



Número: **0007122-54.2024.2.00.0000**

Classe: **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS**

Órgão julgador colegiado: **Plenário**

Órgão julgador: **Corregedoria**

Última distribuição : **08/11/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Ato Normativo - Extrajudicial**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
UNIÃO FEDERAL (AUTORIDADE)	CRISTIANE CARDOSO AVOLIO GOMES (ADVOGADO)
CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA (REQUERIDO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
58171 13	27/11/2024 20:14	Decisão	Decisão
57962 82	08/11/2024 09:45	Petição inicial	Petição inicial
57962 83	08/11/2024 09:45	Petição	Informações
57962 84	08/11/2024 09:45	Ofício CNJ	Informações
57962 85	08/11/2024 09:45	Nota 07	Informações

Autos: **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0007122-54.2024.2.00.0000**

Requerente: **UNIÃO FEDERAL**

Requerido: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA**

EMENTA

EXTRAJUDICIAL. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ALTERAÇÃO/REVISÃO DOS PROVIMENTOS CN N. 172 E 175/2024. EXIGÊNCIA DE ESCRITURA PÚBLICA PARA CONTRATOS DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA IMOBILIÁRIA FIRMADA POR NÃO INTEGRANTES DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO - SFI. ART. 38 DA LEI N. 9.514/1997. PEDIDO LIMINAR. CONCESSÃO DA MEDIDA ACAUTELADORA PARA PRORROGAR, ATÉ ULTERIOR DECISÃO EM SENTIDO CONTRÁRIO, A REGULARIDADE DOS INSTRUMENTOS PARTICULARES REFERIDOS NO § 2º DO ART. 440-AO DO PROVIMENTO CN N. 149/2023, COM REDAÇÃO DADA PELO PROVIMENTO N. 175/2024.

DECISÃO

Trata-se de Pedido de Providências manejado pela UNIÃO FEDERAL contra o CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA pugnando, em síntese, pela alteração/revisão do Provimento CN nº 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024, que incluíram alterações no artigo 440-AO do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (instituído pelo Provimento CN n. 149, de 30 de agosto de 2023).

De acordo com a requerente, o Provimento CN n. 172/2024 - que regulamentou a exigência de documento particular ou escritura pública na formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia sobre bens imóveis e atos conexos, restringindo a aplicação do disposto no art. 38 da Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997, apenas às entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e Sistema Financeiro Habitacional (SFH), incluindo as cooperativas de crédito e outras entidades especificadas na norma - aumenta o custo aos adquirentes de bens imóveis, ao mesmo tempo em que impõe uma desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI e o SFH, gerando problemas concorrenciais no setor.



Assevera que, de acordo com o Ministério da Fazenda, com base no art. 38 da Lei n. 9.514/1997, antes do Provimento 172/2024, havia o entendimento de que *"quaisquer atos e contratos referidos na Lei n. 9.514/1997 poderiam ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, tenham eles sido concluídos por entidades integrantes do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, ou não"*. Ainda segundo o Ministério da Fazenda, *"a literalidade do dispositivo legal indica a possibilidade de contratação, via instrumento particular, por entidades não integrantes do SFI"*.

Sustenta a possibilidade de interpretação ampla do art. 38 da Lei n. 9.514/1997, o qual foi alterado diversas vezes, possuindo, inicialmente, redação original restritiva no sentido de que a contratação mediante instrumento particular somente seria possível quando o beneficiário final da operação fosse pessoa física, orientação que foi alterada em 2004 para permitir que todos os contratos de alienação fiduciária pudessem ser celebrados por instrumento particular, regra novamente alterada, meses depois, para estabelecer que *"apenas os atos e contratos referidos nessa lei ou resultantes da sua aplicação poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, em exceção à regra geral do artigo 108 do Código Civil [...]"*.

No ponto, afirma que a expressão *"atos e contratos resultantes da sua aplicação"* deve alcançar não apenas os *"atos referidos nesta lei"*, mas também aqueles atos que não são nela referidos, ou seja, como expresso na norma, que sejam *"resultantes da sua aplicação"*, entendimento defendido por CHALHUB, para quem uma compra e venda que se concretizaria com recursos de financiamento concedido nas condições da Lei n. 9.514/1997 seria um contrato resultante da aplicação da aludida lei e, portanto, pode ser celebrado por instrumento particular.

Alega, também, que outras operações de crédito distintas do financiamento imobiliário podem ser afetadas com a edição dos Provimentos CN 172 e 175/2024, visto que a alienação fiduciária é utilizada como garantia não só para financiamento imobiliário, mas também para outras modalidades de operações de créditos que estão fora do âmbito do SFI e do SFH, de modo que as restrições impostas pelos referidos provimentos teriam o potencial de atingir diversas modalidades de operações de crédito em que se admite a garantia por meio de alienação fiduciária e para as quais também pode-se passar a exigir escritura pública, elevando seus custos.



Afirma que a Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF apresentou uma estimativa do potencial de aumento de custo nas operações de crédito, apurando o seguinte:

“18. De acordo com estudo encomendado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) sobre os custos para realizar escritura pública em contratos de alienação fiduciária, o percentual varia entre 0,8% e 2% do valor do imóvel. Para calcular o impacto esperado dos emolumentos sobre o saldo de operações garantidas por imóveis, considerou-se um Loan to Value (LTV) de até 60% para as operações, o que equivaleria a um valor total dos imóveis oferecidos em garantia de cerca de R\$ 257,7 bilhões. Assim, nesse exercício simplificado descrito no Quadro 2, calcula-se que os tomadores de crédito seriam impactados com uma elevação de custos com a escritura pública entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões:

Aduz, outrossim, que o financiamento imobiliário e as operações de crédito imobiliário não são concedidas privativamente por entidades integrantes do SFI, do SFH e administradoras de consórcio, mas também por outros agentes que atuam no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Afirma que o §1º do art. 22 da Lei n. 9.514/1997 possibilita que a alienação fiduciária em garantia de bens imóveis seja contratada por pessoas físicas ou jurídicas, não se restringindo às operações de crédito no âmbito do SFI ou do Sistema Financeiro Habitacional.

Ainda sobre aumento de custos, destaca que a Nota SEI n. 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF apresentou uma estimativa do aumento dos custos para financiamentos imobiliários contratados fora de entidades autorizadas a operar no SFI ou SFH:

22. Com relação aos financiamentos imobiliários contratados fora de entidades autorizadas a operar no SFI ou SFH, foram utilizadas informações disponibilizadas pelas incorporadoras e loteadoras, consolidadas pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), em conjunto com a Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano (AELO) e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais de



São Paulo (Secovi-SP). Foram considerados o Valor Geral de Vendas (VGV) dessas entidades, bem como os valores médios de vendas de unidades imobiliárias, para calcular o impacto da edição dos Provimentos CNJ nos custos das operações de crédito para as famílias. 23. A Tabela 1 evidenciou os custos cartoriais em um exemplo hipotético de um financiamento por incorporadora de uma unidade imobiliária no valor de venda de R\$ 308,7 mil[4] antes e depois da publicação das normas, com os emolumentos e impostos do estado de São Paulo[5]:

Em resumo, calcula que a obrigatoriedade de formalização de escritura pública nessas operações tem o potencial: (i) de aumentar as despesas para operações de crédito garantidas por alienação fiduciária de imóveis residenciais e não residenciais entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões, considerando o saldo das operações de crédito do mês de junho de 2024; (ii) e de elevar os custos anuais para financiamentos imobiliários de incorporadoras e loteadoras entre R\$ 248 milhões e R\$ 620 milhões, considerando o Valor Geral de Venda (VGV) dessas entidades.

Assevera que o possível cenário de desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI e o SFH incentivar a intermediação e a concentração bancária em detrimento da ampliação da concorrência e do acesso ao financiamento imobiliário, com potencial de retração na oferta de unidades imobiliárias comercializadas fora do SFI e do SFH, em razão do aumento dos custos e procedimentos meramente burocráticos para formalização das garantias, podendo reduzir o ritmo de lançamento de novos empreendimentos, impactar a oferta de imóveis e elevar o preço das moradias a médio e longo prazo.

Além dos argumentos já expendidos, afirma que o Provimento n. 172/2024 tem efeitos prejudiciais também por aumentar o tempo despendido para a formalização das operações de créditos, considerando que se exige mais uma etapa junto ao tabelionato de notas, adicionalmente ao registro da alienação fiduciária no cartório respectivo.

Por fim, alega que o Provimento n. 172/2024 criou uma demanda artificial por escritura pública na celebração de contratos sem respaldo legal, em contexto que pode ser enquadrado como abuso do poder regulatório, na forma do art. 4º, VI, da Lei n. 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica).



Pugna, com base no art. 99 do RICNJ, pelo deferimento de medida liminar para determinar a suspensão imediata dos efeitos do Provimento n. 172/2024 e modificações posteriores (Provimentos 175/2024 e 177/2024), em razão da presença de plausibilidade jurídica da tese sustentada, bem como do risco de prejuízo iminente e de grave repercussão decorrente dos impactos financeiros que autorizam a adoção de providências acauteladoras.

É o relatório. Passo a decidir.

Nos termos do art. 99 do RICNJ, em caso de risco e prejuízo iminente ou de grave repercussão, o Relator poderá, no âmbito de sua competência e motivadamente, adotar providência acauteladora sem a prévia manifestação da autoridade.

Referida atribuição também se encontra prevista no art. 25, XI, do RICNJ, *in verbis*:

Art. 25. São atribuições do Relator:

[...]

XI - deferir medidas urgentes e acauteladoras, motivadamente, quando haja fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado, determinando a inclusão em pauta, na sessão seguinte, para submissão ao referendo do Plenário;

É cediço que a concessão de liminar requer a demonstração concomitante da fumaça do bom direito (*fumus boni juris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*).

Após a análise jurídica da *quaestio iuris* e dos dados referentes ao impacto econômico da matéria, ainda que em sede de cognição verticalmente sumária, entendo que ambos estão presentes neste caso.

Com efeito, em juízo perfunctório dos autos, verifica-se que há plausibilidade da alegação jurídica de manutenção da interpretação ampla do art. 38 da Lei n. 9.514/1997, em razão da expressão "*atos e contratos resultantes da sua aplicação*", a qual, em tese, poderia alcançar não apenas os "*atos referidos nesta lei*", mas também aqueles atos que não são nela referidos, mas que sejam "*resultantes da sua aplicação*".



Igualmente me parece plausível, num primeiro exame superficial do arrazoado declinado na inicial, a alegação de que a formalização da alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos, levada a efeito nos termos do Provimento n. 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos n. 175/2024 e n. 177/2024 - ao exigir dos demais agentes não enquadrados no SFI e no SFH que a formalização da avença ocorra exclusivamente por meio de escritura pública - incrementa custos a adquirentes de bens imóveis e a mutuários que utilizam os imóveis como garantia dada em alienação fiduciária, ao mesmo tempo em que, em tese, cria uma possível desvantagem competitiva entre agentes de mercado.

De se ponderar, ainda, que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, acompanhando a evolução legislativa, vem sendo uníssona no sentido de que *“Quanto ao mérito da demanda, destaco que os vários precedentes indicados na decisão agravada (AgInt no AREsp n. 1.307.645/MS, AgInt no AREsp n. 1.470.388/SP, AgInt no REsp n. 1.630.139/MT, AgInt no AgRg no AREsp n. 772.722/PR, AgInt no AREsp n. 711.778/MS e REsp n. 1.542.275/MS), da TERCEIRA e da QUARTA TURMAS, são suficientes para demonstrar que, segundo a jurisprudência do STJ, revela-se legal a alienação fiduciária de imóvel para financiamento de capital de giro de empresa, sendo irrelevante que o referido bem não esteja vinculado ao Sistema Financeiro Imobiliário – SFI” (AgInt no REsp n. 1.530.556/MS, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 11/10/2021, DJe de 18/10/2021.)*

Importante observar, ainda, que o sistema de custas e emolumentos no Brasil é caracterizado pela competência dos Estados, através de Lei de iniciativa do Poder Judiciário, regulamentar a matéria, havendo enormes diferenças no custo das escrituras públicas entre os Estados da Federação.

Essa realidade fática acaba por gerar, nos Estados em que a escritura possui valores mais elevados, um incremento substancial no custo das operações financeiras garantidas por alienação fiduciária de imóvel celebradas por entidades não integrantes do SFI, SFH ou administradora de consórcios, impactando, geralmente, o consumidor que busca no mercado créditos de menor valor, através de entidades que não compõem essas categorias.



Exatamente por isso que, quanto ao risco de dano iminente e de grave repercussão na economia, a análise inicial dos autos aponta no sentido de que os impactos financeiros decorrentes do Provimento n. 172/2004 e posteriores alterações são imediatos e tendem a ser agravados, caso persista a exigência de formalização da constituição de garantia fiduciária apenas por meio de escritura pública, consoante informações constantes da Nota SEI n. 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF (Id 5796285) e Ofício SEI n. 56075/2024/MF, assinado pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda, Fernando Haddad.

Parece intuitivo que a finalidade do Provimento n.º 172/2024 foi a de propiciar maior segurança jurídica às relações estabelecidas através de financiamentos contratados com entidades não integrantes do SFI, SFH, cooperativas de crédito, administradora de consórcios ou entidades sujeitas a regulamentação da CVM – Comissão de Valores Mobiliários ou do Banco Central.

Todavia, pelo menos nesse juízo de cognição não exauriente, em razão da grande desproporção que existe na tabela de custas e emolumentos dos serviços cartorários no Brasil, essa segurança que se buscou alcançar está a gerar impactos econômicos importantes na economia brasileira, aumentando o endividamento do cidadão e elevando o custo das operações financeiras firmadas por outras entidades também autorizadas a conceder créditos, de modo que, por ora, reputo conveniente a suspensão dos efeitos do regramento, até melhor análise e reflexão para que se alcance uma medida que garanta a segurança almejada e, ao mesmo tempo, não onere, demasiadamente, a concessão de crédito no país.

Ante o exposto, com fulcro nos arts. 25, XI, e 99, ambos do RICNJ, e considerando que o § 2º do art. 440-AO, do Provimento CN n. 149/2023, com redação dada pelo Provimento n. 175/2024, modulou os efeitos do Provimento n. 172/2024 para considerar regulares os instrumentos particulares envolvendo alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e os atos conexos celebrados por sujeitos de direito não integrantes do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI, desde que tenham sido lavrados antes de 11 de junho de 2024 (data da entrada em vigor do Provimento n. 172/2024), defiro a liminar pleiteada para suspender os efeitos do Provimento n.º 172/2024 da Corregedoria Nacional, prorrogando, até ulterior decisão em sentido



contrário, a regularidade dos instrumentos particulares supra referidos, nos termos do § 2º do art. 440-AO, do Provimento CN n. 149/2023, com redação dada pelo Provimento 175/2024.

Intimem-se as Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para que promovam a divulgação e o cumprimento da presente decisão no âmbito de suas respectivas competências.

Intime-se o CNB – Colégio Notarial do Brasil para que se manifeste, no prazo de 15 dias, sobre o pedido inicial, inclusive sugerindo medidas que possam reduzir os efeitos econômicos apontados pelo Ministério da Fazenda.

Deixo de submeter a liminar ao Plenário, tendo em vista que a suspensão atinge ato normativo editado pela própria Corregedoria Nacional de Justiça.

À Secretaria Processual para as providências cabíveis.

Publique-se. Cumpra-se.

Brasília, data registrada no sistema.

Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Corregedor Nacional de Justiça

M18/A16



Petição inicial anexada em PDF.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS
ED. SEDE I - SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE -
BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030 FONES: (61) 2026-8800 / 2026-9214 - E-MAIL: CGU.DEAEX@AGU.GOV.BR

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, PRESIDENTE DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

A **UNIÃO** (MINISTÉRIO DA FAZENDA), pessoa jurídica de direito público interno (artigo 41, inciso I da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), representada extrajudicialmente pela Advocacia-Geral da União, na estrita observância do artigo 131 da Constituição da República Federativa do Brasil, da Lei Complementar nº 73/1993, da Lei nº 13.327/2016 e do Decreto nº 11.328/2023, vem à presença de Vossa Excelência, pelos membros signatários (mandato *ex lege*), apresentar

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

na forma do art. 98 e seguintes do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça para impugnar os termos do Provimento 172, de 5 de junho de 2024, e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175, de 15 de julho de 2024, e nº 177, de 15 de agosto de 2024, pelos fatos e fundamentos que se passa a expor.

I- Do cabimento do pedido de providências perante o CNJ

O presente procedimento administrativo é instaurado para buscar a alteração/revisão do Provimento CNJ nº 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024, que promoveram alterações no artigo 440-AO do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023).

Em breves linhas, de acordo com o Ministério da Fazenda, o Provimento CNJ nº 172/2024 regulamentou a exigência de escritura particular ou pública na formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos e restringiu a aplicação do disposto no art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, apenas às entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, incluindo as cooperativas de crédito e outras entidades especificadas na norma. Nesse sentido, a União/Ministério da Fazenda alerta que a medida aumenta o custo aos adquirentes de bens imóveis, ao mesmo tempo em que impõe uma desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI.

Nesse contexto, considera-se que o Provimento 172/2024 pode ser impugnado perante o CNJ por meio de pedido de providências, devido ao caráter residual que lhe atribui o Regimento Interno do CNJ:

Art. 98. As propostas e sugestões tendentes à melhoria da eficiência e eficácia do Poder Judiciário bem como todo e qualquer expediente que não tenha classificação específica nem seja acessório ou incidente serão incluídos na classe de pedido de providências, cabendo ao Plenário do CNJ ou



ao Corregedor Nacional de Justiça, conforme a respectiva competência, o seu conhecimento e julgamento.

(...)

Art. 100. O expediente será autuado e distribuído a um Relator, que poderá determinar a realização de diligências, audiências públicas, consultas públicas e solicitar esclarecimentos indispensáveis à análise do requerimento.

§ 1º Atendidos os requisitos mínimos, e sendo o caso, o Relator solicitará a sua inclusão na pauta de julgamento.

§ 2º A execução do pedido de providências acolhido pelo Plenário será realizada por determinação do Presidente do CNJ e pelo Corregedor Nacional de Justiça nos casos de sua competência.

Passa-se, então, à expor os fatos e fundamentos que justificam a revisão do ato do CNJ em questão.

II- Dos fatos

Por meio do OFÍCIO SEI Nº 56075/2024/MF, o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda solicitou providências desta Advocacia-Geral da União para alteração/revisão do Provimento CNJ nº 172/2024, que regulamentou a exigência de escritura particular ou pública na formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis.

Sobre o assunto, tem-se que a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997 (que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências), em seu art. 38 dispõe o seguinte:

Art. 38. Os atos e contratos referidos nesta Lei ou resultantes da sua aplicação, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.

De acordo com o Ministério da Fazenda, com base nesse dispositivo legal e antes do Provimento 172/2024, havia o entendimento de que "quaisquer atos e contratos referidos na Lei nº 9.514/1997 poderiam ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, tenham eles sido concluídos por entidades integrantes do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, ou não". Ainda segundo o Ministério da Fazenda, "a literalidade do dispositivo legal indica a possibilidade de contratação via instrumento particular por entidades não integrantes do SFI".

Ocorre que o CNJ, por meio do Provimento 172/2024 (posteriormente alterado pelos Provimentos 175, de 15/07/2024, e 177, de 15/08/2024), promoveu alterações no Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça — Foro Extrajudicial, para incluir o art. 440-AO, que dispõe sobre a alienação fiduciária em garantia sobre imóveis, e estabeleceu o seguinte:

Art. 440-AO. A permissão de que trata o art. 38 da 9.514/1997 para a formalização, por instrumento particular, com efeitos de escritura pública, de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e de atos conexos, é restrita a entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI (art. 2º da Lei n. 9.514/1997), incluindo: (redação dada pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)

I - as cooperativas de crédito; (incluído pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)

II – as companhias securitizadoras, os agentes fiduciários e outros entes sujeitos a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários ou do Banco Central do Brasil relativamente a atos de transmissão dos recebíveis imobiliários lastreados em operações de crédito no âmbito do SFI. (incluído pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)

§ 1º O disposto neste artigo não exclui outras exceções legais à exigência de escritura pública prevista no art. 108 do Código Civil, como os atos envolvendo: (incluído pelo Provimento CN n. 172, de 5.6.2024) (renumerado pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024) (redação dada pelo Provimento n. 177, de 15.8.2024)

I - administradoras de Consórcio de Imóveis (art. 45 da Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008); (incluído pelo Provimento CN n. 172, de 5.6.2024)



II - entidades integrantes do Sistema Financeira de Habitação (art. 61, § 5º, da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. (incluído pelo Provimento CN n. 172, de 5.6.2024)

§ 2º São considerados regulares os instrumentos particulares envolvendo alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e os atos conexos celebrados por sujeitos de direito não integrantes do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI, desde que tenham sido lavrados antes de 11 de junho de 2024 (data da entrada em vigor do Provimento CNJ n. 172) (incluído pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)

Dessa forma, verifica-se que o Provimento 172/2024 (e modificações posteriores) restringiu a aplicação do art. 38 da Lei nº 9514/1997 a entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI, incluindo as cooperativas de crédito e outras entidades que especifica. Com isso, restou afastado o antigo entendimento de que quaisquer atos e contratos referidos na Lei nº 9.514/1997, independentemente de terem sido concluídos por entidades do SFI ou não, poderiam ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.

Nesse contexto, considera-se que essa restrição pode ter impactos nas operações de financiamento imobiliário, tendo em vista que se impõe um maior gravame às operações de crédito realizadas por entidades que não integram o SFI, o que pode causar problemas concorrenciais no setor, como se passa a demonstrar.

III- Dos fundamentos para revisão do Provimento 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024

III.1. Da possibilidade de interpretação ampla do art. 38 da Lei nº 9.514/1997

Inicialmente, cumpre ressaltar que a redação do art. 38 da Lei nº 9.514/1997 - objeto de restrição pelo Provimento 172/2024 - foi alterada por diversas vezes.

A redação original era restritiva, apenas possibilitando a contratação mediante instrumento particular quando o beneficiário final da operação fosse pessoa física [1].

Em 2004, o artigo passou a admitir que todos os contratos de alienação fiduciária pudessem ser celebrados por instrumento particular [2]. Meses depois, a redação desse dispositivo foi novamente alterada e passou a estabelecer que *apenas os atos e contratos referidos nessa lei* ou resultantes da sua aplicação poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, em exceção à regra geral do artigo 108 do Código Civil:

Art. 38. Os atos e contratos **referidos nesta Lei ou resultantes da sua aplicação**, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, **poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.** (Redação dada pela Lei nº 11.076, de 2004)
(grifou-se)

Ocorre que a expressão *atos e contratos resultantes da sua aplicação* deve alcançar não apenas os “atos referidos nesta lei”, mas também aqueles atos que não são nela referidos, ou seja, como expresso na norma, que sejam “resultantes da sua aplicação”. É o que defende CHALHUB, para quem uma compra e venda que se concretiza com recursos de financiamento concedido nas condições da Lei nº 9.514/1997, é um contrato resultante da aplicação da aludida lei e, portanto, pode ser celebrado por instrumento particular:

Anote-se, ademais, que tais operações – o financiamento, a compra e venda e a alienação fiduciária, ou o empréstimo com pacto adjeto de alienação fiduciária – são inequivocamente vinculadas, não tendo nenhuma delas existência autônoma, mas todas dependentes umas das outras; trata-se de contratos coligados, já que se não houver financiamento não haverá a compra e venda e se não houver esta o tomador do financiamento não será titular do imóvel que em seguida alienará fiduciariamente ao financiador, pois todas essas operações têm como objeto a compra e venda com financiamento e alienação fiduciária. (CHALHUB, Melhim Namem. Alienação Fiduciária - Negócio Fiduciário, p. 276. Forense. Edição do Kindle).

O autor prossegue, demonstrando a amplitude da norma:



Com efeito, as modalidades de contrato passíveis de vincular-se ao crédito imobiliário constituem uma vasta gama de contratos nominados e de outros que poderão vir a ser tipificados no direito positivo. Assim, não seria conveniente a enumeração dos contratos passíveis de vinculação ao crédito imobiliário, pois, se os especificasse, a lei poderia deixar de contemplar uma ou outra modalidade. De outra parte, a expressão atos e contratos resultantes da sua aplicação indica clara generalização, significando que são passíveis de ser formalizados mediante instrumento particular não só os “atos referidos nesta lei”, mas, também, os atos que não são nela referidos mas que sejam resultantes da sua aplicação. Ora, uma compra e venda que se concretiza com recursos de financiamento concedido nas condições da Lei 9.514/1997 é, obviamente, um contrato resultante da aplicação da aludida Lei 9.514/1997, daí por que tal compra e venda pode ser celebrada por instrumento particular. Do mesmo modo, a compra e venda decorrente do leilão poderá ser celebrada por instrumento particular, pois essa venda é ato resultante da aplicação do art. 27 da Lei 9.514/1997. Anote-se, ademais, que tais operações – o financiamento, a compra e venda e a alienação fiduciária, ou o empréstimo com pacto adjeto de alienação fiduciária – são inequivocamente vinculadas, não tendo nenhuma delas existência autônoma, mas todas dependentes umas das outras; trata-se de contratos coligados, já que se não houver financiamento não haverá a compra e venda e se não houver esta o tomador do financiamento não será titular do imóvel que em seguida alienará fiduciariamente ao financiador, pois todas essas operações têm como objeto a compra e venda com financiamento e alienação fiduciária. Portanto, a compra a crédito a que se refere o art. 491 do Código Civil, inclusive com pagamento parcelado e garantia fiduciária, contratada diretamente pela empresa incorporadora ou por **qualquer pessoa física ou jurídica, como previsto no § 1º do art. 22 da Lei 9.514/1997**, é negócio resultante da aplicação da Lei 9.514/1997 e, conseqüentemente, pode ser formalizada por instrumento particular. (CHALHUB, Melhim Namem. *Alienação Fiduciária - Negócio Fiduciário*, p. 275-276. Forense. Edição do Kindle. Grifos nossos)

Verifica-se, portanto, a possibilidade de interpretação ampla do art. 38 para permitir que quaisquer atos e contratos referidos na Lei nº 9.514/1997 possam ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, tenham eles sido concluídos por entidades integrantes do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI ou não.

No entanto, consoante relatado, as alterações promovidas pelo Provimento 172/2024 (e modificações posteriores) restringiram a permissão de formalização de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos por instrumento particular com efeitos de escritura pública a entidades autorizadas a operar no Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e demais entidades especificadas na norma, gerando impactos econômicos que passamos a especificar.

III.2. Impactos em outras operações de crédito distintas do financiamento imobiliário. Elevação de custos em operações de crédito no Sistema Financeiro Nacional.

De início, é importante salientar que a alienação fiduciária é o mecanismo mais frequentemente empregado para a constituição de garantia de bens imóveis. Atualmente, essa garantia para bens imóveis é regulamentada pela Lei nº 9.514/97 ^[3], que em seu art. 38 dispõe que quaisquer atos e contratos referidos nessa Lei podem ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, não havendo restrição expressa para a formalização por instrumento particular.

É relevante destacar, também, que a alienação fiduciária é utilizada como garantia não só para financiamentos imobiliários, mas também para outras modalidades de operações de crédito que estão fora do âmbito do SFI ou do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Assim, ressalta-se que há outras operações de crédito garantidas por imóveis residenciais e não residenciais que podem ser afetadas com a edição dos Provimentos CNJ, conforme destacado pelo Ministério da Fazenda na Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF (ver "Quadro 1 - Saldo de operações garantidas por alienação fiduciária (exceto financiamento imobiliário) – Junho/2024 (em reais - R\$)"):

16. Verifica-se que para o montante de R\$ 154,6 bilhões de operações de crédito garantidas por alienação fiduciária de bens imóveis (R\$ 39,9 bilhões em operações garantidas por imóveis residenciais e R\$ 114,7 bilhões com lastro em imóveis não residenciais), cursadas dentro de instituições financeiras, passou-se a admitir a interpretação de possibilidade de ser exigida a formalização por escritura pública.



Dessa forma, salienta-se que as restrições impostas pelo Provimento 172/2014 (e modificações posteriores) têm o potencial de atingir diversas modalidades de operações de crédito em que se admite a garantia por meio de alienação fiduciária e para as quais também pode-se passar a exigir escritura pública, elevando seus custos.

Para calcular o potencial impacto de elevação de custos, inicialmente, vale destacar que a competência para lavrar escrituras públicas é exclusiva dos tabeliães de notas, conforme inciso I do art. 7º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Observa-se ainda que a atribuição para fixação de emolumentos para os serviços notariais e de registro, inclusive os custos para a realização de escritura pública, é dos estados e do Distrito Federal, conforme o disposto na Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Por este motivo, não há uniformidade de custos cartoriais a nível nacional, com diferenças substanciais de emolumentos entre os diferentes estados. Ademais, os custos da escritura variam conforme o valor declarado do bem.

Feitas essas ressalvas, a Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF apresentou uma estimativa do potencial de aumento de custo nas operações de crédito, apurando o seguinte:

18. De acordo com estudo encomendado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) sobre os custos para realizar escritura pública em contratos de alienação fiduciária, o percentual varia entre 0,8% e 2% do valor do imóvel[1]. Para calcular o impacto esperado dos emolumentos sobre o saldo de operações garantidas por imóveis, considerou-se um *Loan to Value* (LTV) de até 60% para as operações, o que equivaleria a um valor total dos imóveis oferecidos em garantia de cerca de R\$ 257,7 bilhões[2]. Assim, nesse exercício simplificado descrito no Quadro 2, calcula-se que os tomadores de crédito seriam impactados com uma elevação de custos com a escritura pública entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões:

Quadro 2 – Custos com escritura pública para operações garantidas por imóveis (em reais – R\$)

	Alienação fiduciária Imóveis residenciais	Alienação Fiduciária Imóveis não-residenciais	Imóveis TOTAL
Operações de crédito	39.880.649.382	114.733.495.169	154.614.144.551
Valor do imóvel (LTV 60%)	66.467.748.969	191.222.491.949	257.690.240.918
Custo escritura pública (0,8%)	531.741.992	1.529.779.936	2.061.521.927
Custo escritura pública (2%)	1.329.354.979	3.824.449.839	5.153.804.818

Fonte: Cálculos realizados a partir de dados de operações de crédito do SCR/BCB e informações da Abrainc.

Depreende-se dos valores destacados nos Quadros 1 e 2 da Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF que há o potencial de elevação de custos de operações impactadas no âmbito das instituições financeiras caso persista a obrigatoriedade de escritura pública.

Dessa forma, conclui-se que o Provimento 172/2024 tem o potencial de aumentar os custos diretos a serem repassados para a população e empresas nas operações de crédito, elevando o Custo Efetivo Total (CET) das operações e o endividamento das famílias, e reduzindo o acesso ao crédito e os investimentos na economia brasileira.

III.3. Impacto em operações de financiamento imobiliário para entidades fora do SFI e SFH

Consoante já destacado, as alterações promovidas pelo Provimento 172/2024 restringiram a permissão de formalização de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos por instrumento particular com efeitos de escritura pública a entidades autorizadas a operar no Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e demais entidades especificadas na norma.

Segundo a Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF, cabe destacar que "mesmo que as entidades sejam autorizadas a operar dentro do SFI/SFH, tem-se notícias de que cartórios de registro têm exigido que as operações de crédito também sejam de financiamento, ou seja operações de empréstimo com garantia de imóveis teriam que ser formalizadas mediante escritura pública".

Ocorre que o financiamento imobiliário e as operações de crédito imobiliário não são concedidas privativamente por entidades integrantes do SFI [4], administradoras de consórcio ou entidades integrantes do SFH [5], mas também por outros agentes que atuam no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Exemplificativamente, saliente-se que o §1º do art. 22 da Lei nº 9.514, de 1997, possibilita que a alienação fiduciária em garantia de bens imóveis seja



contratada por pessoas físicas ou jurídicas, não se restringindo às operações de crédito no âmbito do SFI ou do Sistema Financeiro Nacional.

De acordo com a Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF, "[n]o caso de alienação fiduciária de imóveis entre pessoas físicas, não são disponibilizadas estatísticas consolidadas desse mercado, sendo de difícil mensuração os impactos do Provimento nessas operações".

Por outro lado, a Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF apresentou uma estimativa do aumento dos custos para financiamentos imobiliários contratados fora de entidades autorizadas a operar no SFI ou SFH:

22. Com relação aos financiamentos imobiliários contratados fora de entidades autorizadas a operar no SFI ou SFH, foram utilizadas informações disponibilizadas pelas incorporadoras e loteadoras, consolidadas pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), em conjunto com a Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano (AELO) e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP). Foram considerados o Valor Geral de Vendas (VGV) dessas entidades, bem como os valores médios de vendas de unidades imobiliárias, para calcular o impacto da edição dos Provimentos CNJ nos custos das operações de crédito para as famílias.

23. A Tabela 1 evidenciou os custos cartoriais em um exemplo hipotético de um financiamento por incorporadora de uma unidade imobiliária no valor de venda de R\$ 308,7 mil[4] antes e depois da publicação das normas, com os emolumentos e impostos do estado de São Paulo[5]:

Tabela 1 – Custos de formalização de alienação fiduciária de imóvel no estado de São Paulo

Custos documentação	Antes do Provimento	Depois do Provimento
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI (3%)	R\$ 9.261,00	R\$ 9.261,00
Registro da Alienação Fiduciária	R\$ 2.674,70	R\$ 2.674,70
Escritura com valor declarado	-	R\$ 4.500,54
TOTAL	R\$ 11.935,70	R\$ 16.436,24

Fonte: Valores calculados com base na tabela do Tabelionato de Notas de São Paulo e nos custos de registros, conforme simulação disponível em: <https://www.26notas.com.br/custas-notariais>.

24. Sublinhe-se que os custos apresentados na Tabela 1 são os emolumentos base dos cartórios, não contemplando valores de outros atos eventualmente exigidos na formalização da alienação fiduciária. Mostrou-se que, com a exigência de formalização através de escritura pública, há a majoração de custos de aproximadamente R\$ 4.500,54, ou cerca de 37,7% de despesas adicionais para formalização da aquisição de imóvel.

25. Com o intuito de verificar o impacto desses custos nas parcelas mensais de um financiamento imobiliário, fez-se uma simulação de um financiamento realizado pelas incorporadoras de imóvel com valor de venda de R\$ 308,7 mil, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 – Simulação de financiamento de unidade imobiliária com custos de escritura pública*

	Sem Custo	Com Custo
Valor Financiado**	R\$ 246.960,00	R\$ 251.460,54
Custo Emolumentos	-	R\$ 4.500,54
Primeira Parcela	R\$ 7.990,50	R\$ 8.136,12
Soma das Parcelas	R\$ 365.132,38	R\$ 371.786,47

Nota: *Simulação utilizou como parâmetros os dados informados pela Abrainc de prazo médio para as operações de 60 meses, com taxa de juros de 12% ao ano (1,57% ao mês) acrescida do IGP-M (Índice Geral de Preços - Mercado) de setembro/2024 de 0,62%, e Tabela SAC (Sistema de Amortização Constante).

** Valor financiado considerou um LTV (*Loan to Value*) de 80% de um imóvel de R\$ 308,7 mil.



26. Nota-se que, ao incluir os custos com a escritura pública no financiamento imobiliário, o impacto no valor da primeira parcela representaria um aumento de R\$ 145,62 e uma elevação de R\$ 6.654,09 no valor total do financiamento, caso este não seja liquidado antecipadamente.

27. Nesse exemplo, supondo uma família com renda mensal de R\$ 27 mil[6] e anual de R\$ 324 mil, o custo médio anual de acréscimo no financiamento seria de R\$ 1.330,82, valor relevante no orçamento familiar. Este custo equivaleria a 0,41% de aumento nas dívidas da família em relação à renda. Conforme estatísticas do Banco Central do Brasil, o endividamento das famílias com o SFN em relação à renda acumulada nos últimos 12 meses foi de 47,93%, em julho de 2024[7]. Assim, o acréscimo de 0,41% de dívidas no financiamento imobiliário para arcar com os custos da escritura pública, elevaria o endividamento dessas famílias para 48,34%, indo de encontro a todo esforço do Estado Brasileiro para a redução do superendividamento.

28. Com relação aos impactos totais dos custos com a escritura pública para os financiamentos das incorporadoras, de acordo com dados fornecidos pela Abrainc/AELO/SecoviSP para o ano de 2023, foram financiadas cerca de 10,5 mil unidades imobiliárias e o VGV foi de R\$ 6 bilhões. Ao aplicar o percentual de custos com emolumentos entre 0,8% e 2%, calculou-se um impacto de R\$ 48 milhões a R\$ 120 milhões anuais de despesas adicionais para a aquisição de um imóvel, através de financiamento por incorporadora.

29. Para as loteadoras, o estudo da Abrainc/AELO/SecoviSP mostrou que são financiados cerca de 142 mil lotes e o VGV anual é de R\$ 25 bilhões. Considerando esse montante, a elevação de despesas cartoriais representaria entre R\$ 200 milhões a R\$ 500 milhões anuais nos financiamentos das loteadoras.

Os impactos mensurados demonstram que a edição dos Provimentos CNJ ora impugnados elevará significativamente o custo do crédito para as famílias e empresas, ao impor despesas adicionais para a contratação de crédito com garantia em alienação fiduciária de bens imóveis e, principalmente, no financiamento imobiliário por entidades fora do SFI e SFH. Assim, calcula-se que a obrigatoriedade de formalização de escritura pública nessas operações tem o potencial de:

- Aumentar as despesas para operações de crédito garantidas por alienação fiduciária de imóveis residenciais e não residenciais entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões, considerando o saldo das operações de crédito do mês de junho de 2024; e
- Elevar os custos anuais para financiamentos imobiliários de incorporadoras e loteadoras entre R\$ 248 milhões e R\$ 620 milhões, considerando o Valor Geral de Venda (VGV) dessas entidades.

Portanto, cria-se um cenário de desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI e o SFH, incentivando a intermediação e concentração bancária em detrimento da ampliação da concorrência e do acesso ao financiamento imobiliário.

Ademais, verifica-se também um potencial de retração na oferta de unidades imobiliárias comercializadas fora do SFI e do SFH, com o aumento dos custos e procedimentos meramente burocráticos para formalização das garantias, podendo reduzir o ritmo de lançamento de novos empreendimentos, impactar a oferta de imóveis e elevar o preço das moradias a médio e longo prazo.

III.4. Aumento de tempo para formalização das operações de crédito

Adicionalmente à elevação dos custos financeiros com os emolumentos, deve-se considerar que o Provimento 172/2024 (e modificações posteriores) tem efeitos prejudiciais por aumentar o tempo despendido para a formalização das operações de crédito, considerando que se exige mais uma etapa junto ao tabelionato de notas, adicionalmente ao registro da alienação fiduciária no cartório de registro de imóveis.

Com efeito, os procedimentos adicionais geram morosidade ao sistema e burocracias desnecessárias para a contratação dos financiamentos imobiliários e das operações de crédito garantidas por bens imóveis, acarretando maiores custos de transação na economia e menor eficiência no mercado.

Nesse sentido, considera-se que o aumento dos procedimentos e disfunções burocráticas também podem acarretar a redução no ritmo de crescimento do setor imobiliário, com a maior dificuldade de financiamento, podendo afetar diretamente a construção civil e outros setores da cadeia produtiva. Dessa forma, a elevação de fricções ao sistema acaba por tornar projetos econômicos ineficientes e inviáveis, reduzindo a capacidade produtiva da economia e, por consequência, a geração de emprego e renda.



III.5. Possível enquadramento como abuso de poder regulatório pelo CNJ

Ao restringir a aplicação do art. 38 da Lei nº 9.514, o Provimento 172/2024 do CNJ ampliou a necessidade de firmar escritura pública para celebrar contratos com alienação fiduciária em garantia. Assim, pode-se considerar que a norma criou uma demanda artificial por escritura pública na celebração de contratos sem respaldo legal, em contexto que pode ser enquadrado como abuso de poder regulatório, na forma do art. 4º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei de Liberdade Econômica):

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

(...)

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros.

Assim, ao passar a exigir que mais contratos sejam firmados por escritura pública, o CNJ vai na contramão das diretrizes da Lei de Liberdade Econômica, que deverá ser observada na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente (§ 1º do art. 1º).

Dessa forma, para além dos impactos econômicos já demonstrados, verifica-se que os Provimentos do CNJ merecem ser revogados, sob pena de possível caracterização de abuso de poder regulatório do órgão.

IV - Do pedido de providências acauteladoras

O art. 99 do Regimento Interno do CNJ prevê a possibilidade de serem deferidas providências acauteladoras, nos seguintes termos:

Art. 99. Em caso de risco de prejuízo iminente ou de grave repercussão, o Plenário do CNJ, o Presidente ou o Relator poderão, no âmbito de sua competência e motivadamente, adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação da autoridade, observados os limites legais.

Parágrafo único. Quando a medida cautelar for deferida pelo Relator, será submetida a referendo do Plenário na primeira sessão ordinária seguinte.

Aplicando-se os requisitos gerais para medidas cautelares ao caso concreto, verifica-se a presença tanto da plausibilidade jurídica da tese sustentada como do risco de prejuízo iminente e de grave repercussão que autorizam a adoção de providências acauteladoras.

A plausibilidade jurídica restou evidenciada nos fundamentos expostos acima, que demonstraram os efeitos prejudiciais do Provimento 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024, pois, ao exigir dos demais agentes não enquadrados nas hipóteses elencadas que a formalização da constituição de garantia fiduciária ocorra exclusivamente por meio de escritura pública, foram incrementados os custos a adquirentes de bens imóveis e a mutuários que utilizam os imóveis como garantia, ao mesmo tempo em que foi criada uma desvantagem competitiva entre agentes de mercado.

Da mesma forma, as mudanças implementadas acarretam aumento dos procedimentos e disfunções burocráticas para acesso aos financiamentos imobiliários e às operações de crédito com garantia de bem imóvel, elevando os custos de transação na economia e reduzindo a eficiência no mercado de crédito.

Por fim, também se demonstrou que a exigência de que mais contratos sejam firmados por escritura pública pode representar abuso de poder regulatório pelo CNJ, ao se criar demanda artificial por um serviço notarial sem respaldo em lei.

Assim, considera-se que há plausibilidade jurídica para se manter a interpretação ampla do art. 38 da Lei nº 9.514/1997, na medida em que a formalização da alienação fiduciária em garantia sobre imóveis, e atos conexos, por



meio de instrumento particular com efeitos de escritura pública é relevante para a redução de custos e do tempo despendido na concessão de financiamentos imobiliários.

Quanto ao risco de dano iminente e de grave repercussão na economia, deve-se atentar para o fato de que o Provimento 172/2024 vem produzindo efeitos desde 11 de junho de 2024, aumentando os custos das operações de crédito garantidas por alienação fiduciária e gerando desvantagens competitivas entre os agentes do mercado. Portanto, **os impactos financeiros destacados nos itens III.2 e III.3 (supra) são imediatos** e tendem a ser agravados, caso persista a exigência de formalização da constituição de garantia fiduciária apenas por meio de escritura pública.

Por todos esses motivos, considera-se que estão presentes os requisitos necessários para adoção de providência acauteladora, de forma a **suspender de imediato** os efeitos do Provimento 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024.

V- Dos pedidos

Por todo o exposto, requer a União:

i) liminarmente, a adoção de providência acauteladora, na forma do art. 99 do RICNJ, para **suspender de imediato** os efeitos do Provimento 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024; e

ii) ao final, no mérito, **a revogação do Provimento 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024**, para que não mais subsista a restrição de aplicação do art. 38 da Lei nº 9.514/1997 às entidades especificadas pelo CNJ, permitindo-se a ampla formalização da alienação fiduciária em garantia por meio de instrumento particular com efeitos de escritura pública.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília, 08 de novembro de 2024.

ROGÉRIO TELLES CORREIA DAS NEVES
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS

CRISTIANE CARDOSO AVOLIO GOMES
ADVOGADA DA UNIÃO

NUP: 00400.002924/2024-13

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400002924202413 e da chave de acesso 1f30028b

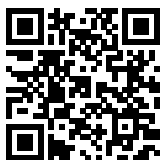
Notas

- ¹ *Art. 38. Os contratos resultantes da aplicação desta Lei, quando celebrados com pessoa física, beneficiária final da operação, poderão ser formalizados por instrumento particular, não se lhe aplicando a norma do art.*

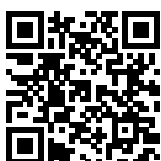


134, II, do Código Civil.

2. [^] Art. 38. Os contratos de compra e venda com financiamento e alienação fiduciária, de mútuo com alienação fiduciária, de arrendamento mercantil, de cessão de crédito com garantia real poderão ser celebrados por instrumento particular, a eles se atribuindo o caráter de escritura pública, para todos os fins de direito." (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004).
3. [^] A alienação fiduciária como garantia para bens móveis é regulamentada pelo §1º do art. 1.361 do Código Civil. Porém, cumpre registrar que o art. 440-AO acrescido ao Provimento CNJ nº 149, de 2023, trata de interpretação exclusiva do art. 38 da Lei nº 9.514, de 1997, restringindo o uso de instrumento particular, com efeitos de escritura pública, para a formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia de bens imóveis por entidades do SFI/SFH. Nesse sentido, o Provimento não se aplica à alienação fiduciária em garantia de bens móveis.
4. [^] Conforme o art. 2º da Lei nº 9.514, de 1997, podem operar no SFI as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e outras entidades, a critério do Conselho Monetário Nacional (CMN). O art. 3º da referida Lei também estabelece como entidades do SFI as companhias securitizadoras com a finalidade de fazer a aquisição e securitização de crédito. O parágrafo único do art. 4º da Resolução CMN nº 4.676, de 31 de julho de 2018, permite ainda que as demais instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB) possam operar no SFI.
5. [^] De acordo com o art. 8º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) é integrado por: bancos múltiplos; bancos comerciais; caixas econômicas; sociedades de crédito imobiliário; associações de poupança e empréstimo; companhias hipotecárias; órgãos federais, estaduais e municipais que operem no financiamento de habitações e obras conexas; fundações, cooperativas e outras formas associativas para construção ou aquisição da casa própria sem finalidade de lucro; caixas militares; entidades abertas de previdência complementar; companhias securitizadoras; e outras instituições definidas pelo CMN. O parágrafo único do art. 3º da Resolução CMN nº 4.676, de 2018, inclui ainda no SFH as demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB e as entidades fechadas de previdência complementar.



Documento assinado eletronicamente por CRISTIANE CARDOSO AVOLIO GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1737016436 e chave de acesso 1f30028b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CRISTIANE CARDOSO AVOLIO GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-11-2024 08:53. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ROGÉRIO TELLES CORREIA DAS NEVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1737016436 e chave de acesso 1f30028b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROGÉRIO TELLES CORREIA DAS NEVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-11-2024 09:07. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.





MINISTÉRIO DA FAZENDA

OFÍCIO SEI Nº 56075/2024/MF

Ao Senhor
JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS
Advocacia-Geral da União
Ed. Sede I - Setor de Autarquias Sul - Quadra 3 - Lote 5/6
70.070-030 - Brasília/DF

Assunto: Provimento CNJ nº 172/2024.

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19995.007216/2024-54.

Senhor Ministro,

1. Em 11 de junho de 2024, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou o Provimento nº 172/2024, que alterou o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023 (Provimento CNJ nº 172/2024). Foi regulamentada a exigência de escritura particular ou pública na formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos.

2. O Provimento CNJ nº 172/2024 alterou o artigo 440-AO do referido Código, atribuindo-lhe a seguinte nova redação:

Art. 440-AO. A permissão de que trata o art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997 para a formalização, por instrumento particular, com efeitos de escritura pública, de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e de atos conexos, é restrita a entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI (art. 2º da Lei nº 9.514/1997), incluindo as cooperativas de crédito.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não exclui outras exceções legais à exigência de escritura pública previstas no art. 108 do Código Civil, como os atos envolvendo:

I - administradoras de Consórcio de Imóveis (art. 45 da Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008);

II - entidades integrantes do Sistema Financeira de Habitação (art. 61, § 5º, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

3. O Provimento CNJ nº 172/2024, com isso, afastou a possibilidade de interpretação do artigo 38 da Lei nº 9.514/1997 segundo a qual quaisquer atos e contratos referidos na Lei nº 9.514/1997 poderiam ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, tenham eles sido concluídos por entidades integrantes do Sistema Financeiro Imobiliário-SFI, ou não.



4. Essa interpretação do dispositivo legal em vigor desde 2004, certamente, não é a única possível. Pelo contrário: a literalidade do dispositivo legal indica a possibilidade de contratação via instrumento particular por entidades não integrantes do SFI.
5. Assim, como a exigência de escritura pública para as entidades não integrantes do SFI não decorre de forma literal da previsão contida no artigo 38 da Lei nº 9.514/1997, é possível indagar se a alteração promovida em nível infralegal pelo Provimento CNJ nº 172/2024 constitui ato regulamentar que se inscreve no âmbito de competências do CNJ, ou se caracteriza ato interpretativo da Lei Federal, privativo dos órgãos jurisdicionais.
6. Sob o ponto de vista econômico, a formalização da alienação fiduciária em garantia sobre imóveis, e atos conexos, por meio de instrumento particular com efeitos de escritura pública, é relevante para o fomento ao financiamento imobiliário, considerando-se que a alienação fiduciária em garantia é o mecanismo mais frequentemente empregado para a constituição de garantia relativa a imóveis.
7. O financiamento imobiliário, por sua vez, não é concedido privativamente por entidades integrantes do Sistema Financeiro Nacional, administradoras de Consórcio de Imóveis ou entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação, sendo oferecido também por outros agentes que não se enquadram em tais categorias.
8. Ao exigir das entidades não integrantes do SFI que a formalização da constituição de garantia fiduciária ocorra por meio de escritura pública, o Provimento CNJ nº 172/2024 incrementa o custo aos adquirentes de bens imóveis, ao mesmo tempo em que impõe uma desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI.
9. Assim, a medida tem o potencial de reduzir a atividade de financiamento imobiliário, além de poder gerar eventual distorção concorrencial ao privilegiar certos agentes econômicos que se beneficiam do enquadramento nas categorias listadas no Provimento CNJ nº 172/2024, e que, em condição de igualdade, não incorreriam em tais custos.
10. Ademais, a regulamentação do CNJ vai de encontro às premissas traçadas no Marco Legal de Garantias, estabelecido pela Lei nº 14.711/23, que, dentre os seus objetivos, pugna a simplificação do acesso e a redução do custo do crédito.
11. Dada a relevância econômica da matéria, bem como o potencial de judicialização que poderá advir das possibilidades de questionamento jurídico ao Provimento CNJ nº 172/2024 acima apontadas, respeitosamente solicito a V.Exa. que analise o Provimento CNJ nº 172/2024 e avalie a conveniência e a oportunidade de oficiar junto ao CNJ, a fim de apresentar argumentos de ordem jurídica e econômica que justificariam a revisão da referida orientação.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

FERNANDO HADDAD

Ministro de Estado da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Haddad, Ministro(a) de Estado**, em 10/09/2024, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **44897467** e o código CRC **287B8ED0**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 5º andar - Plano Piloto
CEP 70.048-900 - Brasília/DF
+55 (61) 3412-2524 - e-mail: gabinete.ministro@fazenda.gov.br

Processo nº 19995.007216/2024-54.

SEI nº 44897467



SEI/MGI - 45883127 - Nota



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Reformas Econômicas
Subsecretaria de Reformas Microeconômicas e Regulação Financeira
Coordenação-Geral de Regulação do Sistema Financeiro

Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF

Documento preparatório. Fundamento no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Acesso restrito até a tomada de decisão ou publicação da medida.**

Manifestação contendo subsídios solicitados pela Advocacia Geral da União por meio do Despacho n. 00279/2024/DEAEX/CGU/AGU.

Processo SEI nº 00400.002924/2024-13

1. Trata-se de manifestação contendo subsídios solicitados pela Advocacia Geral da União, por meio do Despacho nº 00279/2024/DEAEX/CGU/AGU (45234306) e da Nota nº 00156/2024/DEAEX/CGU/AGU (45234292) que autorizou o “aviamento de pedido de providências perante o Conselho Nacional de Justiça em representação extrajudicial do Ministério da Fazenda, após a complementação dos subsídios pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)”. Por meio do Despacho Numerado nº 153/2024/DIRISC/PGFN-MF (45264395), a PGFN solicitou à esta Secretaria de Reformas Econômicas o envio de manifestação técnica para subsidiar a Procuradoria no encaminhamento de informações ao DEAEX/AGU.
2. A presente Nota tem por objetivo avaliar os impactos econômicos das alterações ao Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, com a inclusão do art. 440-AO pelo Provimento CNJ nº 172, de 5 de junho de 2024, e modificações ao referido artigo pelos Provimentos nº 175, de 15 de julho de 2024, e nº 177, de 15 de agosto de 2024.
3. As alterações promovidas restringiram a permissão de formalização, por instrumento particular, com efeitos de escritura pública, de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos a entidades autorizadas a operar no Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e demais entidades especificadas na norma.
4. Enfatize-se que a análise contida nesta Nota se limita estritamente à área de competência da Subsecretaria de Reformas Microeconômicas e Regulação Financeira (SRMI) da Secretaria de Reformas Econômicas (SRE), em consonância com o art. 53 do Anexo I do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, cujo teor estabelece a estrutura regimental do Ministério da Fazenda.

CONTEXTO

5. Sob o ponto de vista econômico, a formalização da alienação fiduciária em garantia sobre imóveis, e atos conexos, por meio de instrumento particular com efeitos de escritura pública, é relevante para a redução de custos e do tempo despendido na concessão de financiamentos imobiliários,



considerando-se que a alienação fiduciária é o mecanismo mais frequentemente empregado para a constituição de garantia de bens imóveis. Dessa forma, a elevação de fricções ao sistema acaba por tornar projetos econômicos ineficientes e inviáveis, reduzindo a capacidade produtiva da economia e, por consequência, a geração de emprego e renda.

6. Atualmente, o art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, dispõe que quaisquer atos e contratos referidos nessa Lei podem ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, não havendo restrição expressa para a formalização por instrumento particular. Entretanto, as recentes alterações no Provimento nº 149, de 2023, com a inclusão do art. 440-AO pelo Provimento CNJ nº 172, de 2024, e modificações ao referido artigo pelos Provimentos nº 175, de 2024, e nº 177, de 2024, preveem que:

“Art. 440-AO. A permissão de que trata o art. 38 da 9.514/1997 para a formalização, por instrumento particular, com efeitos de escritura pública, de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e de atos conexos, é restrita a entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI (art. 2º da Lei n. 9.514/1997), incluindo: (incluído pelo Provimento CN n. 172, de 5.6.2024) (redação dada pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)

I - as cooperativas de crédito; (incluído pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)

II - as companhias securitizadoras, os agentes fiduciários e outros entes sujeitos a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários ou do Banco Central do Brasil relativamente a atos de transmissão dos recebíveis imobiliários lastreados em operações de crédito no âmbito do SFI. (incluído pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)

§ 1º O disposto neste artigo não exclui outras exceções legais à exigência de escritura pública prevista no art. 108 do Código Civil, como os atos envolvendo: (incluído pelo Provimento CN n. 172, de 5.6.2024) (renumerado pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024) (redação dada pelo Provimento n. 177, de 15.8.2024)

I - administradoras de Consórcio de Imóveis (art. 45 da Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008); (incluído pelo Provimento CN n. 172, de 5.6.2024)

II - entidades integrantes do Sistema Financeira de Habitação (art. 61, § 5º, da Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. (incluído pelo Provimento CN n. 172, de 5.6.2024)

§ 2º São considerados regulares os instrumentos particulares envolvendo alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e os atos conexos celebrados por sujeitos de direito não integrantes do Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI, desde que tenham sido lavrados antes de 11 de junho de 2024 (data da entrada em vigor do Provimento CN n. 172) (incluído pelo Provimento n. 175, de 15.7.2024)”

7. Conforme o art. 2º da Lei nº 9.514, de 1997, podem operar no SFI as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e outras entidades, a critério do Conselho Monetário Nacional (CMN). O art. 3º da referida Lei também estabelece como entidades do SFI as companhias securitizadoras com a finalidade de fazer a aquisição e securitização de crédito. O parágrafo único do art. 4º da Resolução CMN nº 4.676, de 31 de julho de 2018, permite ainda que as demais instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB) possam operar no SFI.

8. Por sua vez, de acordo com o art. 8º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) é integrado por: bancos múltiplos; bancos comerciais; caixas econômicas; sociedades de crédito imobiliário; associações de poupança e empréstimo; companhias hipotecárias; órgãos federais, estaduais e municipais que operem no financiamento de habitações e obras conexas; fundações, cooperativas e outras formas associativas para construção ou aquisição da casa própria sem finalidade de lucro; caixas militares; entidades abertas de previdência complementar; companhias securitizadoras; e outras instituições definidas pelo CMN. O parágrafo único do art. 3º da Resolução CMN nº 4.676, de 2018, inclui ainda no SFH as demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB e as entidades fechadas de previdência complementar.

9. No entanto, o financiamento imobiliário e as operações de crédito imobiliário não são concedidas privativamente por entidades integrantes do SFI, administradoras de consórcio ou entidades integrantes do SFH. Ao exigir dos demais agentes não enquadrados nas hipóteses elencadas que a



formalização da constituição de garantia fiduciária ocorra exclusivamente por meio de escritura pública, os Provimentos do CNJ incrementam os custos a adquirentes de bens imóveis e a mutuários que utilizam os imóveis como garantia, ao mesmo tempo em que impõe uma desvantagem competitiva entre agentes de mercado.

10. Diante do exposto, o Ministério da Fazenda, por meio do Ofício SEI Nº 56075/2024/MF (44897467), contido no processo SEI nº 19995.007216/2024-54, solicitou à Advocacia-Geral da União (AGU) a avaliação sobre a conveniência e a oportunidade de oficiar o CNJ para apresentação de argumentos de ordem jurídica e econômica que justificariam a revisão da orientação contida no Provimento CNJ nº 172/2024. Por sua vez, a AGU solicitou a este Ministério da Fazenda a complementação de subsídios com “fundamentos jurídicos (e eventualmente técnicos) para robustecer a tese a ser sustentada perante o CNJ”, considerando eventuais “desvantagens competitivas que podem recair sobre entidades financeiras não integrantes do SFI” e o “potencial de redução das atividades de financiamento imobiliário”.

ANÁLISE

I. IMPACTO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

11. Inicialmente, cabe mencionar as principais legislações que regem o instituto da alienação fiduciária no país. A Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, que dispõe sobre o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, instituiu a alienação fiduciária em garantia no direito brasileiro. O art. 66-B desta Lei trata da alienação fiduciária em garantia no âmbito do mercado financeiro e de capitais e admite a alienação fiduciária de coisa fungível e a cessão fiduciária de direitos sobre coisas móveis, bem como de títulos de crédito.

12. Por sua vez, a Lei nº 9.514, de 1997, instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel, estabelecendo que o instituto não é privativo das entidades que operam no SFI:

“Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. ([Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023](#))

§ 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI, podendo ter como objeto, além da propriedade plena: ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))”

13. O Capítulo IX da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil - CC) estabeleceu como direitos reais a propriedade fiduciária, na qual é constituída a alienação fiduciária em garantia. Assim como o art. 38 da Lei nº 9.514, de 1997, supramencionado, o §1º do art. 1.361 do Código Civil estabelece que se constitui a propriedade fiduciária de coisa móvel com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, excetuando-se também nesses casos a exigência de formalização por escritura pública para validade dos negócios jurídicos:

“Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor.

§ 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.”

14. Nota-se que o art. 440-AO acrescido ao Provimento CNJ nº 149, de 2023, trata de interpretação exclusiva do art. 38 da Lei nº 9.514, de 1997, restringindo o uso de instrumento particular, com efeitos de escritura pública, para a formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia de bens imóveis por entidades do SFI/SFH. Nesse sentido, o Provimento não se aplica à alienação fiduciária em garantia de bens móveis. Cabe destacar que mesmo que as entidades sejam autorizadas a operar dentro do SFI/SFH, tem-se notícias de que cartórios de registro têm exigido que as operações de crédito também sejam de financiamento, ou seja operações de empréstimo com garantia de imóveis teriam que ser formalizadas mediante escritura pública.



15. Nesse aspecto, conforme dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil, há diversas modalidades de operações de crédito garantidas por alienação fiduciária não enquadradas como financiamento imobiliário, ou seja, que estão fora do âmbito do SFI ou SFH. No Quadro 1, destaca-se o saldo de operações de crédito garantidas por imóveis residenciais e não residenciais que podem ser afetadas com a edição dos Provimientos CNJ:

Quadro 1 – Saldo de operações garantidas por alienação fiduciária (exceto financiamento imobiliário) – Junho/2024 (em reais - R\$)

Modalidades de Crédito	Alienação Fiduciária de:							Total (%)
	Bens e direitos integrantes de patrimônio de afetação	Equipamentos	Imóveis residenciais	Imóveis não-residenciais	Veículos	Outros	Total (R\$)	
PF - Cartão de Crédito		131.203			86.838		218.042	0%
PF - Empréstimo com Consignação em Folha		303.513	13.129.372	1.781.034	23.947.182	298.146	39.459.247	0%
PF - Empréstimo sem Consignação em Folha	13.778.933	807.415.062	1.052.488.818	11.473.372.424	9.054.547.344	809.498.142	23.211.100.722	3%
PF - Outros Créditos	1.852.491	3.418.738.184	21.343.138.670	12.651.838.713	2.028.926.342	733.910.755	40.178.405.154	5%
PF - Rural e Agroindustrial	3.125.336	56.207.755.663	1.207.358.474	23.301.408.568	3.994.246.415	3.002.084.822	87.715.979.277	10%
PF - Veículos		48.135.531	1.902.678	12.259.042	318.034.917.120	18.291.868	318.115.506.239	37%
PJ - Capital de Giro (Recursos Livres)	64.177.191	5.032.657.208	10.685.574.689	39.844.381.417	17.405.966.268	12.296.304.452	85.329.061.225	10%
PJ - Cheque Especial e Conta Garantida (Recursos Livres)		66.163.779	186.344.332	1.208.468.295	1.056.092.720	139.901.538	2.656.970.664	0%
PJ - Comércio Exterior (Recursos Livres)	2.068.796	3.654.186.077	2.457.287.947	3.291.079.748	1.817.982.108	1.801.990.647	13.024.595.323	2%
PJ - Financiamento de Infraestrutura/ Desenvolvimento/ Projeto e Outros Créditos (Recursos Direcionados)	234.113	22.038.637.986	519.886.397	9.826.454.579	31.443.097.116	31.280.673.779	95.108.983.971	11%
PJ - Investimento (Recursos Livres)	495.397	18.523.893.831	823.031.053	3.955.657.953	133.080.150.908	2.929.810.935	159.313.040.078	19%
PJ - Operações com Recebíveis (Recursos Livres)		812.378.895	760.791	232.489.747	487.746.355	45.225.420	1.578.601.206	0%
PJ - Outros Créditos (Recursos Livres)	32.867.709	4.380.466.836	1.486.423.882	5.721.698.065	2.625.055.282	1.314.400.088	15.560.911.862	2%
PJ - Rural e Agroindustrial (Recursos Livres)		3.698.545.341	103.322.279	3.212.605.586	237.826.167	595.239.198	7.847.538.571	1%



Direcionados)								
Total (R\$)	118.599.967	118.689.409.111	39.880.649.382	114.733.495.169	521.290.588.163	54.967.629.790	849.680.371.582	100%
Total (%)	0%	14%	5%	14%	61%	6%	100%	

Fonte: Dados fornecidos pelo BCB a partir do Sistema de Informações de Crédito (SCR). Informações de responsabilidade das instituições financeiras.

16. Verifica-se que para o montante de R\$ 154,6 bilhões de operações de crédito garantidas por alienação fiduciária de bens imóveis (R\$ 39,9 bilhões em operações garantidas por imóveis residenciais e R\$ 114,7 bilhões com lastro em imóveis não residenciais), cursadas dentro de instituições financeiras, passou-se a admitir a interpretação de possibilidade de ser exigida a formalização por escritura pública.

17. Para calcular o potencial impacto de elevação de custos, inicialmente, vale destacar que a competência para lavrar escrituras públicas é exclusiva dos tabeliães de notas, conforme inciso I do art. 7º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Observa-se ainda que a atribuição para fixação de emolumentos para os serviços notariais e de registro, inclusive os custos para a realização de escritura pública, é dos estados e do Distrito Federal, conforme o disposto na Lei nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000. Por este motivo, não há uniformidade de custos cartoriais a nível nacional, com diferenças substanciais de emolumentos entre os diferentes estados. Ademais, os custos da escritura variam conforme o valor declarado do bem.

18. De acordo com estudo encomendado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) sobre os custos para realizar escritura pública em contratos de alienação fiduciária, o percentual varia entre 0,8% e 2% do valor do imóvel[1]. Para calcular o impacto esperado dos emolumentos sobre o saldo de operações garantidas por imóveis, considerou-se um *Loan to Value* (LTV) de até 60% para as operações, o que equivaleria a um valor total dos imóveis oferecidos em garantia de cerca de R\$ 257,7 bilhões[2]. Assim, nesse exercício simplificado descrito no Quadro 2, calcula-se que os tomadores de crédito seriam impactados com uma elevação de custos com a escritura pública entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões:

Quadro 2 – Custos com escritura pública para operações garantidas por imóveis (em reais – R\$)

	Alienação fiduciária Imóveis residenciais	Alienação Fiduciária Imóveis não-residenciais	TOTAL
Operações de crédito	39.880.649.382	114.733.495.169	154.614.144.551
Valor do imóvel (LTV 60%)	66.467.748.969	191.222.491.949	257.690.240.918
Custo escritura pública (0,8%)	531.741.992	1.529.779.936	2.061.521.927
Custo escritura pública (2%)	1.329.354.979	3.824.449.839	5.153.804.818

Fonte: Cálculos realizados a partir de dados de operações de crédito do SCR/BCB e informações da Abrainc.

19. Adicionalmente, pode-se esperar que parte das operações garantidas por bens e direitos integrantes de patrimônio de afetação (cerca de R\$ 118,6 milhões, conforme Quadro 1) também serão afetadas pelos Provimentos CNJ, considerando que o patrimônio de afetação pode ser constituído por bens imóveis, conforme art. 31-A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964[3]. Entretanto, essa Nota Técnica não considerou os valores para calcular o impacto da escritura pública, por não haver distinção entre os bens móveis e imóveis que integram o patrimônio de afetação nessas operações.

II. POTENCIAL IMPACTO EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO PARA ENTIDADES FORA DO SFI E SFH

20. Os valores destacados nos Quadros 1 e 2 demonstram apenas o potencial de operações impactadas no âmbito das instituições financeiras. No entanto, o §1º do art. 22 da Lei nº 9.514, de 1997,



possibilita que a alienação fiduciária em garantia de bens imóveis seja contratada por pessoas físicas ou jurídicas, não se restringindo às operações de crédito no âmbito do SFI ou do Sistema Financeiro Nacional.

21. No caso de alienação fiduciária de imóveis entre pessoas físicas, não são disponibilizadas estatísticas consolidadas desse mercado, sendo de difícil mensuração os impactos do Provimento nessas operações.

22. Com relação aos financiamentos imobiliários contratados fora de entidades autorizadas a operar no SFI ou SFH, foram utilizadas informações disponibilizadas pelas incorporadoras e loteadoras, consolidadas pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), em conjunto com a Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano (AELO) e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais de São Paulo (Secovi-SP). Foram considerados o Valor Geral de Vendas (VGV) dessas entidades, bem como os valores médios de vendas de unidades imobiliárias, para calcular o impacto da edição dos Provimentos CNJ nos custos das operações de crédito para as famílias.

23. A Tabela 1 evidenciou os custos cartoriais em um exemplo hipotético de um financiamento por incorporadora de uma unidade imobiliária no valor de venda de R\$ 308,7 mil[4] antes e depois da publicação das normas, com os emolumentos e impostos do estado de São Paulo[5]:

Tabela 1 – Custos de formalização de alienação fiduciária de imóvel no estado de São Paulo

Custos documentação	Antes do Provimento	Depois do Provimento
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI (3%)	R\$ 9.261,00	R\$ 9.261,00
Registro da Alienação Fiduciária	R\$ 2.674,70	R\$ 2.674,70
Escritura com valor declarado	-	R\$ 4.500,54
TOTAL	R\$ 11.935,70	R\$ 16.436,24

Fonte: Valores calculados com base na tabela do Tabelionato de Notas de São Paulo e nos custos de registros, conforme simulação disponível em: <https://www.26notas.com.br/custas-notariais>.

24. Sublinhe-se que os custos apresentados na Tabela 1 são os emolumentos base dos cartórios, não contemplando valores de outros atos eventualmente exigidos na formalização da alienação fiduciária. Mostrou-se que, com a exigência de formalização através de escritura pública, há a majoração de custos de aproximadamente R\$ 4.500,54, ou cerca de 37,7% de despesas adicionais para formalização da aquisição de imóvel.

25. Com o intuito de verificar o impacto desses custos nas parcelas mensais de um financiamento imobiliário, fez-se uma simulação de um financiamento realizado pelas incorporadoras de imóvel com valor de venda de R\$ 308,7 mil, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 – Simulação de financiamento de unidade imobiliária com custos de escritura pública*

	Sem Custo	Com Custo
Valor Financiado**	R\$ 246.960,00	R\$ 251.460,54
Custo Emolumentos	-	R\$ 4.500,54
Primeira Parcela	R\$ 7.990,50	R\$ 8.136,12
Soma das Parcelas	R\$ 365.132,38	R\$ 371.786,47

Nota: *Simulação utilizou como parâmetros os dados informados pela Abrainc de prazo médio para as operações de 60 meses, com taxa de juros de 12% ao ano (1,57% ao mês) acrescida do IGP-M (Índice Geral de Preços - Mercado) de setembro/2024 de 0,62%, e Tabela SAC (Sistema de Amortização Constante).

** Valor financiado considerou um LTV (*Loan to Value*) de 80% de um imóvel de R\$ 308,7 mil.



26. Nota-se que, ao incluir os custos com a escritura pública no financiamento imobiliário, o impacto no valor da primeira parcela representaria um aumento de R\$ 145,62 e uma elevação de R\$ 6.654,09 no valor total do financiamento, caso este não seja liquidado antecipadamente.

27. Nesse exemplo, supondo uma família com renda mensal de R\$ 27 mil[6] e anual de R\$ 324 mil, o custo médio anual de acréscimo no financiamento seria de R\$ 1.330,82, valor relevante no orçamento familiar. Este custo equivaleria a 0,41% de aumento nas dívidas da família em relação à renda. Conforme estatísticas do Banco Central do Brasil, o endividamento das famílias com o SFN em relação à renda acumulada nos últimos 12 meses foi de 47,93%, em julho de 2024[7]. Assim, o acréscimo de 0,41% de dívidas no financiamento imobiliário para arcar com os custos da escritura pública, elevaria o endividamento dessas famílias para 48,34%, indo de encontro a todo esforço do Estado Brasileiro para a redução do superendividamento.

28. Com relação aos impactos totais dos custos com a escritura pública para os financiamentos das incorporadoras, de acordo com dados fornecidos pela Abrainc/AELO/SecoviSP para o ano de 2023, foram financiadas cerca de 10,5 mil unidades imobiliárias e o VGV foi de R\$ 6 bilhões. Ao aplicar o percentual de custos com emolumentos entre 0,8% e 2%, calculou-se um impacto de R\$ 48 milhões a R\$ 120 milhões anuais de despesas adicionais para a aquisição de um imóvel, através de financiamento por incorporadora.

29. Para as loteadoras, o estudo da Abrainc/AELO/SecoviSP mostrou que são financiados cerca de 142 mil lotes e o VGV anual é de R\$ 25 bilhões. Considerando esse montante, a elevação de despesas cartoriais representaria entre R\$ 200 milhões a R\$ 500 milhões anuais nos financiamentos das loteadoras.

30. Adicionalmente à elevação dos custos financeiros com os emolumentos, deve-se considerar o aumento do tempo despendido para a formalização das operações de crédito, considerando que se exige mais uma etapa junto ao tabelionato de notas, adicionalmente ao registro da alienação fiduciária no cartório de Registro de Imóveis. Os procedimentos adicionais geram morosidade ao sistema e burocracias desnecessárias para a contratação dos financiamentos imobiliários e das operações de crédito garantidas por bens imóveis, impactando em maiores custos de transação na economia e menor eficiência no mercado.

CONCLUSÕES

31. Os impactos mensurados demonstram que a edição dos Provimentos CNJ elevará significativamente o custo do crédito para as famílias e empresas, ao impor despesas adicionais para a contratação de crédito com garantia em alienação fiduciária de bens imóveis e, principalmente, no financiamento imobiliário por entidades fora do SFI e SFH. Calculou-se que a obrigatoriedade de formalização de escritura pública nessas operações tem o potencial de:

I - Aumentar as despesas para operações de crédito garantidas por alienação fiduciária de imóveis residenciais e não residenciais entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões, considerando o saldo das operações de crédito do mês de junho de 2024; e

II - Elevar os custos anuais para financiamentos imobiliários de incorporadoras e loteadoras entre R\$ 248 milhões e R\$ 620 milhões, considerando o Valor Geral de Venda (VGV) dessas entidades.

32. Nesse sentido, vislumbram-se os seguintes impactos econômicos com a inclusão do art. 440-AO ao Provimento CNJ nº 143, de 2023 (com as alterações promovidas pelos Provimentos CNJ nº 172, de 2024, nº 175, de 2024, e nº 177, de 2024):

I - Desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI e o SFH, incentivando a intermediação e concentração bancária em detrimento da ampliação da concorrência e do acesso ao financiamento imobiliário;

II - Aumento dos procedimentos e disfunções burocráticas para acesso aos financiamentos imobiliários e às operações de crédito com garantia de bem imóvel, considerando que a exigência do registro da transação no Cartório de Registro de Imóveis



permanece inalterada, elevando os custos de transação na economia e reduzindo a eficiência no mercado de crédito;

III - Aumento dos custos diretos a serem repassados para a população e empresas nas operações de crédito, elevando o Custo Efetivo Total (CET) das operações e o endividamento das famílias, e reduzindo o acesso ao crédito e os investimentos na economia brasileira;

IV - Retração na oferta de unidades imobiliárias comercializadas fora do SFI e do SFH, com o aumento dos custos e procedimentos meramente burocráticos para formalização das garantias, podendo reduzir o ritmo de lançamento de novos empreendimentos, impactar a oferta de imóveis e elevar o preço das moradias a médio e longo prazo; e

V - Redução no ritmo de crescimento do setor imobiliário, com a maior dificuldade de financiamento, podendo afetar diretamente a construção civil e outros setores da cadeia produtiva, bem como a geração de emprego e renda.

33. Diante do exposto, **conclui-se que a edição dos Provimentos CNJ traz impactos econômicos negativos para o acesso ao crédito, para a geração de emprego e renda e para os investimentos na economia brasileira.**

34. São esses os subsídios, restando esta área técnica à disposição para esclarecimentos adicionais.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

FABIO AUGUSTO SCALET MEDINA

COTEC II

Documento assinado eletronicamente

HELTON CRISTIAN DE PAULA

COTEC I

Documento assinado eletronicamente

SARAH MOREIRA LORDELO

Coordenadora da COTEC I

De acordo, encaminhe-se ao Subsecretário de Reformas Microeconômicas e Regulação Financeira,

Documento assinado eletronicamente

EMMANUEL SOUSA DE ABREU

Coordenador-Geral de Regulação do Sistema Financeiro



De acordo, encaminhe-se ao Secretário de Reformas Econômicas,

Documento assinado eletronicamente

VINICIUS RATTON BRANDI

Subsecretário de Reformas Microeconômicas e Regulação Financeira

De acordo, encaminhe-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Documento assinado eletronicamente

MARCOS BARBOSA PINTO

Secretário de Reformas Econômicas

[1] O estudo se baseou nos custos base das tabelas de emolumentos das unidades federativas do Brasil para um valor de referência de R\$ 310 mil, verificando um percentual médio de emolumentos de 1,4% com desvio padrão de mais ou menos 0,6 pontos percentuais do valor do imóvel.

[2] Conforme o art. 6º da Resolução CMN nº 4.676, de 2018, o LTV é a razão entre o valor nominal da operação de financiamento imobiliário, compreendendo principal e despesas acessórias, e o valor de avaliação do imóvel dado em garantia, na data da contratação. Para simplificação, foi considerado o percentual de 60% definido como o máximo de LTV nas operações de empréstimo à pessoa natural garantidas por imóveis residenciais (home equity), estabelecido no inciso II do art. 6º da referida Resolução.

[3] Art. 31-A. A critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime da afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes.

[4] Considerou-se o valor médio de unidades vendidas por 20 empresas associadas à Abrainc (para todos os segmentos), conforme relatório de indicadores Abrainc/Fipe, com dados de junho de 2024. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/abrainc/release-indicadores-202408.pdf>. Acesso em: 17/10/2024.

[5] O Colégio Notarial do Brasil, seção São Paulo – CNBSP divulga no endereço <https://cnbsp.org.br/wp-content/uploads/2024/01/VERSAO-VISUALIZACAO-ISS-CAPITAL.pdf> os valores referentes à formalização de escritura pública.

[6] Considerou-se um comprometimento de até 30% da renda da família no valor da primeira parcela de R\$ 8.136,12, o que equivaleria a uma renda de R\$ 27.120,40. Referência disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/renda-necessaria-para-financiar-um-imovel>. Acesso em: 21/10/2024.

[7] Série 29037 do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 17/10/2024.



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Moreira Lordelo, Coordenador(a)**, em 22/10/2024, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Emmanuel Sousa de Abreu, Coordenador(a)-Geral**, em 22/10/2024, às 15:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Augusto Scalet Medina, Técnico(a) Bancário**, em 22/10/2024, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).





Documento assinado eletronicamente por **Helton Cristian de Paula, Professor(a) do Magistério Superior**, em 22/10/2024, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Rattón Brandi, Subsecretário(a)**, em 22/10/2024, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Barbosa Pinto, Secretário(a)**, em 22/10/2024, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **45883127** e o código CRC **B7B20394**.

