

# O protagonismo dos cartórios extrajudiciais para a efetividade da execução de garantia fiduciária de bem imóvel prevista na Lei nº 9.514/97

Felipe Banwell Ayres <sup>1</sup>

## 1. Introdução

Neste ano, a Lei nº 9.514/97, que introduziu no ordenamento jurídico o procedimento da execução extrajudicial de créditos imobiliários garantidos por alienação fiduciária, completou vinte cinco anos de vigência.

Como se extrai do enunciado do art. 22 da Lei nº 9.514/97, o instituto da alienação fiduciária é definido como “o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel”.

O interessante conceito de propriedade fiduciária não era novidade no Brasil<sup>2</sup>, contudo, por motivo da grave crise do mercado imobiliário da década de 80, que duramente impactou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), foi somente com a Lei nº 9514/97 que o instituto fora introduzido às operações de crédito imobiliário.

Nesse sentido, o cenário econômico nacional e a alienação fiduciária – ao criarem eficiente sistema de recuperação de crédito – permitiram, em conjunto, um *boom* no mercado imobiliário brasileiro, barateando o custo de crédito para milhares de famílias que buscam o dito “*sonho brasileiro da casa própria*”, tal como pretendido pelos idealizadores da Lei nº 9.514/97<sup>3</sup>.

Em retrospecto, embora não previsto pelos idealizadores do texto legislativo, pode-se apontar que o procedimento extrajudicial de créditos imobiliários da lei em questão também contribuiu para não agravar as mazelas decorrentes do fenômeno da *hiperjudicialização*, representado pelos mais de 70

---

<sup>1</sup> Advogado. Pós-graduando em Direito Imobiliário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO).

<sup>2</sup> CHALUB, Melhim Namem. *Alienação fiduciária de bens imóveis*. 20 anos de vigência. Editora Thomson Reuters. Rio de Janeiro. 2018, p. 2.

<sup>3</sup> Dados extraídos da Exposição de Motivos do PL nº 3.242/97, transformado na Lei nº 9.514/97: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=210942>. Acesso em 14.11.2022.

milhões de processos em tramitação no Brasil<sup>4</sup>. Ganham os devedores, credores, o Poder Judiciário e a sociedade brasileira.

Não causa surpresa, portanto, dados no sentido de que atualmente mais de 90% das operações de garantia de créditos imobiliários são realizadas por meio de alienação fiduciária. Em comparação, os números apontam que atualmente somente 6% das operações de crédito utilizam-se do instituto da hipoteca<sup>5</sup>. A discrepância entre esses dados permite concluir que se mostraram acertados os prognósticos dos idealizadores da Lei nº 9.514/97.

Há que se reconhecer, contudo, que a aceitação do procedimento extrajudicial de alienação fiduciária de bem imóvel não foi simples. Como ocorre no Brasil com textos legislativos que introduzem medidas de *desjudicialização*, o procedimento da execução extrajudicial de créditos imobiliários fora recepcionado à época com críticas e desconfiança por parte da comunidade jurídica<sup>6</sup>. Além disso, há os que clamam por suscitar inconstitucionalidade total ou parcial da iniciativa, o que persiste até os dias atuais<sup>7</sup>.

Deve-se também conceder que a Lei nº 9.514/97, que fora objeto de segundas alterações desde sua promulgação, necessita de reformas em importantes pontos, como nos relativos aos procedimentos de atos executivos. Conforme amplamente noticiado pela imprensa especializada, esses e outros pontos são objeto de debates no âmbito do Congresso Nacional, por meio do PL nº 4.188/2021 (recentemente aprovado com alterações pela Câmara dos Deputados), iniciativa legislativa também conhecida como o “Marco Legal das Garantias”, cujos tópicos ali tratados, por fugirem do limitado escopo deste texto, não serão aqui examinados.

Ainda assim, neste quase um quarto de século de vigência da virtuosa lei, que revolucionou o sistema de garantia imobiliária, a despeito da existência de

---

<sup>4</sup> Como aponta o Relatório “Justiça em Números” do CNJ: [cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf](http://cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf). Acesso em 15.11.2022.

<sup>5</sup> Dados extraídos da Exposição de Motivos do Anteprojeto do PL 4.188/2021 (recentemente aprovado com alterações pela Câmara dos Deputados” – <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>. Acesso em 15.11.2022.

<sup>6</sup> CHALUB, Melhim. op. cit. p. 2.

<sup>7</sup> O STF, no ano passado, por sete votos a cinco, julgou constitucional o Decreto-Lei nº 76/66, que regulamenta a execução extrajudicial de dívida hipotecária (Tema 249). Além disso, o STF deverá julgar ainda neste ano o REExt nº 860631/SP, que questiona a constitucionalidade do procedimento de alienação extrajudicial previsto na Lei nº 9514/97 (Tema 982). Confia-se que o STF – desta vez por quórum mais expressivo - rejeitará a alegação de inconstitucionalidade da indigitada lei.

pontos a serem reparados, é indiscutível a efetividade<sup>8</sup> e os benefícios da lei até este momento.

## **2. O protagonismo dos serviços extrajudiciais para o funcionamento da lei**

Visto que a introdução do procedimento extrajudicial de alienação fiduciária de bem imóvel foi majoritariamente positiva no Brasil, sendo um procedimento de jurisdição voluntária com alto grau de efetividade, este articulista acredita que o sucesso da Lei nº 9.514/97 decorre diretamente do amplo protagonismo conferido aos cartórios extrajudiciais para prática de atos essenciais ao melhor desenvolvimento do procedimento da execução extrajudicial de bem imóvel.

A responsabilidade dos agentes envolvidos nesse tipo de transação é elevada, relevando-se um acerto do legislador delegar importantes funções aos titulares de serventias extrajudiciais, no caso, os registradores e tabeliões.

Esses possuem um alto nível de preparo, eis que a exigência de ingresso por meio de rigorosa prova permite a realização de serviço extrajudicial de qualidade, aperfeiçoado por quase dois séculos de intenso estudo jurídico no país.

Em reforço, aponta-se que há rigorosa fiscalização por parte do Poder Judiciário com relação aos atos praticados pelos tabeliões, registradores e seus prepostos, que podem ser pessoalmente responsabilizados nas esferas penal, civil e administrativamente por danos causados no exercício de suas funções (arts. 31 e seguintes de Lei dos Cartórios Extrajudiciais).

Ademais, as Corregedorias Gerais de Justiça dos tribunais pátrios (CGJs) e a Corregedoria Nacional de Justiça, esse último órgão pertencente ao CNJ, regularmente editam atos normativos, que podem ter efeitos vinculantes, dispondo acerca de procedimentos a serem adotados pelos delegatários titulares de serventias cartorárias. Esses, em casos de dúvidas acerca do correto procedimento a ser adotado, podem formular consultas específicas aos referidos órgãos de controle.

Por fim, as práticas cartorárias atualmente recebem relevantes contribuições da sociedade civil, como exemplificado nas dezenas de enunciados aprovados pela

---

<sup>8</sup> Para precisa definição dos conceitos de vigência, vigor, eficácia e efetividade da norma, verificar: OLIVEIRA, Carlos Elias e COSTA-NETO, João. *Direito Civil*, Volume Único. Editora Método. Brasília, 2022. p. 8.

1ª Jornada de Direito Registral e Notarial, promovido pelo Conselho da Justiça Federal (CJF) no início de 2022.

Atualmente existem sete titularidades de serviços notariais e de registro, consoante previsto no art. 5º da Lei nº 8.935/94 (Lei dos Cartórios Extrajudiciais). Conquanto cada serventia possua função específica, algumas dessas guardam especial relevo para a efetividade do procedimento extrajudicial de alienação fiduciária de bem imóvel, conforme será visto na sequência.

## **2.1 Os cartórios de registros de imóveis**

Nos termos do art. 23, *caput*, da Lei nº 9.514/97, a alienação fiduciária será devidamente constituída após o registro do instrumento de alienação fiduciária na matrícula do imóvel, ato exclusivo do cartório de registro de imóveis. Esse protagonismo dos cartórios de registro de imóvel é esperado, eis que o art. 169 da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), por força do art. 236 da Constituição da República, determina que serão concentrados exclusivamente nos (competentes) cartórios de imóveis todas as averbações e registros imobiliários.

Portanto, a parte interessada no registro deverá *prenotar* o instrumento de alienação fiduciária na matrícula do imóvel, que passará por rigorosa análise por parte do cartório de imóveis. Esse só procederá ao registro em caso de atendimento das exigências legais, com o poder-dever de suscitar dúvida, formular exigência ou negar o registro (art. 146 e ss. da Lei de Registros Públicos).

O cuidadoso exame da prenotação, por vezes, frustrante ao interessado, evita erros por imperícia, como, por exemplo, a constituição de alienação fiduciária sem atender aos requisitos legais. Serve também para impedir eventuais fraudes a credores e à lei, cumprindo anotar que os tabeliães possuem a obrigação legal de comunicarem transações com indícios de crime à polícia judiciária, sob pena de responsabilidade pessoal por danos ocorridos.

Ademais, confere-se publicidade ao instrumento de alienação fiduciária com o registro do gravame na matrícula do imóvel, sendo possível receber em poucos dias úteis certidão eletrônica requerida pela *internet*, o que será possível para todo território nacional com a introdução do Serviço Eletrônico de Registros Públicos (SERP), criado pela Lei nº 14.382/22. Desse modo, reduz-se as hipóteses de fraudes à execução e contra credores, conferindo maior proteção aos credores de

todas as naturezas e à segurança jurídica. Em um país de constantes incertezas, a (relativa) segurança trazida pelos registros concentrados nos cartórios de imóveis é notícia a ser comemorada.

Os cartórios de registros de imóveis também exercem a vital função de efetivar a transmissão fiduciária na matrícula do imóvel ao devedor fiduciante, quando da quitação plena da dívida contratualmente estipulada (artigo 167, I da Lei de Registros Públicos). Desse modo, após a apresentação do termo de quitação por parte do credor fiduciário, o oficial do Registro de Imóveis averbará o seu cancelamento na matrícula do imóvel (art. 25, § 2º da Lei nº 9.514/97, e Lei 6.015/73, artigo 221, II), averbando, em seguida, caso comprovado o recolhimento do imposto de transmissão de bens intervivos (ITBI), a propriedade plena do devedor fiduciante, que se tornará o proprietário do imóvel.

Contudo, o ato de maior impacto e complexidade praticados pelos cartórios de registro é constituir em mora o devedor fiduciante, por meio de notificação extrajudicial, para pagamento da dívida e demais encargos, sob pena de consolidação da propriedade fiduciária em nome do credor fiduciário, nos termos do art. 26 da Lei nº 9.514/97. O pagamento será feito no próprio registro de imóveis no prazo de três dias, que comunicará ao credor fiduciário a quitação do débito em mora, exonerando o devedor de sua obrigação, e permitindo a consolidação da propriedade em sua titularidade, evitando a resolução motivada por justo motivo por parte do credor fiduciário.

Cabe anotar que a intimação prevista deve conter informações precisas, sob pena de nulidade do procedimento, aumentando a responsabilidade do oficial de Registro de Imóveis. Assim, deve a missiva conter, nos termos do art. 26, §1º da Lei nº 9.514/97, os seguintes itens: “*i*) valor das prestações vencidas e as que vencerem nos quinze dias subsequentes à data da intimação, dentro dos quais é possível a purgação da mora pelo devedor fiduciante; *ii*) juros convencionais, penalidades e outros encargos contratualmente estabelecidas, encargos legais; *iii*) despesas de cobrança e para a intimação do devedor fiduciante”.

Trata-se de ato suma importância no âmbito do procedimento extrajudicial, que foi tratado pela Quarta Turma do STJ, no julgamento REsp nº 1.172.025/PR, de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão:

“É de assinalar que a lei de regência da alienação fiduciária (Lei n. 9.514/1997) exige que a formalidade de notificação (e diversos atos decorrentes) ocorra por oficial do Registro de Imóveis. Isso porque os agentes públicos de serventias extrajudiciais são dotados de fé pública - velam justamente pela autenticidade e segurança dos atos e negócios jurídicos, dando publicidade e eficácia a eles tendo atribuição de alta relevância efetuar notificações quando não exigida intervenção judicial”<sup>9</sup>.

No caso de inadimplemento do devedor fiduciante, o RGI consolidará em favor do credor fiduciário da propriedade fiduciária. Esse, portanto, decorridos três dias após o prazo de quinze dias para a purgação da mora, deverá requerer ao oficial do RGI que realize a consolidação da propriedade.

Ao credor fiduciário, como se sabe, uma vez consolidada a propriedade em seu nome, também caberá promover leilão público, no prazo de 30 dias, prazo este contado da data do registro ao mencionado § 7º do art. 27 da Lei nº 9.514/97, como determina o artigo § 2º-B do mesmo art. 27 do referido diploma legal. Mas não é só: a exemplo da notificação extrajudicial prevista ao art. 26, § 1º da multicitada Lei nº 9.514/97, o credor fiduciário deve promover notificação para fins de ciência do devedor da realização e data do leilão público deve seguir indispensáveis formalidades, sob pena de nulidade do certame<sup>10</sup>.

No complexo âmbito de transações imobiliárias, sabe-se que os cartórios de imóveis exercem ainda outras funções específicas, que fogem o limitado escopo deste trabalho, que optou por listar as principais funções do cartório de registro de imóveis no procedimento extrajudicial ora estudado.

## 2.2 Os cartórios de títulos e documentos

Conquanto a sistemática do procedimento de alienação fiduciária confere aos cartórios de imóveis destacado protagonismo, há também relevante contribuição dos cartórios de títulos de documentos. Há dois principais argumentos nesse sentido.

---

<sup>9</sup> REsp nº 1.172.025/PR, Min. Rel. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 7.10.14.

<sup>10</sup> A jurisprudência do STJ é pacífica ao entender pela nulidade do certame em caso de ausência de notificação do devedor quanto à data do leilão público: "nos contratos de alienação fiduciária regidos pela Lei nº 9.514 /97, ainda que realizada a regular **notificação** do devedor para a purgação da mora, é indispensável a sua renovação por ocasião da alienação em hasta extrajudicial" – STJ, AREsp nº 1.032.835/SP, Min. Rel. Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 22.03.17.

O primeiro é a relevante contribuição dos cartórios de títulos e documentos na crucial etapa de intimação do devedor fiduciante para purgação de sua mora, que foram ressaltadas no capítulo anterior. Ainda assim, confira-se os ensinamentos contidos no acórdão do REsp nº 1.906.475/AM, de relatoria da Min. Nancy Andriahi, julgado pela 3ª Turma do STJ:

“A intimação pessoal, por sua vez, pode ser realizada de 3 maneiras: i) por solicitação do Oficial de Registro de Imóveis; ii) por oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la; ou iii) pelo correio, com aviso de recebimento, sendo essa a melhor interpretação da norma contida no art. 26, § 3º, da Lei 9.514/97”<sup>11</sup>.

Conclui-se, portanto, que a Lei nº 9.514/97, em prestígio aos cartórios extrajudiciais, lhes conferiu duas dessas possibilidades de intimação pessoal. Nesse sentido, a vanguardista legislação dotou de fé pública esses atos de intimação pelos oficiais de cartório, que são praticados pelo serviço estatal de postagem (leia-se: os Correios) e os oficiais de justiça.

E foi por essa *ratio* que o STJ fixou entendimento repetitivo no sentido de que “A notificação extrajudicial realizada e entregue no endereço do devedor, por via postal e com aviso de recebimento, é válida quando realizada por cartório de títulos e registros de documentos de outra Comarca, mesmo que não seja aquele do domicílio do devedor” (Tema nº 530).

### **2.3 Os cartórios de protesto de títulos e os cartórios de notas**

A despeito de exercerem um papel secundário, pode-se apontar a importante função dos cartórios de protesto que, no âmbito da alienação fiduciária, atestam, por fé pública, a prova da inadimplência da obrigação originada no instrumento de alienação fiduciária celebrado.

Em vista do dispositivo no art. 26 da Lei nº 9.594/97, a prova da inadimplência do devedor fiduciante por meio do protesto é facultativa. Contudo, ao credor diligente, em vista das peculiaridades de cada caso, poderá ser benéfico o atestado cartorário de inadimplência do devedor, cujos custos são relativamente baixos.

---

<sup>11</sup> STJ, REsp nº 906475, relatoria da Min. Nancy Andriahi, 3ª Turma do STJ, j. 8.8.2021.

Em necessária nota, cabe destacar que a confiança no serviço dos cartórios de protesto é atestada no Projeto de Lei Ordinária nº 6.204/2019 (PL nº 6.204/19), apresentado pela (ex) Senadora da República Soraya Thornicke (PSL-MS)<sup>12</sup>. Doutrina de peso, exemplificada nos ensinamentos dos Professores Carlos E. Elias, Humberto Theodoro Júnior e Flávia Pereira Hill, se manifestou em favor da iniciativa, tecendo considerações quanto à solidez dos serviços extrajudiciais que se aplicam à hipótese deste ensaio.

Em nota final, pode-se ainda mencionar a contribuição dos cartórios de notas. Ora, conquanto seja facultativa a celebração do contrato de alienação por escritura pública, o art. 108 do Código Civil exige que seja lavrado por escritura pública imóveis de vulto superior a 40 salários-mínimos, que aponta a essencialidade desta serventia extrajudicial para funcionamento do sistema de alienação fiduciária de bem imóvel.

### **3. Conclusão**

Como visto, as leis especiais que regem a matéria conferem especial protagonismo aos cartórios extrajudiciais para realização do procedimento de alienação fiduciária de bem imóvel.

É de se refletir a imensa insegurança e as seguidas injustiças que seriam causadas em caso de baixa formalidade para a prática de determinados procedimentos essenciais ao adequado funcionamento do sistema, como a notificação do devedor para purgação da mora, exemplo citado neste trabalho. Proliferariam ações anulatórias, rescisórias e indenizatórias no Poder Judiciário, com imenso prejuízo ao sistema da alienação fiduciária de bem imóvel extrajudicial e à sociedade.

Assim, o interessante procedimento de excussão de garantia imobiliária extrajudicial deve respeitar as garantias constitucionais do devido processo legal e ampla defesa, sob pena de decretação de nulidade de todo procedimento. Afinal, não se trata de assunto trivial, mas da aquisição de imóvel, possivelmente o

---

<sup>12</sup> Em síntese, a projeto de alteração legislativa propõe a desjudicialização da execução civil, e concede aos tabeliães as funções de agente de execução, a quem caberia realizar os atos de citação, penhora e expropriação, entre outras atribuições descritas ao artigo 4º do PL nº 6.204/19.



investimento de maior vulto na vida do homem médio, tendo assento constitucional os direitos à moradia e à propriedade.

Não se defende, contudo, que os cartórios extrajudiciais estejam imunes a críticas. Como dito, há relevantes mudanças a serem implementadas à lei e aos procedimentos, que não foram tratadas neste trabalho, mas certamente serão combatidos (ao menos, em parte) com a aprovação do citado “Marco Legal das Garantias”.

A par dessas considerações, a maior garantia de segurança ao procedimento do sistema extrajudicial é a possibilidade controle judicial prévio e posterior pelo Poder Judiciário, como apontam as considerações feitas pelo Humberto Theodoro Júnior ao afastar críticas ao citado PL nº 6.204/19:

“A nenhum pretexto, enfim, se pode ter a execução desjudicializada como uma ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça. É que os agentes executivos somente se encarregam dos atos executivos, de modo que os eventuais embargos e impugnações ao direito do exequente e aos atos praticados pelos referidos agentes são sempre submetidos à decisão de um juiz togado <sup>13</sup>.

Desse modo, exigências como as que introduzidas pela Lei nº 9514/97, não devem ser encaradas como desnecessárias formalidades e gasto adicional. Afinal, o que pode parecer responsabilidade para uma parte, representa maior segurança à outra parte.

Por fim, cabe anotar que esse deliberado diálogo das fontes, a exemplo da Lei da Arbitragem e da Lei de Divórcio Extrajudicial, está em linha com atualíssima tendência de desjudicialização no Brasil para o aprimoramento da prestação jurisdicional do país, e atualmente inspira outras promissoras iniciativas, como o citado PL nº 6.204/19, que propõe a desjudicialização da execução civil.

Buscou se demonstrar neste breve ensaio que, ainda que existam pontos a serem reparados, e natural resistência de parte da comunidade jurídica, é indiscutível a efetividade do procedimento até este momento, o que se dá, em grande parte, em virtude do entrelaçar entre os serviços extrajudiciais e a garantia

---

<sup>13</sup> JÚNIOR, Humberto Theodoro. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em 6.12.2022.

fiduciária de bem imóvel, que confere segurança jurídica às etapas previstas na Lei nº 9.514/97.