



34109283



08012.002066/2025-73



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional do Consumidor

PARECER
Nº 1/2025/CGEMM/DPDC/SENACON

PROCESSO 08012.002066/2025-73
Nº

INTERESSADO: Deputado Federal Kiko Celeguim

ASSUNTO: Provimentos CN nº 172 e nº 174, da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

EMENTA: Defesa do consumidor. Mercado imobiliário. Contratos de compra e venda de imóveis com alienação fiduciária. Relação de consumo. Aplicação dos arts. 2º e 3º do Código de Defesa do Consumidor. Forma do negócio jurídico. Art. 38 da Lei nº 9.514/1997. Interpretação restritiva. Inexigibilidade de escritura pública limitada às operações realizadas no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário e do Sistema Financeiro da Habitação. Provimentos nº 172 e nº 175 do Conselho Nacional de Justiça. Intervenção notarial. Proteção preventiva do consumidor. Crédito imobiliário. Assimetria informacional.

Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Kiko Celeguim

I. RELATÓRIO

Trata-se de manifestação técnica elaborada pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), por meio da Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado (CGEMM), em resposta ao Ofício nº 196/2025, encaminhado pelo Deputado Federal Kiko Celeguim e recebido por esta Secretaria em 24 de novembro de 2025.

No exercício das competências atribuídas à Senacon no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, em especial aquelas relacionadas à análise e ao monitoramento de práticas negociais que impactem o mercado de consumo, inclusive no setor imobiliário, a CGEMM procede ao exame das questões suscitadas.

Os contratos de compra e venda de imóveis com alienação fiduciária que envolvam ofertantes profissionais e adquirentes na condição de destinatários finais qualificam-se, nos termos dos arts. 2º e 3º do Código de Defesa do Consumidor, como relações de consumo. Tal enquadramento é reforçado pelo art. 3º, § 2º, do CDC, que expressamente inclui os bens imóveis no conceito de produto, submetendo-os ao regime jurídico daquele diploma. Nessas hipóteses, compete à Senacon avaliar a legalidade e a regularidade das práticas contratuais adotadas, inclusive no que se refere à adequação das informações prestadas aos consumidores e à observância das formas legalmente exigidas.

É a partir dessas premissas que se passa à análise das indagações formuladas.

II. FUNDAMENTAÇÃO

a) Qual é a posição da Senacon sobre a interpretação extensiva do art. 38 da lei nº 9.514/1997, que resulta na inexigibilidade de escritura pública em operações de compra e venda de imóveis com alienação fiduciária, realizadas fora do SFI e do SFH?

A Secretaria Nacional do Consumidor entende que não é juridicamente adequada a interpretação extensiva do art. 38 da Lei 9.514/1997 que resulte na inexigibilidade de escritura pública em operações de compra e venda de imóveis com alienação fiduciária realizadas fora do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

A interpretação restritiva adotada pelos Provimentos 172 e 175 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostra-se a mais consistente à luz da sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, da história legislativa da norma e da função protetiva desempenhada pela forma pública, especialmente em relações de consumo envolvendo crédito imobiliário.

Com efeito, o art. 38 da Lei 9.514/1997 deve ser interpretado conjuntamente com o art. 108 do Código Civil, que estabelece a escritura pública como requisito de validade de negócios jurídicos que envolvam direitos reais sobre bens imóveis de valor superior a 30 salários-mínimos. A faculdade excepcional de utilização do chamado “instrumento particular com efeitos de escritura pública” foi concebida historicamente para viabilizar tratamento diferenciado às operações realizadas por entidades integrantes do SFI, submetidas a regime regulatório próprio, supervisão estatal contínua e padrões técnicos específicos.

A autorização contida no art. 22, §1º, da Lei nº 9.514/1997 — que admite a contratação de alienação fiduciária por entidades não integrantes do SFI — não se projeta automaticamente sobre a forma do contrato, pois trata apenas do âmbito subjetivo da contratação, e não da disciplina formal do negócio jurídico. A confusão entre esses planos normativos conduz a uma ampliação indevida de exceção legal, em desacordo com a técnica legislativa e com a dogmática civil das formas.

Do ponto de vista da proteção do consumidor, a interpretação extensiva do art. 38, que dispensa a participação do notário, fragiliza o sistema de tutela preventiva ao suprimir a colaboração notarial em negócios de alta complexidade econômica e elevada assimetria informacional. A escritura pública não se reduz a formalidade burocrática, mas desempenha função pública essencial esclarecimento jurídico, assegurando ao consumidor informação qualificada, compreensão adequada do conteúdo contratual, controle prévio de cláusulas abusivas e verificação da regularidade jurídica do negócio, reduzindo o risco de práticas predatórias.

O argumento segundo o qual a dispensa da escritura pública promoveria redução de custos ou maior agilidade das transações desconsidera o papel sistêmico do notariado como infraestrutura institucional de confiança. A atuação do notário, interveniente imparcial e investido de fé pública, contribui para a prevenção de litígios, para a redução de fraudes, simulações e vícios de consentimento e para a estabilidade do mercado imobiliário. Os eventuais ganhos imediatos de custo ou tempo são, em regra, superados pelos custos invisíveis gerados pela insegurança jurídica, pelo aumento da litigiosidade e pela posterior judicialização de conflitos que poderiam ter sido evitados por meio do controle notarial prévio.

Nessa perspectiva, a Senaçon entende que somente entidades integrantes do SFI e do SFH — e, nos termos do Provimento 175, também os sujeitos regulados que atuam em operações conexas de securitização no âmbito do SFI — podem se valer da formalização por instrumento particular com efeitos de escritura pública, sendo a escritura pública requisito de validade para os demais casos, inclusive para operações realizadas por incorporadoras e

construtoras fora desses sistemas.

b) Qual é a posição da Senacon sobre a omissão legislativa que resulta na inexigibilidade de intervenção notarial nos contratos de compromisso de compra e venda de imóveis firmados diretamente entre consumidores e construtoras e/ou incorporadoras?

A Secretaria Nacional do Consumidor reconhece que o atual regime jurídico dos compromissos de compra e venda de imóveis celebrados diretamente entre consumidores e construtoras ou incorporadoras apresenta lacunas relevantes do ponto de vista da proteção do consumidor.

Esses instrumentos produzem efeitos patrimoniais significativos, envolvem a concessão de crédito, a assunção de obrigações de longo prazo e, não raramente, a constituição de garantias reais. Esses contratos materializam relações jurídicas que no mais das vezes se qualificam como relações de consumo, caracterizadas por acentuada assimetria informacional, vulnerabilidade técnica e econômica do adquirente e atuação profissional do fornecedor.

A ausência de intervenção notarial nesses contratos transfere integralmente para os agentes econômicos privados — nem sempre imparciais ou tecnicamente preparados — a tarefa de controle jurídico, de verificação da legalidade das cláusulas e de adequada formação da vontade do consumidor. Essa dinâmica aumenta a exposição a riscos complexos, favorece adoção de cláusulas abusivas, compromete a transparência contratual e fomenta a multiplicação de litígios, com impactos negativos sobre a confiança no mercado imobiliário.

Tal dinâmica contraria a lógica preventiva do CDC, especialmente após as alterações introduzidas pela Lei 14.181/2021, que reforçou deveres de informação, esclarecimento e aconselhamento no âmbito do crédito ao consumidor.

A escritura pública, nesse contexto, não é mera formalidade, mas infraestrutura promotora de segurança jurídica. Seu emprego é particularmente relevante no contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais e assimetrias informacionais, e funciona como barreira efetiva contra práticas abusivas e predatórias e como instrumento de proteção do consumidor.

Diante desse quadro, a Senacon entende que a valorização da intervenção notarial nos contratos imobiliários firmados com consumidores é compatível com os princípios constitucionais da defesa do consumidor e da função social da propriedade, bem como com as diretrizes de crédito responsável e prevenção do superendividamento introduzidas no CDC pela Lei 14.181/2021.

Eventual aprimoramento legislativo sobre o tema deve caminhar no sentido de reforçar os mecanismos públicos de tutela preventiva, entre os quais se destaca a atividade notarial. O notariado pode desempenhar um papel relevante na estrutura do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Enquanto o atual arcabouço legal não for aperfeiçoado, a interpretação restritiva do art. 38 da Lei 9.514/1997 e a valorização da escritura pública nas operações imobiliárias constituem medidas coerentes com a Constituição Federal, e especialmente com os arts. 5º, XXXII, e 170, V, que consagram a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado manifesta-se nos termos acima, para os fins que entender cabíveis a Secretaria Nacional do Consumidor.

É o parecer.

DANIEL AMARAL NUNES CARNAÚBA

Coordenador-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Amaral Nunes Carnaúba, Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em 19/12/2025, às 17:08, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **34109283** e o código CRC **42532155**

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.