



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI N.º 3.129, DE 2024**

**(Do Sr. Gilberto Abramo)**

Altera o art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

**DESPACHO:**

APENSE-SE À(AO) PL-5405/2023.

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**PUBLICAÇÃO INICIAL**

Art. 137, caput - RICD

**PROJETO DE LEI Nº ....., DE 2024**  
(Do Sr. Gilberto Abramo)

Altera o art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“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 por qualquer pessoa física ou jurídica, não se restringindo às entidades que operam no Sistema Financeiro Imobiliário – SFI.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO**

Após mais de duas décadas da vigência da Lei 9.514/97, por meio da qual milhares de garantias foram constituídas por meio de contrato particular, com força de escritura pública, uma recente decisão do Conselho Nacional de Justiça por meio do Provimento CNJ nº 172/24, que incluiu o art. 440-A ao Provimento nº 149/23, **passou a estabelecer a exigência de forma pública**, portanto mais onerosa e burocrática, para contratos de alienação fiduciária imobiliária firmados por não integrantes do SFI, SFH, Consórcios e Cooperativas de créditos:

“Art. 440-A. A permissão de que trata o art. 38 da 9.514/1997 para 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 Consórcios de Imóveis (art. 45 da Lei nº 11.795, de outubro de 2008);
- II- entidades integrantes do Sistema Financeiro de Habitação (art. 61, §5º, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.)”

A decisão prejudica fortemente, não apenas os consumidores brasileiros ao tornar mais oneroso o processo de compra de um imóvel, mas a sociedade e a economia popular de forma geral, pois encarece e dificulta o acesso ao crédito com garantia, se contrapondo, inclusive, ao propósito instituído pelo Marco Legal das Garantias recentemente aprovado por este Parlamento (Lei 14.711/23), de reduzir o custo do crédito.

^ té a edição do Provimento CNJ 172, jamais a sua aplicação ensejou qualquer insegurança jurídica no mercado. Pelo contrário, por meio dessa lei milhões de negócios jurídicos foram realizados no



nosso país sem tal inovação trazida pelo referido provimento, visto **que a segurança jurídica da garantia de alienação fiduciária de imóvel está no seu registro perante o Cartório de Registro de Imóveis e não na forma de sua constituição**, se por instrumento público ou privado, uma vez que a própria Lei 9.514/97 estabelece os requisitos que devem constar do instrumento de garantia.

Para exemplificar como a restrição aumentará o custo, construímos um quadro comparativo que demonstra uma estimativa dos custos atuais para formalização da garantia e os possíveis custos em caso de obrigatoriedade em formalizar, por meio de escritura pública, garantias reais sobre imóveis que supostamente não estariam amparados pelo SFI, nos termos do Provimento CNJ n.º 172:

Valor do Imóvel	Instrumento Particular		
	Avaliação	Registro título e garantia no CRI <sup>1</sup>	Total
R\$ 300.000,00	R\$ 3.600,00	R\$ 2.674,70	R\$ 6.274,70
R\$ 800.000,00	R\$ 3.600,00	R\$ 3.583,63	R\$ 7.183,63
R\$ 1.200.000,00	R\$ 3.600,00	R\$ 4.125,59	R\$ 7.725,59

Valor do Imóvel	Escritura Pública			
	Avaliação	Registro título e garantia no CRI	Escritura <sup>2</sup>	Total
R\$ 300.000,00	R\$ 3.600,00	R\$ 2.445,00	R\$ 4.228,70	R\$ 10.273,70
R\$ 800.000,00	R\$ 3.600,00	R\$ 3.407,00	R\$ 5.546,40	R\$ 12.553,40
R\$ 1.200.000,00	R\$ 3.600,00	R\$ 4.177,00	R\$ 6.150,49	R\$ 13.927,49

Verifica-se que o Provimento é conflitante com o disposto nos artigos 22, §1º e 38 da Lei 9.514/97, que permite a contratação de alienação fiduciária por qualquer pessoa física ou jurídica, **e a sua constituição por meio de instrumento particular com força de escritura pública**, independentemente dos sujeitos do contrato.

Vale dizer que esse assunto já foi objeto de discussão no âmbito do **Superior Tribunal de Justiça**, ocasião em que aquela Colenda Corte afastou o entendimento que vem sendo adotado por alguns dos Serviços de Registro de Imóveis e reconheceu a amplitude do instituto da alienação fiduciária em garantia das obrigações em geral, ou seja, não só àquelas realizadas no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário<sup>3</sup>.

É importante destacar também, que, no passado, a Corregedoria de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, decidiu por afastar o pedido de regulamentação que buscava a edição de ato normativo que restringisse a forma particular às instituições financeiras do SFI, destacando-se entre os fundamentos do acórdão o caráter amplo e irrestrito dos termos da atual redação do art. 38 da Lei 9.514/1997:

“[...] Assim, **se todos os contratos compreendidos na Lei nº 9.514/97 (ou resultantes da aplicação dela) podem ser lavrados por escritura pública ou instrumento particular com efeitos de escritura pública, e se nem todos os contratos previstos nessa lei são privativos das entidades que compõem o sistema financeiro, não há como vincular a utilização do instrumento particular - apenas quando o negócio for lavrado por entidade integrante do SFI.**”

<sup>1</sup> Tabela II dos Offícios de Registro de Imóveis – São Paulo – 2024.  
<sup>2</sup> Tabela do Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo – 2024.  
<sup>3</sup> REsp n. 1.542.275/MS, rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, 3ª Turma, DJe 2.12.2015. Nesse mesmo sentido, AgInt no AREsp n. 1.303.606-MS, rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, 4ª Turma, DJe 3.3.2020, e AgInt no REsp 1906521-MS, 3ª Turma, rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 28.5.2021.



[...].

Sem embargo, a eventual incongruência do legislador deve ser questionada na seara adequada, restando a esta, de natureza administrativa, apenas aplicar os termos legais.” (Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Processo 131.428/2012, relator Desembargador Elliot Akel, julgamento 7.3.2014, DJ 19.3.2014).”

Nesse sentido, a exigência de forma pública para contratos de alienação fiduciária imobiliária firmados por entidades não integrantes do SFI e do SFH é conflitante com o disposto nos artigos 22, §1º, e 38 da Lei 9.514/97.

Eventual restrição quanto à possibilidade de se constituir a garantia por meio de contratos particulares apenas às entidades que operem no âmbito do SFI, atribuirá custos elevados de emolumentos aos consumidores, sem contar o fato de ter o potencial de burocratizar a constituição de garantias pelas formalidades inerentes à lavratura de uma escritura pública, tornando o crédito mais caro, em total prejuízo às pessoas envolvidas nos contratos, à própria sociedade e à economia popular, destoando das diretrizes governamentais de reduzir o custo de acesso ao crédito.

Assim, na defesa dos consumidores que por mais de duas décadas puderam fazer uso do instrumento particular nessas operações e, em razão do aumento dos custos de registro dos contratos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, propõe-se o presente projeto de lei para afastar quaisquer dúvidas quanto a aplicabilidade do disposto no art. 38, já que ele prevê expressamente que os contratos que versem sobre direitos reais sobre imóveis poderão continuar sendo celebrados por instrumento particular com efeitos de escritura pública, independentemente da natureza jurídica das operações ou dos sujeitos dos contratos.

Sala das sessões, de agosto de 2024.

Deputado GILBERTO ABRAMO  
Republicanos-MG





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

**LEI Nº 9.514, DE 20 DE  
NOVEMBRO DE 1997**

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1997-11-20;9514>

**FIM DO DOCUMENTO**