



CÂMARA DOS DEPUTADOS

***PROJETO DE LEI N.º 4.289, DE 2021** **(Do Sr. Carlos Bezerra)**

Altera o § 2º do art. 1.793 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, tornando permitida a cessão pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente, mediante escritura pública de promessa de compra e venda sob condição.

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD).

APRECIÇÃO:

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

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Projetos apensados: 3093/22, 5405/23, 3129/24 e 3947/25

(*) Avulso atualizado em 10/10/25 para inclusão de apensados (4).

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

(Do Sr. CARLOS BEZERRA)

Altera o § 2º do art. 1.793 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, tornando permitida a cessão pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente, mediante escritura pública de promessa de compra e venda sob condição.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 2º do art. 1.793 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.793.....

.....
§ 2º É ineficaz a cessão, pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente, salvo mediante escritura pública de promessa de compra e venda sob condição.

..... (NR)”

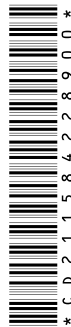
Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Busca a presente proposição alterar o § 2º do o art. 1.793 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, tornando permitida a cessão pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente, mediante escritura pública de promessa de compra e venda sob condição.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Bezerra
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211584228900>



Tal proposição deriva de sugestão contida no artigo “O meandroso caso da promessa de venda de imóvel de espólio”, de André Abelha, publicado em 30.8.2019 e disponível no sítio https://www.cnbsp.org.br/?url_amigavel=1&url_source=noticias&id_noticia=18440&filtro=1&lj=1056

(consultado em 5.11.2021), que passamos a reproduzir:

“O droit de saisine, no Brasil, está corporificado no art. 1.784 do Código Civil (“CC”). Aberta a sucessão, “a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários”.

Sublinhei “herança” pois os herdeiros, com a abertura da sucessão, passam, de pleno direito, a ser titulares de direitos de uma fração - ou do todo, em caso de beneficiário único – daquela universalidade de direito, com conteúdo econômico, que se chama monte hereditário.

A esse monte desprovido de personalidade jurídica dá-se o nome de espólio, que só desaparece com a partilha, judicial ou extrajudicial. Homologada a partilha por sentença judicial, ou assinada a escritura, a propriedade dos bens do de cujus é desde logo transferida, e o registro imobiliário, neste caso, tem efeitos meramente declaratórios.

Enquanto o espólio persiste, o direito dos sucessores quanto à propriedade e posse da herança é indivisível, e pode ser alienado a terceiros, mediante cessão gratuita ou onerosa. Em outras palavras, o herdeiro pode, sem alvará judicial, ceder seus direitos hereditários, no todo ou em parte, a quem desejar, observado o direito de preferência dos demais (CC, art. 1.794).

Contudo, o CC traz duas restrições importantíssimas: (i) a cessão hereditária de um ou mais bens do monte, especificamente, só pode ser feita por todos os sucessores em conjunto, sob pena de ineficácia (art. 1.793, §2º); e (ii) a venda de ativos, singularmente considerados, só pode ser feita com autorização do juiz do inventário (art. 1.793, §3º).

O Lei não dispõe assim, mas em alguns lugares não se admite a cessão hereditária relativa a um bem singular sem alvará, mesmo que assinada por todos os sucessores, o que representa um alargamento indevido da restrição do art. 1.793, §2º. Contudo, o foco deste breve texto é outro.

Sem autorização judicial, o inventariante não pode assinar escritura de promessa de venda em nome do espólio ainda que todos os herdeiros aceitem comparecer ao ato e anuir. Da mesma forma, nenhum deles pode alienar a qualquer título o ativo pertencente ao acervo. A vedação do art. 1.793, §3º, do Código Civil determina a ineficácia dessa disposição.

A dúvida consiste em saber se um herdeiro (e não o espólio) poderia assinar uma escritura pública de promessa de compra e venda sob



condição. O notário estaria impedido de lavrá-la?

Antes de responder, um parêntese: “condição” é a cláusula que deriva da vontade das partes e vincula o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto, o conhecido “se e quando”. Se for suspensiva, enquanto esta não se verificar, não se terá adquirido o direito a que o negócio visa. Se for apenas resolutiva, o negócio produz efeitos até que sobrevenha (se sobrevier) a condição, quando se extingue, para todos os efeitos, o direito a que ela se opõe (um exemplo é a transmissão da propriedade fiduciária).

Pois bem. Em tal caso, a subordinação seria dupla: (i) suspensiva, pois a disposição só produziria efeitos se e quando sobreviesse a partilha em favor do promitente vendedor; e (ii) resolutiva, pois o contrato se resolveria na hipótese de a divisão favorecer outra pessoa.

No exercício da qualificação notarial, o tabelião deve se recusar a lavrar atos que configurem fraude à lei, ou que deixem de seguir certos requisitos específicos. Então volto à pergunta: a disposição, pelo herdeiro, de um imóvel que ainda não é seu (e talvez nunca venha a sê-lo), sujeita a condições suspensiva e resolutiva, viola o art. 1.793, § 3º, do Código Civil?

A resposta é claramente negativa. Se o próprio contrato traz condição suspensiva, a disposição é ineficaz, nos exatos termos legais. O negócio jurídico possui três planos: existência, validade e eficácia, e o dispositivo em análise só disse respeito a um deles: o plano da eficácia. A promessa, como ato de disposição, existe e é válida, apesar de ineficaz. Se o negócio jurídico é válido, não se pode cogitar de ilegalidade.

Disso decorre uma consequência importante: a disposição, mesmo sendo ineficaz, confere ao promitente comprador o direito de adotar todas as providências destinadas a conservá-la (CC, art. 130). Isto significa que o eventual adquirente pode, por exemplo, ingressar nos autos do inventário para defender o direito do herdeiro ao imóvel (frente a outros indivíduos ou credores), ou para ajuizar uma medida competente a fim de preservar o próprio bem, quando necessário.

O art. 129 do Código Civil traz regra inspirada na boa-fé objetiva, que reputa verificada, “quanto aos efeitos jurídicos, a condição cujo implemento for maliciosamente obstado pela parte a quem desfavorecer”. É bom que se diga, o art. 1.793, §3º, excepciona em parte o art. 129: se o alienante deixa de dar andamento ao inventário para evitar a partilha, ainda assim a disposição não produzirá efeitos, restando ao adquirente tomar as providências para obtê-la (diretamente, se possível, ou mediante ação cominatória, quando depender de ato do vendedor).

Como se vê, esse tipo de contrato tem risco, sendo de bom tom que o notário exija do adquirente uma declaração expressa de sua ciência. Afinal, pode ser que o outorgante nunca se torne apto a assinar a escritura definitiva, ou, talvez antes ocorra algum fato que



detone a resolução. E não nos iludamos: adquirir direitos hereditários traz riscos semelhantes. Afinal, quem garante que não aparecerá um filho não declarado, ou um credor que venha a tomar os bens do espólio? Portanto, insegurança jurídica não pode servir de argumento contra a lavratura do ato.

Aliás, não só a Constituição garante o espaço de liberdade privada em se tratando de direitos patrimoniais (art. 5º, II), como o próprio Código Civil permite que as partes sigam além, e façam da promessa um contrato aleatório (arts. 458 a 461). Para isso, basta que um dos contratantes assuma sozinho o risco de a condição suspensiva não se implementar. Nem é preciso imaginação: nada impede, por exemplo, que um investidor-comprador contrate com o vendedor a alienação por 60% do valor de mercado, aceitando perder tudo ou parte relevante se a partilha não acontecer; ou que seja o alienante a assumir o risco, obrigando-se a entregar outro imóvel de maior valor, que deixou em garantia, na hipótese de não cumprir sua obrigação. Havendo paridade e boa-fé, por que não?

Em resumo, são quatro distintas hipóteses: (i) sem autorização judicial, qualquer herdeiro, individualmente, pode ceder seus direitos hereditários, sem referir-se a um dos itens do monte (CC, art. 1.793, caput); (ii) também sem alvará, todos os sucessores, em conjunto, podem assinar a cessão de direitos hereditários, ainda que ela se refira a um dos bens do monte (art. 1.793, §2º), observado o direito de preferência (art. 1.794); (iii) somente com autorização judicial o espólio pode dispor de um bem (art. 1.793, §3º); e (iv) qualquer herdeiro pode, sob condições suspensiva (CC, art. 125) e resolutiva (art. 127), sem necessidade de alvará, prometer vender o imóvel, se e quando vier a tê-lo, isto é, o ato de disposição somente produzirá efeitos se a condição suspensiva se implementar, não sendo possível, antes disso, a celebração da escritura definitiva.

O assunto, claro, é polêmico. Se, por um lado, é prudente provocar a Corregedoria local, se não houver prévia manifestação sobre o tema; por outro, não se pode criar uma proibição inexistente com base numa leitura do art. 1.793, §3º, do Código Civil, em desacordo com sua real e correta finalidade: evitar a disposição atual e incondicionada do que ainda não foi partilhado.

Afinal, esse entendimento, desnecessariamente, inibe a lavratura de muitas escrituras, com prejuízo à liberdade de contratar. A tendência de toda polêmica é um dia se esvair, perder-se no passado, e tornar-se algo tão natural a ponto de nos surpreender que uma vez possa ter gerado discussão. Quem sabe não estamos diante de mais uma?”

Diante das pertinentes considerações do citado jurista, decidimos pela apresentação do presente projeto de lei, regulamentando a



situação e garantindo, conseqüentemente, aos herdeiros a possibilidade de dispor de bem herdado antes do final do inventário.

Pelo exposto, então, contamos com o apoio de nossos ilustres Pares no Congresso Nacional para a aprovação desta importante inovação em nossa legislação.

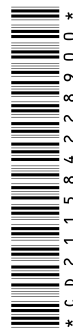
Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado CARLOS BEZERRA

2021-17242



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Bezerra
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211584228900>



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
 Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
 Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
 Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

Institui o Código Civil.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

..... PARTE ESPECIAL

..... LIVRO V DO DIREITO DAS SUCESSÕES TÍTULO I DA SUCESSÃO EM GERAL

..... CAPÍTULO II DA HERANÇA E DE SUA ADMINISTRAÇÃO

Art. 1.793. O direito à sucessão aberta, bem como o quinhão de que disponha o co-herdeiro, pode ser objeto de cessão por escritura pública.

§ 1º Os direitos, conferidos ao herdeiro em consequência de substituição ou de direito de acrescer, presumem-se não abrangidos pela cessão feita anteriormente.

§ 2º É ineficaz a cessão, pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente.

§ 3º Ineficaz é a disposição, sem prévia autorização do juiz da sucessão, por qualquer herdeiro, de bem componente do acervo hereditário, pendente a indivisibilidade.

Art. 1.794. O co-herdeiro não poderá ceder a sua quota hereditária a pessoa estranha à sucessão, se outro co-herdeiro a quiser, tanto por tanto.

PROJETO DE LEI N.º 3.093, DE 2022 **(Do Sr. José Nelto)**

Altera a Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dar nova redação aos seus artigos 108 e 1.793.

DESPACHO:
 APENSE-SE AO PL-4289/2021.

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022
(Do Sr. JOSÉ NELTO)

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dar nova redação aos seus artigos 108 e 1.793.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 108 e 1.793 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2022 (Código Civil), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a sessenta vezes o maior salário mínimo vigente no País.”

“Art. 1.793. O direito à sucessão aberta, bem como o quinhão de que disponha o co-herdeiro, pode ser objeto de cessão por escritura pública, por termo nos autos do inventário, ou escrito particular, homologado pelo juízo competente.”

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

Como se denota, o atual texto do art. 108 do Código Civil Brasileiro determina a realização da escritura pública para validar os negócios jurídicos que visam constituir, transferir, modificar ou renunciar direitos reais sobre imóveis. A obrigatoriedade, entretanto, restringe-se aos imóveis cujo valor seja superior a 30 (trinta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Todavia, compreendemos que o valor indicado se encontra defasado, porquanto, atualmente, o custo mínimo para a construção de casas populares seria de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)¹.

Deve-se levar em conta que a referida norma é datada do ano de 2002, quando o salário mínimo era de R\$ 200,00 (duzentos reais) e o poder de compra da população muito inferior ao atual. Hoje, qualquer negócio jurídico envolvendo direitos reais sobre imóveis supera, e muito, a quantia de R\$ 36.360,00 (trinta e seis mil, trezentos e sessenta reais) – equivalente a 30 (trinta) salários mínimos.

Assim, considerando que a escritura pública é um ato que gera muito custo ao particular, muito embora se reconheça a sua importância ante a segurança que é conferida ao ato perante terceiros, entendemos ser necessário majorar o valor necessário à observância do registro, para o valor correspondente a 60 (sessenta) salários mínimos, atualmente R\$ 72.720,00 (setenta e dois mil, setecentos e vinte reais).

De igual maneira, propomos a alteração ao caput do art. 1.793 do mesmo diploma legal, na medida em que se busca permitir a possibilidade de que o direito à sucessão aberta e ao quinhão que disponha o co-herdeiro possam ser objeto de cessão mediante termo nos próprios autos do inventário ou por meio de escritura particular, desde que homologada por juiz competente.

¹ <https://casaconstrucao.org/curiosidades/quanto-custa-construir-casas-populares/#:~:text=Em%20m%C3%A9dia%2C%20o%20custo%20para,volta%20de%20R%24%20105%20mil.>



Novamente, pretendemos dar ao particular interessado alternativas à obrigatoriedade de se dispender valores com escritura pública, em especial, quando o ato puder ser confirmado por outro representante do Estado: o Juiz.

Sem prejuízo das considerações acima, reconhecendo a complexidade do tema, devemos realizar audiências públicas e outros eventos necessários ao amadurecimento desta proposta.

Assim, rogo aos pares a aprovação da presente proposição.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado **JOSÉ NELTO**
(PP/GO)



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

Institui o Código Civil.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

PARTE GERAL

.....

LIVRO III
DOS FATOS JURÍDICOS

TÍTULO I
DO NEGÓCIO JURÍDICO

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

.....

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Art. 109. No negócio jurídico celebrado com a cláusula de não valer sem instrumento público, este é da substância do ato.

.....

PARTE ESPECIAL

.....

LIVRO V
DO DIREITO DAS SUCESSÕES

TÍTULO I
DA SUCESSÃO EM GERAL

.....

CAPÍTULO II
DA HERANÇA E DE SUA ADMINISTRAÇÃO

.....

Art. 1.793. O direito à sucessão aberta, bem como o quinhão de que disponha o co-herdeiro, pode ser objeto de cessão por escritura pública.

§ 1º Os direitos, conferidos ao herdeiro em consequência de substituição ou de direito de acrescer, presumem-se não abrangidos pela cessão feita anteriormente.

§ 2º É ineficaz a cessão, pelo co-herdeiro, de seu direito hereditário sobre qualquer bem da herança considerado singularmente.

§ 3º Ineficaz é a disposição, sem prévia autorização do juiz da sucessão, por qualquer herdeiro, de bem componente do acervo hereditário, pendente a indivisibilidade.

Art. 1.794. O co-herdeiro não poderá ceder a sua quota hereditária a pessoa estranha à sucessão, se outro co-herdeiro a quizer, tanto por tanto.

.....
.....

PROJETO DE LEI N.º 5.405, DE 2023

(Do Sr. Toninho Wandscheer)

Esta Lei altera o artigo 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dinamizar os contratos imobiliários.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PL-3093/2022.

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

(Do Sr. TONINHO WANDSCHEER)

Esta Lei altera o artigo 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para dinamizar os contratos imobiliários.

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º O artigo 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a duzentos e sessenta vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

§ 1º Os contratos de compra e venda e de cessão, celebrados por instrumento particular, em regime de incorporação imobiliária ou de loteamento, têm força de escritura pública e podem ser apresentados diretamente ao registro de imóveis.

2º Os contratos imobiliários firmados com pacto de alienação fiduciária, 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.

§ 3º Os extratos eletrônicos relativos a instrumentos de alienação ou de instituição de garantia envolvendo imóveis em regime de incorporação imobiliária ou de loteamento poderão ser apresentados diretamente ao Registro de Imóveis, desde que envolvam, como parte o mandatário, loteador ou incorporador e desde que tenha havido o arquivamento do contrato-padrão na forma do art. 67 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, ou art. 18, inciso VI, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. (NR)”

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



JUSTIFICAÇÃO

A proposta de alteração do art. 108 do Código Civil visa aprimorar as disposições legais relacionadas à exigência de escritura pública para a validade de negócios jurídicos envolvendo a constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis. A justificativa para essa alteração é a necessidade de adaptar o valor limite estabelecido para a obrigatoriedade da escritura pública, de modo a refletir as condições econômicas atuais e as dinâmicas do mercado imobiliário.

O valor atual de 30 salários-mínimos como limite para a obrigatoriedade da escritura pública está defasado e não reflete adequadamente os preços dos imóveis no mercado atual. Como mencionado, muitas transações imobiliárias envolvem valores muito superiores a esse limite, tornando a escritura pública desnecessária em muitos casos. A dispensa da escritura pública em transações imobiliárias de menor valor pode agilizar o processo de compra e venda de imóveis, tornando-o menos oneroso e burocrático para as partes envolvidas. Isso é especialmente importante para facilitar o acesso à moradia, sobretudo para as classes mais baixas da população.

A proposta está alinhada com as políticas públicas voltadas para a habitação, como o programa "Minha Casa, Minha Vida". A redução das taxas de juros, o aumento dos limites de renda e a ampliação dos subsídios demonstram o compromisso em tornar a aquisição de moradia mais acessível para a população de baixa renda.

A presente alteração busca alcançar os valores do programa Minha Casa, Minha vida, cujos valores de imóvel chegam até R\$ 350.000,00, de modo que 260 salários-mínimos chegam em valores aproximados ao praticado no programa Minha Casa, Minha Vida.

É importante ressaltar que a segurança jurídica das transações não será comprometida, uma vez que o contrato sempre será registrado no competente Cartório de registro de Imóveis.



Ao facilitar as transações imobiliárias, a alteração no valor limite da obrigatoriedade da escritura pública pode estimular o mercado imobiliário, impulsionando a construção e a compra de imóveis, o que, por sua vez, pode contribuir para o crescimento econômico e a geração de empregos no setor.

De igual modo, observando a tendência de incremento das transações virtuais, a produção habitacional também requer acompanhar a dinâmica dos contratos eletrônicos. Assim, propõe-se também que os extratos eletrônicos, que são os resumos dos contratos digitais, sejam enviados pelas empresas de forma a dinamizar o registro eletrônico de imóveis, com redução de custos e agilidade na aquisição da moradia, da mesma forma como hoje são feitos pelas instituições financeiras.

Portanto, a alteração proposta no art. 108 do Código Civil é uma medida que busca adequar a legislação às necessidades atuais, promovendo a eficiência nas transações imobiliárias e contribuindo para o acesso à moradia digna por parte da população. Ela é compatível com iniciativas de política habitacional e pode ter impactos positivos no mercado imobiliário e na economia como um todo.

Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado TONINHO WANDSCHEER

2023-15751



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.

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 ¹	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 ²	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 Imobiliário³.

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.**”

¹ Tabela II dos Offícios de Registro de Imóveis – São Paulo – 2024.
² Tabela do Colégio Notarial do Brasil – Seção São Paulo – 2024.
³ 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>

PROJETO DE LEI N.º 3.947, DE 2025 **(Do Sr. Jonas Donizette)**

Altera o art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, para dispensar a escritura pública nos atos e contratos de alienação fiduciária em garantia.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-3129/2024.

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

(Do Sr. JONAS DONIZETTE)

Altera o art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, para dispensar a escritura pública nos atos e contratos de alienação fiduciária em garantia.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 38.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo se aplica a pessoas físicas ou jurídicas que celebrarem atos e contratos a que se refere o Capítulo II desta Lei, não sendo privativo das entidades que operam no SFI.” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.514, de 1997, tinha por objetivo fomentar o mercado imobiliário. A Lei é dividida em três capítulos: o primeiro trata do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), o segundo, da alienação fiduciária em garantia e o terceiro, das disposições gerais. Embora relacionados, os dois primeiros capítulos tratam de temas distintos.

A Lei nº 10.931, de 2004, prevê expressamente que a alienação fiduciária em garantia pode ser constituída para a garantia das obrigações em geral. Confira-se:

*Art. 51. Sem prejuízo das disposições do Código Civil, as **obrigações em geral também poderão ser garantidas, inclusive por terceiros, por cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis,***



*por caução de direitos creditórios ou aquisitivos decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis e **por alienação fiduciária de coisa imóvel**.*

Ademais, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.514, de 1997, a alienação fiduciária não é privativa das entidades integrantes do SFI. Por isso, a redação do art. 38, ao dispensar a escritura pública como requisito essencial para a celebração de atos e contratos previstos na Lei, aplica-se tanto àqueles relacionados ao SFI, quanto aos demais, de alienação fiduciária em garantia e não associados ao sistema.

Não obstante, outra foi a interpretação acolhida pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que inseriu o seguinte texto normativo em seu Código Nacional de Normas, aprovado pelo Provimento nº 149, de 2023, com redação dada pelo Provimento nº 175, de 2024:

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:

I - as cooperativas de crédito;

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.

Parágrafo único. § 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:

I - administradoras de Consórcio de Imóveis ([art. 45 da Lei n. 11.795, de 8 de outubro de 2008](#));

II - entidades integrantes do Sistema Financeira de Habitação (art. 61, § 5º, da [Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964](#)).

§ 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](#)).



Consideramos que a alienação fiduciária em garantia é instrumento jurídico importante para a dinamização das atividades negociais, propiciando aos créditos garantia de célere execução, beneficiada pela separação patrimonial. Nesse sentido, submetê-la aos custos de emolumentos em todos os contratos que não se relacionem ao SFI contraria o interesse público. O Min. Gilmar Mendes, ao julgar o RMS nº 39.930, ressaltou que a taxa cobrada para a lavratura de escritura pública gira em torno de 2% a 3% do valor do imóvel.

Ante o exposto, consideramos inadiável consignar expressamente no texto da Lei nº 9.514, de 1997, que a opção pelo instrumento particular é aplicável a quaisquer partes que celebrem atos e contratos em que se aliene a propriedade em garantia, não se restringindo aos integrantes do SFI.

Rogo, portanto, o indispensável apoio dos ilustres pares para a aprovação do projeto que ora submeto à apreciação.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado JONAS DONIZETTE

2025-1139



**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://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9514-20-novembro1997-365383-norma-pl.html>

FIM DO DOCUMENTO