



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

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

