



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

MELISSA RONCONI DE OLIVEIRA

**DA CORROSÃO PATRIMONIAL AOS DESPEJOS: OS LIMITES DO FINANCIAMENTO
NO COMBATE DO PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL**

CAMPINAS

2021

MELISSA RONCONI DE OLIVEIRA

**DA CORROSÃO PATRIMONIAL AOS DESPEJOS: OS LIMITES DO
FINANCIAMENTO NO COMBATE DO PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Econômico, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientadora: Mariana de Azevedo Barretto Fix

Coorientadora: Luciana de Oliveira Royer

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELA ALUNA MELISSA RONCONI DE
OLIVEIRA, ORIENTADA PELA
PROFESSORA MARIANA DE AZEVEDO
BARRETTO FIX E COORIENTADA PELA
PROFESSORA LUCIANA DE OLIVEIRA
ROYER

CAMPINAS

2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

Ol4c Oliveira, Melissa Ronconi de, 1991-
Da corrosão patrimonial aos despejos : os limites do financiamento no combate do problema da moradia no Brasil / Melissa Ronconi de Oliveira. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Mariana de Azevedo Barretto Fix.
Coorientador: Luciana de Oliveira Royer.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Habitação - Financiamento. 2. Inadimplência (Finanças). 3. Leilões. 4. Ação de despejo. 5. Alienação fiduciária. I. Fix, Mariana de Azevedo Barretto, 1970-. II. Royer, Luciana de Oliveira. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: From real value erosion to evictions : the limits of long-term onerous financing in combating housing shortage in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Housing subsidies

Default (Finance)

Auctions

Ejectment

Fiduciary lien

Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Titulação: Doutora em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Mariana de Azevedo Barretto Fix [Orientador]

Maria Helena Lavinias de Moraes

Everaldo Santos Melazzo

Jeroen Johannes Klink

Claudia Maria de Magalhães Eloy

Data de defesa: 15-10-2021

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-4543-8335>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/7370173412251652>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

MELISSA RONCONI DE OLIVEIRA

**DA CORROSÃO PATRIMONIAL AOS DESPEJOS: OS LIMITES DO FINANCIAMENTO
NO COMBATE DO PROBLEMA DA MORADIA NO BRASIL**

Prof^a. Dra. Mariana de Azevedo Barretto Fix - orientadora

Prof^a. Dra. Luciana de Oliveira Royer – coorientadora

Defendida em 15/10/2021

COMISSÃO JULGADORA

Profa. Dra. Mariana de Azevedo Barretto Fix - PRESIDENTE
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Maria Helena Lavinias de Moraes
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Dra. Claudia Maria de Magalhães Eloy
Universidade de São Paulo (USP)

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

AGRADECIMENTOS

Nas folhas finais de um caderninho guardo, há anos, a lista daqueles a quem devia um espaço nesta seção da minha tese. Ainda que, com isso, buscasse minimizar as indevidas ausências, estou certa de que muitos outros contribuíram, das mais diversas formas, para que esta tese pudesse ser finalizada.

Entre 2015 e 2016, quando muitos dos fenômenos aqui tratados ainda não se revelavam, as inúmeras conversas de corredor com a Flávia Ferreira e com o Arthur Monte Cardoso foram essenciais para que o projeto desta tese fosse elaborado. Agradeço também à Beatriz Miotto, pelas conversas sobre o projeto e sobre os rumos da minha trajetória na pesquisa.

Ao professor Dari, que sempre me acolheu e orientou desde a graduação, me dando as mais valiosas lições sobre metodologia científica. Foi com ele que consegui reconhecer que eram as dores dos brasileiros, fruto de tão profundas desigualdades, as que me motivavam ao estudo da economia. Professor, carregue suas lições comigo e as replico, na medida que posso, com meus alunos. Obrigada.

Agradeço a todos os entrevistados que contribuíram imensuravelmente para que este trabalho pudesse avançar, especialmente a Teotonio Costa Rezende, que sanou dúvidas e compartilhou experiências dos seus longos anos de experiência no crédito imobiliário. Sem as amigas Maya, Lúcia e Camis as entrevistas não teriam sido tão bem transcritas. Agradeço à minha família, especialmente minha mãe, Maria, e meu irmão, Matheus.

Agradeço à professora Luciana Royer, que, animada com o tema, topou assumir a coorientação deste trabalho em um momento que predominava a insegurança com o tema e com as hipóteses de pesquisa.

À Bárbara, professora de redação que ajudou com a revisão do trabalho, acolhendo minhas inseguranças com a escrita. À Susanne Soederberg, pela abertura e pelas conversas, que foram de grande ajuda para esta tese.

Aos professores Everaldo e Bruno de Conti, que, como banca de qualificação, deram valiosas contribuições ao trabalho. Agradecimento especial ao professor Everaldo, cujo convite para participação em seu grupo de estudos acrescentou muito à minha formação ao longo de 2020. A Claudia Eloy, Everaldo Melazzo, Jeroen Klink e Lena Lavinias pelo valoroso debate e todos os apontamentos na defesa.

“Vou aprender a ler pra ensinar meus camaradas”: a todos meus alunos nesses anos, que me ensinam, cotidianamente, a ser professora. Especialmente aos meus alunos de Matemática Financeira e de Economia que me fazem sempre recordar que de nada adiantam palavras difíceis para narrar processos concretos, que vivemos todos em nosso cotidiano. A educação há de ser libertadora, voem!

À minha orientadora, Mariana Fix. Às conversas com o professor Maciel. Aos colegas dos cursos de Perícia Econômica do Corecon-SP, em especial ao professor Pedro Afonso Gomes que, com a farta experiência em seus pareceres como economista em disputas judiciais, contribuiu muito para este trabalho.

Às amigas Stella, Marília, Maya, Flá, Ana, Carol e Juh. Às “Fridinhas”: Bia, Beth e Letícia. Todas, cada uma a seu modo e em seu momento, foram fundamentais. Obrigada pelas alegrias e pelo acolhimento aos inúmeros lamentos: acabou, meninas! Ao Pedro, cuja identidade carapicuibana uniu nossas jornadas desde seu primeiro dia na Unicamp.

A Carlos Penha, ouvinte de tantas lamúrias, sempre com valiosos conselhos de alguém que já tinha passado pelo doloroso processo de escrita de uma tese. Pelos mesmos motivos agradeço também a Luís Maurício.

Aos amigos da “Lotação Las Vegas”: Patrícia e Agenor, colegas de magistério, amigos de muitas risadas nas inúmeras caronas em Celtas e Corsas, nas tantas vezes que cruzamos a cidade para lecionar. Aos colegas professores, especialmente à Joelma Ribeiro com quem, na loucura dos nossos projetos interdisciplinares, aprendi muito sobre redação científica.

Um mega obrigada àqueles que encontraram um tempo para ler, revisar e sugerir valiosas alterações para os capítulos da tese. Stella, Carlos, Júlia, Beth e Agenor: muito, muito, muito obrigada!

Obrigada também a todos os funcionários da secretaria de pós-graduação do IE/UNICAMP. Meu agradecimento também aos funcionários do CEDOC, especialmente à Alexandra, que respondeu, prontamente, às mais diversas perguntas. Agradeço à Capes pelo financiamento à essa pesquisa.

Encerro aqui uma jornada que soma doze anos de ininterrupto estudo da Ciência Econômica. Agradeço àquela menina que, corajosa, um dia sonhou que poderia ser economista. Lamentava o caos urbano dentro de inúmeros ônibus e trens, doída pela falta de direito à cidade muito antes de saber quem era Lefebvre. Leu muito, sofreu muito, passou por grandes

humilhações, teve que ouvir, reiteradamente, que a Universidade não era pra ela, mesmo já sentada nas cadeiras da faculdade. Apesar de tudo, ela resistiu. É ela quem escreve esta tese, sonhando que as meninas e meninos do Brasil de hoje possam ter uma casa, dentro da qual possam crescer e sonhar.

A todos que lutaram para permitir que essa menina pudesse chegar até aqui, a todos que ainda continuaremos lutando para que todos os brasileiros possam alcançar seus sonhos.

*Daqui não saio
Daqui ninguém me tira!
Onde é que eu vou morar?
O senhor tem paciência de esperar
Ainda mais com quatro filhos,
Onde é que vou parar?
Sei que o senhor
Tem razão de querer
A casa pra morar,
Mas onde eu vou ficar?
Nesse mundo ninguém
Pede por esperar,
Mas já dizem por aí
Que a vida vai melhorar*

*Marchinha do Carnaval de 1949
Paquito e Romeu Gentil*

*Há tanto tempo eu não tenho onde morar
Se é chuva, apanho chuva
Se é sol, apanho sol
Francamente pra viver nessa agonia
Eu preferia ter nascido caracol
Levava minha casa nas costas muito bem
Não pagava aluguel nem luvas a ninguém
Morava um dia aqui, o outro acolá*

*Marchinha do Carnaval de 1950
Quatro Ases e um Coringa*

RESUMO

Há quase um século, o Brasil vem adotando sucessivas políticas de habitação pautadas na concessão de financiamento de longo prazo para aquisição de imóvel próprio. Desde os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) até o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), há, entretanto, continuidades e rupturas na forma de financiar a moradia. A literatura tem avançado no estudo da oferta de crédito, mas há uma lacuna quanto aos desafios do carregamento destes passivos no tempo. Como o prazo de amortização do financiamento imobiliário pode passar de três décadas, mudanças na conjuntura econômica podem impactar a capacidade de adimplência dos mutuários.

As experiências históricas indicam que existem limites estruturais para o financiamento oneroso de longo prazo resolver as carências habitacionais no Brasil, hipótese defendida neste trabalho. Para tanto, a tese analisa a concessão do crédito habitacional, dividida em três etapas: antes da correção monetária, quando o desafio era a corrosão patrimonial dos *fundings*; outra após a correção monetária, quando a hiperinflação e o arrocho salarial causaram enormes desequilíbrios contratuais; e, por fim, uma última após a incorporação da alienação fiduciária como instrumento de garantia do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), inclusive durante o *boom* imobiliário dos anos 2000 e no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A tese examina os desafios enfrentados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e da Fundação Casa Popular (FCP) frente à aceleração da inflação, bem como a adoção da correção monetária em 1964. Discute, ainda, a formação dos desequilíbrios contratuais do Banco Nacional da Habitação (BNH) e sua gestão por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). A incorporação das dívidas privadas dos mutuários do BNH pelo Estado configurou um subsídio implícito e futuro, que onerará o Tesouro ao menos até 2027.

Ao final, a tese apresenta um panorama do endividamento e da inadimplência no crédito imobiliário brasileiro atual, dentro e fora do PMCMV. Os números de execução da garantia nos imóveis do Programa, obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, são apresentados e é levantada a hipótese da existência de um processo de dupla espoliação que atinge os tomadores de crédito habitacional sob a garantia fiduciária. A tese termina com a exposição da narrativa dos agentes do “mercado de despejo”: leiloeiros, advogados, oficiais de justiça, depositários e investidores foram ouvidos sobre a forma como está estruturado o leilão de imóveis, um mercado secundário essencial para garantir a liquidez do imóvel.

Em síntese, o objetivo da tese é, a partir da experiência histórica, discutir os limites do financiamento oneroso de longo prazo como estratégia para resolver o problema da moradia no Brasil. Sem resolver os problemas estruturais que assolam uma economia subdesenvolvida, entraves relacionados à dinâmica macroeconômica impõem desafios à gestão dos contratos. Por um lado, ao olhar para o passado, podemos constatar os problemas que assolaram as políticas de crédito anteriores. Por outro, a partir da análise da regulamentação vigente esta tese permite questionarmos: conseguirão os mutuários do *boom* imobiliário e do PMCMV quitarem suas dívidas e tornarem-se, enfim, proprietários?

Palavras-chave: Despejos; Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); FCVS; FGHab; Financiamento habitacional; Endividamento; Inadimplência; Leilão; Leilão Extrajudicial; Alienação Fiduciária; Habitação.

ABSTRACT

For almost a century, Brazil has adopted successive housing policies based on granting long-term financing for the purchase of homes. However, from the Retirement and Pensions Institutes (*Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP*) to the My House My Life Program (*Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV*) there have been continuities and ruptures in the forms of financing. The literature has advanced in studying the supply of credit, but there is gap as to the challenges involved in carrying these liabilities over time. Because the amortization period of real estate financing can surpass three decades, changes in the economic setting may impact home buyers' ability to pay.

Historical experience shows that there exist structural limits to the capacity of onerous long-term financing to meet Brazil's housing needs, a hypothesis espoused here. To this end, the thesis analyzes the granting of housing credit in three stages: before the advent of "monetary correction", when the challenge was the erosion of the real value of the funding; after "monetary correction", when hyperinflation and wage squeezes brought about enormous contractual imbalances; and lastly, after the incorporation of fiduciary lien as a guarantee for the Financial System for Housing (*Sistema Financeiro da Habitação – SFH*), which characterized the real estate boom of the 2000s and the My House My Life Program (PMCMV).

The thesis examines the challenges faced by the Retirement and Pensions Institutes (IAP) and the People's House Foundation (*Fundação Casa Popular – FCP*) with the advent of higher inflation, as well as the adoption of "monetary correction" in 1964. Further, it discusses the formation of the contractual imbalances of the National Housing Bank (*Banco Nacional da Habitação – BNH*) and their management via the Wage Variation Compensation Fund (*Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS*). The incorporation of the private debts of BNH borrowers meant an implicit and future subsidy, which will encumber the Treasury at least until 2027.

Lastly, the thesis presents an overview of current indebtedness and delinquency in Brazilian real estate credit, within and without PMCMV. Forfeiture figures for PMCMV homes obtained through the Access to Information Law are presented and discussed, and a hypothesis is raised as to the existence of a process of double despoilment of housing credit borrowers under fiduciary lien. The thesis concludes with an account of the narrative of "eviction market" agents: auctioneers, lawyers, court officials, depositaries and investors were heard about the

way in which real estate auctions are structured, a secondary market that is essential in ensuring a property's liquidity.

In sum, the aim of the thesis is to discuss, on the basis of historical experience, the limits of long-term onerous financing as a strategy to solve Brazil's housing problem. Given that the structural problems that plague an under-developed economy went unsolved, stumbling blocks related to the macroeconomic dynamic imposed challenges to the management of contracts. On the one hand, by looking to the past we are able to ascertain the problems that befell previous credit policies. On the other, based on an analysis of current regulations, this thesis poses the question: will the borrowers of the real estate boom and of PMCMV manage to pay off their debts and finally become homeowners?

Key words: Evictions; My House My Life Program (PMCMV); Wage Variation Compensation Fund (FCVS); Housing Guarantee Fund (FGHab); Housing Financing; Indebtedness; Delinquency; Auction; Fiduciary Lien; Housing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.3.5-1 - Planilha de Evolução do saldo devedor com amortização negativa de mutuário do PES, entre 1984 e 1985	59
Figura 2.1.3.1-1 - Representação simplificada do processo de novação.....	78
Figura 2.1.3.1-2 - Fluxo do processo de novação.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.2-1- Distribuição dos recursos do BNH entre 1966 e 1986, em %.....	43
Tabela 1.2-1 - Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH, unidades habitacionais contratadas e valores.....	63
Tabela 2.1.3.1-1 - Agentes credores do FCVS, por grupo	81
Tabela 2.1.3.1-2 - Situação dos Contratos do FCVS, em 1/06/2019.....	81
Tabela 2.2.1-1 - Atendimento habitacional com recursos do FGTS entre 1997 e 2003, por programa e faixa de renda	93
Tabela 3.3-1 - Arrecadação Líquida FGTS, entre 2000 e 2019	123
Tabela 3.4-1 - Unidades Habitacionais Contratadas pelo PMCMV, por ano e faixa de renda	128
Tabela 3.4-2 - Crescimento do número de vínculos, por subsetor da Construção, de 2007 a 2018	130
Tabela 3.4.1-1 - Faixas de renda, por fase do PMCMV	136
Tabela 3.5.1-1 Contribuição ao FGHab	143
Tabela 3.5.1-2 - Garantias concedidas pelo FGHab, de 2009 a 2018	145
Tabela 4.3-1 Inadimplência das carteiras de alienação fiduciária e de hipoteca, em porcentagem	171
Tabela 4.3-2 - Indicadores de inadimplência da carteira de crédito da Caixa Econômica, 2017 a 2020	176
Tabela 4.3-3 - Registros de alienação fiduciária, execuções extrajudiciais iniciadas e consolidações no estado de São Paulo, de 2012 a 2020*	178
Tabela 4.3.1-1 - Número de contratos ativos e inadimplência no Faixa 1, por FAR e FDS, entre 2010 e 2019	181
Tabela 4.3.1-2 - Inadimplência do PMCMV e FGTS da CEF, por faixa de renda, de 2009 a 2020	182
Tabela 4.3.1-3 – Unidades do PMCMV retomadas por execução da garantia (inadimplência) pela CEF e valor total e médio dos subsídios destas unidades, acumulado entre 2009 e 2021	185
Tabela 4.3.1-4 - Imóveis em estoque na CEF, por faixa do PMCMV e por ano de ingresso no estoque.....	188
Tabela 4.3.1-5 - Quantidade de contratos e valores renegociados com a CEF, por faixa de renda do PMCMV, de 2009 a 2020.....	189

Tabela 4.3.1-6 - Quantidade de contratos ativos e quitados com a CEF até o final de 2020, por faixa de renda do PMCMV	191
Tabela 4.3.1-7 - Imóveis quitados no segmento social do PMCMV.....	191
Tabela ii-1 - Regime de capitalização simples e composta	237
Tabela a-1 - Tabela de amortização de R\$ 100.000,00 em 200 prestações, com taxa de juros de 1% a.m., na Tabela SAC.....	241
Tabela b-1 - Tabela de amortização de R\$ 100.000,00 em 200 prestações, na Tabela Price.....	243
Tabela iv-1 - Contrato do SFH, usando o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), na tabela Price, com valor inicial de avaliação do imóvel de \$1.315.453,13, dos quais \$ 762.846,00 foram financiados em 240 meses	247

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

Abecip – Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

Bacen – Banco Central do Brasil

BB – Banco do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDU – Bens Não de Uso

BNH – Banco Nacional de Habitação

Cbic – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

CCI – Cédula de Crédito Imobiliário

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano

CEF – Caixa Econômica Federal

CES – Coeficiente de Equiparação Salarial

CGU – Controladoria-Geral da União

CMN – Conselho Monetário Nacional

Cohab – Companhia de Habitação

CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP – Fundação da Casa Popular

FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPO – Initial Public Offering (Oferta Pública Inicial)

LCI – Letra de Crédito Imobiliário

OGU – Orçamento Geral da União

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PCM - Plano de Correção Monetária

PCR - Plano de Comprometimento de Renda

PES - Plano de Equivalência Salarial

PIB – Produto Interno Bruto

Planhab – Plano Nacional de Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

Proef - Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais

Proer – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

Prohap – Programa de Habitação Popular

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

TR – Taxa Referencial

UPC – Unidade Padrão de Capital

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
Capítulo 1. O FINANCIAMENTO HABITACIONAL ANTES DA ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA	31
1.1 Do Instituto de Aposentadoria e Pensão à Fundação Casa Popular: a política habitacional até a correção monetária.....	35
1.2 A política habitacional do regime militar: o Banco Nacional da Habitação (BNH).....	39
1.3 A origem dos desequilíbrios contratuais do BNH: os planos de correção monetária	50
1.3.1 A regulamentação inicial: 1964	52
1.3.2 Plano A e Plano B: 1966.....	52
1.3.3 Plano C e o FCVS: 1967	53
1.3.4 Plano de Equivalência Salarial (PES) e Plano de Correção Monetária (PCM): 1969	53
1.3.5 O Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP): 1984	55
1.2 Do apagão de políticas públicas à rigidez fiscal: a política habitacional na redemocratização (1985 – 1993)	62
CAPÍTULO 2. DA GESTÃO DOS PASSIVOS DO BNH AO SFI: OS RUMOS DO CRÉDITO HABITACIONAL APÓS A ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA	65
2.1 O esqueleto do BNH: o FCVS e a Emgea.....	70
2.1.1 A origem dos desequilíbrios e a formação do Fundo	70
2.1.2 O FCVS a partir da estabilização monetária: a novação dos créditos e a criação da EMGEA	73
2.1.3 Novação e securitização das dívidas do FCVS.....	76
2.1.3.1 O processo de novação	77
2.1.4 O saldo vigente do FCVS: problemas atuais	83
2.2 A política habitacional a partir da estabilidade monetária: o governo Fernando Henrique Cardoso.....	89

2.2.1	O Sistema Financeiro da Habitação (SFH).....	90	
2.2.2	O Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).....	95	
CAPÍTULO 3. A INSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO HABITACIONAL NOS ANOS 2000: A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA NOS CONTRATOS DO SFH, O PMCMV E O FGHAB			101
3.1	Breve contexto econômico	104	
3.2	O avanço da alienação fiduciária sobre o SFH	110	
3.2.1	Alienação fiduciária de bens imóveis: SBPE	114	
3.2.2	Alienação fiduciária de bens imóveis: FGTS	115	
3.3	A política habitacional nos anos 2000: <i>boom</i> imobiliário.....	120	
3.4	O Programa Minha Casa Minha Vida.....	127	
3.4.1	PMCMV: segmento social e segmento de mercado	136	
3.5	O Fundo Garantidor da Habitação (FGHab).....	140	
3.5.1	O FGHab: características e alterações ao longo do tempo	141	
CAPÍTULO 4. É UMA ORDEM SUPERIOR: A EXECUÇÃO DA GARANTIA			148
4.1	Breve panorama econômico	152	
4.2	A execução da garantia	154	
4.2.1	Hipoteca.....	155	
4.2.2	Alienação fiduciária de bens imóveis	156	
4.2.2.1	Primeira e segunda praça. O direito de preferência: a dívida cada vez maior	158	
4.2.2.2	Taxa de ocupação: a penalidade sobre a ocupação residual. O despejo.	160	
4.2.3	A execução da garantia: o segmento social do PMCMV	161	
4.3	Endividamento, inadimplência, execução e retomadas: análise de dados	165	
4.3.1	Inadimplência e execução da garantia no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).....	181	
4.4	A dupla espoliação: encargos financeiros e incorporação patrimonial	192	
4.5	Agentes do despejo: o mercado secundário de imóveis.....	196	
4.5.1	Advogado: a imissão na posse	199	

4.5.2	Investidor: como um produto na prateleira.....	201
4.5.3	Oficial de justiça: <i>dura lex sed lex</i>	202
4.5.4	Leiloeiro.....	204
4.5.5	Depositário: as coisas têm destino, as pessoas não.....	205
	CONCLUSÕES.....	207
	REFERÊNCIAS.....	225
	APÊNDICE.....	236
i.	Matemática financeira: amortização, prestação, juros e correção monetária.....	236
ii.	Regime de juros: simples e composto.....	236
iii.	Sistemas de amortização.....	238
a.	Sistema de Amortização Constante (SAC).....	240
b.	Tabela Price: prestação constante.....	242
iv.	Amortização e inflação.....	246
v.	Equilíbrio contratual: perspectivas.....	250
	ANEXOS.....	252
i.	Minuta Contrato Faixa 1, FAR.....	252
ii.	Minuta do Segmento de Mercado, Faixas 1,5, 2 e 3.....	262
iii.	Minuta do Casa Verde e Amarela (CVA).....	278
iv.	Cartilha de uso do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab).....	314
v.	Artigo 9º da Lei 8.036 de 1990 e alterações posteriores.....	321
vi.	Alterações realizadas no artigo 7º da Lei nº 11.977, de 2009, que criou o PMCMV.....	325
vii.	Menções ao PMCMV na Lei nº 9.514 de 1997, que criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).....	332

INTRODUÇÃO

Cantadas há setenta carnavais, as marchinhas que fazem a epígrafe desta tese ecoam bem os problemas atuais. Apesar do país contar, há quase um século, com sucessivas políticas de financiamento à casa própria, nenhuma delas foi capaz de aplacar a carência habitacional do país. Já fora dado o diagnóstico, desde as primeiras décadas do século passado, que, ao menos sem fortes subsídios fiscais, seria inviável prover o acesso à propriedade de um imóvel aos mais pobres, grupo mais carente de moradia.

Deste modo, não é contraditório ao desenho das políticas adotadas que o déficit habitacional brasileiro ainda era de 5,8 milhões de moradias em 2019, segundo a Fundação João Pinheiro, um crescimento de cerca de 300 mil unidades em relação à 2008, quando foi de 5,5 milhões (FJP, 2021). Entretanto, as reiteradas estratégias de promoção do financiamento têm encontrado limites para promover a proprietárias mesmo aquelas famílias com renda suficiente para acessarem os programas de crédito. Desde a instabilidade monetária até o comportamento do mercado de trabalho, a dinâmica da economia esteve diretamente associada aos desafios na gestão das dívidas imobiliárias.

A partir da análise histórica, esta tese defende que há limites ao financiamento oneroso de longo prazo em prover a moradia em um país subdesenvolvido. Por toda nossa história, os problemas econômicos estruturais estiveram nas raízes dos desafios que obstaram a efetividade dessas políticas, cujas respostas, entretanto, se deram dentro dos estreitos contornos do seu desenho. Sem resolver as causas da elevada instabilidade macroeconômica, a gestão dos contratos do último ciclo de crédito habitacional também está sob ameaça.

Foi a partir de questionamentos sobre endividamento das famílias do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que esta tese surgiu. A partir de 2014, a crise econômica e o avanço de reformas neoliberais interromperam um ciclo de crescimento com distribuição pessoal da renda. Sem contar com um projeto de desenvolvimento nacional, qual horizonte se desenha para os mutuários que carregarão a dívida da casa própria pelas próximas três décadas?

Conseguirão os beneficiários do PMCMV tornarem-se proprietários? Como a legislação do Programa está desenhada? Quem assume o risco do crédito? Qual amparo às famílias o Estado oferece? Quais fatores ameaçam a plena quitação destes imóveis?

A partir destas perguntas, foi necessário voltar às experiências anteriores para descobrir: já ocorreram problemas semelhantes anteriormente? Como o país os enfrentou? Quais os desafios na gestão das dívidas dos mutuários do Banco Nacional da Habitação (BNH)?

Para tanto, retornou-se às primeiras políticas de crédito habitacional no país, tema do primeiro capítulo desta tese. A opção pelo financiamento à casa própria, usada como símbolo do progresso material dos trabalhadores, tinha como objetivo garantir a ordem política em governos populistas e autoritários. Entretanto, além dos desafios envoltos na ausência de recursos fiscais para prover moradia digna aos mais pobres, a inflação já se mostrava um grande problema para o carregamento das dívidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) e pela Fundação Casa Popular (FCP).

Até 1964, IAPs e FCP sofreram com a descapitalização, já que as prestações pagas pelas famílias eram insuficientes para repor os valores reais dos recursos emprestados. A saída encontrada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) foi adotar mecanismos para conviver com a inflação. Financiados com recursos onerosos do recém-criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), os mutuários da habitação deveriam arcar com os juros e a correção dos recursos. Apesar de ter sido criado sob a justificativa de combater o déficit, dado o elevado custo dos empréstimos, a atuação do Banco foi direcionada, especialmente, às famílias de renda mais elevadas.

Entretanto, o mecanismo de correção monetária, instituído na mesma lei que criou o BNH, deu origem a graves desequilíbrios contratuais. Contratos não uniformes, com descompasso entre reajustes de prestações e total da dívida em um contexto de hiperinflação, geraram enormes saldos devedores residuais que, por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), foram absorvidos pelo Tesouro, em uma espécie de subsídio implícito e futuro (REZENDE, 2003).

A forma como, nas décadas seguintes, foram absorvidos, pela União, os custos fiscais do FCVS, criou mecanismos potenciais de acumulação para o setor financeiro. O “esqueleto” do BNH seguirá vivo mais de quarenta anos após a extinção do Banco, em 1986, já que os títulos do FCVS só terminarão de ser novados em 2027. O rombo do Fundo lançou luz ao fato, por vezes esquecidos na literatura, de que as políticas de crédito só acabam quando todos os contratos são quitados.

O tema, que abre o segundo capítulo, não está avesso à conjuntura do momento, quando a estabilização monetária, levada a cabo pelo Plano Real, em 1994, abriu uma nova etapa na gestão do gasto público. Os créditos do FCVS, que nas instituições privadas foram usados como garantia no âmbito do Proer, foram removidos dos bancos públicos por meio da criação da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), estatal que possuía 84,6% do seu ativo em dívidas a receber da União e que está na mira da privatização.

O processo de extração de renda e riqueza privada iniciado com o BNH segue ativo, onerando o orçamento do Tesouro. A combinação desse tipo de política com uma estrutura tributária regressiva resulta que este ônus tem sido arcado pelos mais pobres, exatamente os mais carentes de moradia. Foram 3,8 milhões de contratos cobertos pelo FCVS e, desde 2020 ainda seria necessária a destinação anual de 15 bilhões para que esta dívida pudesse ser extinta em 2027 (TCU, 2020).

A valorização dos imóveis cobertos pelo FCVS foi menor que os índices de inflação que os corrigiram¹, o que tornaria, naquele momento, antieconômica a execução da garantia, mas, ao mesmo tempo, lança luz aos custos que teria representado às famílias carregarem sozinhas uma dívida real que sobrepasse o valor do seu bem.

O segundo capítulo termina discutindo o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado aos moldes do modelo americano. Uma série de novos instrumentos jurídicos normatizaram a estruturação da captação de recursos via mercado e de securitização do crédito imobiliário. Concebidos a partir de 1997, as inovações naquele momento, como a garantia fiduciária para contratos imobiliários, foram essenciais para entender as etapas seguintes de oferta de crédito.

A alienação fiduciária separa a posse, que cabe ao devedor durante a amortização, da propriedade, que pertence ao credor até a plena quitação. Nesse interim, três prestações em atraso já motivam a execução da garantia, por meio de procedimento puramente administrativo. A alienação fiduciária, criada para substituir a hipoteca, tornou líquido o imóvel, desobrigado de sua função social, livre para atender às demandas de segurança do mercado financeiro.

¹ “Considerando que, de uma maneira geral, os financiamentos concedidos anteriormente a 1994, vinculados ao Plano de Equivalência Salarial (...) salvo raras exceções, a valorização dos imóveis não acompanhou os índices inflacionários, fazendo com que os saldos devedores superem o valor do imóvel; considerando que, economicamente não interessa aos Agentes Financeiros fazer uma ação vigorosa de cobrança, adjudicando ou arrematando esses imóveis, visto que seus valores não cobrem o saldo devedor” (REZENDE, 2003, p. 135).

Inadequada ao ritmo de valorização demandado pelo mercado financeiro, durante os primeiros anos da década de 2000, a alienação avançou em direção ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), incorporada sob a justificativa de evitar a formação de desequilíbrios como os verificados durante o BNH. A resposta, portanto, não foi combater as causas da inadimplência, como a desestruturação do mercado de trabalho e a ausência de um projeto dinâmico de crescimento, mas sim agilizar o despejo. Adequada à securitização de recebíveis que avançava para os contratos do SFH, a alienação foi o instrumento de garantia do ciclo recente de crédito, utilizada, inclusive, no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O tripé macroeconômico, que subordina a política fiscal à monetária não foi abandonado nos anos 2000, entretanto, seus efeitos ficaram encobertos pelo crescimento econômico da década. Puxado pelo *boom* das *commodities*, os efeitos de encadeamento de uma conjuntura expansiva no nível internacional aqueceram o mercado interno, sem que, no entanto, o país tenha superado o subdesenvolvimento. A dinamização do mercado de trabalho e a política de elevação do salário mínimo, alinhadas à ampliação dos gastos sociais, reduziram a desigualdade pessoal da renda e, como contrapartida, aumentaram o saldo do FGTS, *funding* do SFH.

Em um cenário de crescimento econômico, a maior disponibilidade de poupança voluntária e compulsória alavancou o crédito habitacional. O endividamento, não apenas imobiliário, aqueceu ainda mais os motores da economia às custas da captura da renda futura das famílias. Não é exclusivo ao Brasil o crescente recurso à acumulação pela dívida, no qual direitos de cidadania são cada vez mais relegados à oferta privada, abrindo novas oportunidades de acumulação de capital.

Presa aos limites da financeirização, a política de provisão de bens e serviços sociais foi marcadamente distinta à dos *welfare states*. É nesse contexto, diferente ao dos anos dourados do capitalismo, que o país passou por um *boom* de crédito imobiliário, cujas características reforçaram o modelo de acumulação pela dívida. A análise do crédito habitacional do período revelou que a disciplina organizada pelo Estado munuiu de garantias os credores mediante a transferência do risco às famílias.

A análise da estrutura normativa que embasou o financiamento habitacional nos últimos anos apontou que, para a disciplina jurídica, o imóvel é objeto, prioritariamente, da acumulação e cumpre o papel de garantir a dívida até a sua quitação. As amplas salvaguardas

aos credores, por meio de uma regulamentação que agiliza o despejo, sem políticas paralelas de garantia aos mutuários, desobrigam o imóvel e a cidade de sua função social.

Sua principal função foi a de garantir a rentabilidade dos instrumentos financeiros estruturados em torno da dívida imobiliária. Deste modo, a investigação do arcabouço jurídico revelou que o sonho da casa própria dos mutuários do crédito habitacional está sob permanente ameaça. Nos anos 2000, os riscos das oscilações da conjuntura econômica foram deixados com os mutuários, tornando a gestão dos contratos do PMCMV marcadamente distinta à do BNH.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 como medida anticíclica frente aos impactos da crise de 2008, teve como objetivo manter o dinamismo do subsetor de construção de edifícios. Apresentado como política social, combinou políticas de crédito a partir dos recursos do FGTS com subsídios fiscais, em um programa que buscou atender famílias de até dez salários mínimos.

O PMCMV, à semelhança de experiências passadas, reproduziu a estratégia de financiamento, direcionado apenas a imóveis novos, objetivando impulsionar novas construções. Entretanto, uma diferença importante do novo Programa em relação especialmente ao BNH foi exatamente a gestão dos contratos ativos, pelo uso da alienação fiduciária e pela criação do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab).

O FGHab foi criado para ser o seguro habitacional do segmento de mercado do PMCMV. Além das garantias tradicionais, o Fundo ofereceu cobertura contra Restrições Temporárias da Capacidade de Pagamento (RTCP), entretanto, em modelo marcadamente distinto ao antigo FCVS, já que o FGHab concede um segundo empréstimo ao mutuário, aumentando o estoque de dívida das famílias. Ainda assim, os beneficiários do Programa têm perdido seus imóveis sem antes terem recorrido à cobertura contra RTCP, tema que será melhor desenvolvido no terceiro capítulo.

Tendo em vista o desmonte da estrutura industrial e o novo papel do gasto público, a ausência de um projeto de desenvolvimento tornou mais difícil às famílias a adimplência de suas dívidas pela progressiva desestruturação do mercado de trabalho, especialmente a partir de 2014. A resposta à crise econômica se deu dentro do paradigma neoliberal, quando a reforma trabalhista e a lei da terceirização reduziam os direitos do trabalho, ao mesmo tempo que a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 instituiu o ajuste fiscal permanente.

Soçobrada a economia, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) tem sido utilizado como medida econômica de curto prazo, já que novas modalidades de acesso ao FGTS foram criadas para dinamizar o consumo. Sintomático da herança dos anos anteriores, parte dos recursos sacados pelas famílias foram utilizados para reduzir seus estoques de dívida. Nesse cenário, sem um projeto de longo prazo que aponte para a retomada do crescimento econômico, como as famílias que carregam dívidas imobiliárias poderão cumprir com seus compromissos?

O PMCMV permitiu um grande crescimento do setor da construção, que realizou fortes lucros no momento do *boom*. No entanto, a contrapartida desse processo são as dívidas, ofertadas por bancos públicos e carregadas pelas famílias. Estas estão sob permanente ameaça de despejo; aqueles, correm o risco de acumular grande quantidade de imóveis em seus Balanços, reduzindo seus índices de liquidez e prejudicando sua atuação enquanto agente financeiro. Entre 2005 e 2020, o endividamento das famílias aumentou de 18% para 46%, e, no mesmo período, o estoque de dívida habitacional passou de 3% para cerca de 18% da renda acumulada das famílias. O maior crescimento do endividamento com a moradia foi entre 2009 e 2014, período mais ativo do PMCMV².

A continuidade da crise econômica e um aumento no número de execuções de garantia pode abrir novos campos de acumulação privada, como, por exemplo, na disputa da privatização da Caixa Econômica sob o argumento de ineficiência. Outra opção é o avanço de agentes privados como gestores da carteira de ativos imobiliários dos bancos, especialmente públicos – principais responsáveis pelo crédito habitacional. Um elevado acúmulo de imóveis retomados pode, inclusive, motivar a formação de um parque para locação por fundos de investimento, replicando experiências internacionais, reconfigurando a propriedade das cidades.

O último capítulo dedica-se a traçar um panorama do endividamento, da inadimplência e da execução da garantia nos anos 2000. Por meio de dados públicos, bem como de pedidos realizados por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), esse capítulo mapeia os riscos à plena quitação dos contratos do ciclo recente de crédito, apresenta o número de despejos e leilões – consequências da aplicação de contratos de alienação fiduciária, assim como discute os possíveis desafios e perspectivas futuras dos imóveis financiados pelo SFH e pelo PMCMV.

² Segundo dados do Banco Central e da Caixa Econômica Federal. Os números serão apresentados e discutidos em detalhe no capítulo 4.

Por mais que todos os contratos do PMCMV sejam de alienação fiduciária, o segmento social é disciplinado em lei própria e, até hoje, não teve nenhum imóvel retomado. Desse modo, como será visto no capítulo quatro, a inadimplência dos imóveis do Faixa 1 construídos pelo FAR era de 51,3% em 2020. Nesse mesmo momento, pouco mais de dez anos após o lançamento do Programa, o segmento de mercado, que está sob a mesma disciplina do conjunto do crédito imobiliário, contava com uma inadimplência em torno de 2%, já que 37 mil desses imóveis financiados pela Caixa já tinham sido retomados por falta de pagamento. Destes, a CEF acumulava, em outubro de 2020, 13,5 mil imóveis do PMCMV em seu balanço.

Por meio de contratos de alienação fiduciária, a inadimplência é mantida artificialmente baixa, já que a velocidade na execução da garantia parece impedir o acúmulo de contratos em atraso. Para compor o panorama do crédito são, então, levantados os dados de execuções da garantia, do estoque de bens não de uso no balanço dos bancos – multiplicado por cinco entre 2014 e 2019, bem como o número de imóveis levados a leilão no período – que só na Caixa Econômica passou de 507 imóveis leiloados em 2008 para 28,9 mil em 2018.

Alinhada às demandas do mercado financeiro, a forma como está sendo feita a gestão dos contratos do PMCMV é contraditória com o papel de política social assumido pelo Programa. Ainda que tenha usado de recursos fiscais e coletivos, bem como seja operacionalizado por um banco público, 90,5% dos contratos do PMCMV negociados pela Caixa Econômica ainda não foram quitados, o que implica que cerca de três milhões de famílias beneficiárias do segmento de mercado seguem sujeitas ao despejo.

A análise do conjunto de regulamentações do crédito imobiliário levou à formulação da hipótese de uma dupla espoliação a qual estariam sujeitos os mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Esta espoliação, entendida aqui como um mecanismo de captura espúria da renda e da propriedade, ocorreria de duas formas. Uma, efetiva e mensal, é representada pela captura de parte da renda das famílias por meio da cobrança de encargos financeiros, que remuneram não só o agente credor, mas toda a cadeia de ativos securitizados geradas a partir da dívida.

A outra, potencial e patrimonial, é dada pela latência do despejo e seu mecanismo de transferência de poupança acumulada das famílias. As normas em torno da execução de garantia deixam à sorte da venda em leilão a possibilidade de um saldo a receber pelo imóvel executado. Caso o bem tenha sido arrematado em valor idêntico ao saldo da dívida, o mutuário

não tem direito a nenhuma indenização quanto aos valores já investido ou as melhorias que, porventura, tenha realizado no imóvel³.

As duas espoliações são mecanismos concentradores de renda e riqueza, caminhando no sentido inverso aos objetivos inicialmente manifestos das políticas de crédito. O fato se repete em todo o SFH, inclusive no PMCMV, onde é agravada pela captura indireta, por agentes privados, dos subsídios que financiaram a venda inicial do imóvel. Uma vez vendido pelo saldo da dívida do mutuário, o subsídio aumentaria o deságio obtido pelos arrematantes. Apenas entre os 37 mil imóveis já retomados pela Caixa foram transferidos respectivos 846 milhões de reais em subsídios.

O último ponto da tese é dedicado à narrativa dos agentes do mercado secundário de imóveis. Leiloeiros, advogados, arrematantes, depositários e oficiais de justiça são apenas alguns dos envolvidos em um “mercado de despejo”, que têm visto seus lucros crescerem por tratar-se de setor contracíclico. Apesar de fechar o texto, foi a partir dos caminhos apontados pelos entrevistados que o processo de elaboração desta tese iniciou.

As conexões entre habitação e financeirização não são uma especificidade brasileira. O crédito *subprime* nos EUA, estopim da crise mundial de 2008, deu origem a um movimento de despejos em massa e, pouco tempo depois, a crise na zona do Euro provocou dificuldades de pagamento às famílias de países como Espanha, Portugal e Grécia, que também vivenciaram ondas de execução de garantia imobiliária.

Os impactos do avanço das finanças sobre a moradia têm sido, assim, objeto de uma farta literatura internacional⁴. O objetivo da tese, porém, não é imergir no debate teórico internacional, tampouco promover análises comparativas entre os países. Devido ao nosso conjunto de particularidades, o objetivo é discutir o modelo de crédito habitacional no Brasil.

Por um lado, a urbanização e a moradia no subdesenvolvimento contam com especificidades que vem sendo tratadas pela literatura há décadas. Apesar do avanço na construção de marcos regulatórios, nossas cidades ainda são caracterizadas por profundas desigualdades e a moradia digna ainda está longe de ser universalizada. Por outro, o estudo do desenho e dos desafios encontrados a cada etapa da longa trajetória do crédito habitacional no

³ A escassez de crédito para compra de imóveis usados é um dos fatores que obsta a revenda antes da execução da garantia.

⁴ Como David Harvey, Lapavistas, Manuel Aalbers, Ludovic Halbert etc.

Brasil requerem um esforço de pesquisa condizente aos desafios do carregamento de passivos de longo prazo em uma economia que já passou por grandes crises.

Há quase cem anos o Brasil tem insistido no crédito como estratégia principal de suas políticas habitacionais. E, em todo esse período, há especificidades, conectadas, muitas vezes, com a macroeconomia de cada momento histórico. O desafio de traçar a narrativa das sucessivas políticas de crédito, ao mapear os principais desafios de cada uma delas e apontar como podem ser atuar como mecanismos de reprodução das desigualdades é um dos principais objetivos dessa tese.

O objetivo deste trabalho é, portanto, apontar não apenas os limites teóricos à aplicação de políticas de crédito habitacional no país, mas discutir os entraves práticos a partir da análise histórica, bem como mapear os desafios que podem vir a comprometer a efetividade do último ciclo de crédito. Inovações no mercado de crédito, como a criação de financiamentos atrelados ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em lugar da Taxa Referência (TR), apenas contribuem para aumentar a vulnerabilidade dos mutuários.

Assim como o IPCA tem sido mais instável que a TR, zerada há alguns anos, modalidades de crédito com taxas variáveis, como as atreladas à remuneração da poupança, fazem parte do conjunto de inovações que aumenta a segurança e a remuneração dos credores e de ativos securitizados por meio da transferência dos riscos de oscilação macroeconômica às famílias.

Esta tese terminou de ser escrita em 2021, quando os impactos da pandemia de Covid-19 ainda assolavam a economia brasileira. Deste modo, não estão abarcados aqui os impactos pós-pandemia da gestão dos contratos que, como medida de apoio emergencial, contaram com um período de carência durante o qual tiveram cobranças suspensas ou reduzidas – acumulando, no entanto, um maior saldo devedor a ser carregado. Faz-se necessário acompanhar o que acontecerá com estes imóveis após o fim das medidas de apoio, especialmente se a continuidade da crise econômica impedir que as condições de adimplência retomem.

Acompanhar a gestão dos contratos de uma política de crédito imobiliário, mapeando os potenciais problemas durante a amortização das dívidas, é tão ou mais importante do que a discussão dos meandros de seu desenho durante sua formulação. A busca por suprir parte desta lacuna na literatura sobre política habitacional foi uma das motivações da escrita.

As epígrafes ao longo deste trabalho são parte integrante da tese e permitem encontrar algo de belo, ainda que pela dor em ser brasileiro, vocalizada pelas canções populares. As músicas ecoam as vozes dos trabalhadores e, por meio da escuta das suas feridas, nos dão lições valiosas sobre nosso país. Predominam como epígrafes letras de sambas, cantados em coro nas rodas por todo o território nacional, e que nos dão uma breve mostra da vivência do nosso povo em relação à moradia e ao trabalho. Não tivesse sido formulada por burocratas homens, brancos, militares ou empresários, tivesse sido formulada pelo povo que ecoa essas canções, seria diferente a história contada nesta tese?

Completam os objetivos da tese apontar questionamentos futuros quanto aos impactos do fim das medidas emergenciais de combate aos impactos da pandemia sobre os imóveis financiados. Quantas famílias conseguirão manter a adimplência mensal pelas mais de três décadas de amortização? Quantos imóveis serão, efetivamente, quitados e terão sua propriedade consolidada em nome das famílias? Qual será o destino desses imóveis? Fundos de investimento farão alguma investida no mercado de ativos retomados? A quem terá subsidiado, no final do dia, o PMCMV?

Capítulo 1. O FINANCIAMENTO HABITACIONAL ANTES DA ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

*No tempo dos “merréis” e do vintém (...)
Eu ia no armazém do seu Manoel com um tostão
Trazia um quilo de feijão
Depois que inventaram o tal Cruzeiro
Eu trago um embrulhinho na mão
E deixo um saco de dinheiro*

*Saco de feijão, Francisco Santana, 1977.
Intérprete: Beth Carvalho*

*O meu salário é o mínimo
Porém é o máximo que eu consigo vencer
Desconto pro INPS e o maldito leão ainda quer me morder
ORTN e INPC, eu escuto dizer
Mas não sei o que é
Eu só sei que recebi meu pagamento
Não deu pra comprar meu alimento
Remarcaram os preços, e eu fiquei a pé*

*A rasteira do presidente, Bicalho e Sílvio
Modesto, 1986. Intérprete: Bezerra da Silva.*

Sob a justificativa de combater o déficit habitacional, reiteradas políticas de crédito se sucedem há quase um século. No país, a origem deste formato de provisão da moradia encontra lugar na década de 1930, apoiado em um projeto que visava tirar proveito do papel ideológico de transformar os operários em proprietários. Naquele momento, a industrialização avançava e, com ela, a formação de um mercado de trabalho urbano intensificava a migração campo-cidade.

O Brasil de meados do século XX tinha como horizonte o desenvolvimento aos moldes dos Estados de Bem-Estar Social dos países centrais. Para tanto, a industrialização do país era essencial: completá-la como fim em si própria ou usá-la como meio para autodeterminação da nação. Economistas de diferentes matizes teóricas se empenharam na construção autônoma de um pensamento latino-americano e traçaram planos e projetos para o país. O Brasil do futuro tinha tudo para ser uma grande potência econômica e até quem sabe assim, resolver seus imensos problemas sociais, dentre os quais a moradia.

As teorias do desenvolvimento apoiaram-se, em grande medida, no modelo de crescimento dos países centrais para a construção dos projetos nacionais. Dentro de uma divisão internacional do trabalho que relegava aos países periféricos a produção de bens primários, vem à tona problemas como o excedente estrutural de mão de obra, o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de troca. A partir da análise da formação econômica, Celso Furtado destaca que o subdesenvolvimento não é uma etapa, mas um processo histórico autônomo. Este é marcado por fortes desigualdades, concentração de renda, estruturas de dominação herdadas do passado colonial e grande dinamismo do setor primário exportador, que encontra condições favoráveis para expansão dos seus lucros no território nacional⁵.

Apesar de termos avançado na industrialização e modernização da economia brasileira, nunca superamos o subdesenvolvimento. A promoção de uma política de fomento à casa própria é mais bem compreendida quando localizamos sua origem no contexto dos governos populistas e autoritários. Por um lado, a ascensão do trabalhador a condição de proprietário, em um país de passado colonial e escravista, passaria a ser uma grande conquista simbólica. Por outro lado, a construção em massa contribuiu para a estruturação do setor da construção no país, reservado então às elites nacionais.

⁵ Foge ao escopo deste trabalho detalhar o processo de debate e elaboração dos diferentes projetos de desenvolvimento latino-americano, ver mais em: BIELSCHOWSKY (2000); FURTADO (1966, 1992, 1998, 1999); PINTO (2000); PREBISCH, (1949), entre outros.

Dada a opção pela casa própria, ainda assim um intenso debate se travava, já desde a primeira metade do século XX: como financiá-la? O governo poderia destinar recursos fiscais a fundo perdido, saída compatível com o padrão de renda daqueles que mais carecem de moradia. No entanto, a divisão do orçamento público nunca priorizou a habitação, não ao menos nos montantes necessários para acompanhar a intensa urbanização.

Neste capítulo volta-se às origens do modelo brasileiro de financiamento habitacional, quando os recursos poupados para aposentadoria foram mobilizados para financiarem a primeira política pública de crédito à moradia. Ainda que até a década de 1940 o aluguel fosse a forma de acesso prevalente à habitação, a tese inicia com uma breve discussão sobre a experiência da dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) e da Fundação Casa Popular (FCP).

Um dos maiores desafios encontrados pelos IAPs e pela FCP foi a descapitalização do seu patrimônio. Ecoada em diversas canções populares, como as que fazem a epígrafe desse capítulo, a aceleração inflacionária foi um dos grandes desafios à condução de toda a política econômica naquele momento. A corrosão dos recursos dos fundos encontrava explicação na redução real dos valores pagos como prestações pelos mutuários da habitação.

O aumento do nível de preços da economia marcou toda a primeira etapa do crédito habitacional já que, frente às experiências anteriores, o Banco Nacional da Habitação (BNH) incorporou a correção monetária aos seus contratos. A ditadura militar, ao incluir no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) fundos coletivos onerosos, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), indexou as dívidas dos mutuários não apenas à uma taxa de juros, como também a um índice de preços.

No entanto, o projeto de crescimento com concentração de renda da ditadura não apenas obstou que famílias de baixa renda conseguissem acessar os recursos onerosos, como também promoveu a formação de um grande passivo de dívidas privadas, já que contratos de correção não-uniformes, bem como anos de hiperinflação, promoveram fortes desequilíbrios contratuais.

Estes desequilíbrios foram absorvidos pela União, por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), tema ao qual se dedica a penúltima seção. Oficialmente extinto em 1986, o BNH segue vivo até os dias de hoje. Onerando o Tesouro

mesmo após mais de trinta anos do seu fim, lança luz ao fato de que uma política de financiamento só termina após a quitação da dívida de todos os contratos.

A análise das experiências passadas permite não apenas levantar os sucessivos desafios à estratégia de financiamento habitacional numa economia subdesenvolvida, como também alerta à necessidade de se atentar à gestão dos contratos ativos. Ao final deste capítulo, discute-se o “apagão” de políticas públicas habitacionais entre a redemocratização e o Plano Real para que se possa, então, no capítulo seguinte, tratar da gestão dos passivos do FCVS a partir dos anos 1990.

O objetivo aqui é, portanto, fazer um mapeamento das respostas encontradas pelos gestores públicos aos desafios impostos pela política de financiamento oneroso de longo prazo antes da estabilização monetária, em 1994. A análise destes anos, repleta de desafios que se reimpõem, revela que o país nunca deu respostas aos principais problemas, estruturais, que limitaram o alcance e a efetividade das políticas de crédito imobiliário, como a grande concentração de renda, os baixos salários, o desemprego estrutural e a elevada vulnerabilidade externa da economia nacional.

Os desafios encontrados com a análise histórica ecoam ainda hoje nas políticas de crédito habitacional: como conciliar as oscilações macroeconômicas, agravadas em uma economia subdesenvolvida, com a amortização no longo prazo? Como adequar o perfil das famílias que demandam o crédito com a remuneração dos *fundings*? Como corrigir a prestação do imóvel se os salários nem sempre acompanham o aumento dos preços? Como absorver os desequilíbrios contratuais que podem gerar saldos impagáveis aos mutuários ou prejuízos patrimoniais aos fundos? Mutuários, agentes financeiros ou Estado devem assumir os prejuízos de eventuais instabilidades macroeconômicas?

1.1 Do Instituto de Aposentadoria e Pensão à Fundação Casa Popular: a política habitacional até a correção monetária

*Nóis mora numa favela,
Sem soalho e sem janela,
Que nem siqué nóis pode arrespirá
Nóis paga prá morá, quatrocentos miréis,
Até aí, tá tudo muito bem
É, mas por fora do recibo, é que nóis paga,
Mais um conto e cem (...)
Então, nóis viemos pra se informar,
A Lei do Inquilinato, onde é que está?*

*A lei do inquilinato, Lino Tedesco, 1958.
Intérprete: Demônios da Garoa.*

Até os anos 1930 era incomum operários e trabalhadores de classe média proprietários de imóveis, já que sem políticas de financiamento e subsídio se tornava quase inviável que adquirissem um bem de valor muito superior aos seus rendimentos. Os efeitos da Lei de Terras de 1850 ainda eram muito recentes e a propriedade imobiliária era reservada, quase exclusivamente, às elites. Romper essa identificação, difundido o acesso dos trabalhadores à pequena propriedade, símbolo do seu progresso material, era um grande ideal do Estado Novo:

Além de criar a ilusão de progresso econômico, contribuindo para a estabilidade da ordem macropolítica, a habitação passou a ser considerada fundamento da constituição moral da sociedade e do bom trabalhador, avesso a desejos e práticas desviantes. Portanto, se a casa própria e a difusão da propriedade garantiam a ordem política, no nível micropolítico a reprodução da moral burguesa e sua dócil aceitação pelo operariado só seria possível através da moradia individual e da eliminação dos cortiços. (BONDUKI, 1998, p. 84).

A primeira atuação direta do Estado⁶ para a habitação ocorreu nos anos 1930, com a estruturação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Criados de acordo com o modelo de funcionamento das antigas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), sob gestão do Ministério do Trabalho, os recursos arrecadados de forma tripartite (Estados, empresários e

⁶ Antes de uma atuação organizada do Estado, o problema da moradia era delegado tanto aos agentes privados, pela oferta privada de moradias de aluguel, como pelas vilas operárias organizadas por industriais. Ver mais em: BLAY (1985); CARPINTERO (1997).

trabalhadores) para a aposentadoria dos trabalhadores financiavam, entre outros projetos⁷, a moradia (BONDUKI, 1998).

A massa de recursos poupados para a aposentaria nos IAPs das diversas categorias profissionais eram, em parte, alocadas na construção e financiamento da moradia, direcionadas, preferencialmente, para os trabalhadores daquele setor de atividade. O retorno das prestações mensais acrescidas de juros remuneraria o fundo coletivo dos empregados da categoria, o que, pela onerosidade dos recursos, como em diversos momentos da história da política habitacional no país, limitou o perfil dos atendidos. As famílias de baixa renda, mais carentes de moradia, necessitavam de subsídios, incompatíveis com o equilíbrio patrimonial do *funding*, que demandava rentabilidade das aplicações (FARAH, 1985).

Os recursos coletivos dos trabalhadores passaram, portanto, a financiar a habitação, refreando a pressão para alocação de recursos do Tesouro, em um modelo que foi amplamente repetido na nossa história, ainda que, já naquele momento, tivesse se revelado incapaz de atingir aos mais pobres:

A possibilidade de utilizar esses recursos [previdenciários] em programas de habitação social veio com a Revolução de 1930, graças ao artigo 2º do decreto 19.469, de 17/12/30: 'Excluídas as importâncias indispensáveis às despesas normais com os pagamentos de benefícios legais e dos serviços administrativos, tais fundos serão aplicados a aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotecária.' (BONDUKI, 1998, p. 103).

A inflação, que perturbou o equilíbrio patrimonial dos fundos que financiavam a moradia já que a moeda perdia valor e os recursos, que retornavam ao fundo com o pagamento das prestações pelos mutuários, não eram suficientes para repor o poder de compra do montante inicialmente despendido. A inflação causou problemas também sobre o acesso à locação, como se pode constatar pela Lei do Inquilinato.

Em 1942, os preços dos aluguéis foram congelados, com vistas a reduzir o custo de vida durante a elevada inflação, no contexto da segunda guerra mundial, uma vez que o poder de compra dos salários já vinha sendo reduzido desde 1939, corroído pela inflação que se acelerava. No entanto, o congelamento dos aluguéis beneficiou apenas aqueles que já se encontravam instalados, uma vez que provocou uma escassez de novas casas para aluguel. Por

⁷ Com os recursos dos IAPs foram financiadas, por exemplo, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores e a construção de Brasília.

consequência, uma série de instrumentos paralelos surgiram para “driblar” o congelamento, como a cobrança de luvas (BONDUKI, 1998).

Naquele momento, a transição campo-cidade se intensificava no Brasil, e a velocidade do crescimento das cidades e a debilidade das políticas públicas geraram uma urbanização caótica, processo definido como *arrebentação urbana*⁸ por Cano (2011). Enquanto a atuação do Estado brasileiro sobre a moradia foi pontual e clientelista, se assistiu à explosão de soluções precárias adotadas pelos trabalhadores, como as favelas e autoconstruções⁹.

O desenvolvimento de uma economia industrial e urbana acelerava a demanda por moradia, valorizando a terra urbana ao mesmo tempo que a inflação e a Lei do Inquilinato desestimulavam a construção de imóveis para aluguel. Da sua criação, em 1937, até seu fim, em 1964, os IAPs construíram mais de 47 mil moradias e financiaram outras 76 mil¹⁰. O pequeno número de unidades ainda foi alvo de uma distribuição clientelista na alocação de recursos, especialmente a partir dos anos 1950 (FARAH, 1985).

Nos anos 40, com a criação da Fundação Casa Popular (FCP), inaugurou-se um novo padrão de atuação do Estado no campo da moradia. Ao contrário dos IAPs, que atendiam preferencialmente a associados, de forma focalizada e descentralizada, a FCP foi criada em 1946 como o primeiro órgão nacional para provisão de moradias para a população de baixa renda.

O projeto original da FCP previa a centralização da política habitacional, ferindo interesses dos empresários da construção, uma vez que deslocava os recursos previdenciários das incorporações privadas dos IAPs para uma instituição pública que promoveria a construção de casas populares. A burocracia dos Institutos e do Ministério do Trabalho também perderiam

⁸ “Assim, se entre 1930 e 1950 tivemos uma urbanização suportável, a partir daí ela se tornou caótica e explosiva. Suportável, dado que os problemas de transporte urbano, habitação e saneamento básico ainda eram de menor monta, e “resolvidos” por meios e formas mais simples, que atenuavam seus efeitos até aquele período. Após 1960, contudo, com a aceleração da urbanização e as debilidades das políticas públicas, seus efeitos perversos ganharam enorme dimensão, tornando-a *caótica*, e gerando a chamada *arrebentação urbana*.” (CANO, 2011, p.199).

⁹ É neste contexto de crise da moradia nos anos 1940, resistindo à expulsão às distantes periferias, que surgiram as primeiras favelas em São Paulo. Localizadas em regiões centrais, seus moradores, embora estigmatizados como marginais, eram em sua maioria assalariados de baixos salários, enquanto a autoconstrução em lotes individuais nas periferias foi a alternativa mais utilizada pelos trabalhadores (BONDUKI, 1998). Em cidades como Rio de Janeiro, Salvador e Recife, parte significativa da população já habitava áreas ocupadas entre os anos 1940 e 1950.

¹⁰ Uma das estratégias que adotada pelos IAPs foi a construção de imóveis para locação, atividade que colapsou com o congelamento dos aluguéis nos anos 1950. Nessa mesma época, as demais atividades dos Institutos entraram em declínio como consequência da aceleração da inflação, já que as prestações cobradas eram fixas e foram corroídas pela desvalorização da moeda (FARAH, 1985).

o elevado grau de influência que tinham devido ao poder de decisão sobre a alocação dos empreendimentos que ocorria sob os IAPs (BONDUKI, 1998).

No entanto, desde seu lançamento, a Fundação Casa Popular acumulou objetivos que eram incompatíveis com sua estrutura técnica e financeira, pois abarcavam atividades diversas, que iam desde a efetiva atuação como promotora de empreendimentos populares até a pesquisa e desenvolvimento de política públicas urbanas. Apesar das tentativas de criação de um tributo específico para o financiamento de suas atividades, o orçamento da FCP se revelou insuficiente para os seus objetivos, refém de disputas de alocação orçamentárias anuais, concorrendo com as demais despesas no orçamento da União (ANDRADE; AZEVEDO, 2011).

Os poucos recursos fiscais destinados à moradia indicavam a reduzida disposição na alocação de recursos a fundo perdido na habitação. Durante a vigência da FCP, a oferta de crédito direcionado a nichos específicos de trabalhadores pelos IAPs coexistiu com os financiamentos individuais oferecidos pelas Caixas Econômicas. Os municípios submetiam pedidos de implementação de conjuntos habitacionais à Fundação, que, devido à alta demanda e poucos recursos, eram atendidos de acordo com interesses políticos locais. Os Institutos de Aposentadoria e as caixas de pensões continuaram com mais expressividade na provisão habitacional do que a FCP, responsável por apenas 10% das moradias construídas no país durante sua existência. A limitação da escala de atendimento da FCP pela ausência de recursos suscitou o debate sobre a formação de um banco hipotecário já em 1953 (ANDRADE; AZEVEDO, 2011):

A ideia de um Banco para enfrentar a moradia popular surge durante a presidência de Getúlio Vargas, em 1953. A ideia de “correção monetária” para os financiamentos habitacionais data do período de Jânio Quadros na presidência. Ou seja, ainda que não tenham essas ideias logrado chegar até a sanção final no processo decisório, são bons indícios de que, já então, tinham os homens de governo dificuldade de encarar habitação popular como item do desenvolvimento social, “bem público” a ser provido pelo Estado mediante o uso dos recursos tributários. (CINTA in ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. V).

Durante o governo de Jânio Quadros, dentro do projeto do Plano de Assistência Habitacional (PAH), previu-se a criação do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), pensado para substituir a FCP. Uma das inovações da proposta, que ajudou a construir, posteriormente, as bases do Banco Nacional da Habitação (BNH), estava no pagamento das prestações. Devido à aceleração da inflação, foram previstos mecanismos de correção monetária, de forma a reduzir a corrosão dos recursos:

Diferente do sistema que até então prevalecia na FCP, e que estipulava prestações mensais fixas, o que a levou à descapitalização, o Plano de Assistência Habitacional estabelecia um mecanismo de proporcionalidade com o salário mínimo. As prestações – com valor inicial de Cr\$ 1.687,00, ao qual se agregariam as taxas municipais de água e esgoto – e a quota de administração da FCP não poderiam exceder 20% de um salário mínimo do Rio e de São Paulo. Todavia, quando este fosse elevado, as prestações seriam corrigidas em igual proporção. (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p.29)

A lei de criação do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) avançou no tema pois previa o reajuste das prestações de acordo com um índice de inflação oficial, ao contrário do Plano de Assistência Habitacional (PAH), que mantinha o reajuste dos pagamentos mensais proporcional à variação do salário. Estes projetos do governo Jânio Quadros, porém, nunca saíram do papel e as mudanças na condução da política habitacional só aconteceriam após o golpe de 1964.

As iniciativas de produção habitacional anteriores ao regime militar foram, portanto, focalizadas e descentralizadas, criando uma grande heterogeneidade no atendimento habitacional entre os trabalhadores, prejudicando o surgimento de um movimento nacional em defesa da moradia digna. Após o golpe civil-militar, a FCP foi extinta, dando lugar ao BNH¹¹, quando a centralização da política urbana e habitacional revelou novos problemas e desafios. As questões que surgiram a partir do balanço da FCP estiveram presentes durante a gestão do BNH, quais sejam: “De onde retirar recursos para financiar conjuntos, se a inflação rapidamente os depreciaria, quando das amortizações? Como evitar a descapitalização das inversões, sem incorrer nos custos de um clamor público?” (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p.37).

1.2 A política habitacional do regime militar: o Banco Nacional da Habitação (BNH)

05342635
 É o meu número, o meu nome
 Minha identidade
 Mínimo salário é o meu ordenado
 12 horas de trabalho, que felicidade!
 Chego atrasado é cortado o dia
 São tantos os descontos
 Que nem mesmo sei
 Me falam de vantagens
 Que eu jamais ganhei
 É o INPS, FGTS
 IRSS, o Seguro e o PIS
 Com 30 de trabalho estou aposentado
 E com mais de 70 eu penso em ser feliz

¹¹ Havia um clima de hostilidade entre os funcionários do BNH e a FCP, vista como uma “Peça da engrenagem populista, a Fundação da Casa Popular seria enfeitada pelo novo regime, que tinha dela a imagem de um antro de ‘corruptos, incompetentes e comunistas’.” (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 34).

Uma das primeiras medidas tomadas pelo governo civil-militar foi o lançamento de sua política habitacional, em uma tentativa de legitimação do novo regime junto à sociedade. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi criado em 1964, pela lei nº 4.380, a mesma que instituiu a correção monetária e criou o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (ANDRADE; AZEVEDO, 2011). Foram direcionados ao BNH, inicialmente, um milhão de cruzeiros e 1% da folha de salário dos empregados formais do país, montante que se revelou insuficiente para as tarefas propostas.

Nesse primeiro momento, quando dependia fundamentalmente de recursos fiscais, a atuação do BNH ficou centrada na estruturação das COHABs e no financiamento às Cooperativas de Habitação. A sua atuação, nos primeiros anos, foi direcionada à baixa renda pois a estrutura financeira – onerosa, que deu escala ao BNH só seria montada alguns anos depois. O modelo do Banco previa uma centralização normativa e uma descentralização executiva, já que o BNH estava vedado de operar diretamente os financiamentos ou construções, funções estas que ficaram reservadas aos agentes privados, executores do sistema¹² (ANDRADE; AZEVEDO, 2011).

O BNH foi criado no mesmo contexto em que o mercado de capitais estava sendo estruturado, no bojo da formação de instrumentos para financiar os projetos de crescimento econômico. A lei nº 4.595 de 1964 criou o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, com o propósito de organizar a política monetária e de crédito, já em 1965, a lei nº 4.728 veio para disciplinar o funcionamento do mercado de capitais no Brasil. A criação do Sistema Financeiro da Habitação, entendida nesse conjunto de reformas que buscavam ampliar a capacidade de poupança, é mais um dos instrumentos que alavancaram o financiamento aos projetos de crescimento.

No esforço de estimular a poupança privada voluntária e forçada, foi reformulado todo o sistema financeiro. Procurou-se ativar a bolsa de valores e foram criados os bancos de investimento, com a finalidade de suprir as empresas de fontes de fundos de longo prazo. Criou-se o Banco Nacional da Habitação, que, integrado aos programas de seguro social (PIS e PASEP), passou a ser um poderoso agente de captação de poupança privada forçada. Num primeiro momento, esses fundos foram utilizados para absorver os títulos da dívida pública, financiando assim os déficits do Tesouro. A instituição da correção monetária, um mecanismo de indexação, permitiu a captação de poupança privada voluntária e a reativação do sistema financeiro. É importante

¹² Segundo a lei nº 4.380 de 1964, o banco deveria operar “exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações” (BRASIL, 1964).

notar que a própria instituição de mecanismos de indexação é uma concessão à inflação e um reconhecimento claro de que não se espera que a estabilidade de preços seja alcançada a médio prazo. (RESENDE, 1982, p. 801).

Segundo Bolaffi e Oliveira, a habitação foi um “falso problema”¹³ mobilizado para justificar a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Ao eleger o problema da moradia como central, estruturou-se um sistema de financiamento que inundou de recursos o setor da construção civil. A resposta ao problema formulado (qual seja, prover moradia digna aos brasileiros) era, no entanto, de difícil solução pela saída proposta (financiamento oneroso de longo prazo), devido à política de arrocho salarial promovida pelo regime militar. O BNH distanciou-se, portanto, de um órgão de provisão habitacional para a baixa renda para transformar-se em um mecanismo de acumulação privada, cuja realização da mercadoria habitação só encontrava mercado nas classes mais elevadas (BOLAFFI, 1982; OLIVEIRA, 1982).

Outras motivações para a criação do BNH podem ser agrupadas em dois eixos. Um primeiro diz respeito à chamada “ideologia da casa própria”, que, ao permitir o ingresso de parcelas dos trabalhadores no grupo dos proprietários urbanos, fomentaria uma estabilidade social que reduziria críticas ao governo militar. Em um segundo grupo estariam as motivações econômicas da construção em larga escala, que permitiram não apenas o emprego de grandes contingentes de trabalhadores¹⁴, mas também ajudaram a complementar a estruturação do circuito imobiliário no país¹⁵, reservado então às elites nacionais¹⁶ (FIX, 2011).

O SFH possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de Habitações, permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados, permitiu a realização do financiamento à produção e também o financiamento do consumo. O longo tempo do giro do capital na produção e o longo tempo de circulação da mercadoria habitação foram aliviados por meio da entrada desses recursos. A política de concentração de renda levada a efeito durante o período assinalado (1968-1980) viabilizou a ampliação de um mercado imobiliário para a provisão de residências do tipo capitalista. O mercado de terras urbanas também se modificou com o funcionamento do SFH, principalmente porque a hipoteca para o financiamento passou a ser o futuro edifício e não o terreno, como era prática anterior. Dessa forma o mercado de terras fica mais atrelado ao setor produtivo imobiliário. A orientação de

¹³ “(...) a ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas. Isto é, formulam-se problemas que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver, para legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos.” (BOLAFFI, 1982, p. 40).

¹⁴ Para uma leitura a respeito da promoção da construção civil para a geração de empregos e seus impactos no mercado de trabalho, ver (OLIVEIRA, 2016).

¹⁵ “Além desses aspectos, ao fazer do sistema financeiro a pedra angular da política habitacional, o modelo BNH criou grupo de pressão fortíssimo, representado pelos construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente embarcariam numa política que lhes contrariasse os interesses.”(ANDRADE; AZEVEDO, 2011).

¹⁶ Segundo (LESSA, s/d), o circuito imobiliário era campo reservado às elites nacionais, em uma “sagrada aliança” com os capitais estrangeiros. Sobre a ligação entre a ditadura e as grandes empreiteiras, ver também Campos (2014).

forma predominante dessa mercadoria só poderia ser a da casa própria, que além de seus aspectos econômicos tem a vantagem de cumprir um importante papel ideológico. Os setores da população beneficiados com essa política constituíram, sem dúvida, um sustentáculo político ao governo ditatorial. E não é apenas nas faixas dos privilegiados que a propriedade privada da casa exerce seu papel conservador. (MARICATO, 1987, p.30).

Um dos desafios colocados pelas experiências de crédito imobiliário anteriores ao BNH foi, como visto, a reposição dos valores reais dos financiamentos, corroídos pela elevada inflação. A correção monetária, que já estava presente no projeto do Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), foi, para Aragão (2006), a inovação mais importante do BNH, já que, sem indexação, não haveria estímulos à poupança ou ao financiamento de longo prazo¹⁷:

Um financiamento de Cr\$ 21 mil, concedido em 1943, com prazo de 20 anos e juros anuais de 5%, retornava ao credor com menos da metade do seu poder de compra e sem ter-lhe rendido qualquer remuneração pelo capital investido. Do outro lado, o comprador do imóvel pagara, apenas, um terço do que deveria ter pago em moeda estável. A prestação inicial, que no momento da concessão do empréstimo, representava 35% do salário mínimo, equivalia, ao final do contrato, a menos de 1% do mesmo salário. (Diário do Congresso Nacional, 25.05.1964, Seção I: 3.502).

Um pequeno poupador da Caixa Econômica Federal que tivesse um saldo de Cr\$ 1.000,00 em 31.12.1950, teria perdido, em dezembro de 1963, a metade do seu poder de compra. Os titulares de contas de depósitos populares da CEF-GB que, em dezembro de 1959, tinham um saldo total de Cr\$ 11,5 bilhões, tinham perdido, em quatro anos, em moeda de 1963, o equivalente a Cr\$ 46 bilhões, que foram parar nos bolsos dos devedores da Caixa, entre eles muitos empresários imobiliários. (V. Mensagem citada, *ibidem*, p. 3.603). (ARAGÃO, 2006, p. 80).

A centralidade da correção¹⁸ como instrumento de sustentabilidade atuarial dos recursos do BNH tem origem nos desequilíbrios verificados nas políticas de crédito anteriores. A inflação corroía os valores emprestados e, para evitar perdas patrimoniais, a correção deveria ser cobrada dos mutuários para que pudesse não apenas remunerar como também corrigir os recursos captados junto aos poupadores. Os desequilíbrios advindos da aplicação do instrumento da correção durante a vigência do BNH formaram, no entanto, um enorme passivo,

¹⁷ “A incidência de juros fortemente negativos sobre os depósitos a prazo e a manutenção dos valores nominais das prestações dos financiamentos imobiliários transformaram-se em mecanismos perversos de transferência de renda dos pequenos poupadores, dos Institutos de Previdência, cujas reservas técnicas sofriam constante depreciação, e das Caixas Econômicas, cujas aplicações tinham seu valor fortemente corroído pelas crescentes taxas inflacionárias, aos poucos privilegiados com empréstimos imobiliários conseguidos, comumente, com intermediações clientelísticas. A ausência de financiamentos a longo prazo praticamente eliminara a possibilidade de acesso das famílias de baixa renda e dos estratos inferiores da classe média a uma moradia digna, numa época em que o crescimento da população urbana se acelerava.” (ARAGÃO, 2006, p. 79-80).

¹⁸ A correção monetária atualiza os preços com base na inflação passada. Assim, o custo do empréstimo ao tomador de recursos passou a ser a taxa de juros mais a correção monetária. A correção monetária obsta a corrosão dos recursos do fundo, já que os corrige com um indicador de inflação, mas, ao mesmo tempo, aumenta o custo financeiro para o mutuário, que deve arcar com a variação da inflação. A correção foi, portanto, uma forma encontrada para se conviver com o descontrole dos preços.

pago até hoje pelo Tesouro Nacional, como será visto mais adiante. A instituição da correção monetária trouxe, porém, novos desafios, já que elevou o custo financeiro do crédito:

Como garantir atratividade para os empresários do setor nos investimentos destinados às populações de baixo poder aquisitivo, sem onerar excessivamente a casa? Como assegurar o acesso à casa própria por parte das classes baixas, sujeitas, na sistemática BNH, à correção monetária, se, em decorrência da política maior do desenvolvimento, optou-se pelo congelamento dos salários? (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 44).

Foi a partir do lançamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da estruturação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) que a atuação do BNH ganhou escala. A criação do FGTS em substituição à estabilidade no trabalho¹⁹ em 1966 estabeleceu a obrigatoriedade do depósito mensal de 8% da remuneração de todos os empregados CLT em conta vinculada. No ano seguinte, o início do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) agrupou os depósitos voluntários e direcionou sua aplicação ao financiamento da habitação. Esses dois eventos foram o grande marco na trajetória do financiamento habitacional brasileiro, ao destinarem um elevado volume de recursos para a moradia. A distribuição percentual entre os recursos próprios e de terceiros ao longo da vigência do banco pode ser conferida na tabela abaixo²⁰, onde se verifica que o FGTS se manteve durante quase uma década como a principal fonte de recursos para a habitação (ARAGÃO, 2006).

Tabela 1.2-1- Distribuição dos recursos do BNH entre 1966 e 1986, em %

Ano	Recursos Próprios	Recursos de Terceiros		
		FGTS	Caderneta Poupança	Outros
1966	51	-	-	49
1967	14	40	2	44
1970	10	52	18	20
1975	13	35	41	11
1980	6	34	53	7
1984	8	25	61	6
1986	8	32	52	8

Fonte: (ARAGÃO, 2006, p. 136).

No entanto, tanto o FGTS quanto o SBPE eram fundos onerosos, ou seja, que exigiam a cobrança de juros e correção, o que levou à uma redefinição do perfil dos atendidos

¹⁹ Até 1966, a CLT previa a estabilidade no emprego após dez anos de contrato, quem em 1966 foi substituída por um Fundo, proporcional ao tempo de serviço, o FGTS. Para saber mais sobre a história do FGTS, ver (CINTRA, MARCO ANTÔNIO MACEDO, 2007).

²⁰ Nos primeiros anos do BNH, a captação de recursos livres para a habitação se dava especialmente por meio das Letras Imobiliárias, já que as cadernetas de poupança só foram regulamentadas em 1968. Após sua regulamentação, pela RC 29 de 1969, as cadernetas explodem como mecanismo de captação de poupança voluntária.

até então pelo BNH, já que os financiamentos precisavam ser alocados às camadas que pudessem arcar com um custo mínimo de 5% a.a., no caso do FGTS, e de 8,5% para o SBPE. A onerosidade dos recursos afastou o atendimento do Banco das camadas sociais mais vulneráveis e carentes de moradia. O direcionamento de recursos às classes mais altas também comprometia maior volume de recursos em um mesmo atendimento, já que o montante desembolsado para um imóvel de classe média era de 3 a 4 vezes superior ao de um imóvel popular (ARAGÃO, 2006).

Os problemas na aplicação de recursos onerosos corrigidos pela inflação, em um contexto de arrocho salarial, não tardaram a aparecer. A política de financiar a moradia popular com juros e correção já tinha se revelado um fracasso, uma vez que com a corrosão do poder de compra do salário mínimo, que reduzia a capacidade de pagamento dos mutuários, o Banco passou a enfrentar problemas com inadimplência (que atingia 30% dos mutuários entre 1971 e 1974), desequilíbrios contratuais e mesmo abandono de habitações, o que comprometia os fluxos de retorno dos recursos para novos investimentos.

A transferência da gestão do crédito à baixa renda para agentes privados²¹, a partir dos anos 1970, serviu como um teste quanto à capacidade de redução da inadimplência frente à atuação privada nesse segmento²². Mesmo após sucessivas tentativas de cobrança, a inadimplência permaneceu elevada, restando apenas o caminho da execução judicial. As causas da insolvência, no parecer dos próprios empresários responsáveis, não era o perfil de seleção do mutuário – como alegavam alguns técnicos do Banco²³, e sim a elevada concentração de

²¹ “O fracasso das COHABs levou a direção do BNH a tomar uma medida, ou seja, entregar as dívidas para os agentes privados do SBPE. E nem assim a questão se resolveu, chegando esses agentes à situação tal que o único caminho (não trilhado) seria a execução de 8 mil devedores. Em relatório datado de 12/5/75 enviado ao Dr. Antônio Luís C. Fonseca, gerente da Superintendência de Agentes Financeiros, por alguns agentes do SBPE estes afirmam não ser possível resolver o problema habitacional para essa faixa de renda da população sem subsídios governamentais.” (AZEVEDO e ARAGÃO in MARICATO, 1987, p.46).

²² “Esses créditos poderiam ter sido transferidos para as Cohabs. Entretanto, por não terem elas logrado desempenho convincente até a época (1971), o banco resolveu utilizar outra tática. Partindo do suposto de maior dinamismo dos agentes privados do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que atuam basicamente nas camadas médias, o BNH decidiu repassar, no Rio de Janeiro, aqueles créditos para essas instituições. Além dessa razão, a transferência para os agentes privados poderia servir de teste para a possibilidade de atuação empresarial junto às camadas de baixa renda. Os créditos foram, segundo versão corrente, “empurrados” para os agentes privados, embora lhes tivesse sido assegurada, através da RD 61/71, uma garantia de 100% sobre eventuais prejuízos. Nem assim se tornaram um “bom negócio” para as entidades privadas da SBPE. Um relatório que essas instituições do Rio enviaram à Superintendência de Agentes Financeiros do BNH dava conta das dificuldades encontradas, passados quase três anos da medida. Frustraram-se as tentativas de cobrança, mesmo as que utilizavam computadores. Conforme o relatório, haviam-se esgotado, quanto aos 18.710 créditos, todas as possibilidades de renegociação, restando apenas o caminho da execução judicial.” (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 59-60).

²³ “Na época, alguns técnicos do BNH alegavam que essa situação resultava, principalmente, de problemas técnicos como falha na seleção dos mutuários, escolha de locais impróprios, materiais de construção de baixa

renda do país, indicando, mais uma vez, os limites estruturais da adoção de uma política de financiamento habitacional em uma economia subdesenvolvida:

Indo contra o diagnóstico corrente, que fazia dos processos de seleção e escolha dos mutuários as causas diretas do abandono e inadimplência, os empresários a quem o BNH transferiu os créditos imobiliários para gestão e cobrança apontavam categoricamente para as limitações do modelo empresarial que se pretendia impor para o mercado de baixa renda. Era a renda, concentrada e mal distribuída, e não as conhecidas fichas socioeconômicas, o fator decisivo para a insolvência do segmento habitacional de mutuários de baixo poder aquisitivo. (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 60).

A avaliação do novo presidente do BNH em 1971, Rubens Vaz da Costa, reconhecia que os problemas enfrentados pelo Banco tinham como causas aspectos estruturais da economia brasileira. No entanto, as medidas tomadas estiveram dentro dos limites do BNH. Aos sucessivos impactos dos problemas estruturais foram, portanto, dadas respostas no âmbito da regulação da política de crédito. Para aumentar a solidez financeira do sistema, por exemplo, foram alteradas as tabelas de amortização utilizadas, os prazos foram ampliados e os juros, reduzidos.

A gestão Rubens Costa agiu a partir de um diagnóstico que identificava a impotência do BNH para resolver as causas estruturais dos problemas de inadimplência dos mutuários e de comercialização dos imóveis financiados, decorrentes, em boa parte, da insuficiência de renda provocada pela política de contenção salarial vigente desde 1964 e do fato de que uma proporção significativa dos adquirentes de habitações provinham de ‘favelas’ cuja erradicação fora promovida pelos governos estaduais e municipais e incluía grande número de famílias sem ocupação estável e com baixa qualificação profissional. (ARAGÃO, 2006, p. 110).

Com abundantes recursos e sem mercado que suportasse a onerosidade dos financiamentos, nos anos 1970, o BNH passou a direcionar seus recursos para a execução de obras de infraestrutura de estados e municípios. Seu papel enquanto instrumento de política econômica ficou ainda mais evidente quando o FGTS passou a financiar os gastos públicos com o chamado “milagre econômico”, reduzindo o montante destinando à política habitacional²⁴ (ARAGÃO, 2006; MARICATO, 1987).

Esta descrição sumária é uma demonstração clara de como, como o tempo, o BNH, de um banco de habitação que, em seus primórdios, deveria perseguir objetivos eminentemente sociais, passou, não apenas a atuar em campos complementares ao

qualidade, defeitos técnicos nas obras, deficiência na infraestrutura de apoio e outros. Apesar da importância de todos esses elementos, os depoimentos de compradores, empresários e políticos, além de informações e documentos da época, indicam que a principal causa da inadimplência residia na débil e precária situação financeira da clientela.” (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 73).

²⁴ Ao invés da União subscrever mais dívida pública para financiar seus gastos, o BNH comprava Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), títulos do Tesouro remunerados a 6% a.a. mais correção, valores necessários para remunerar os recursos do FGTS.

setor habitacional e vinculados à economia urbana, mas também, a constituir um dos instrumentos da política econômica global do governo, com a singularidade de não ser um órgão gerido diretamente pela equipe econômica e de não depender de recursos fiscais para realizar a maior parte de seus objetivos. (ARAGÃO, 2006, p. 124).

Em 1971 o BNH deixou de ser uma autarquia e passou a ser uma empresa pública, transformado em um banco de segunda linha²⁵, sem operação direta com o público (MARICATO, 1987). Essas alterações criaram maior segurança ao deixar os agentes financeiros como os principais responsáveis pelas operações de empréstimo, remunerados por um diferencial de juros pela operação. Ao mesmo tempo que este modelo permitiu maior capilaridade nas ações do Banco, gerou críticas quanto à sua ausência ou omissão em certas regiões do país (ARAGÃO, 2006).

Devido a problemas como a elevada inadimplência, o BNH se afastou do mercado de habitação popular até 1974. A partir de então, o atendimento à baixa renda foi ampliado da faixa de três para até cinco salários mínimos, o que ampliou a quantidade de famílias atendidas, ao mesmo tempo em que se reduziram os juros e criaram-se benefícios fiscais aos mutuários. Com essas medidas, os anos seguintes foram de crescimento das unidades edificadas para a área de interesse social, ainda que os atendimentos tenham se concentrado para as maiores rendas dentro dos limites estabelecidos (MARICATO, 1987).

A partir de 1975 a inadimplência – o principal problema das Cohabs na época – começa a ser resolvida. Apesar de uma conjugação de fatores ter influído nesse caso, o mais importante parece ter sido a opção das Cohabs em privilegiarem as famílias com rendimento mensal entre três e cinco salários mínimos. Desse modo, o preço pago para o saneamento financeiro dessas Companhias pode ser considerado elevado, pois significa, na prática, abandonar a clientela para as quais elas inicialmente estavam voltadas (de um a três salários mínimos). (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 109)

Apesar do intenso crescimento da economia no período, a política de arrocho salarial foi uma das responsáveis pelo aumento da concentração de renda durante a ditadura militar. Como é possível ver no gráfico abaixo, o salário mínimo passou por uma trajetória de queda real durante os governos militares. A queda no poder de compra se estendeu por todos os anos da ditadura, inclusive no chamado “milagre econômico”, entre 1969 e 1973. Em reais de

²⁵ “A experiência dos primeiros anos tinha deixado o BNH exposto a críticas e a represálias dos adquirentes de casa própria. Se as primeiras não alcançavam ressonância política, e não chegavam a constituir ameaça às diretrizes adotadas, o mesmo não ocorreria com a represália dos adquirentes. Por ser banco, isto é, por ter necessidades de remunerar o capital investido, era o BNH vulnerável à saída encontrada pelos mutuários – abandono do imóvel, atraso de pagamentos e desistências. Onde o voice falhara, pelas características autoritárias do regime, o exit mostrava ser a resposta eficiente. A transformação do BNH em banco de segunda linha significou precisamente isto: a tentativa de transferir o ônus externo da política. Passando a atuar como banco de segunda linha, isto é, com agentes que repassam os créditos por ele concedidos e se responsabilizam pelas operações realizadas, o BNH teria de transferir um elevado número de créditos, referentes a mutuários de baixa renda, que estavam até então sob sua responsabilidade direta.” (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 59).

2019, o salário mínimo médio em 1964 era de R\$ 1.137,65, enquanto em 1985 era de R\$ 688,23, uma redução real de 39,5% no período.

Gráfico 1.2-1 - Salário mínimo real médio anual, de 1951-2019, em reais de novembro de 2019



Fonte: IPEA Data. Elaboração própria.

A política salarial, porém, atingiu os trabalhadores de forma desigual. Enquanto os que ganhavam salários próximos ao mínimo sofreram com grande perda de poder de compra, trabalhadores de alta qualificação tiveram aumentos expressivos, bastante superiores aos da média dos trabalhadores²⁶. Como visto, quando os impactos da política salarial prejudicaram a

²⁶ Essas diferenças ajudam a explicar por que o salário médio evoluiu de forma distinta do salário mínimo no período. As consequências da política econômica e salarial do milagre mostram que seus impactos foram sentidos de forma bastante desigual entre a população. A concentração de renda e o perfil da demanda da indústria de bens de consumo duráveis andavam juntas: cresceu a renda dos mais ricos em detrimento dos mais pobres (LAGO, 2014).

“Mas é particularmente impressionante a concentração de renda nas mãos dos 5% mais ricos e dos 1% mais ricos. No primeiro caso, a sua participação na renda passa de 28,3% em 1960 para 34,1% em 1970 e 39,8% em 1972, enquanto no segundo caso o aumento é de 11,9% em 1960 para 14,7% em 1970 e 19,1% em 1972. Em contraste, os 50% mais pobres, que recebiam 17,4% do rendimento total da PEA em 1960, passaram a auferir apenas 14,9% do total em 1970 e 11,3% em 1972 (IBGE, 1979, p. 196). Essa concentração levou diversos autores a afirmar que o crescimento econômico no “período do milagre”, de 1968 a 1973, beneficiou apenas uma pequena parcela da população brasileira e que o crescimento da indústria de bens de consumo durável foi baseado na demanda de um estrato muito pequeno da população. Dados sobre propriedade de bens duráveis e certos indicadores sociais levariam a matizar essa apreciação, que leva em conta apenas os rendimentos monetários da população e que era particularmente válida no caso da indústria automobilística. De fato, observaram-se progressos com relação ao acesso à luz elétrica e eletrodomésticos em geral, e melhorias na área de saneamento e saúde bem como na área de educação (Pffeferman e Webb, 1983, p. 165 e 166 e Jaguaribe, Santos, Abreu, Fritsch e Avila, 1986)” (LAGO, 2014, p.290).

“Essas observações não contrariam a constatação, de ordem geral, de que os salários não se beneficiaram proporcionalmente do forte crescimento do produto e da produtividade no período em estudo, e de que a massa salarial não parece ter crescido como proporção da renda interna, mantendo-se uma taxa de lucro e capacidade de

capacidade de adimplência dos mais pobres, o BNH optou por mudar perfil de atendimento para camadas de maior renda. É apenas quando a hiperinflação, nos anos 1980, prejudicou o equilíbrio dos contratos da classe média que as contestações às políticas de reajuste do BNH ganharam destaque.

O revigoreamento das Cohabs a partir de 1975 foi simultâneo, portanto, à mudança do perfil dos atendidos para a faixa de três a cinco salários. A especulação imobiliária causada pela própria atuação do BNH nos anos anteriores aumentou os preços de compra e de aluguel nas cidades brasileiras e tornou, assim, os imóveis das COHABs interessantes para os mercados da baixa classe média²⁷. Como as Companhias Habitacionais não visavam lucro, tinham parte da construção subsidiada e baixas taxas de juros, sua prestação chegou mesmo a ser inferior ao aluguel de imóvel semelhante, atraindo compradores de renda próxima ao teto da faixa de atendimento (ANDRADE; AZEVEDO, 2011).

Durante um período de intenso crescimento econômico com concentração de renda, os problemas urbanos se agravaram, já que, apesar dos esforços empreendidos e do volume de recursos mobilizados, as políticas de financiamento do BNH não lograram nem ao menos atenuar o processo de favelização e de queda na qualidade habitacional das cidades brasileiras (MARICATO, 1987).

A capacidade de resolver o problema da moradia ficou limitada pela utilização de recursos onerosos. A necessidade de destinar recursos fiscais para resolver o problema da moradia das camadas de mais baixa renda estava clara não apenas a partir das experiências dos IAPs e da FCP, como também expressos nos documentos originários do BNH, onde o alerta sobre como a onerosidade dos recursos e o impacto da correção monetária restringiria o alcance da política já estava presente²⁸.

investimentos elevados. É essa a tendência sugerida pelos insatisfatórios indicadores de distribuição funcional da renda urbana disponíveis e da participação dos salários no valor da transformação industrial (Lago, Almeida e Lima, 1979b, quadros IV-28 e IV-29). Em suma, no período 1967-1973, a política salarial e a política de relações trabalhistas do governo tiveram como resultado uma contenção dos níveis de salário real, dentro do espírito de combate à inflação de custos da nova administração, favorecendo a acumulação de capital via manutenção de elevada taxa de lucro, e possibilitando uma política de remuneração seletiva para o pessoal de nível mais elevado” (LAGO, 2014, p.287).

²⁷ É a partir de 1976, o revigoreamento das COHABs e a partir de 1977, com o reconhecimento de que as COHABs não estavam atendendo a população de 0 a 3 salários, foram criadas iniciativas como o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), reformulado o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURB), em 1979 o PROMORAR e em 1980 o Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI) (MARICATO, 1987).

²⁸ “Os recursos do Plano serão fatalmente desviados apenas para os que suportarem os ônus da compensação inflacionária a ser instaurada.” (ANDRADE; AZEVEDO, 2011, p. 42).

A eliminação do *déficit* habitacional, em um país com elevados níveis de pobreza absoluta, altos índices de concentração de renda e que pratique uma economia de mercado, não se afigura um objetivo viável no âmbito exclusivo de um sistema de financiamento da produção e comercialização de habitações baseado em recursos reembolsáveis

(...) a experiência brasileira demonstra que os únicos programas de investimentos que tiveram sua continuidade assegurada, no Brasil, ao longo de duas ou mais décadas, foram os que contaram com algum tipo de receita vinculada, como energia elétrica, transportes e telecomunicações. (...). Assim, a viabilidade de um programa habitacional voltado para as populações de menor poder aquisitivo e que dependa, fundamentalmente, de recursos a fundo perdido de origem federal, requer a criação, por lei, de fontes de arrecadação destinadas especificamente a tal finalidade. (ARAGÃO, 2006, p. 51 e p. 142).

Os financiamentos, mesmo que habitacionais, constituem-se enquanto financiamentos, orientados, assim, pela necessidade de aplicação e retorno de um dado montante ao seu fundo de origem. Esta estrutura que exige o retorno dos recursos, acrescido de juros e correção, encontrou entraves nas políticas de emprego e renda, que nem sempre permitiram a manutenção do patamar de renda dos trabalhadores; e na política monetária, cuja instabilidade no valor da moeda, ao afetar preços relativos, pode elevar o valor da prestação sem correspondente acréscimo nos salários, afetando a capacidade de pagamento das famílias.

A disputa entre a aplicação de recursos fiscais ou recursos onerosos é uma constante na história da política habitacional brasileira. Recursos fiscais têm origem no orçamento público e são aplicadas sem a intenção de retornarem diretamente ao fisco. Assim como investimentos em educação e saúde são feitos com recursos fiscais sem contrapartida monetária direta dos usuários, a habitação, caso ofertada com recursos fiscais, poderia ser entregue sem custos aos beneficiários²⁹. Ainda assim, seria necessário considerar o conjunto de custos da moradia formal, que vão além do valor da prestação e incluem contas como energia, água etc., e, muitas vezes, taxas condominiais. Uma análise completa dos custos do morar reforça o descompasso entre a estrutura de salários de uma economia subdesenvolvida e o ônus da moradia formal.

Os desequilíbrios macroeconômicos se agravaram especialmente nos anos 1980, quando o país assistiu à combinação de anos de estagnação com hiperinflação. Os contratos ativos do Banco, com vencimento nas décadas seguintes, passaram por fortes desequilíbrios contratuais, decorrentes especialmente da instabilidade monetária do país. A origem desses

²⁹ Ou, ao menos, não atrelada à estrutura de remuneração de um sistema financeiro, que exige juros e correção monetária. Por exemplo, o Faixa 1 do PMCMV, como será visto no terceiro capítulo, não constituiu um financiamento, mas um subsídio parcelado no tempo, já que o imóvel foi quase inteiramente subsidiado com recursos fiscais a fundo perdido, e a prestação paga pelo beneficiário não está atrelada a nenhum fundo oneroso.

desequilíbrios, que resultaram na coletivização de dívidas privadas por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), é o tema da próxima seção.

1.3 A origem dos desequilíbrios contratuais do BNH: os planos de correção monetária

Os financiamentos habitacionais ofertados pelo BNH apresentaram graves desequilíbrios contratuais devido, especialmente, à elevada inflação que marcou a economia brasileira em todo o período de existência do banco, com destaque para a hiperinflação nos anos 1980. Um cenário de instabilidade monetária perturba o equilíbrio em contratos de financiamento de longo prazo, agravado, no caso brasileiro, pelas consequências da política econômica promovida pelo regime militar.

A existência de desequilíbrios contratuais tem causas diversas, como a amortização negativa (quando a prestação paga pelo mutuário não é suficiente nem ao menos para cobrir a parcela de juros devida naquele mês); a ausência de amortização (neste caso, a prestação pagaria apenas a parcela de juros, ampliando o prazo contratual necessário e/ou gerando saldo residual) ou amortização insuficiente (que amplia o prazo e/ou gera saldo residual)³⁰. Os desequilíbrios contratuais durante o BNH também foram provocados por uma série de fatores exógenos, como a política monetária e salarial³¹ (REZENDE, 2003).

A correção monetária nos contratos pode ser uniforme, quando é usado o mesmo indexador para corrigir tanto o saldo devedor quanto a prestação, e na mesma periodicidade, garantindo assim, o equilíbrio. Porém, há casos em que a correção monetária é não uniforme, de forma que os contratos passam a ser financeiramente inconsistentes, já que adotam períodos ou índices distintos para a correção da prestação e do saldo devedor (RABEL, 2014). Em planos não uniformes, a formação de saldo residual acontece quando: a. o saldo devedor é reajustado

³⁰ O apêndice desta tese é dedicado à uma breve exposição dos mecanismos da matemática financeira dos financiamentos habitacionais, bem como aqueles que explicam a formação destes desequilíbrios contratuais.

³¹ Ao contrário de uma empresa, as famílias, no geral, têm sua renda vinculada ao salário. Ou seja, a reposição de perdas inflacionárias não depende da tomada de decisões individuais, mas de saídas e disputas coletivas da sua categoria profissional, nas datas-bases, ou, no caso de beneficiários da seguridade social ou de trabalhadores vinculados ao salário mínimo, de reajustes governamentais. Após a reforma trabalhista, a renda das famílias sofreu um impacto ainda maior, já que com as novas possibilidades de jornada parcial, os trabalhadores podem receber frações de salário mínimo. Limitando, assim, sua capacidade de consumo e, claro, sua capacidade de adimplência. Além disso, a reforma trabalhista e suas modalidades com salários reduzidos diminuem as contribuições ao FGTS, limitando o fôlego deste para financiar e subsidiar a moradia.

em uma periodicidade inferior que a prestação; b. utilização de índices diferentes para corrigir o saldo e as prestações; c. utilização de periodicidades e índices distintos entre saldo e prestações.

Durante o regime militar, a adoção de regimes de correção monetária não uniforme coincidiu com a criação do Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS), responsável por cobrir eventuais saldos residuais existentes ao final dos contratos. As prestações pagas pelos mutuários, muitas vezes, foram reajustadas com índices inferiores àqueles aplicados ao total da dívida. Para manter o equilíbrio com o fundo de origem dos recursos, o saldo devedor (montante da dívida ainda a pagar), deve continuar a ser corrigido de acordo com a remuneração e periodicidade exigida pelo *funding*. Caso contrário, haveria, novamente, descapitalização dos fundos (FGTS e SBPE). A gestão desses desequilíbrios, durante a vigência do BNH, estava em sua própria alçada, já que tinha também sob sua responsabilidade a gestão e normatização dos fundos do SFH, diferentemente do momento atual, onde as instâncias decisoras da política habitacional são distintas às dos *fundings*.

Como será apresentado nesta seção, as soluções adotadas pelo BNH, responsável não apenas pelos financiamentos, mas também pela gestão do FGTS e do SBPE, buscaram sempre manter o equilíbrio atuarial entre os recursos emprestados e a gestão dos *fundings*. Porém, em diversos momentos, as políticas salarial e monetária atropelaram decisões do Banco ou impactaram, direta ou indiretamente, nos seus contratos, trazendo à tona o impacto decisivo que a macroeconomia tem na gestão dos contratos de longo prazo.

A diversidade de regras vigentes ao longo da história do Banco, em um contexto de aceleração inflacionária, ensejou, segundo Aragão (2006) uma batalha judicial na qual os mutuários, organizados em associações, reivindicaram a revisão dos valores devidos pelos seus financiamentos³². Apesar de terem se agravado ao longo dos anos 1980, a origem dos desequilíbrios se encontra desde a criação do BNH.

A seguir, será feita uma retrospectiva dos diferentes planos de reajuste das prestações dos financiamentos ao longo da vigência do BNH. O objetivo é expor as dificuldades atuariais enfrentadas ao longo do tempo na gestão dos contratos ativos, tendo em vista o desafio de manter a prestação dentro da capacidade de pagamento das famílias, com salários arrojados, simultânea ao desafio de repor o valor real dos depósitos do FGTS e da poupança.

³² Houve uma disputa de narrativa entre os defensores da validade dos cálculos atuariais, realizados pelos gestores do Banco, e os mutuários, que assistiram ao descompasso crescente entre seus rendimentos e as prestações devidas.

1.3.1 A regulamentação inicial: 1964

Segundo a redação original da lei nº 4.380/64, que criou o BNH e instituiu a correção monetária dos contratos de financiamento imobiliário³³, a correção deveria ocorrer toda vez que houvesse alteração do salário mínimo legal, com base em um “índice geral de preços mensalmente apurado ou adotado pelo Conselho Nacional de Economia que reflita adequadamente as variações no poder aquisitivo da moeda nacional”. Em cada contrato, constava “obrigatoriamente, na hipótese de adotada a cláusula de reajustamento, a relação original entre a prestação mensal de amortização e juros e o salário-mínimo em vigor na data do contrato”, do qual “durante a vigência do contrato, a prestação mensal reajustada não poderá exceder em relação ao salário-mínimo em vigor, a percentagem nele estabelecida”³⁴.

1.3.2 Plano A e Plano B: 1966

Em 1966 foi criado o FGTS e organizado o SBPE e o BNH ganhou escala de operação. Nesse momento foram criados dois planos de correção, o Plano A e B. O Plano A era limitado aos mutuários de baixa renda, destinado ao financiamento de habitações de valor unitário não superior a 75 salários mínimos, enquanto os demais contratos estavam submetidos ao Plano B. Para ambos, a correção do saldo devedor seria realizada a cada trimestre civil, de acordo com a variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) no trimestre anterior, que veio a constituir a Unidade Padrão de Capital do BNH (UPC)³⁵ (ARAGÃO, 2006; RABEL, 2014).

³³ Ainda no governo de Jânio Quadros existiu a proposta de transformação da Fundação Casa Popular (FCP) no Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), na qual já estava prevista a correção das prestações, que seriam vinculadas à variação do salário mínimo:

“O objetivo de curto prazo era bastante ambicioso para a época, pois implicava um incremento de 800% na produção anual média da FCP, nos quinze anos anteriores. O Plano era concebido, também, como um instrumento de combate ao desemprego: “um programa de obras públicas é o processo mais expedito e mais rápido para a absorção de mão-de-obra ociosa”, sobretudo em meio a um plano de estabilização monetária quando, “com o perecimento de numerosas atividades parasitárias e artificiais, um programa de construções é contrapeso ao desemprego” (FCP, 1961: 42-43)” (ARAGÃO, 2006, p. 71).

³⁴ O salário mínimo adotado para prazo e correção era aquele da região onde se achava situado o imóvel. Para funcionários públicos, poderiam ser aplicadas tomando por base a lei que lhes alterasse os vencimentos (BRASIL, 1964).

³⁵ Isso viria a constituir a Unidade Padrão de Capital do BNH (UPC). Segundo a instrução do Banco: “b) No caso de extinção do salário mínimo ou supressão dos índices que servem de base ao cálculo da correção monetária da UPC do BNH e das ORTN, o cálculo da correção monetária prevista no contrato será feito com base em índices com eles coerentes e elaborados pelo Conselho Nacional de Economia, indicados pelo Conselho de Administração do BNH” (BNH, 1966 in ARAGÃO, 2006, p. 283).

Com vistas a manter o equilíbrio contratual, as prestações do Plano B tinham aplicado o mesmo índice de correção, na mesma periodicidade (trimestral) que o saldo devedor. Já no Plano A, as prestações eram corrigidas pelo “mesmo índice de variação do maior salário mínimo do país, sessenta dias após a data de vigência do novo salário mínimo” (ARAGÃO, 2006, p. 282). Até 1967, no caso de existência de saldo devedor residual ao final do prazo original, o prazo inicialmente contratado poderia ser ampliado para que a quitação da diferença ocorresse com o prolongamento do número de prestações.

1.3.3 Plano C e o FCVS: 1967

Com vistas a incorporar a opção de um financiamento com prazo limitado, foram criados o Plano C e o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), pela Resolução do Conselho de Administração RC nº 25/77 do BNH. O fator de reajuste adotado para as prestações era a razão entre o valor do maior salário mínimo do país e o imediatamente anterior. O início da vigência era anual, no mês seguinte ao último aumento, antes do contrato, da classe pertencente do filiado (ARAGÃO, 2006). Naquele momento, o FCVS foi criado para absorver o saldo devedor residual após o prazo contratual, de forma a limitar o prazo total, que poderia se estender indefinidamente no plano A. Sobre o FCVS:

O item 6 da RC 25/77 cria o FCVS “com a finalidade de garantir limite de prazo para amortização da dívida aos adquirentes de habitações financiadas pelo SFH”. O Fundo ‘garantirá aos adquirentes de habitações financiadas pelos planos A e C de reajustamento das prestações a inteira amortização da dívida dentro de prazo total nunca superior a 50% (cinquenta por cento) a mais do que o inicialmente contratado’ (item 10). Os mutuários que aderissem ao Plano C deveriam realizar uma contribuição ao FCVS equivalente a uma prestação mensal de amortização e juros da dívida, paga no ato de inscrição (item 12) (ARAGÃO, 2006, p. 284).

Ao longo dos anos seguintes, o FCVS foi incorporando novas funções e se tornou a maior expressão dos desequilíbrios contratuais produzidos pelo BNH. Para os mutuários, o FCVS permitiu a cobertura do saldo devedor de seus imóveis, mas para a sociedade, a gestão dos passivos do FCVS representou a coletivização das dívidas privadas, em uma espécie de subsídio implícito e futuro, como será detalhado adiante.

1.3.4 Plano de Equivalência Salarial (PES) e Plano de Correção Monetária (PCM): 1969

Em 1969 o Plano de Equivalência Salarial (PES) foi criado para substituir os Planos A e C, enquanto a estrutura do Plano B foi mantida, mas teve seu nome alterado para Plano de

Correção Monetária (PCM)³⁶. O PES, em relação ao Plano C, eliminava a prorrogação de até 50% do prazo em caso de saldo devedor residual, pois o FCVS passou a assumir a responsabilidade pelo pagamento de tal saldo, sempre que o mutuário cumprisse todas as prestações inicialmente contratadas³⁷.

O PES extinguiu, ainda, a contribuição do mutuário ao FCVS. Como o prazo de pagamento passou a ser fixo, mesmo que o mutuário amortizasse completamente o imóvel antes do prazo completo, o restante das parcelas deveria ser pago, e este valor entraria como crédito ao FCVS. A expectativa era de que a inflação arrefeceria nos anos seguintes e que a correção, pelo então recém-criado Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), seria suficiente para quitar o saldo devedor, ou ainda permitiria mesmo a formação de um saldo positivo ao Fundo³⁸ (ARAGÃO, 2006).

³⁶ Resolução 75/1969 do BNH.

³⁷ “Para fazer face ao incremento do ônus financeiro resultante da eliminação do prazo adicional e garantir uma equivalência entre os valores do salário mínimo e da UPC em qualquer mês da assinatura do contrato (ou da re- ratificação do contrato inicial), criou-se o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), um multiplicador aplicável à prestação inicial e cujo nível seria periodicamente fixado pelo BNH, **‘tendo em vista (a) a relação vigente entre o valor do salário mínimo e da UPC e (b) o valor provável dessa relação, determinada com base em sua média móvel, observado em prazo fixado pelo Conselho de Administração do BNH’.** (item 3.1 da RC 36/69). É importante ter em conta, na análise do PES de 1969, que **ele não estabelecia uma relação fixa entre a renda do mutuário e o valor da prestação mensal do financiamento** (o que ocorreria (...) com o **Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional**, criado pelo Dec.-lei 2.164, de setembro de 1984). O reajustamento das prestações, tal como nos Planos A e C, continuaria a fazer-se com base na ‘razão entre o valor do maior salário mínimo vigente no país e o imediatamente anterior’ (item 2.5 da RC 36/69), 60 (sessenta) dias após o aumento do salário mínimo, que era anual até 1979 (item 2.4 da mesma RC), com a única diferença de que agora se agregaria o valor do CES” (ARAGÃO, 2006, p. 285, grifo do autor).

“A cláusula Quarta, entretanto, é qualificada pela cláusula Sétima que, tendo em conta o Dec.-lei 19/66 (correção das obrigações pecuniárias do SFH pela variação das ORTN, nos períodos previstos em cada contrato), estabelecia uma relação fixa inicial de 3,6 UPC por salário mínimo e a possibilidade de substituição do índice de reajustamento das prestações no caso de essa relação vir a ser alterada para menos, ao longo do contrato. Em outras palavras: **as partes concordavam em submeter o valor inicial da relação prestação/salário mínimo, a ser observado durante todo o contrato, a uma condição resolutiva, consistente no fato futuro e incerto daquela relação inicial vir a ser alterada para menos, o que poderia ocorrer no caso de sub-reajustes do salário mínimo com relação à inflação ou de reajustamentos da UPC superiores àquela**” (ARAGÃO, 2006, p. 286).

³⁸ “Com o PES, extinguiu-se, também, a contribuição do mutuário para o FCVS equivalente a uma prestação mensal (item 10 da RC 36/69) que o BNH, otimismo, considerou substituída pelo crédito, ao FCVS, das prestações que continuariam a ser pagas até o prazo final do contrato, na hipótese em que o saldo devedor fosse extinto antes desse prazo (o mutuário se comprometia a pagar um número fixo de prestações, cujo valor total poderia, ou não, ser suficiente para liquidar o saldo devedor, ao final do prazo estabelecido: na primeira hipótese, as prestações faltantes seriam creditadas ao Fundo e, na segunda, este se responsabilizaria pela liquidação do saldo devedor que restasse após o pagamento de todas as prestações contratualmente devidas). O otimismo do BNH, ao extinguir a contribuição fixa do mutuário ao FCVS, consistiu na convicção implícita naquela decisão de que os valores calculados para o CES, que embutiam uma previsão de inflação futura, seriam suficientes para pagar integralmente o mútuo ou para deixar um resíduo cujo valor seria compatível com as disponibilidades daquele Fundo. Na realidade, apostava-se em uma taxa de inflação cadente, hipótese plausível em função do comportamento dos preços ao final dos anos sessenta e cuja tendência declinante se manteria até 1972, mas que constituía, de toda forma, uma aposta arriscada em contratos de longo prazo, em um país com as características estruturais do Brasil (industrialização insuficiente, altos índices de crescimento demográfico, urbanização

Em 1973 foi criado o salário mínimo habitacional, que era “divulgado periodicamente, pelo BNH, com base nos reajustamentos do maior salário mínimo legal do país e das ORTNs trimestrais (UPC)” (ARAGÃO, 2006, p. 287). Isso ocorreu pois, entre 1969 e 1971, o reajuste do salário mínimo foi superior ao da UPC. Com o estabelecimento do salário mínimo habitacional “eliminou-se essa possibilidade, mas sem abdicar dos reajustamentos das prestações em proporção não inferior à da variação da UPC” (ARAGÃO, 2006, p. 287).

Quanto ao FCVS, em 1977 a Resolução nº 01/77:

manteve a responsabilidade do FCVS pela liquidação do saldo devedor eventualmente existente após o pagamento de todas as prestações previstas no contrato de financiamento habitacional e modificou o critério de reajustamento nos contratos do PES, mantendo a anualidade dos reajustes mas substituindo a variação do salário mínimo pela da UPC como indexador. Como a correção da UPC se dava no primeiro mês de cada trimestre civil, a Resolução mudou, também, o mês de reajustamento contratual a ser escolhido pelo mutuário, que passou a poder optar entre os segundos meses de cada trimestre civil, em lugar dos primeiros, como anteriormente (ARAGÃO, 2006, p. 287).

Essa mesma Resolução (01/77) admitiu a possibilidade de o mutuário ser eximido do pagamento de prestações adicionais no caso da extinção do saldo devedor antes do prazo contratual. Como as parcelas excedentes, anteriormente, ficariam a favor do FCVS, como compensação, reintroduziu-se para os novos contratos uma contribuição de 0,5% do valor do financiamento aos mutuários, que poderia ser paga à vista ou acrescida ao saldo devedor³⁹ (ARAGÃO, 2006, p. 287).

1.3.5 O Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP): 1984

As condições de reajuste dos contratos permaneceram as mesmas desde 1977 quando, como consequência da proibição do salário mínimo como indexador, a UPC passou a ser utilizada para tal fim. Esta mudança, exógena ao BNH, afetou sua trajetória e foi fator que motivou parte das disputas judiciais, indicando a relevância das decisões macroeconômicas sobre a gestão dos contratos ativos.

A partir de 1983, como consequência da alteração da legislação, os salários passaram a ser reajustados em níveis inferiores aos da UPC, lesando àqueles que dependiam da

acelerada, alta concentração social e espacial da renda, funcionamento muito deficiente dos mecanismos de mercado em função do alto grau de oligopolização de alguns setores produtivos e da dificuldade de uma grande parte da população de obter informação adequada e oportuna sobre a estrutura de preços relativos etc.)” (ARAGÃO, 2006, p. 285).

³⁹ “A possibilidade de incorporação da contribuição ao valor financiado se revelaria nociva ao FCVS na medida em que, com as seguidas reduções da prestação, também se reduzia a contribuição àquele Fundo.” (ARAGÃO, 2006, p. 287).

renda do trabalho, pois a prestação foi tomando maior espaço no orçamento mensal. Aragão (2006) coloca que, apesar de uma série de medidas terem sido tomadas pelo BNH buscando reduzir o valor das prestações⁴⁰, estas não foram suficientes para arrefecer as disputas travadas pelas associações e federações de mutuários. A maior parte dos processos judiciais contra as políticas de reajuste do BNH foram iniciadas em 1983 e no primeiro semestre de 1984, tratando dos contratos firmados antes de 1982⁴¹ (ARAGÃO, 2006).

O cenário de crise econômica durante o governo Figueiredo dificultou a capacidade do Sistema de realizar novos empréstimos devido ao elevado desemprego, que gerou um aumento dos saques do FGTS e uma maior inadimplência dos contratos ativos do SFH⁴², assim como restringiu a liquidez do Banco:

A exacerbação do quadro recessivo teve, também, reflexos negativos sobre a comercialização de imóveis, cujos preços começaram a evoluir em níveis inferiores aos da inflação, corroendo o valor real da garantia hipotecária e **tornando, assim, antieconômica a hipótese de retomada dos devedores inadimplentes, pois os saldos devedores dos financiamentos cresciam em velocidade superior à do valor dos bens financiados**. Por outra parte, a alternativa de execução se tornava, também, extremamente difícil do ponto de vista político, na medida em que teria de incluir milhares de famílias de diversos estratos sociais, um bom número delas de classe média alta, que foi o segmento mais adversamente atingido pela política salarial do período 1979/84, mas cuja capacidade de pressão política é sabidamente superior à dos grupos de baixa renda (ARAGÃO, 2006, p. 294, grifo nosso).

A forte associação da imagem do BNH ao regime militar favoreceu a mobilização da sociedade contra o Banco, especialmente no contexto de redemocratização, enquanto a representação política que entrou em cena foi ativa na campanha em defesa dos mutuários⁴³. A

⁴⁰ Para mais detalhes, ver Aragão (2006, p. 289-290).

⁴¹ “O regime aplicável, depois do Plano Cruzado, às prestações dos financiamentos contratados com anterioridade a 28.02.1986 não despertou reações contrárias entre os mutuários, porque, ao determinar uma conversão, pela média, e seu posterior congelamento por um ano, das prestações pagas entre o último reajustamento e o mês de março de 1986, reduziu o valor da prestação para a quase totalidade dos devedores, garantindo, ademais, a todos, que as prestações futuras não cresceriam mais do que os salários da respectiva categoria profissional (Decretos 92.492, de 25.03.1986 e 92.591, de 25.04.1986). Assim, as reclamações dos mutuários do BNH, depois daquele Plano, cingiam-se aos reajustes de 1983 a 1985, objeto das demandas judiciais e cujos antecedentes legais e regulamentares foram descritos neste item e no anterior” (ARAGÃO, 2006, p. 291).

⁴² “Com a nova situação dos salários, agravada com o aumento do desemprego, o número de mutuários com mais de três prestações em atraso que, em situações normais, se situava abaixo dos 5%, mais do que quadruplicou, em fins de 1984, apesar das numerosas medidas baixadas pelo governo e pelo BNH para reduzir o valor das prestações e permitir a renegociação das dívidas vencidas e não pagas. Com efeito, segundo dados da ABECIP – Habitação e Poupança, 1 (3), março/83, p. 28 – o índice de inadimplência do SFH (% do total de mutuários com mais de 3 prestações em atraso) foi de 4,2%, no biênio 1981/2. Este percentual, segundo dados fornecidos pelo BNH ao Grupo de Trabalho sobre Reajustamento das Prestações era, em dezembro de 1984, de 24,7% entre os mutuários de Cohabs (famílias com renda de até 5 salários mínimos) e de 22,7% entre os mutuários de Cooperativas e do SBPE (BNH/ASTECC, 1985-c)” (ARAGÃO, 2006, p. 293).

⁴³ Uma das primeiras medidas de Sarney foi sobre o tema. A fala de seu Ministro do Desenvolvimento Urbano é significativa:

classe média teria sido a mais afetada com as consequências dos desequilíbrios contratuais, e seu poder econômico e político fez o debate ganhar projeção nacional, o que aumentou a pressão sobre o Banco (ARAGÃO, 2006). Indicado por José Sarney, Aragão, em seu discurso de posse como novo presidente do BNH, afirmou:

Temos de solucionar os problemas dos que compraram casas e não podem pagá-las por fatores alheios à sua vontade, como a redução salarial e o desemprego, sem prejuízo das aspirações legítimas dos milhões de famílias brasileiras que ainda anseiam por uma moradia condigna e só podem ter atendida a esta aspiração se forem preservados e ampliados os recursos do Sistema oriundos do FGTS e das cadernetas de poupança (ARAGÃO, 2006, p. 297).

A relação entre os representantes da Nova República e os mutuários, porém, não era livre de desentendimentos. Em entrevista sobre o tema, em 1985, José Sarney disse:

A gente toma pau de todo lado. Se aumenta, toma pau porque aumentou. Se não aumenta, é acusado de descapitalizar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. (...) Se fosse para adotar uma decisão eminentemente técnica seria muito fácil. Mas levou-se em conta o interesse social e o sacrifício que isso custaria para o trabalhador de baixa renda, especialmente aquele que ganha até seis salários mínimos. Deve ser reconstituída a confiança no governo, de que a decisão que ele toma é a que interessa à faixa mais expressiva da sociedade (“O presidente está amargurado”, 1985).

Em 1984 foi criado o Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP), pelo Decreto-lei nº 2.164/84, segundo o qual o reajuste das prestações seria anual e se daria de acordo com a variação do salário da categoria profissional do mutuário (RABEL, 2014). Após campanha de divulgação pelo BNH, mais de 50% dos mutuários optaram pelo reajuste semestral de 112% com equivalência salarial por categoria profissional, mas, ainda

“Esse conjunto de medidas, Senhor Presidente, deverá ser adotado com plena consciência dos riscos políticos que estão nele embutido. A sua adoção representa uma opção responsável, que acata parte substancial das reivindicações das lideranças dos mutuários, co-responsabiliza os agentes financeiros e incorporadores imobiliários na solução e garante as condições para que o BNH continue executando a tarefa de proporcionar condições para aquisição da casa própria a milhões de brasileiros. Entretanto, é importante assinalar as resistências que a adoção das medidas provocará, e suas possíveis repercussões. Elas, tal como estão aqui formuladas, serão rejeitadas pelas lideranças das associações de mutuários, em função principalmente da exigência que é feita de adoção da equivalência salarial plena (aumento das prestações vinculado ao aumento dos salários) para a concessão dos benefícios que recuperam a relação entre o valor das prestações e a renda dos mutuários. A proposta da liderança dos mutuários, se atendida integralmente, colocaria em risco a sobrevivência do SFH, ou exigiria despropositada soma de subsídios a serem extraídos do Orçamento da União. Há um componente enorme de injustiça social nessa posição das lideranças dos mutuários, pois ela implicaria, de fato, em que 130 milhões de brasileiros pagassem uma parcela substancial do patrimônio que está sendo adquirido por 2,6 milhões de mutuários. A alternativa colocada pelas lideranças dos mutuários, de que esse déficit seja financiado pelos agentes do SBPE, através de uma redução de juros, esbarra, agora, na inconveniência de se promover uma reformulação precipitada no SFH, que embora parcial, é de tal profundidade que implicaria, de imediato, em seu desmantelamento. [...] O ônus destas decisões políticas pode, portanto, aparecer com a instrumentalização partidária das reivindicações apresentadas pelos representantes dos mutuários litigantes, onde se encontram não apenas militantes de partidos da oposição, como também de partidos que integram a Aliança Democrática.” (Ministro do MDU/Sarney in ARAGÃO, 2006. P. 306-7).

assim, a batalha judicial continuou e, ao final de 1984, existiam cerca de 12.000 processos em curso, abrangendo cerca de cem mil mutuários (ARAGÃO, 2006).

O lançamento do Plano Cruzado, em 1986, estabeleceu o congelamento de preços até às prestações do financiamento imobiliário. Definido de maneira exógena ao Banco, o congelamento das prestações reduziu seu ônus à quase todos os mutuários, revertendo-se, no entanto, em impactos custosos para o BNH, ao ampliar os desequilíbrios:

[pelo Plano Cruzado] as prestações dos devedores do SFH, a partir daquele mês, deveriam ser recalculadas com base na média aritmética das seis ou doze prestações anteriores, conforme se tratasse de contrato com correção semestral ou anual, e daí, por diante, congeladas pelo prazo de doze meses, mantido o princípio de que a nova prestação não poderia exceder, em nenhum caso, a variação salarial da categoria profissional do mutuário, no mesmo período. Assim, as prestações de todos os mutuários, em março de 1986, em cruzados, foram reduzidas (ARAGÃO, 2006, p. 328).

Ao longo da vigência do BNH, houve diversos planos de correção não uniformes. Neles, mesmo com a adimplência mensal da prestação, era possível a ocorrência da amortização negativa, quando o pagamento da prestação não logra nem ao menos cobrir os juros devidos, aumentando, ao invés de diminuir, a dívida⁴⁴. Na figura abaixo há um exemplo real de amortização negativa, com sucessivo aumento do montante devido.

⁴⁴ A explicação matemática sobre a formação de desequilíbrios contratuais está disponível no apêndice.

a partir de 1983, quando os reajustes das prestações dos mutuários foram superiores à variação dos salários:

Uma das consequências imediatas da nova situação criada pela defasagem entre os incrementos dos valores nominais dos salários e das prestações foi o aumento do índice de inadimplência no SFH (mutuários com mais de três prestações em atraso) que quintuplicou, entre 1982 e 1985, com imediato impacto negativo no nível de liquidez dos Agentes Financeiros (públicos e privados) e em sua capacidade de reinvestimento no programa habitacional. Outra consequência foi a intensa mobilização dos mutuários de classe média (profissionais liberais, funcionários graduados da administração direta e das estatais, comerciantes, pequenos industriais, membros dos poderes legislativo e judiciário) nas principais cidades do país que, nucleados em Associações e, logo, em Federações e até uma Coordenação Nacional, constituíram um dos mais fortes grupos de pressão registrados na crônica política e social brasileira (...). Além da mobilização política, as lideranças dos mutuários estimularam e promoveram um maciço recurso à intervenção do Judiciário, através de cerca de doze mil procedimentos que incluíam Mandados de Segurança, Ações Cautelares e de Consignação em Pagamento, distribuídos por todos os Estados brasileiros e envolvendo mais de cem mil postulantes (ARAGÃO, 2006. p. 276).

Organizados em Associações, os mutuários conseguiram, muitas vezes, coletivizar suas dívidas privadas. A incorporação pelo FCVS dos saldos devedores dos contratos de financiamento levou à formação de uma espécie de subsídio futuro e implícito. A causa dos desequilíbrios encontra-se, porém, nas dificuldades das famílias em gerir passivos elevados em um contexto de instabilidade monetária, revelando o impacto que as mudanças na conjuntura econômica podem apresentar sob os contratos ativos.

O BNH nasceu no primeiro ano do regime militar e foi extinto pelo primeiro presidente civil. O Banco viveu seus anos finais na chamada década perdida, marcada pela estagnação e hiperinflação. A crise financeira sofrida pelo Banco foi concomitante ao desenrolar de uma crise institucional, por sua forte associação com o período militar e pelo enfoque midiático e político que as ações das Associações de mutuários lançaram sobre os desequilíbrios contratuais.

Criado com base em uma declaração de intenções voltada a resolver os problemas de moradia entre os mais pobres, o BNH permitiu a formação de uma grande estrutura de financiamento de longo prazo e gerou engenhosos mecanismos financeiros para conviver com a elevada inflação. Seu saldo, porém, foi uma atuação concentrada nas camadas médias e passivo financeiro de grande monta, coletivizado via FCVS.

De 1964 a 1986 foram edificadas 15,5 milhões de novas unidades habitacionais, das quais cerca de 25% contaram com financiamento do SFH. Destas, apenas cerca de 33,1% foram destinadas à faixa de 1 a 3 salários mínimos. Restou, no entanto, um saldo de R\$ 86,1

bilhões⁴⁵ sob responsabilidade do Tesouro, devido aos subajustes de prestação incorporados pelo FCVS:

Em termos globais, as responsabilidades totais do FCVS, que deverão ser honradas pelo governo (...) eram estimadas em R\$ 86,1 bilhões, em março de 2005 (...). Isso representa 5 vezes o valor de avaliação da Companhia Vale do Rio Doce aceito pelo BNDES, quando a mesma foi privatizada, e daria para construir 4 milhões de casas populares (...). Das responsabilidades do FCVS, 38,4% correspondem a créditos dos bancos privados, incluindo bancos estaduais privatizados, 42,3% a créditos de Caixas Econômicas, 15,6% a Institutos de Previdência Social e SCIs vinculadas aos Estados e 3,7% a Cohabs (...).

Como a maior parte da carga tributária é constituída por impostos indiretos, os benefícios usufruídos, principalmente, pelos mutuários de maior nível de renda (que, conforme indicado, foram os que receberam maiores subsídios, em termos absolutos) são financiados com recursos dos assalariados, incluindo os de baixa renda e que não têm capacidade para obter um financiamento imobiliário. **Chega-se, assim, à situação paradoxal em que os “sem teto” e com renda baixa geram os recursos que irão cobrir os subsídios concedidos aos que ganham mais e conseguiram adquirir um imóvel pagando por ele apenas uma fração do crédito que receberam e uma parte ainda menor do seu valor de mercado.** (ARAGÃO, 2006, p. 372-3, grifo do autor).

A gestão dos desequilíbrios produzidos pelo BNH, sob responsabilidade do FCVS, marcou a década de 1990, reforçando argumentos neoliberais quanto à ineficiência do setor público. Entre o fim do BNH e o Plano Real, quando então passaram a ser disciplinados os passivos do BNH, o país viveu um “apagão” de políticas públicas habitacionais, tema da próxima e última seção deste capítulo.

⁴⁵ Em reais de 2005.

1.2 Do apagão de políticas públicas à rigidez fiscal: a política habitacional na redemocratização (1985 – 1993)

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi uma instituição com forte associação ao regime militar e, após a redemocratização, passou por uma tentativa de reformulação já no primeiro ano do mandato do então presidente José Sarney, por meio do Grupo de Trabalho para a Reformulação do SFH (GTR/SFH). Porém, o BNH foi extinto logo após a entrega do relatório final produzido pelo grupo, abrindo uma grave crise institucional na condução da política habitacional.

O fim do BNH e a aceleração da inflação após o plano Cruzado levaram a uma paralisia completa do SFH em 1987, abrindo um período de indefinições na política habitacional que seguiria até a estabilização monetária. As funções do extinto BNH foram redistribuídas⁴⁶: o papel de agente financeiro passou à CEF, enquanto a gestão do SBPE e a regulamentação do crédito passou para o Banco Central e para o Conselho Monetário Nacional (CMN) (ROYER, 2003; SANTOS, 1999).

Primeiro presidente eleito pelo voto direto após a ditadura, Fernando Collor lançou em 1990 o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), propondo a construção de 250 mil unidades em 180 dias, via contratação de empreiteiras privadas, meta que nunca chegou a ser cumprida. Durante o período, a retomada das contratações com recursos do FGTS⁴⁷ acabou sendo usada para garantir os acordos da Nova República e o uso político do Fundo levou à suspensão das contratações entre 1992 e 1994, quando, visando um maior controle no uso dos

⁴⁶ “Após a extinção do BNH a política habitacional foi subordinada à diversos órgãos: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (1987), Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (1988), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC (1989), Ministério da Ação Social – MAS (1990), Ministério do Bem-Estar Social – MBES (1992), Secretaria de Política Urbana – SEPURB (1995) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/PR (1999-2003).” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

⁴⁷ “A efetiva retomada das operações com recursos do FGTS (...) voltou a ocorrer nos anos de 1990 e 1991, quando foram contratadas cerca de 526 mil unidades, sendo 360 mil somente no ano de 1991. O volume de operações contratadas nesses dois anos, no entanto, comprometeu o orçamento dos anos seguintes impedindo a realização de novas operações. (...) boa parte das 526 mil unidades visaram a atender objetivos políticos e muitas delas apresentaram problemas de comercialização, sendo que no final de 1996 mais de 50 mil delas não haviam sido comercializadas e um número expressivo delas não tinha sua construção concluída. Boa parte delas, inclusive, só terá sua comercialização viabilizada por valor bem inferior ao custo incorrido em sua produção, demonstrando que sua contratação não observou os critérios técnicos requeridos.” (GONÇALVES, 1997, p. 28 apud SANTOS, 1999).

recursos, foram elevadas as responsabilidades do seu Conselho Curador (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Paralisados em 1992, somente no segundo semestre de 1995 os financiamentos com recursos do FGTS foram retomados. A Constituição Federal de 1988 instituiu responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, e assim, experiências e programas de habitação próprios de estados e municípios começaram a surgir, de forma a responder pontualmente a ausência da União, em um movimento de descentralização por ausência (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013).

Um importante marco normativo do período foi a Lei nº 8.692, de 1993, que “extinguiu a cobertura do FCVS, com a consequente responsabilidade do mutuário pelo saldo devedor eventualmente apurado ao término do prazo contratual” (ARAGÃO, 2006, p. 462). Na mesma lei, “o PES foi substituído pelo Plano de Comprometimento de Renda (PCR), assegurando a aplicação dos índices de inflação às prestações, mas garantindo que o percentual da renda comprometido no início do contrato se mantivesse”⁴⁸ (ELOY; COSTA; ROSSETTO, 2013, p.349).

Tabela 1.2-1 - Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH, unidades habitacionais contratadas e valores

Período	Quantidade de Unidades Contratadas				Valores Contratados (em reais)		
	FGTS	SBPE	Total	Varição Total (Qtde)	FGTS	SBPE	Total
Até 1973	520.000	454.000	974.000	-	4.547.920.000	6.705.882.120	11.253.802.120
1974	35.937	60.268	96.205	-	370.618.281	1.024.809.180	1.395.427.461
1975	77.417	64.512	141.929	48	650.612.468	1.279.390.740	1.930.003.208
1976	164.353	109.410	273.763	93	1.632.025.290	2.281.930.180	3.913.955.470
1977	209.709	58.004	267.713	-2	1.608.258.321	1.109.216.800	2.717.475.121
1978	279.516	58.133	337.649	26	2.238.643.644	1.050.637.420	3.289.281.064
1979	274.238	108.985	383.223	14	2.664.770.646	1.971.253.720	4.636.024.366
1980	366.808	260.534	627.342	64	2.944.367.816	5.217.899.720	8.162.267.536
1981	198.514	266.884	465.398	-26	1.656.003.788	5.228.834.020	6.884.837.808
1982	282.384	258.745	541.129	16	2.513.782.368	4.941.643.660	7.455.426.028
1983	32.685	44.562	77.247	-86	466.513.005	757.831.100	1.224.344.105
1984	43.551	42.807	86.358	12	432.722.736	746.288.620	1.179.011.356

⁴⁸ Em 1998, a MP nº 1.671 passou a “admitir, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, a celebração de contratos de financiamento com planos de reajustamento do encargo mensal diferentes daqueles previstos na Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993.

1985	42.987	34.652	77.639	-10	386.109.234	621.249.400	1.007.358.634
1986	44.350	62.312	106.662	37	487.007.350	452.020.080	939.027.430
1987	99.227	132.005	231.232	117	1.286.378.828	413.057.740	1.699.436.568
1988	98.249	181.834	280.083	21	1.676.619.185	5.680.388.260	7.357.007.445
1989	32.404	68.089	100.493	-64	694.061.276	4.034.717.880	4.728.779.156
1990	165.280	74.993	240.273	139	1.893.415.298	2.231.994.720	4.125.410.018
1991	353.080	41.050	394.130	64	5.311.352.879	883.814.940	6.195.167.819
1992	-	64887	64887	-83,54	-	3605239280	3.605.239.280
1993	-	53708	53708	-17,23	-	3074971020	3.074.971.020
1994	72	61384	61456	14,43	1805967	1731700000	1.733.505.967

Fonte: (ROYER, LUCIANA DE OLIVEIRA, 2002).

Após o impeachment de Fernando Collor, Itamar assumiu a presidência e criou o Ministério do Bem-Estar Social, com conselhos participativos e financiamentos diretos à pessoa física e ao produtor. Os principais programas naquele momento foram o Habitar-Brasil e Morar-Município, que serviriam de base para programas semelhantes durante o governo FHC. Ainda assim, como pode ser visto na tabela acima, a soma dos valores e quantidades de imóveis produzidos em 1993 e 1994 foi pequena, inferior mesmo à dos anos Collor.

É no governo de Itamar Franco, com Fernando Henrique como Ministro da Fazenda, que a implementação do Plano Real consolidou uma nova etapa na política macroeconômica nacional. A estabilização da moeda se deu às custas do mecanismo da âncora cambial, acompanhado de um projeto de integração do país aos mercados internacionais. As consequências da política econômica dos anos 1990 fragilizaram a política industrial, o emprego e a renda. Enquanto isso, os mutuários do extinto BNH arcavam com a amortização das suas dívidas em um país em crise. A gestão do “esqueleto” herdado do BNH durante os anos 1990 é o tema que abre o próximo capítulo.

CAPÍTULO 2. DA GESTÃO DOS PASSIVOS DO BNH AO SFI: OS RUMOS DO CRÉDITO HABITACIONAL APÓS A ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

Quem vai pagar, Creonte, é o futuro...

Gota d'água, peça de Chico Buarque

Os desequilíbrios, provocados por inadimplência, desequilíbrios contratuais, perdas salariais ou inflação parecem ser um problema comum a toda a política de financiamento habitacional no Brasil. Como resultado do período anterior, os desafios em torno do crédito habitacional se ampliaram nos anos 1990 já que, após a estabilização da moeda, a União passou a enfrentar o desafio de gerir os enormes passivos herdados do Banco Nacional da Habitação (BNH). Eram cerca de R\$ 86,1 bilhões⁴⁹ de dívidas privadas que foram coletivizadas por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Os anos posteriores à estabilização monetária foram marcados pelo enfrentamento aos saldos do FCVS, herdados da ditadura, bem como pela criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que nasceu e se desenvolveu paralelo ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O financiamento habitacional mostrou seus limites, já que, apesar das milhares de casas financiadas, o BNH não resolveu as carências habitacionais do país. Estabelecida como direito de cidadania pela Constituição de 1988 e ratificada pelo Estatuto das Cidades, em 2001, o déficit habitacional permaneceu assolando o país.

Mais uma vez, mecanismos criativos foram formulados no campo do crédito habitacional sem, no entanto, resolver a carência de moradia dos brasileiros. Este capítulo inicia com a história da formação dos desequilíbrios contratuais que levaram ao rombo do FCVS e discute seu processo de novação. O objetivo é mostrar como o “esqueleto” do Banco Nacional da Habitação (BNH) seguirá vivo, mesmo após décadas do fim do Banco, e que, além de ser financiado pelos orçamentos atuais e futuros do Tesouro, por anos reduziu o potencial de injeção de recursos à habitação.

Além disso, deixou como passivo uma enorme monta de contratos podres, cujas dívidas foram coletivizadas. Coube aos mais pobres, por meio de uma estrutura tributária regressiva, custear o BNH, bem como todos os títulos financeiros que derivaram da gestão do FCVS. O final deste capítulo é dedicado ao balanço da política habitacional durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, encerrando com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e seu arcabouço jurídico, fundamentais para entender os rumos das garantias do crédito habitacional a partir de então.

⁴⁹ Em reais de 2005 (ARAGÃO, 2006).

A mudança de paradigma na condução da política econômica é pano de fundo essencial para a compreensão dos fatos narrados neste capítulo. Após décadas de um projeto desenvolvimentista, com forte empenho na construção de um parque industrial interno, a incorporação dos postulados do Consenso de Washington abriu uma nova etapa na agenda econômica brasileira. As aberturas comercial e financeira foram apontadas como o caminho para a retomada do crescimento em um mundo cada vez mais globalizado, enquanto avançava o processo de deslocamento da acumulação da esfera produtiva para a esfera financeira (GONÇALVES, 1999).

Resultaram desse processo o avanço da desnacionalização, via desindustrialização, privatizações, fusões e aquisições. A maior dificuldade em gerar postos formais de trabalho em comparação com a década anterior foi uma consequência da alteração do parque industrial dissonante com a oferta de trabalho. O aprofundamento da dependência, a elevação da dívida pública e a deterioração das contas externas ampliou a vulnerabilidade brasileira aos ciclos internacionais⁵⁰ (GONÇALVES, 1999).

A superação do subdesenvolvimento, ou mesmo a consolidação de uma economia capitalista autodeterminada, ficava cada vez mais distante. As condições necessárias para resolução dos problemas estruturais do Brasil foram sendo destruídas, com avanço do desmonte da indústria e aumento da dependência externa, em um processo de reversão neocolonial (FURTADO, 1998; SAMPAIO JÚNIOR, 1997).

Novos problemas se colocaram, dada a mudança da conjuntura internacional, com mercados cada vez mais integrados, em uma nova divisão internacional do trabalho, ensejada pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação. A terceirização da produção industrial pelas economias centrais aos países asiáticos apontava o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico vigente até então.

A dependência de importados também fez parte do projeto de estabilização monetária no país. A âncora cambial, principal instrumento do Plano Real, usou a valorização cambial⁵¹ e a abertura comercial para o controle de preços. Os juros altos que marcaram a década se deram principalmente por consequência da necessidade de atração de capitais para a sustentação de um câmbio valorizado.

⁵⁰ Ver mais em (SARTI; LAPLANE, 2004); (COUTINHO; SARTI, 2004).

⁵¹ O câmbio tinha um teto máximo de US\$ 1,00. O Banco Central vendia dólares toda vez que seu valor de mercado chegasse a US\$ 1,00, mas não era obrigado a intervir se ficasse em valores inferiores (BACHA, 1998).

O Plano Real fez a opção de controlar a inflação pelo endividamento externo. O aumento do poder de compra da moeda nacional logrou ganhos políticos ao governo, às custas de uma Balança Comercial fortemente negativa. A estabilidade nos preços se deu em decorrência de um endividamento no curto prazo, com atração de capitais via aumento dos juros (CARNEIRO, 2002; FURTADO, 1999; TAVARES, 1998).

Além dos terríveis impactos fiscais, a estabilização monetária é dependente do forte ingresso de divisas. Após a reversão do cenário de liquidez internacional em 1997 foram necessárias rodadas de empréstimos junto ao FMI em 1994 e 1999, o que permitiu uma sobrevida à estabilização com câmbio valorizado. Foram coletivizados não apenas os custos de amortização e rolagem do endividamento externo, mas também os custos do projeto de ajuste imposto como condicionante dos empréstimos (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

O permanente ajuste fiscal⁵² que resultou da política de estabilização inviabilizou que a sociedade brasileira avançasse no cumprimento dos objetos sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Dentre estes, a moradia digna. A produção habitacional para a baixa renda ficou restrita ao financiamento das camadas de renda que podiam arcar com um financiamento oneroso, enquanto o SFH continuou mobilizando os recursos do SBPE e do FGTS.

Amparado no modelo norte-americano, um novo sistema foi estruturado, a partir da racionalidade desestatizante e financeira, alinhado com a lógica geral de acumulação que marcou a década. O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) foi montado como uma alternativa ao SFH, com captação e securitização de recursos via mercado, e, a partir de 1997, o Brasil ganhou o conjunto de regulamentações que precisava para tornar o imóvel mais líquido e acelerar a velocidade de circulação das dívidas de base imobiliária (PAIVA, 2007). Garantias hipotecárias foram substituídas pela alienação fiduciária para que a segurança dos novos ativos financeiros não fosse obstada pela lei de bens de família e pelo valor de uso do imóvel.

Dentro deste novo paradigma, os desequilíbrios herdados do FCVS endossaram os argumentos quanto à ineficiência do Estado e reforçaram a defesa da tese dos que promoviam

⁵² “A análise da política fiscal mostra duas etapas bastante nítidas e distintas: entre 1994 e 1998, o governo realiza uma política neutra, ou seja, financia déficits operacionais oriundos de pagamento de juros por meio de emissão de dívida pública e, ao mesmo tempo, amplia gastos correntes por meio do aumento da carga tributária. Já no segundo período, entre 1998 e 2000, o caráter é inequivocamente restritivo, pois os déficits operacionais são compensados por superávits primários. Estes últimos são obtidos por uma combinação de aumento da carga tributária e corte de gastos” (CARNEIRO, 2002, p. 393).

a estrutura financeirizada montada pelo SFI. As novações⁵³ dos créditos do FCVS lançaram para os orçamentos futuros a absorção dos desequilíbrios originados no BNH. O FCVS, como será visto, foi um instrumento de promoção de subsídios, fiscais e futuros, aos beneficiários do BNH, que onerarão o Tesouro, no mínimo, até 2027.

⁵³ Como será explicado mais adiante, novação é o processo de transformação de uma dívida em outra, visando a extinção da primeira. No caso do FCVS, a novação vem atrelada a um processo de securitização.

2.1 O esqueleto do BNH: o FCVS e a Emgea

O Fundo de Compensações de Variações Salariais (FCVS) foi criado em 1967 para absorver os desequilíbrios que surgiram nos contratos dos mutuários ao longo de anos de hiperinflação e arrocho salarial. As contribuições dos mutuários ao Fundo, no entanto, foram insuficientes para arcar com os compromissos assumidos, o que levou ao “rombo” do FCVS.

A gestão do passivo do FCVS é um capítulo importante na história do crédito imobiliário brasileiro já que, por um lado, contribuiu para a paralisação dos novos financiamentos logo após a redemocratização. Por outro, a experiência do FCVS foi um elemento importante na narrativa privatizante, que atribui ineficiência às atividades executadas pelo Estado.

O FCVS foi o vetor de socialização das dívidas dos mutuários do BNH, coletivizadas em um subsídio implícito e futuro, que oneram ainda, mesmo após mais de trinta anos do fim do Banco, o Tesouro Nacional, seu único acionista. Este ponto inicia com a origem dos desequilíbrios do Fundo, em seguida aborda os processos de novação e securitização de sua dívida, terminando com a discussão sobre o saldo vigente do Fundo.

2.1.1 A origem dos desequilíbrios e a formação do Fundo

Alguns exemplos publicados na imprensa, já bastante depois da extinção do BNH, são ilustrativos do caráter regressivo do resultado das várias decisões administrativas, legislativas e judiciais sobre os reajustes das prestações dos financiamentos do SFH, a partir de 1983. Em São Paulo, um apartamento de 4 dormitórios, para cuja aquisição o comprador recebeu um financiamento de 2.250 UPC, em 1975, tinha uma prestação de Ncz\$ 90,00, equivalentes, à época, a US\$ 43,55, que representava menos da metade dos Ncz\$ 200,00 da taxa de condomínio paga pelo proprietário. No Rio de Janeiro, um apartamento de 2 quartos no bairro de Cachambi, cujo aluguel, na época, era de Ncz\$ 500,00, pagava uma prestação de Ncz\$ 17,00. Outro apartamento, de 4 quartos, na Barra da Tijuca, adquirido em 1982, com financiamento do Recon, tinha uma prestação de Ncz\$ 170,00 contra uma taxa condominial de Ncz\$ 600,00. O ministro do STF Marco Aurélio de Mello, ao defender a recomposição, mesmo parcial, da relação prestação/renda nos financiamentos do SFH, como forma de atenuar a extensão dos subsídios concedidos aos mutuários, citava seu próprio exemplo e se dizia ‘um pouco constrangido’, como mutuário do SFH e adquirente de um apartamento de 4 quartos e 3 vagas de garagem, no bairro do Leblon, no Rio de Janeiro, de cujo financiamento, já em fase final de retorno, pagava uma prestação de Cr\$ 15.000,00 (US\$ 52,70 da época. (ARAGÃO, 2006, p. 372).

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) foi criado em junho de 1967 por meio da Resolução n. 25 do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação (BNH), ratificado pela Lei n. 9.443 de 1997. Surgiu como uma espécie de seguro

para garantir a cobertura entre os desequilíbrios entre prestações do BNH e os salários dos mutuários, impactados pela política de arrocho e por planos de correção não uniformes⁵⁴.

O FCVS foi extinto pouco após a redemocratização, nos artigos das Disposições Transitórias da Constituição Federal, junto com outros fundos, foi prorrogado por meio de Medidas Provisórias e um Plano Plurianual, até que a lei n. 10.150 de 2000 normatizou os caminhos para sua extinção, após a novação de todas as dívidas⁵⁵. Os contratos que deram origem ao seu passivo são anteriores a abril de 1993, data em que se instituiu que sua cobertura não seria aplicada a novos contratos.

O Fundo nasceu com a expectativa de que pudesse manter seu equilíbrio atuarial, ou seja, que as contribuições ao fundo fossem suficientes para fazer frente aos contratos que precisariam de sua cobertura⁵⁶. Porém, longe de ser um problema que atingiu poucos contratos, uma parcela significativa dos contratos no âmbito do SFH sofreu com amortização negativa, gerando débitos residuais superiores aos valores inicialmente financiados⁵⁷ (FARO, 1990).

O FCVS previa a quitação do saldo devedor residual ao final do prazo para os contratos sob sua cobertura. Ainda que as taxas de inflação tivessem voltado a crescer desde o II PND, foi nos anos de hiperinflação que ocorreu a explosão das dívidas sob sua cobertura devido ao subreajuste das prestações. Como foi constituído como responsabilidade exclusiva da União, os custos desse passivo foram *socializados* e, assim, a sociedade brasileira vem arcando, há mais de três décadas, com dívidas privadas dos mutuários do BNH⁵⁸.

⁵⁴ “Trata-se de um fundo público de natureza contábil e financeira, sujeito às normas aplicáveis aos fundos da administração direta, criado no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). (...). Ao longo do tempo, outros fins foram incorporados ao fundo: a) assumir, em nome do mutuário, os descontos concedidos nas liquidações antecipadas e nas transferências de contratos de financiamento habitacional, observada a legislação de regência; b) garantir o equilíbrio da Apólice de Seguro Habitacional do SFH; e c) liquidar as operações remanescentes do extinto Seguro de Crédito.” (TCU, 2020).

⁵⁵ “O FCVS foi extinto dois anos após a publicação da Constituição de 1988, em respeito ao art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Leis que trataram de Planos Plurianuais (Lei 8.173/1991, art. 6º; e Lei 9.276/1996, art. 4º) recriaram, temporariamente, o FCVS. Foi ainda editada a MP 1.247, de 14/12/1995, que sofreu várias reedições até culminar na Lei 9.443, de 14/3/1997, com o objetivo de manter o FCVS.” (TCU, 2020).

⁵⁶ Para a sua constituição, a União colocou, inicialmente, dez milhões de cruzeiros novos e, mensalmente, os contratos cobertos pelo Fundo pagavam uma contribuição, variável de acordo com o plano de reajuste do contrato.

⁵⁷ Para uma explicação detalhada sobre amortização negativa e saldo devedor residual, ver apêndice.

⁵⁸ “Tenha-se presente que, entre os credores, no SFH, cerca de 80% pertenciam ao setor público, computando-se os recursos do FGTS e os das cadernetas de poupança geridas pelas Caixas Econômicas federal e estaduais e pelas sociedades de crédito imobiliário controladas pelos estados. Do lado dos mutuários que questionavam judicialmente os valores dos reajustamentos, a esmagadora maioria era constituída por integrantes da chamada classe média alta. Os mutuários de Cohabs, seja porque foram menos prejudicados pela política salarial do governo (que fixou indexadores salariais automáticos inversamente proporcionais aos níveis absolutos dos salários), porque já eram subsidiados no preço de aquisição de suas habitações e nas taxas de juros dos financiamentos e ainda tinham atenuados os efeitos da correção monetária das prestações pelo subsídio direto instituído pelo Dec.-lei

Para os mutuários dos contratos nos quais a quitação do saldo devedor se deu pelo FCVS, o custo do empréstimo, em porcentagem, foi *menor* que a taxa de juros que havia sido contratada para o financiamento, podendo mesmo ter sido negativa⁵⁹. Isso aconteceu pois o Fundo assumiu parte da amortização, o que só foi possível pois toda a operação estava centralizada em instituições públicas. O BNH, que não contou com recursos fiscais a fundo perdido, acabou subsidiando seus mutuários à custa dos orçamentos futuros⁶⁰ (FARO, 1990; REZENDE, 2003).

À medida em que os prazos de vigência dos contratos foram vencendo, o FCVS teve que cobrir as diferenças entre o saldo devedor e o valor pago pelas prestações dos mutuários. Já sem recursos, COHABs, bancos públicos e privados e FGTS foram acumulando enormes somas de valores a receber do FCVS, sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

Se, para as finanças do mutuário, o FCVS compensou os desequilíbrios da política salarial, o Estado precisou suportar as dívidas e seus custos de rolagem. Como aponta Rezende (2003), os recursos alocados no BNH são recursos privados, apesar de gerenciados pelo Estado. Trabalhadores formais e poupadores financiam a política habitacional (via FGTS e SBPE) e seus recursos devem retornar aos *fundings*, acrescidos da remuneração por sua utilização. No caso do BNH:

(...) considerando que, salvo raras exceções, a valorização dos imóveis não acompanhou os índices inflacionários, fazendo com que os saldos devedores superem o valor do imóvel; considerando que, economicamente não interessa aos Agentes Financeiros fazer uma ação vigorosa de cobrança, adjudicando ou arrematando esses imóveis, visto que seus valores não cobrem o saldo devedor; considerando as graves conseqüências sociais que resultariam de um processo de retomada geral dos imóveis para os quais os devedores não tivessem condições de quitar os saldos residuais, fica patente que as partes envolvidas – mutuários, Agentes Financeiros e Governo Federal – precisam dividir essa conta, de forma a evitar que a sociedade, como um todo, seja penalizada e, também, evitando a geração de passivos a descoberto, a ser pago pelas gerações futuras. (REZENDE, 2003, p. 134-5).

1.358/74 (devolução de 12% das prestações pagas no ano anterior, com piso e teto prefixados e que, em termos relativos, tinham peso maior nas prestações menores) ou porque tinham menor capacidade de mobilização política, constituíram uma minoria insignificante entre os que recorreram ao Judiciário.” (ARAGÃO, 2006, p. 379).

⁵⁹ “É fato que, com relação aos contratos com cobertura do FCVS, o Agente Financeiro não recebe, do referido fundo, o saldo residual no ato do decurso do prazo contratual ou de eventual liquidação antecipada, situação que afeta a rentabilidade da operação, porém, também, como este ponto não é relevante para o que se pretende mostrar neste estudo, estes aspectos não estão sendo considerados nos cálculos para definição do custo do capital para o tomador e da remuneração do Agente Financeiro. Os impactos do Fundo de Compensação das Variações Salariais, tanto na remuneração do Agente Financeiro quanto no custo do financiamento para o mutuário pode se constituir em um interessante tema para pesquisas futuras.” (REZENDE, 2003, p. 62).

⁶⁰ Rezende defende que esses subsídios implícitos são pouco transparentes. A utilização de recursos fiscais deveria ser previamente orçada, com os subsídios explícitos, direcionando de forma justa os recursos coletivos e não onerando os orçamentos futuros.

E:

Chega-se, assim, à situação paradoxal em que os ‘sem teto’ e com renda baixa geram os recursos que irão cobrir os subsídios concedidos aos que ganham mais e conseguiram adquirir um imóvel pagando por ele apenas uma fração do crédito que receberam e uma parte ainda menor do seu valor de mercado. (ARAGÃO, 2006, p. 373).

A trajetória entre a concessão de um empréstimo e seu retorno ao *funding* parcelado no longo prazo é carregada de riscos, potencializados no subdesenvolvimento. A instabilidade macroeconômica que marca nossa história e nossa profunda dependência dos ciclos internacionais, abalam a manutenção de equilíbrios contratuais de longo prazo, especialmente para os assalariados.

O FCVS surgiu como uma espécie de seguro destinado a cobrir os saldos entre as diferenças pagas pelos mutuários e o saldo devedor total. Como houve descasamento de prazos e índices, em diversos momentos houve amortização *negativa*, que ocorre quando a parcela paga pelo mutuário não é suficiente para cobrir nem ao menos a amortização daquele mês. A consequência é que a dívida, mesmo com o pagamento (adimplemento) das prestações, crescia.

Os gestores não contavam, porém, que o Brasil passaria por um período hiperinflacionário, o que colapsou o equilíbrio do FCVS. Os mutuários do BNH que aderiram ao FCVS pagaram para obter a cobertura do Fundo, que não impôs limites aos prêmios pagos, outros conseguiram, posteriormente, cobertura por meio de ações judiciais.

A ditadura, com os passivos deixados a cargo do FCVS, jogou para os orçamentos futuros a responsabilidade de arcar com os custos de sua política habitacional. Houve, portanto, grande uso de recursos fiscais no BNH, mas foram *subsídios implícitos e futuros*, além de altamente regressivos⁶¹. Foi uma pesada herança deixada ao Brasil que se redemocratizava que impacta, até hoje, os recursos direcionados ao SFH.

2.1.2 O FCVS a partir da estabilização monetária: a novação dos créditos e a criação da EMGEA

É apenas em 2000, por meio da lei nº 10.150, que foram dispostos regulamentos sobre a novação das dívidas e a gestão das responsabilidades do Fundo de Compensação de

⁶¹ Pois beneficiaram mais, em valores absolutos, aqueles com imóveis de maior valor (REZENDE, 2019).

Variações Salariais, foi instituída a possibilidade de novação de seus créditos, vencidos e vincendos e estabelecido o pagamento da dívida do FCVS em até 30 anos, contados a partir de janeiro de 1997. Foram estabelecidos oito anos de carência para o pagamento de juros e doze anos para a amortização do principal. A remuneração das dívidas ficou estabelecida em 3,12% a.a., para operações lastreadas com recursos do FGTS, e em 6,17% a.a. para operações com recursos próprios.

Antes disso, o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER) já tinha criado uma possibilidade de uso dos créditos com o FCVS pelas instituições financeiras. Instituído pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 1995, com o objetivo de assegurar liquidez e solvência ao referido sistema financeiro, de forma a garantir a adequação dos agentes financeiros aos Acordos de Basileia⁶², o PROER foi criado no contexto da abertura do sistema bancário à participação do capital estrangeiro. Teve como objetivo garantir a estabilidade e o saneamento do Sistema Financeiro Nacional e foi, também, instrumento importante para o processo da concentração bancária, provendo garantias e benefícios fiscais para os processos de fusão e aquisição das instituições financeiras⁶³.

Uma das principais medidas tomadas para o auxílio dos bancos, no âmbito do PROER, foram os empréstimos realizados pelo Banco Central, para os quais era necessário o oferecimento de garantias por parte dos agentes financeiros. Os títulos de crédito contra o FCVS foram oferecidos como uma das principais garantias desses empréstimos. Para completar os montantes necessários para a tomada de empréstimos, os devedores do Proer podiam adquirir os créditos contra o FCVS de outras instituições, mesmo antes da instituição do processo de novação. Os bancos adquiriam os créditos contra o FCVS com deságio⁶⁴, mas, para fins de cumprimento de garantias, o Bacen os aceitou pelo seu valor de face (ARAGÃO, 2006).

⁶² Com a desregulamentação financeira e liberalização dos fluxos de capitais após o fim de Bretton Woods, aumentaram as incertezas dos agentes sobre a estabilidade do sistema bancário. Em 1974 é criado o Comitê de Basileia para Supervisão Bancária, cujos acordos (Basileia I, Basileia II, Basileia III) balizam a supervisão dos Bancos Centrais. Ver mais em: ROMANTINI, G. L. Acordos de Basileia e bancos no Brasil.

⁶³ “O instrumento de fusões e aquisições foi viabilizado pelo Proer, criado em 1995, oferecendo um sistema de incentivos fiscais e facilidades de crédito para estimular a rápida consolidação do setor bancário. O banco comprador recebia uma linha de crédito a juros abaixo do mercado, suficiente para adquirir o novo banco, e tinha a permissão de absorver as perdas financeiras do banco adquirido em seu balanço patrimonial por meio de isenções fiscais” (BAER, 2009, p. 240).

⁶⁴ Deságio é a compra de um título por um preço inferior a seu valor de face. “Esse deságio constituiu, para os vendedores, uma alternativa mais atraente do que manter tais créditos em carteira, para uma liquidação a longo prazo, por parte do governo federal, pois os recursos recebidos à vista, ainda que inferiores aos valores nominais, ficaram disponíveis para serem reaplicados a taxas de juros bem superiores àquelas que seriam pagas pelo governo.” (ARAGÃO, 2006, p.374).

Outra conexão direta entre os passivos do BNH e a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional ocorreu com o PROEF. Criado em 2001, o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF)⁶⁵ foi direcionado ao Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste. O objetivo era adequar as instituições públicas ao Acordo de Basiléia, promovendo maior solidez e transparência (COSTA, 2014).

Havia expressiva presença de ativos de difícil recuperação nos bancos públicos, o que elevava o seu provisionamento de recursos para eventuais perdas, segundo os critérios de Basiléia. Assim, três medidas foram tomadas no âmbito do PROEF: transferências de créditos de difícil recuperação para a Emgea; troca de ativos pouco líquidos por novos, mais líquidos e rentáveis; e aumento de capital (COSTA, 2014).

A Empresa Gestora de Ativos (Emgea) foi criada pela mesma Medida Provisória que instituiu o PROEF, de nº 2.155/2001. É uma empresa pública, vinculada ao então Ministério da Fazenda, criada exclusivamente para absorver os passivos de difícil recuperação, especialmente da Caixa⁶⁶. Como não é instituição financeira, não está sob as regras de Basiléia e, portanto, está desobrigada a fazer provisões para perdas.

A missão inicial dessa empresa [Emgea] era cobrar no mercado R\$ 26,7 bilhões devidos por mutuários inadimplentes à Caixa. Essa dívida estava pulverizada em 500 mil contratos habitacionais em atraso, além de títulos estaduais recebidos pela instituição em processos de renegociação de dívidas. Desse total de R\$ 26,7 bilhões que passaram da Caixa à Emgea, R\$ 14,7 bilhões seriam cobertos pelo FCVS (e, em última análise, pelo Tesouro Nacional), pois se considerava praticamente impossível recuperar essa quantia. O restante do saldo devedor (R\$ 12 bilhões) teria de ser cobrado dos mutuários. Dada sua estrutura pequena (cinquenta funcionários), inicialmente, a cobrança ainda deveria ficar com a Caixa; depois, a cobrança da dívida seria terceirizada. Em decorrência da transferência desses valores para a Emgea, o desequilíbrio total foi reduzido em R\$ 22,285 bilhões. (COSTA, 2014, p. 106).

Em 2010, a Lei 12.249/2010 instituiu o Refis das Autarquias, que permitiu o pagamento e parcelamento, pelas instituições financeiras, de diversos débitos no âmbito do Proer⁶⁷. O parcelamento da dívida remanescente contou com a garantia de créditos ainda não

⁶⁵ Desde 1997 o PROES já preparava o saneamento financeiro dos bancos públicos para sua privatização. Ver mais em (CARVALHO, CARLOS EDUARDO; STUDART; ALVES JR, 2002).

⁶⁶ “Assim, possibilitou se criar uma clara linha divisória entre os contratos economicamente desequilibrados em relação à safra que foi constituída a partir do 2º semestre de 2001. Isso possibilitou a formação de uma carteira de crédito, tanto na CAIXA quanto no setor privado, de contratos altamente equilibrados em termos de LTV, fluxo de caixa e inadimplência.” (REZENDE, 2019).

⁶⁷ “Por sua vez, o refinanciamento do Governo Federal, instituído pelo art. 65 da Lei 12.249/2010 (Refis das autarquias e fundações públicas), permitiu a liquidação do débito com o Proer ou o parcelamento da dívida, em até 180 meses, dos débitos administrados pelas autarquias. (...) Ou seja, o Refis das autarquias permitiu o pagamento de diversos débitos de instituições financeiras no âmbito do Proer, inclusive com a dação em pagamento ao Banco Central dos títulos públicos vinculados em garantia. Também permitiu o parcelamento da dívida

novados do FCVS. Portanto, a novação dos créditos do FCVS é condição para a adimplência das parcelas do Refis das Autarquias.

Eventuais entraves no andamento das novações⁶⁸ afetariam diretamente o Banco Central, que aceitou os créditos como garantia. A lei do Refis impõe a execução em caso de inadimplência de três parcelas seguidas. Nesse caso, os créditos contra o FCVS dados em garantia seriam levados a leilão ou incorporados pelo Banco Central.

As possíveis situações expostas mostram-se onerosas ao erário. No leilão, o crédito poderia ser arrematado por valor inferior ao preço de mercado, ou seja, inferior ao valor aceito como garantia. Na adjudicação, o Banco Central passaria a ser o gestor dos contratos do FCVS, passando a arcar com custo operacional e executando atividade estranha às atribuições legais da autarquia. (TCU, 2020).

A novação dos créditos do FCVS, iniciada nos anos 1990, cumpriu um papel importante no âmbito do PROER e do PROEF, mas ainda não foi concluída. Em seguida, é apresentada a dinâmica do processo de novação e a securitização que a acompanha, bem como os riscos em torno deste processo.

2.1.3 Novação e securitização das dívidas do FCVS

O cerne da existência do FCVS consiste em honrar as garantias oferecidas, especialmente a de cobertura de eventual saldo devedor em contratos do SFH. Portanto, a novação das dívidas é a principal atividade do fundo. Com a conclusão do processo, o FCVS perderá a razão de ser. (TCU, 2020)

A lei nº 10.150/2000 estabeleceu um prazo de 30 anos, contados a partir de 1997, para a conclusão da novação das dívidas do FCVS⁶⁹, quando chegaria ao fim o Fundo criado em 1967. Ou seja, no mínimo, o FCVS, criado para absorver os desequilíbrios contratuais do BNH, existirá por 60 anos. Novação é o processo de transformação de uma dívida em outra,

remanescente, cujas garantias restantes consistia em créditos não novados contra o FCVS, em razão de que não se tratava de instrumentos autorizados a serem convertidos em renda (dependiam do processo de novação para terem a liquidez e certeza asseguradas). No contexto, a adimplência das parcelas do Refis (instituições do Proer) depende do sucesso da novação dos créditos contra o FCVS.” (TCU, 2020).

⁶⁸ Entraves nas novações vêm ocorrendo, como será discutido mais adiante.

⁶⁹ “A novação objeto deste artigo obedecerá às seguintes condições: I - prazo máximo de trinta anos, contados a partir de 1º de janeiro de 1997, com carência de oito anos para os juros e de doze anos para o principal; II – remuneração: a) pela Unidade Padrão de Capital (UPC) ou pelo índice que a suceder, até o encerramento do contrato de financiamento habitacional com cobertura do FCVS, para contratos com reajuste trimestral dos saldos devedores; b) pela Taxa Referencial (TR) ou pelo índice que a suceder na atualização dos saldos dos depósitos de poupança, para contratos com reajuste mensal dos saldos devedores e para os casos previstos na alínea “a” deste inciso após o encerramento do contrato; III - registro sob a forma escritural em sistema centralizado de liquidação e de custódia. § 2º-A. As remunerações previstas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do § 2º deste artigo serão acrescidas, a partir de 1º de janeiro de 1997, de: I - juros à taxa efetiva de 3,12% (três inteiros e doze centésimos por cento) ao ano para as operações realizadas com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) ou cuja origem não possa ser evidenciada; II - juros de 6,17% (seis inteiros e dezessete centésimos por cento) ao ano, correspondentes à taxa efetiva de juros aplicada aos depósitos de poupança, para as operações realizadas com recursos comprovadamente não oriundos do FGTS.” (BRASIL, 2000).

visando a extinção da primeira. No caso do FCVS, a novação vem atrelada a um processo de securitização.

É por meio da novação que ocorre o reconhecimento da dívida, ou seja, os bancos que possuem crédito com o FCVS entram com um pedido, comprovam os valores que tem a receber do fundo e esperam a análise da CEF. Uma vez novada a dívida, ela está apta a ser securitizada, ou seja, transformada em um título negociável, o chamado CVS, de forma a reembolsar a instituição financeira detentora do débito. A partir daí, o Tesouro passa a arcar com os custos do CVS, um título mobiliário, não mais com um passivo contingente do FCVS.

Porém, nem todos os títulos podem ser novados de uma só vez, pois há um rito processual a ser seguido. Além disso, segundo as regras orçamentárias, é necessário que o valor esteja provisionado no orçamento anual. Todos os anos são feitas provisões orçamentárias para colocação de títulos (novação), visando cumprir o prazo final, estabelecido em 2027, que, no entanto, nem sempre têm sido inteiramente utilizadas, criando uma possibilidade de atraso na extinção do FCVS.

2.1.3.1 O processo de novação

O procedimento para novação está previsto no Manual de Normas e Procedimentos Operacionais do FCVS. São quatro fases sob responsabilidade da Caixa Econômica, administradora do Fundo⁷⁰: Habilitação, Análise, Validação e Pedido de Novação. Na habilitação, os agentes financeiros enviam os contratos com cobertura para o reconhecimento da CEF. Uma vez habilitados, os documentos comprobatórios são analisados. A terceira etapa é a validação, feita pelo agente financeiro e pela auditoria interna da Caixa, esta última feita de modo amostral⁷¹. A última fase é o pedido de novação, passando a responsabilidade da dívida à União.

⁷⁰ “A Caixa detém o papel de administradora do fundo. No exercício de sua competência, é responsável pela habilitação, análise e homologação dos contratos dos credores, em virtude de o art. 3º da Lei de regência textualmente prescrever que a novação será realizada mediante manifestação da CEF, na qualidade de Administradora do FCVS, reconhecendo a titularidade, o montante, a liquidez e a certeza da dívida caracterizada, além de outras condições impostas pela Lei 10.150/2000. Como responsável pela gestão do FCVS, a Caixa tem suas atribuições previstas no Manual de Normas e Procedimentos Operacionais (MNPO).” (TCU, 2020).

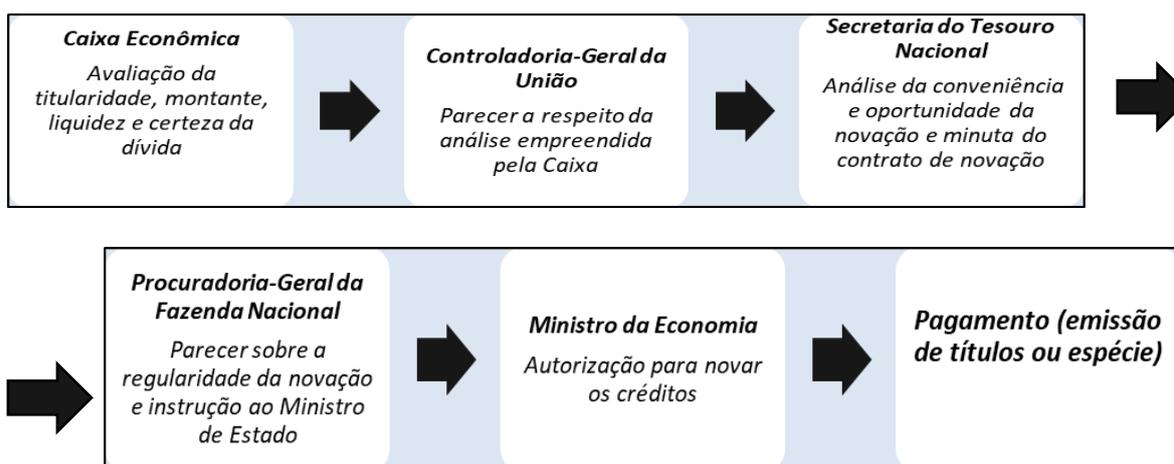
⁷¹ Do total de contratos em análise é selecionada uma amostra para auditoria. Se a variação do saldo ultrapassar o parâmetro de 3%, todo o universo de contratos da análise deverá ser analisado. Do contrário, todo o lote é validado (GRANJA, 2008).

Para ter o crédito novado, o agente financeiro precisa estar adimplente com uma série de exigências da CEF, assim como ter ao menos 90% dos seus contratos financeiros registrados no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT). Independentemente de quando seja realizada a novação, correm juros e correção dos saldos desde janeiro de 1997 (GRANJA, 2008).

Já o processo de securitização começa com o pedido de novação pelo agente financeiro. Segundo Granja (2008), as etapas são: trâmite de documentos, análise de documentação, contratação e emissão dos CVS. Caso a instituição que entrou com pedido de novação tenha dívidas com o FGTS, a Secretaria do Tesouro Nacional retém os CVS no valor devido. Os demais vão para registro justo à CETIP.

A securitização se completa quando a dívida é convertida em títulos CVS, disponibilizados tendo em conta o seu preço unitário no momento da novação⁷²(GRANJA, 2008). É responsabilidade do Ministro da Economia formalizar o processo, ao assinar a portaria de autorização da novação. Os títulos lançados são os CVSA, CVSB, CVSC, CVSD, todos com vencimento em 1º de janeiro de 2027. Pagam juros mensais desde 1º de janeiro de 2005 e parcelas mensais do principal desde 1º de janeiro de 2009 (TCU, 2020).

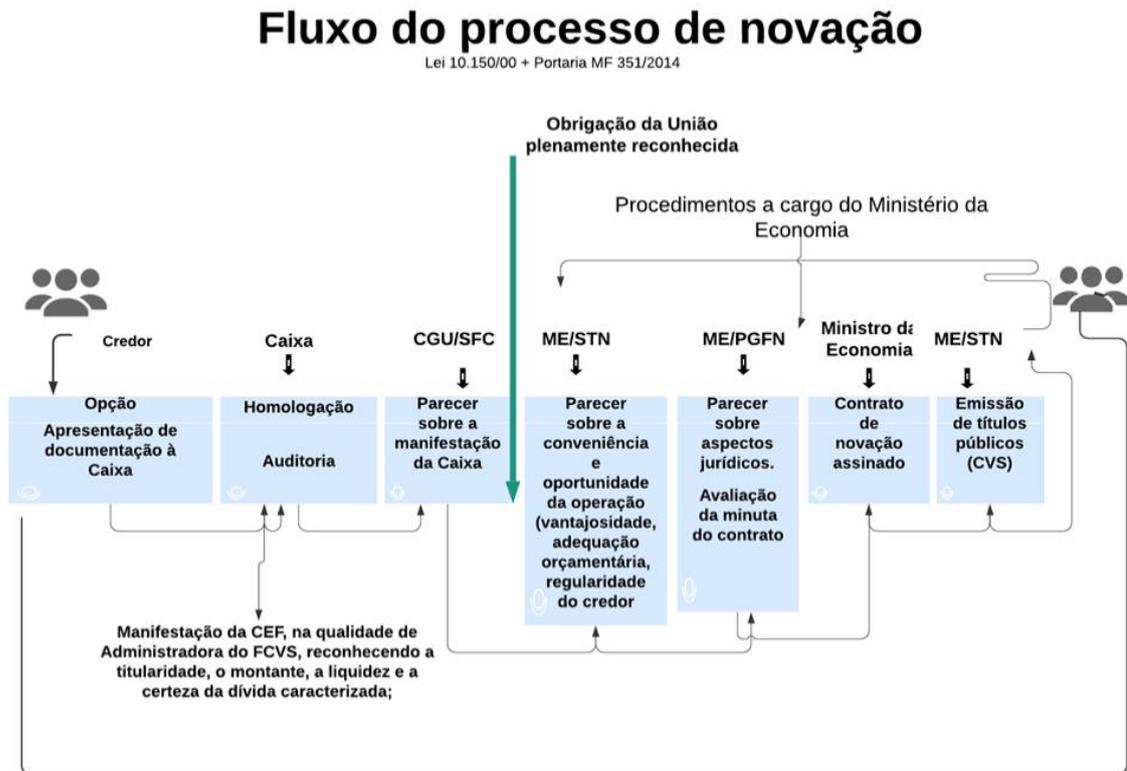
Figura 2.1.3.1-1 - Representação simplificada do processo de novação



Fonte: TCU (2020).

⁷² “Um agente financeiro cujo crédito contra o FCVS, no montante hipotético de R\$ 212.140,00, tenha sido gerado a partir de recursos do SBPE, ao celebrar o contrato de novação em 01/12/2002, recebeu 100 títulos CVS A (PU = R\$ 2.121,40) e o pagamento das prestações de juros e/ou amortizações devidos anteriormente a essa data.” (GRANJA, 2008, p. 48).

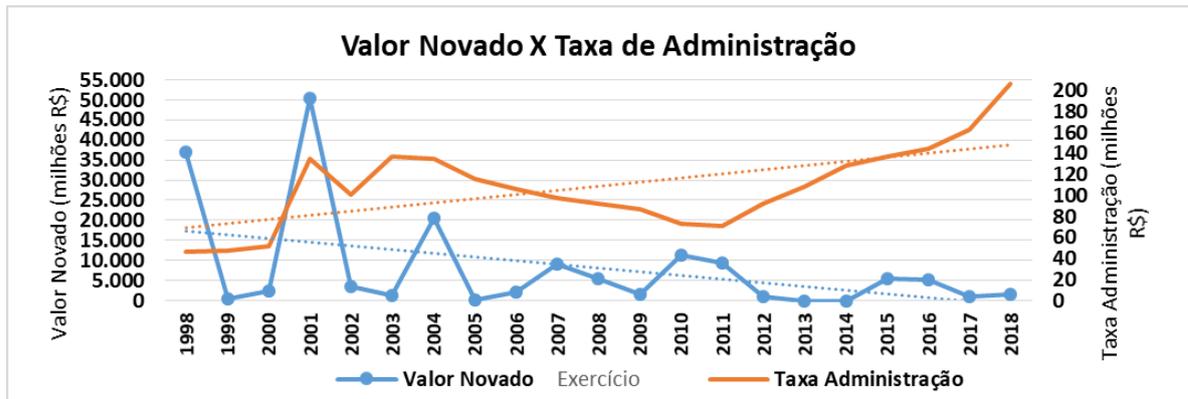
Figura 2.1.3.1-2 - Fluxo do processo de novação



Fonte: TCU (2020).

Granja (2008) chama atenção para os elevados custos de processo envolvidos na novação. O autor chega a propor o reconhecimento incondicional dos créditos, especialmente para dívidas com entes públicos, como Caixa Econômica e Emgea, que constituem parcela importante do volume total a novar. A CEF recebe uma taxa de administração pela condução do processo e, apenas no ano de 2018, foram mais de 200 milhões pagos ao banco pela prestação desse serviço.

Gráfico 2.1.3.1-1 - Valor novado versus taxa de administração



Fonte: TCU (2020).

A tabela abaixo mostra a posição, em 2018, dos contratos homologados, ainda não novados. A soma dos valores devidos à Caixa, Emgea, FGTS, BACEN, COHAB e Assemelhados e entes públicos estaduais, todos agentes públicos, representava 44,6% do total dos valores homologados (R\$ 41 bilhões do total de R\$ 92 bilhões).

Tabela 2.1.3.1-1 - Agentes credores do FCVS, por grupo

Grupo de Agentes	Não Homologados	Homologados sem Valor	Homologados com Valor		
	Qtde	Qtde	Qtde	Valores em R\$ 1,00	%
CEF, Emgea, FGTS e BACEN	40.089	243.968	457.067	33.260.588.347,26	36,1
COHAB e Assemelhados	35.227	175.506	339.430	4.709.573.594,64	5,1
Liquidandas e Repassadoras	3.609	17.934	191.045	31.666.880.752,20	34,4
Bancos Privados	5.860	60.747	156.249	15.276.412.761,39	16,6
Entes Públicos Estaduais	5.244	15.321	42.077	3.113.528.352,14	3,4
Outros	2.826	11.386	55.933	4.043.135.441,83	4,4
Total	92.855	524.862	1.241.801	92.070.119.249,46	100,0

Fonte: Relatório de Gestão FCVS 2018, in TCU (2020).

Nota: Não homologados: Contratos habilitados e rejeitados pela análise da centralizadora. Homologados sem valor: Contratos habilitados e homologados sem saldo devedor do FCVS. Homologados com valor: Contratos habilitados e homologados com saldo devedor do FCVS.

Tabela 2.1.3.1-2 - Situação dos Contratos do FCVS, em 1/06/2019

Situação	Quantidade	%
Novados/Baixados (1)	1.537.269	40,3
Homologados com valor (2)	1.241.402	32,6
Auditados	1.034.412	27,1
Não-auditados	206.990	5,4
Homologados sem valor (3)	519.864	13,6
Habilitados e não homologados (4)	95.054	2,5
Dossiês entregues	78.631	2,1
Dossiês não entregues	16.423	0,4
Deduzidos por antecipação (5)	7.959	0,2
Não habilitados (6)	409.802	10,8
Inativos	379.715	10,0
Ativos	30.087	0,8
Total de contratos com previsão de cobertura do FCVS (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	3.811.350	100,0

Fonte: TCU (2020). Nota: Posição em 1/6/2019.

Dos 3.811.350 contratos com cobertura do FCVS, 1.537.269 já haviam sido novados, em junho de 2019 – ou seja, pouco mais de 40%. A tabela acima mostra a distribuição

dos contratos conforme a situação: 32,6% já foram homologados, sendo que 27,1% já foram auditados e apenas aguardam a emissão dos CVS.

Vale destacar que, segundo a Resolução nº 4.676 de 2018 do Banco Central, 65% dos recursos captados em depósitos de poupança devem ser aplicados em financiamento imobiliário. Destes, 80% podem ser direcionados a uma série aplicações, dentre as quais os créditos perante o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e os créditos correspondentes às dívidas novadas do FCVS.

Ou seja, as instituições financeiras que esperam pela novação utilizam esses valores como parte da exigibilidade de aplicação no crédito imobiliário. Como coloca Prates (2008), isso gera um tratamento diferenciado da dívida, entre o direito de crédito ao FCVS e o título CVS. O carregamento destes papéis por parte dos bancos tem sido utilizado como parte da sua operação, seja como lastro para os créditos do Proer, seja como exigibilidade de direcionamento de recursos no SBPE.

A diferença de ambos está no estágio em que se encontra a dívida, uma vez que o direito de crédito é a esperança de se receber o título CVS. A diferenciação é importante na medida em que ela é utilizada no cálculo da exigibilidade de aplicação de recursos em crédito imobiliário e securitização de valores a receber. De acordo com Resolução 3347, de 8 de fevereiro de 2006, emitida pelo Banco Central, as instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos podem utilizar os créditos novados do FCVS ou aqueles que estão pré-novados (já foram reconhecidos pela Caixa Econômica Federal como um crédito a receber, porém, não foram transformados em títulos públicos, aguardando liberação no orçamento da União), na conta de direcionamento de recursos para a habitação, assim como 65% das suas captações em caderneta de poupança. (PRATES, 2008, p.7).

O pouco interesse dos bancos nas aplicações crédito habitacional é constatado pelo baixo direcionamento de recursos voluntários. Do ponto de vista do agente financeiro, a utilização dos créditos com o FCVS, herdados, ou comprados, em seus balanços foi utilizada por muito tempo para cumprir parte da exigência de direcionamento do Bacen, ficando livres para aplicar valores correspondentes em operações mais rentáveis⁷³.

É importante destacar que, para o Estado, a novação e a colocação de títulos CVS não encerram a dívida herdada do BNH. Este processo apenas põe fim às disputas em torno da gestão desse passivo. Uma vez emitidos os CVS, correm juros e amortizações sobre eles, pagos pela União. É ao longo dos orçamentos futuros – no mínimo até 2027, que o dinheiro vai efetivamente sair dos cofres públicos, não mais como promessa de pagamento (título), mas

⁷³ Um estudo sobre a análise do custo de oportunidade do carregamento dos créditos FCVS pelos agentes financeiros públicos e privados seria muito importante para dimensionar se houve perdas ou ganhos, por parte dos bancos, na gestão do passivo herdado pelo BNH.

como pagamento em si (juros mais amortização). Porém, se forem lançados novos títulos para rolagem de dívida, de modo a financiar esse pagamento de juros e amortização, significa que nova dívida pública será lançada, postergando para uma nova geração o efetivo desembolso fiscal pelos subsídios implícitos ao BNH.

Supondo a plena novação e quitação dos passivos totais do FCVS, a dívida do BNH terá perdurado mais de quatro décadas após o fim do programa (de 1986 a 2027). Porém, ao que indica o relatório do TCU, será pouco provável que o país consiga novar toda a dívida até 2027. Todo ano é disponibilizado um orçamento para novação, mas, devido à morosidade na execução do longo processo administrativo descrito anteriormente, vem se perdendo a utilização dos créditos orçamentários direcionados para tanto. Em 2017 e 2018, por exemplo, mais de 85% do crédito orçamentário previsto não foi utilizado, acumulando maior volume de dívidas a novar para os próximos exercícios.

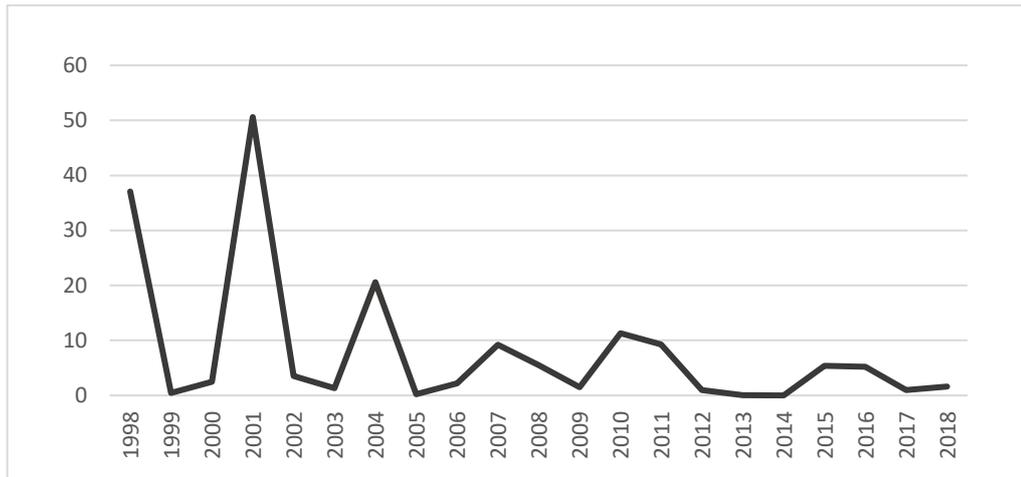
2.1.4 O saldo vigente do FCVS: problemas atuais

Considerando o valor total de contratos não-habilitados, habilitados e homologados, de R\$ 107,6 bilhões, e o prazo de sete anos disponível para concluir o processo de novação, o ritmo de novações teria que ser superior a R\$ 15 bilhões ao ano para que a política fosse 100% implementada. Entretanto, nos anos mais recentes, desde 2015, vem sendo consignados no orçamento os valores de R\$ 12,5 bilhões a cada ano. (TCU, 2020).

Os contratos cobertos pelo FCVS são anteriores a 1993. Ainda que o prazo final estabelecido para novação fosse de mais de três décadas, tudo indica que ocorrerão atrasos. O relatório do Ministro do TCU, Augusto Nardes, apontou que os créditos orçamentários disponíveis para novação não vêm sendo utilizados nos últimos exercícios, com queda sucessiva a partir de 2012. O Tribunal determinou que o Ministério da Economia edite um cronograma das novações, de forma a garantir o cumprimento do prazo final para o processo, estabelecido para 2027.

Gráfico 2.1.4-1 - Valores novados em cada exercício – R\$ bilhões ⁷⁴

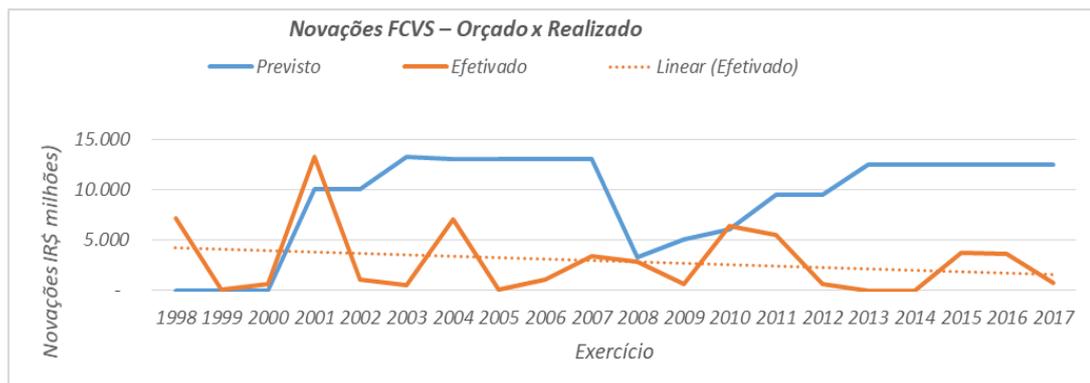
⁷⁴ Os valores estão no relatório do TCU e não é dito se estão deflacionados ou são apresentados em reais do ano.



Fonte: CGU e STN. Retirado de TCU (2020).

O gráfico acima apresenta o total, em bilhões de reais, novados a cada exercício. O ritmo das novações oscila muito a cada ano, a depender, também, da dotação orçamentária do exercício. O que pode ser visto nos gráficos é que são poucos os anos nos quais se logrou novar a quantidade de títulos suficiente para cobrir o orçamento disponibilizado, ou seja, há anos em que houve destinação do orçamento, mas o ritmo do processo administrativo de novação não foi capaz de lograr utilizar os montantes direcionados, indicando um potencial atraso na finalização do processo. Segundo o relatório do TCU, mais de 85% do crédito não foi utilizado nos anos de 2017 e 2018.

Gráfico 2.1.4-2 - Novações FCVS – Orçado x Realizado



Fonte: TCU (2020).

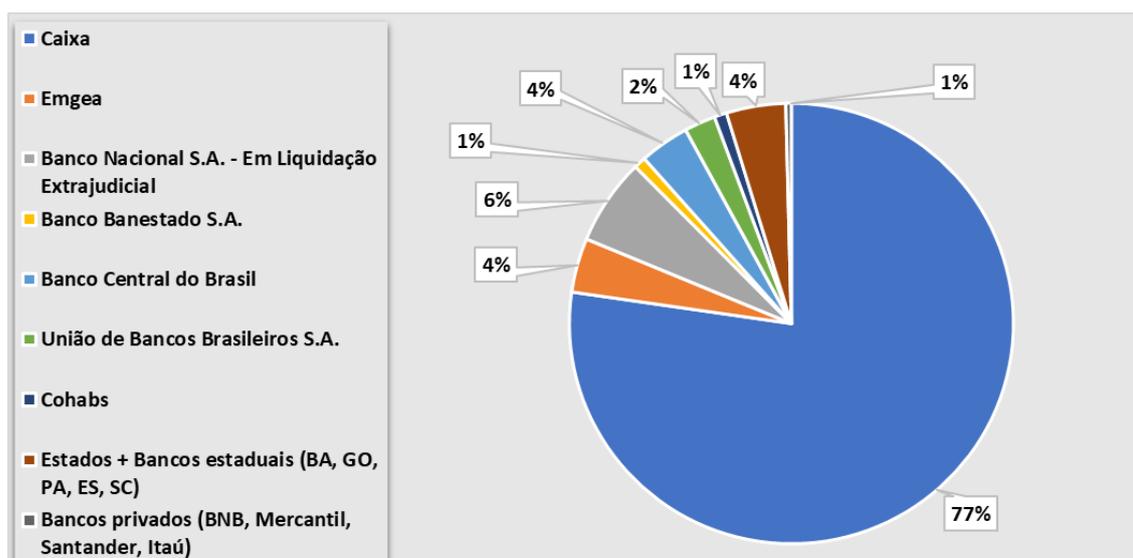
De 1997 a 2012, a média foi de 85.014 contratos novados por ano, já entre 2013 e 2018, 16.416. Com a queda do ritmo das novações, o custo representado pela taxa de administração paga à Caixa Econômica se eleva, quando comparado, proporcionalmente, ao

total de novações no ano. Assim, por exemplo, há anos em que o valor gasto com a taxa de administração foi maior que o montante novado:

Foi observado ainda situação atípica ocorrida nos anos de 2013 e 2014. No primeiro, o gasto com taxa de administração foi maior que o valor novado. Em 2014, por sua vez, foram gastos R\$ 128,4 milhões de remuneração à Caixa, sendo nulo o volume de novação no ano. De 2012 a 2018, foram pagos à Caixa R\$ 978,9 milhões, sendo novados R\$ 14,5 bilhões neste período. Assim, o valor da remuneração da Caixa foi equivalente a 7% dos valores novados. (TCU, 2020).

A participação dos bancos públicos entre os credores do FCVS é expressiva, já que somente a Caixa representou 77% do valor novado entre 1998 e 2018⁷⁵. Os bancos privados detêm 156.249 contratos homologados, com valor total de R\$ 15 bilhões, o que representa uma participação de 16,6% do total de contratos que aguardam a emissão de CVS.

Gráfico 2.1.4-3 - Participação por agente financeiro no montante novado (1998-2018)



Fonte: Relatórios de acompanhamento da novação de dívidas do FCVS. Retirado de TCU (2020).

A “MP do FGTS”, MP nº 889/2019, depois convertida na Lei 13.932 de 2019, que criou a modalidade de saque-aniversário do FGTS alterou, também, a Lei nº 10.150/2000, de forma a resolver alguns problemas enfrentados durante a novação, como a dispensa de

⁷⁵ A participação da CEF poderia ser explicada pela incorporação das responsabilidades do BNH à CEF após 1986. Um possível estudo detalhado, que comparasse a trajetória e o montante de concessão de crédito habitacional, e sua posterior transformação em créditos com FCVS, seria de grande valia na análise desse passivo.

comprovação de contribuições ao fundo de contratos até 1977. Além disso, a partir de 2018 foi instituída uma ordem de prioridade das novações.

Com o ritmo lento das novações e as resoluções do Conselho Curador (CCFCVS) que instituíram a “fila de novações”, alguns novos problemas se desenharam. A novação dos créditos do FCVS impacta outras políticas públicas, assim como na estabilidade do Sistema Financeiro Nacional (SFN) devido aos pagamentos relativos ao Proer e ao Refis. Os principais afetados, segundo o TCU, pelas novações do FCVS são:

- a) Proer/Refis das Autarquias – Inviabilidade do pagamento dos parcelamentos pactuados;
- b) Política habitacional - Menor oferta pelos agentes financeiros de crédito imobiliário;
- c) Fomento ao cumprimento do Acordo de Basileia pelas instituições financeiras – Baixa de ativos pode gerar o descumprimento;
- d) Crédito Imobiliário lastreado com recursos do FGTS a diversos agentes (Cohabs, Caixa, Emgea);
- e) Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais – Proef – Prejuízos à solvência da Emgea) (TCU, 2020).

As dívidas dos bancos⁷⁶ no âmbito do Proer também dependem da continuidade do processo de novação:

Quase metade desse montante, R\$ 42,1 bilhões, é devida aos bancos liquidados. As instituições recebem o dinheiro do FCVS com uma mão e pagam o Proer com a outra, quase como num sistema de compensação. O problema é que os repasses do FCVS parecem ter subido no telhado. Em novembro passado, o conselho curador do fundo criou uma relação de prioridades para recebimento dos recursos, mas o topo da lista não contempla os bancos liquidados. Sem esse dinheiro, as instituições não teriam como arcar com os compromissos no âmbito do Proer. (CAMAROTO; SIMÃO, 2020).

Os problemas não se restringem aos agentes financeiros, já que as Cohabs também esperam o recebimento dos recursos para quitar suas dívidas com o FGTS. Ao reduzir sua inadimplência, poderiam aumentar o acesso a recursos do Fundo, ampliando sua capacidade de financiamento à habitação popular⁷⁷ (SIMÃO, 2019).

⁷⁶ “Segundo o Valor Econômico apurou, o caso mais preocupante é o do Banco Nacional, que ainda deve pouco mais de R\$ 18 bilhões ao programa, dos quais cerca de R\$ 5 bilhões previstos para este ano. Pessoas ligadas ao banco defendem uma alteração da fila de pagamentos pendentes do FCVS. O Nacional também questiona a decisão de se criar uma lista em que ele acabará indo para o fim da fila de recebimento. O banco alega já ter pago R\$ 17 bilhões referentes ao Proer ao BC, parte com caixa próprio e parte com créditos de FCVS. ‘Não faz sentido ficarmos no fim da fila’, disse uma pessoa ligada ao banco, destacando que a instituição está há 24 anos em liquidação e que a situação não pode se arrastar por ainda mais tempo.” (CAMAROTO; SIMÃO, 2020).

⁷⁷ “Segundo informações da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC Habitações), em apresentação realizada à equipe de auditoria, diferente do perfil dos créditos dos demais credores do FCVS, o montante detido pelas Cohabs é da ordem de R\$ 5 bilhões e o saldo residual médio dos contratos fica em torno de R\$ 14 mil. Segundo a entidade, o recebimento dos valores do FCVS é crucial para que as Cohabs, Estados e

A resolução vigente também limita o montante a receber nos próximos orçamentos pela Emgea, que possuía R\$ 3,83 bilhões em dívidas com o FGTS, em janeiro de 2017⁷⁸. Para que receba os valores, a empresa depende das novações. O credor final, caso não ocorram as novações dos créditos, é a própria União, segundo a MP nº 2.196/2001.

A Emgea foi incluída na lista do Programa Nacional de Desestatização, durante a gestão de Paulo Guedes no Ministério da Economia. Se concretizada a venda da estatal, o lucro dos agentes privados estaria na diferença entre o deságio no momento da compra os valores posteriores da novação dos valores pela União. Empresa pública criada pelo Proef para absorver os créditos podres dos bancos públicos, 84,65% do ativo da Emgea em 2018 era composto por créditos contra o FCVS (TCU, 2020). Privatizar a empresa é uma forma espúria de captação do orçamento público por agentes privados, já que as dívidas com a Emgea são da União com ela mesma.

O presidente da empresa, Vinícius Mazza, afirma, porém, que o projeto de privatização da Emgea se daria de forma fatiada. Os créditos com possibilidades de recebimentos poderiam ser vendidos a empresas especializadas na administração de ativos podres. Segundo Mazza, é exatamente pelo peso dos créditos contra o FCVS que a privatização se daria de forma fatiada: “Não fazia sentido a gente colocar à venda uma empresa que carrega R\$ 13 bilhões desses ativos, pelos quais o mercado vai pagar 10% do valor e depois cobrar tudo da União” (OTTA, 2019).

A interrupção das novações compromete, especialmente, o FGTS, principal credor do FCVS, com cerca de R\$ 32,3 bilhões a receber⁷⁹. Além dos problemas causados pela

Municípios possam voltar a investir com mais intensidade nos financiamentos, prestando o atendimento à população de baixa renda, que não é o foco dos bancos. Segundo foi informado, enquanto aguardam o ressarcimento dos créditos junto ao FCVS, de responsabilidade do Tesouro Nacional, as Cohabs ainda se veem impedidas de quitarem suas dívidas junto ao FGTS.” (TCU, 2020).

⁷⁸ A União garante tanto o credor (FGTS), quanto o devedor (Emgea): “Ressalte-se que créditos FCVS a novar são o principal ativo da Empresa Gestora de Ativos para viabilizar o pagamento de suas obrigações com o FGTS, no valor R\$ 3,83 bilhões (janeiro/2017). Como a União é garantidora das obrigações da Emgea junto ao FGTS, nos termos do parágrafo único do artigo 10º da MP n. 2.196/2001, o fundo pode vir a acionar o Tesouro Nacional para pagamento conforme vençam as dívidas contratos existentes” (TCU, 2020).

⁷⁹ “A Caixa e a Emgea formam um grupo com R\$ 21,3 bilhões de créditos auditados. Mas, pelas regras de priorização de novação instituídas, o grupo teria disponível cerca de R\$ 3 bilhões em 2019. Nessa situação, no máximo R\$ 1,5 bilhão do orçamento estaria disponível para a Emgea novar seus créditos. Como a empresa possui R\$ 11,1 bilhões aptos à novação, teria que manter encarteirado o crédito, aguardando orçamento. Mantidas as mesmas regras da fila de processos, deverá levar em torno de 8 anos para novar todos os seus créditos, um longo tempo para poder utilizar um ativo que representa mais de 80% do ativo total. A própria Emgea, diante da situação de risco de insolvência, solicitou providências à STN, tendo arguído no Ofício n. 02902/2019 – PRESI, de 9 de maio de 2019 (peça 50, p. 10-12): ‘(...) suspensão do pagamento do serviço da dívida da Empresa perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS), que, como se sabe, conta com a garantia da União - o que acarretaria a imediata necessidade de previsão adicional de recursos financeiros e orçamentários por parte do Tesouro

interrupção dos pagamentos do Proer ao Banco Central, a falta de regularidade nas novações compromete a liquidez do FGTS e das Cohabs. Ao mesmo tempo, os créditos contra o FCVS estocados nos bancos, por muito tempo, reduziram o direcionamento de novos recursos do SBPE ao financiamento habitacional.

O esqueleto do BNH está vivo e sua experiência traz à luz o fato de que políticas de financiamento só acabam com a quitação das dívidas. No caso, os passivos do Banco articularam, como visto, subsídios implícitos, às custas de orçamentos futuros. Um primeiro foi dado aos mutuários do Banco, que, sob cobertura do FCVS, tiveram parte das suas dívidas socializadas.

A regressividade desta medida, que escancara as desigualdades do país ao coletivizar os custos de aquisição de patrimônio da classe média às custas de uma estrutura tributária regressiva, que onera mais os mais pobres, é ainda mais perversa quando se analisa a gestão dos passivos do FCVS a partir dos anos 1990.

Como garantia de empréstimos no âmbito do Proer, do Refis e como redutor do direcionamento obrigatório de recursos ao crédito habitacional, os títulos do FCVS vêm sendo utilizados há anos pelos agentes financeiros em suas relações com o Estado. Ao mesmo tempo, a Emgea, cujo patrimônio é 84% constituído por títulos do FCVS, está na mira da privatização. O interesse privado pela estatal é adquirir estes títulos, garantidos pela União, com deságio.

No mínimo, o BNH seguirá vivo até 2027, quando os juros e amortizações dos créditos do FCVS serão efetivamente desembolsados pelo Tesouro. Mais de quatro décadas separariam a extinção do Banco e o fim do processo de novações, caso o prazo seja cumprido. O país segue pagando pelo BNH, indicando o tamanho potencial dos desequilíbrios gerados por políticas de financiamento de longo prazo, especialmente em economias subdesenvolvidas.

Nacional, no âmbito da programação e execução da política fiscal. A esse respeito, a primeira medida já determinada pela Diretoria foi agendar, para o início do terceiro trimestre de 2019, reuniões com representantes do FGTS, a fim de solicitar a prorrogação da carência, por mais 18 meses, do pagamento da parcela de R\$ 208 milhões vencível em fevereiro de 2020.”(TCU, 2020).

2.2 A política habitacional a partir da estabilidade monetária: o governo Fernando Henrique Cardoso

Após tratar dos desafios da gestão dos passivos do BNH, cujos impactos foram decisivos no rumo do financiamento nos anos seguintes, esta seção dedica-se à discussão sobre a política habitacional do governo Fernando Henrique. Presidente eleito após a estabilização da moeda, durante seu mandato novos projetos no campo da moradia foram estruturados, não apenas dentro do arranjo do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), como também pela criação de um novo sistema, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Assim como nas décadas anteriores, os recursos direcionados à produção para a baixa renda durante os anos 1990 foram insuficientes para suprir as carências de moradia desta parcela da população⁸⁰. Além disso, a retomada das operações no âmbito do SFH beneficiou, novamente, as camadas de maior renda, aliada a uma provisão inter-regional desigual, já que as regiões com maior déficit contaram, proporcionalmente, com menor atendimento. A onerosidade dos financiamentos é, segundo Carmo (2006), um dos fatores que explicam o alijamento do atendimento do SFH às camadas baixas:

Assim, mais uma vez, as classes de maior renda, como nos tempos de BNH, foi a que mais se beneficiou com os financiamentos oriundos da Caixa Econômica Federal. Estamos diante de uma situação conhecida: é inexecutável financiar os segmentos populacionais mais pobres com recursos que requerem retorno financeiro. (CARMO, 2006).

Mesmo para a parcela da população que contava com renda capaz de arcar com um financiamento oneroso, os recursos também foram escassos. As estimativas são de que os recursos perdidos pela redução dos depósitos em poupança na década de 1990 teriam sido suficientes para custear 131.860 imóveis (COSTA, 2014).

Em um país onde o déficit se concentra nas rendas mais baixas, exigir retorno financeiro do crédito limita, a priori, a efetividade da política habitacional. Além disso, a

⁸⁰ “Não obstante, importantes ações de saneamento financeiro foram engendradas nesse período, o acesso habitacional pelas rendas mais baixas foi bastante reduzido. Apesar da diversidade de programas e da PNH prever investimentos de recursos do OGU de 1,6 bilhão de reais entre 1996 e 1999, até 1997 apenas pouco mais de 600 milhões de reais haviam sido empregados de fato. A carência de recursos orçamentários limitou significativamente o alcance dos programas para a baixa renda, seja no financiamento direto às famílias ou a estados e municípios, dada a baixa capacidade de endividamento. Segundo Bonduki (2008, p.80) entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a cinco salários-mínimos. Por fim, o FGTS expandiu seu limite de atendimento de renda familiar de 12 para 20 salários-mínimos, ampliando seu alcance pelos segmentos de renda mais alta (Maricato, 1998). O subsídio atrelado ao crédito mantém a lógica de distribuição regressiva – beneficia apenas as famílias que conseguem acessar o crédito e na proporção do valor financiado.” (ELOY; COSTA; ROSSETO, 2013, p. 352).

macroeconomia dos anos 1990, quando a desindustrialização, a desnacionalização e o ajuste fiscal, especialmente após 1999, impôs novos limites à utilização do orçamento público para a provisão habitacional. Logrou-se a estabilização monetária às custas, porém, da liberdade fiscal do Estado, comprometendo o crescimento da economia real. A moeda estava estabilizada, e ausentes, portanto, os condicionantes que geraram, décadas atrás, os desequilíbrios contratuais. No entanto, o desemprego tinha aumentado, reduzindo a capacidade do FGTS, *funding* do SFH, e a disposição do Estado de investir recursos fiscais a fundo perdido na moradia se exauria.

Conforme já assinalamos, a produção de moradias é fortemente condicionada pela estabilidade do poder de compra da moeda e pelo desempenho da atividade econômica. Uma destas condições foi satisfeita no período, outra não. A produção de riquezas e a renda tiveram trajetórias frustrantes, com reflexos negativos sobre o mercado de trabalho. A produção habitacional, não custa repetir, - dependente da intervenção pública e da situação do mercado de trabalho - padecia com a restrição fiscal e com a ausência de desenvolvimento econômico. Sem este desenvolvimento – que poderia habilitar parte da população mais pobre ao crédito –, e sem uma maciça dose de recurso a fundo perdido que pudesse ao menos subsidiar este segmento populacional, os resultados finais para o combate do déficit habitacional foram acanhados e estiveram muito aquém daqueles imaginados pelos formuladores da PNH. (CARMO, 2006, p. 169).

É a partir desse pano de fundo, uma economia que abandonou um projeto de crescimento pela abertura comercial e financeira, bem como de uma política monetária que condicionou a política fiscal ao ajuste fiscal permanente, que, a seguir, serão discutidos os rumos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

2.2.1 O Sistema Financeiro da Habitação (SFH)

Assim que eleito, o balanço do governo FHC era de que o modelo do SFH era inadequado e insuficiente. A partir de uma visão neoliberal da economia, o novo governo alegava ineficiência nas intervenções do Estado na economia, que deveriam ser substituídas por ações de agentes privados.

Tais documentos caracterizam o modelo de intervenção governamental no setor habitacional baseado no SFH como: (i) esgotado — em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo — por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; e (iii) insuficiente — porque durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país. Além disso, os documentos do governo federal condenam a má utilização dos programas alternativos, culpando, entre outros fatores, a excessiva centralização da gestão desses programas pela falta de controle social dos investimentos realizados (SANTOS, 1999, p. 22).

FHC lançou uma nova Política Nacional Habitacional (PNH), que esteve sob o comando da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento

(SEPUR/MPO)⁸¹. O Habitar Brasil, herdado do governo Itamar, foi mantido, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), complementado com recursos fiscais. Os demais programas utilizavam recursos do FGTS e eram divididos quanto aos tomadores; para o setor público, Pró-Moradia e Pró-Saneamento; para pessoas físicas e associações, Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativa; para o produtor, Apoio à Produção (ROYER, 2009).

Foram criados, em 1996, o Pró-Moradia e o Carta de Crédito; o primeiro destinado a financiar projetos de estados e municípios, enquanto o segundo financiava diretamente o mutuário final, ambos utilizando recursos do FGTS. Para acessar o Pró-Moradia, os entes subnacionais deveriam entrar com uma parcela dos recursos, além de arcar com as dívidas junto ao FGTS. Essa combinação, que exigia a adimplência de estados e municípios, bastante endividados naquele momento, limitou a capacidade de execução do programa, assim, o Pró-Moradia seguiu formalmente ativo, apesar de ter ficado praticamente inviabilizado por anos (LOCATELLI, 2019).

Já o Carta de Crédito, criado pelo Conselho Curador do FGTS, tinha três modalidades: aquisição de imóvel novo ou usado, construção ou conclusão de unidade habitacional e conclusão, ampliação ou melhoria. Houve também a Carta de Crédito Associativo, que, porém, deixou de priorizar os critérios sociais na alocação dos recursos. O Carta de Crédito continha um subsídio indireto por meio de taxas inferiores às de mercado, o que, porém, foi insuficiente para ampliar seu acesso às classes mais baixas (ELOY; COSTA; ROSSETO, 2013).

O Carta de Crédito foi o principal instrumento de financiamento habitacional à classe média a partir de meados dos anos 1990. Além disso, permitiu o acesso direto dos incorporadores não apenas aos recursos do SBPE, mas também aos do FGTS (SHIMBO, 2012; BARBOSA, 2007). Entre 1995 e 1998, o programa Carta de Crédito (individual e associativo) recebeu 87,9% dos recursos do FGTS, dos quais 83%, segundo Bonduki (2008), foram para a

⁸¹ “A questão habitacional estava, então, a cargo da Secretaria de Política Urbana, no Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPUR/MPO), e em 1996 foram estabelecidas as diretrizes da nova Política Nacional de Habitação (PNH), traduzidas em três principais vertentes de financiamento: Programa de urbanização de áreas de favelas com a possibilidade de construção de moradias e recursos para desenvolvimento institucional local – financiando estados e municípios (Pro-Moradia/FGTS) ou o Programa Habitar Brasil BID (HBB), mix composto de recursos a fundo perdido da União, recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e alguma contrapartida local); Financiamento habitacional com recursos do FGTS voltado ao usuário final – Carta de Crédito – para famílias de renda mensal de até 12 salários-mínimos, incluindo o crédito para materiais de construção; Financiamento destinado às construtoras, denominado programa de Apoio à Produção.” (ELOY; COSTA; ROSSETO, 2013, p. 350).

compra de imóveis usados, material de construção e carta de crédito associativo, restringindo encadeamentos produtivos que teriam poder de dinamizar o setor da construção⁸².

As resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) não incentivaram as contratações via SBPE ao longo da década. A Resolução CMN nº 2.458, de 1997, exigia apenas 30% em aplicações no SFH do total de recursos direcionados ao crédito imobiliário, sendo que, destes, os créditos junto ao FCVS poderiam ser utilizados para comprovação da exigibilidade, praticamente eximindo os agentes financeiros de concederem novos empréstimos⁸³ (ROYER, 2009).

A menor oferta de financiamento público causou uma explosão do autofinanciamento, verificado especialmente em São Paulo. Nesse formato, o consumidor antecipa os recursos ao incorporador, dispensando a figura do agente financeiro. Esse formato, que já era usado desde 1940 para a alta renda, estendeu-se às camadas de menor rendimento ao longo da década de 1990, seja por incorporadoras, cooperativas ou empresas de assessoria técnica (CASTRO, 1999).

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado por Medida Provisória em 1999 e transformado em lei em 2001 (lei nº 10.188 de 2001), foi a principal política de atendimento à população de baixa renda durante o governo FHC. Voltado às famílias de até seis salários mínimos, provia a moradia pelo arrendamento residencial com opção de compra após 180 meses⁸⁴. Seu financiamento provinha do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), composto por recursos não-onerosos de fundos de governo⁸⁵, recursos onerosos do FGTS e a

⁸² O que, ao contrário, será uma prioridade quando do lançamento do PMCMV, que abrange apenas imóveis novos.

⁸³ “A partir de 1995, com a edição do PROER, algumas instituições financeiras foram autorizadas a vender seus créditos do FCVS junto à União, com um deságio de 50%, para bancos em liquidação, que com isso conseguiram resultados financeiros melhores em seus balanços. Por terem aceitado vender seus créditos com esse deságio de 50%, os bancos que participaram desse acordo tiveram autorização para continuar contabilizando integralmente os créditos do FCVS que detinham antes da venda para fins de cálculo da exigibilidade da poupança. Dessa forma, essas instituições financeiras, que já tinham recebido 50% dos créditos do FCVS, puderam continuar contabilizando integralmente créditos pelos quais elas já tinham recebido. Esse mecanismo contábil ficou conhecido como ‘FCVS Virtual’ e desde 1995 ocupa espaço considerável no direcionamento de recursos da poupança” (ROYER, 2009, p. 81).

⁸⁴ Segundo a lei de criação do PAR, aplica-se ao arrendamento residencial, no que couber, a legislação pertinente ao arrendamento mercantil.

⁸⁵ Segundo Locatelli (2019), para a constituição da parcela de recursos de fundos não-onerosos, estavam fundos de governos realocados, alguns sem ligação alguma com a política urbana. Segundo a MP: “Art. 3º Para atendimento exclusivo às finalidades do Programa instituído nesta Lei, fica a CEF autorizada a: I - utilizar os saldos disponíveis dos seguintes Fundos e Programa em extinção: a) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974; b) Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982; c) Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH, criado por Decreto de 28 de julho de 1993; e d) Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, a que se refere o Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991” (BRASIL, 1999).

rentabilidade de sua própria operação. O agente operador do programa era a Caixa Econômica Federal (CEF). Arantes (2010) coloca que a escolha do modelo de arrendamento encontra explicações na retomada facilitada do imóvel, já que a propriedade está preservada junto ao credor até a plena adimplência.

Parte dos recursos do FAR veio de empréstimos junto ao FGTS, sendo o primeiro aprovado em 1999. Já no primeiro ano, foram destinados 131 milhões de reais, valor que oscilou ano a ano. O maior direcionamento foi durante o ano de 2006, quando foram destinados R\$ 1,2 bilhões em empréstimos ao FAR. Após 2006, os valores caíram e, partir da criação do PMCMV, o fundo se distanciou da sua função original – de alienar as habitações no tempo, para adquiri-las de maneira direta⁸⁶, já que a partir de 2009, o FAR passou a ser uma das principais fontes de recursos para a Faixa 1 do PMCMV (LOCATELLI, 2019).

[o FAR] Contudo, atendeu majoritariamente famílias com renda entre quatro e seis salários-mínimos e teve um desempenho muito aquém do esperado, em função, principalmente, do alto custo de manutenção do parque habitacional que permanecia sob a propriedade do FAR até o arrendatário exercer a opção de compra, apresentando alta inadimplência no pagamento da taxa condominial. (ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R., 2013, p. 351).

Tabela 2.2.1-1 - Atendimento habitacional com recursos do FGTS entre 1997 e 2003, por programa e faixa de renda

Programa	Até 3 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	Mais de 10 SM
PAR			100%	
Pró-Moradia	100%			
Apoio à produção				100%
Carta de Crédito Associativa	1,90%	13,90%	34,50%	49,70%
Carta de Crédito Individual	6,20%	15,10%	50,10%	28,60%
Total	8,50%	12,60%	50,40%	28,50%

Fonte: (BONDUKI, 2008)

⁸⁶ “Contando com um mix de recursos do FGTS e do OGU, o programa permitiu certo grau de subsídios, reduzindo o valor das prestações dos financiamentos, sem prejudicar a saúde financeira do FGTS. Do ponto de vista institucional, o programa era operado pela Caixa Econômica Federal e o crédito era repassado para companhias construtoras que, após a produção, entregavam os empreendimentos para a Caixa, responsável pela alocação da população a ser beneficiada. Nesse modelo, cabia aos municípios o cadastramento da demanda, que depois seria “filtrada” pela Caixa a partir dos seus critérios de risco. A criação de incentivos para novos empreendimentos era realizada basicamente através da redução das exigências urbanísticas e, eventualmente, através da cessão de terrenos. Outra inovação do programa foi a cessão dos imóveis através do sistema de arrendamento, o que reduzia o risco, permitindo acelerar as retomadas em casos de inadimplência. O PAR se destinava à faixa de renda de 3 a 6 Salários Mínimos, mas os primeiros estudos avaliativos mostraram que as populações atendidas se concentravam nos limites superiores da faixa.” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 24-5).

A partir de 1998, o FGTS foi autorizado a conceder subsídios explícitos com contabilidade própria⁸⁷, quando as taxas de juros cobradas foram unificadas em 6% a.a., o que ficou conhecido por “desconto equilíbrio”. Com a aplicação dos descontos, as taxas de juros cobradas, que variavam entre 3 a 7% a.a. a depender da renda, foram unificadas em 6% a.a., garantindo a todas as faixas as mesmas taxas de antes, com exceção da faixa de renda mais alta, que foi a única a ser beneficiada com uma redução efetiva de 7% para 6% a.a. depois de 1998 (LOCATELLI, 2019).

Essa padronização fazia parte do projeto de implementação do SFI, que visava a estruturação de um mercado secundário de crédito imobiliário com a expectativa de que os créditos habitacionais do FGTS também fizessem parte desse mercado. A concessão dos subsídios tinha, porém, o interesse maior de unificar as taxas de juros cobradas, como uma forma de possibilitar a securitização e o empacotamento dessas dívidas em um mesmo título⁸⁸ (LOCATELLI, 2019).

Apesar desse esforço de padronização, estes créditos nunca chegaram a ser negociados em mercado secundário. As explicações para o fracasso estariam, segundo Locatelli (2019) na Selic e na TR. A taxa de juros básica da economia se encontrava, desde 1998, em patamares elevadíssimos, inviabilizando um título que remunerava a menos de dois dígitos.

⁸⁷ A partir de então, os subsídios passaram a contar com contabilidade própria, passando a diferenciar claramente recursos onerosos e não-onerosos. Ainda que não fossem explícitos, antes de 1998 o fundo também concedia subsídios, já que concedia empréstimos abaixo da taxa de juros básica da economia e, até mesmo abaixo da remuneração paga pelo fundo aos cotistas, onerando-o diretamente. Foram estabelecidos subsídios inversamente proporcionais à renda do mutuário, sem, no entanto, ferir os rendimentos do fundo, apontando, mais uma vez, para os limites da utilização de fundos onerosos para o financiamento da habitação (LOCATELLI, 2019).

⁸⁸ “Essa intenção é exposta claramente nos motivos que acompanham a Medida Provisória do governo, enviada ao Congresso Nacional por Fernando Henrique Cardoso: 13. O artigo altera dispositivo que previa taxas de juros diferenciadas em função da renda do mutuário. Há dois inconvenientes na atual sistemática. O primeiro reside em que, no caso de ocorrer transferência do financiamento de um mutuário de menor renda para outro de maior renda, o benefício obtido pelo mutuário original é transmitido indevidamente para o novo comprador. O segundo inconveniente está na complexidade operacional e falta de padronização dos contratos, decorrentes da sistemática de diferenciação das taxas de juros. 14. A definição de uma única taxa de juros para todos os contratos será compensada, o caso dos adquirentes de financiamento de habitações populares com recursos do FGTS, pela concessão de descontos específicos, correspondentes à renda familiar. Em caso de transferência de mutuário, o desconto poderá ser revisto, se for o caso. A taxa de juros única corrobora para a padronização dos contratos possibilitando, assim, o desenvolvimento de mercados secundários de ativos imobiliários e o estímulo à atração de mais recursos do mercado financeiro para o setor (Grifo do autor) (BRASIL, 1998c).” (LOCATELLI, 2019).

Além disso, os financiamentos do FGTS eram corrigidos pela Taxa Referencial (TR)⁸⁹, que não representa, efetivamente, um índice de preços, mas uma média ponderada de outras taxas⁹⁰.

Nos anos seguintes, os descontos do FGTS se ampliam quando, em 2000, o Fundo começou a pagar o *spread* de 2,16% ao agente financeiro que operacionalizava os empréstimos, na tentativa que mais bancos passassem a operar no segmento de baixa renda, quando também passou a ser coberta a taxa de administração do agente financeiro do Fundo. Em 2001, o governo oficializa um Programa de Subsídio à Habitação Social (PSH), com base no OGU. O FGTS não chegou a aportar recursos em operações de PSH, mas contribuiu para a estruturação do modelo posterior de subsídios adotado pelo Fundo (LOCATELLI, 2019).

2.2.2 O Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)

Alinhado ao discurso privatista, que atribuía ineficiência à gestão pública, em 1997 foi criado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), baseado em captação de recursos via mercado. O modelo, baseado na experiência norte americana, foi instituído pela lei nº 9.514, na tentativa de articular um sistema de mercado, independente dos fundos públicos. A proposta consistia em captar recursos via emissão de títulos financeiros, que seriam organizados e direcionados para o financiamento imobiliário. No âmbito do SFI, foram criados os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI). A remuneração desses papéis estaria atrelada ao recebimento dos juros pagos pelos mutuários (ROYER, 2009).

Aos moldes do modelo norte-americano, a captação de recursos para o SFI se daria via mercado de capitais. Distinto ao SFH, o *funding* do SFI seria constituído pela livre captação de recursos a partir da emissão de títulos. A tramitação do seu projeto de lei ocorreu em regime

⁸⁹ A TR foi criada pela Lei nº 8.177/91 e é calculada a partir da “calculada a partir da remuneração mensal média líquida de impostos, dos depósitos a prazo fixo captados nos bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos múltiplos com carteira comercial ou de investimentos, caixas econômicas, ou dos títulos públicos federais, estaduais e municipais.

⁹⁰ Como parte do avanço no processo de securitização dos recebíveis imobiliários, em 2019 a Caixa criou uma modalidade de financiamento indexado pelo IPCA, visto como um grande avanço pelo mercado financeiro (ABRAINC, 2020). A partir de então, é opção do cliente escolher entre um financiamento com taxas de juros mais elevadas mais TR ou taxas menores mais IPCA.

de urgência, em contraste com a morosidade, no mesmo período, no trato da aprovação do Estatuto da Cidade (FIX, 2011).

Sob a justificativa de criar um ambiente de negócios propício ao funcionamento desse sistema, foram criados instrumentos que garantiram segurança jurídica e liquidez aos credores. Para a elaboração da lei que criou o SFI, foi promovido um seminário da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário (ABECIP), assim como foram importantes as contribuições do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC) e do Sindicato das Empresas da Construção, Compra e Venda de Imóveis (SECOVI) (CHALHUB, 2019), indicando a participação ativa de agentes privados na elaboração do novo ordenamento.

Nesse momento foram regulamentado instrumentos com potencial de criar um mercado de securitização, no qual companhias especializadas empacotam os recebíveis, emitindo papéis com lastro nos imóveis financiados, os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). Esse procedimento permitiria antecipar os recebimentos para o credor, retirar os créditos do balanço e acelerar o giro para novos empréstimos. Como os imóveis são o lastro de todo esse processo, foram instituídos, nos anos seguintes, arcabouços institucionais que ampliassem as garantias aos investidores.

A alienação fiduciária de bens imóveis foi instituída na mesma lei que criou o SFI, com o objetivo de substituir o regime jurídico da hipoteca. Na hipoteca, ao contrair um financiamento, o mutuário recebe a posse e a propriedade do imóvel e, em caso de inadimplência, o agente financeiro deve reivindicar a execução da garantia, ou seja, a retomada da propriedade, acionando o judiciário. Na alienação fiduciária, o mutuário recebe apenas a posse do imóvel, condicionada a propriedade à plena quitação da dívida. Até lá, a propriedade é do credor que, em caso de inadimplência, tem condições facilitadas para executar extrajudicialmente a garantia, em um procedimento que dura por volta de seis meses, enquanto os processos judiciais do regime da hipoteca levavam até 10 anos⁹¹ (ROYER, 2009).

Outro marco importante no arcabouço legal do SFI foi a lei nº 10.931 de 2004, que consolidou alterações realizadas nos anos anteriores⁹², e instituiu o Patrimônio de Afetação, o Valor do Incontroverso e criou as Letras de Crédito Imobiliário (LCI), as Cédulas de Crédito

⁹¹ O processo de execução da garantia será detalhado no capítulo 4.

⁹² Medidas Provisórias nºs 2.160-25, de 23 de agosto de 2001, 2.221, de 4 de setembro de 2001, e 2.223, de 4 de setembro de 2001.

Imobiliário (CCI) e as Cédulas de Crédito Bancário (CCB). O Patrimônio de Afetação impôs a separação entre a contabilidade da empresa incorporadora e a contabilidade do empreendimento, de forma a evitar casos como o da Encol⁹³ e aumentar a segurança da atuação do mercado imobiliário. Já o Valor Incontroverso⁹⁴ tinha por objetivo acabar com a chamada “indústria das liminares”, instituindo a manutenção do fluxo de pagamento da parcela não contestada de contratos que estivessem sendo questionados judicialmente. Nas palavras de José Carlos Martins, presidente da CBIC:

A gente fala muito do patrimônio de afetação, da alienação fiduciária, mas a gente esquece que na verdade o depósito de incontroverso é que foi a grande guinada. A alienação fiduciária era o de menos. Onde está a grande diferença que houve? Está no incontroverso. O que as pessoas faziam na época? Eu não tenho dinheiro para pagar a prestação. Então eu questiono se o juro é simples ou é composto. Aquilo ali vale 0,01% da prestação, mas eu paro de pagar a prestação, porque eu consigo uma liminar para não pagar essa prestação. (MARTINS *apud* LOCATELLI, 2019, p. 71)

A lei que criou o SFI estabeleceu critérios para padronização, como critérios de reajuste, de correção e a previsão da capitalização de juros. Pretendeu, assim, tanto fechar as brechas encontradas para a defesa dos mutuários nos processos judiciais, como, deliberadamente, padronizar os recebíveis, para que pudessem ser empacotados pelas securitizadoras⁹⁵.

A lógica é elementar: considerando que, além de introduzir novas garantias no sistema, o propósito imediato da lei é criar as condições para funcionamento de um mercado secundário, no qual quem quer se seja titular de um crédito imobiliário possa descontá-lo, mediante cessão a uma companhia securitizadora, para que esta faça circular no mercado financeiro ou no mercado de capitais, em forma de títulos, então o crédito deve estar constituído conforme padrão assimilável por essas companhias e pelas instituições de mercado, donde, obviamente, as condições creditícias devem ser

⁹³ Empresa que pediu recuperação judicial nos anos 1990, não finalizando empreendimentos e deixando de entregar imóveis já vendidos.

⁹⁴ “Art. 50. Nas ações judiciais que tenham por objeto obrigação decorrente de empréstimo, financiamento ou alienação imobiliários, o autor deverá discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, quantificando o valor incontroverso, sob pena de inépcia. § 1º O valor incontroverso deverá continuar sendo pago no tempo e modo contratados. § 2º A exigibilidade do valor controvertido poderá ser suspensa mediante depósito do montante correspondente, no tempo e modo contratados. § 3º Em havendo concordância do réu, o autor poderá efetuar o depósito de que trata o § 2º deste artigo, com remuneração e atualização nas mesmas condições aplicadas ao contrato: I - na própria instituição financeira credora, oficial ou não; ou II - em instituição financeira indicada pelo credor, oficial ou não, desde que estes tenham pactuado nesse sentido. § 4º O juiz poderá dispensar o depósito de que trata o § 2º em caso de relevante razão de direito e risco de dano irreparável ao autor, por decisão fundamentada na qual serão detalhadas as razões jurídicas e fáticas da ilegitimidade da cobrança no caso concreto. § 5º É vedada a suspensão liminar da exigibilidade da obrigação principal sob a alegação de compensação com valores pagos a maior, sem o depósito do valor integral desta.” (BRASIL, 2004).

⁹⁵ “Visa a lei, assim, que o mercado harmonize suas linhas de operação, de forma a viabilizar a constituição de créditos homogêneos, e por isso suscetíveis de circular com mais facilidade, sem obstáculos no mercado, ensejando a captação de recursos em larga escala para esse setor da produção” (CHALHUB, 2019, p. 263) e “O art. 24 da Lei 9.514/1997, que dispõe sobre os requisitos essenciais do contrato, remete-nos ao art. 5º que, por sua vez, estabelece determinadas condições essenciais para a consecução da finalidade última da lei; essa finalidade é a circulação do crédito imobiliário, sem obstáculos(CHALHUB, 2019)”.

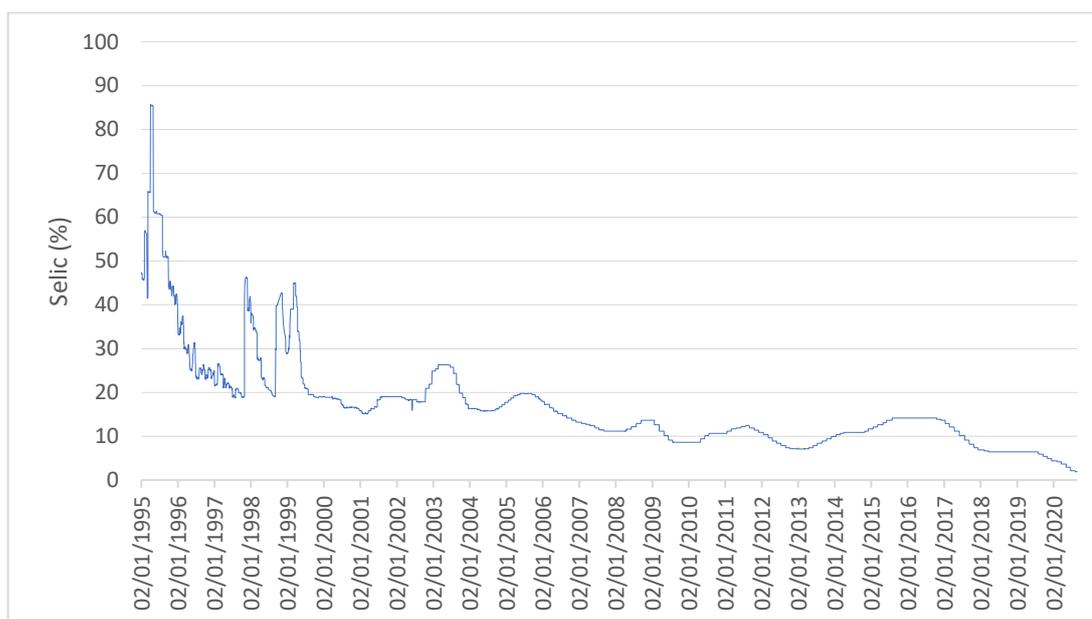
comuns a todas as partes envolvidas, isto é, o vendedor, a companhia securitizadora e eventualmente uma entidade financeira (CHALHUB, 2019, p. 276).

Leis aprovadas nos primeiros anos da década de 2000 avançaram na normatização das taxas de juros do financiamento imobiliário, de forma a padronizar os recebíveis e pôr fim às disputas legais em torno do tema. Especialmente a MP nº 2.223 de 2001⁹⁶, já que, até então, era possível celebrar contratos com índices de reajustes vinculados à renda do mutuário, o que é benéfico do ponto de vista do equilíbrio do orçamento familiar, mas implica em através ao crédito e inviabiliza a consolidação de um mercado de securitização. Para os contratos do SFH com recursos do SBPE, a correção monetária está disciplinada na lei nº 8.177/91, acrescido pela Lei nº 11.434/06.

O elevado patamar da taxa de juros ao longo da década ajuda a entender os entraves à expansão do financiamento com recursos de mercado. Apesar de todo o aparato institucional montado, o SFI não logrou substituir o SFH. O novo sistema parte da premissa da captação e securitização via mercado, em outras palavras, era necessário que a taxa de juros do financiamento da moradia fosse competitiva em relação à rentabilidade da Selic que, como podemos ver no gráfico, variou, entre 1994 e 2001, entre aproximadamente 20% a 85% a.a. Em um cenário de juros tão elevados, destaca-se o papel essencial que tiveram os recursos direcionados e taxas subsidiadas do SFH para o crédito habitacional.

⁹⁶ A lei nº 10.931 de 2004 consolida essa alteração e “admite estipulação de cláusula de reajuste, com periodicidade mensal, por índices de preços setoriais ou gerais, ou pelo índice de remuneração básico das operações de poupança” (BRASIL, 2004).

Gráfico 2.2.2-1 - Taxa Selic, anualizada – janeiro/1995 – agosto/2020



Fonte: Banco Central. Elaboração própria.

O SFI não lida com os problemas estruturais que sempre atingiram o crédito habitacional, quais sejam, as condições de vida e remuneração dos trabalhadores brasileiros. Em vez da promoção de políticas de emprego e renda, com garantias de ganhos reais de salários à população, o SFI instituiu instrumentos legais para agilizar a retomada dos imóveis pelos agentes financeiros. A inadimplência não poderia mais ser tolerada, dado que era um risco aos investidores desse mercado. Para tanto, instrumentos como a alienação fiduciária foram criados para garantir a rápida retomada do imóvel.

A política habitacional pode ter sido incapaz de resolver os problemas de moradia, mas as finanças prosperaram nos anos 1990, tanto com a gestão do FCVS quanto com o SFI. As dívidas do Tesouro com os bancos pelo FCVS, longe de serem apenas um passivo oneroso nas mãos dos bancos, foram moeda valiosa de troca no âmbito do PROER. Passado o Programa, esses papéis foram usados por muito tempo como parte da exigibilidade de aplicação dos recursos da poupança em moradia.

Já o SFI, lançado como um mecanismo de mercado que substituiria o SFH no financiamento habitacional, foi estruturado de forma a garantir a segurança jurídica para que seus instrumentos financeiros lograssem a captação e securitização de recursos. Não logrou avançar na provisão habitacional, já que o SFH, por meio da poupança e do FGTS, continuaram

sendo os principais *fundings* da moradia. Porém, deixou como herança um arcabouço regulatório que amplia as garantias aos credores, que passaria a ser utilizado, nos anos seguintes, também no âmbito do SFH, inclusive no segmento social do PMCMV. A extrapolação de instrumentos como a alienação fiduciária a um programa de habitação social deixa o mutuário em situação de grande insegurança jurídica, especialmente durante crises econômicas, como será visto nos próximos capítulos.

**CAPÍTULO 3. A INSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO
HABITACIONAL NOS ANOS 2000: A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA NOS
CONTRATOS DO SFH, O PMCMV E O FGHA**

*Esta história de falar em só fazer o bem
Não convence quando o efeito não vem
Porque somente as palavras não dão solução
Aos problemas de quem vive em tamanha aflição*

“Maioria sem nenhum”, Elton Medeiros e
Paulinho da Viola, 1966

O Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), criado no final da década de noventa, surgiu com a expectativa de ser uma alternativa ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Estruturado de acordo com o paradigma de mercado, o SFI previa a captação de fundos via lançamento de títulos no mercado de capitais. O modelo, que buscou mimetizar o arranjo norte-americano, não atingiu o objetivo de financiar a moradia, já que as condições de renda e trabalho dos brasileiros exigiriam retornos de risco muito elevados, encarecendo em demasia as taxas cobradas do financiamento imobiliário. Ao mesmo tempo, em um cenário de Selic elevada, outros investimentos em renda fixa eram mais atrativos e seguros para os agentes privados.

O SFH não apenas se manteve como o principal responsável pelo crédito habitacional no país, mas ganhou escala nos anos seguintes, tendo sido a principal alavanca do *boom* imobiliário a partir de meados dos anos 2000. Saldo crescentes no FGTS e no SBPE, em consequência da retomada do crescimento do emprego e da renda, a extinção do uso do FCVS virtual para cumprir o direcionamento do SBPE e a instituição do PMCMV permitiram a multiplicação dos financiamentos concedidos. O SFI, no entanto, deixou marcas importantes, já que a legislação montada para prover segurança jurídica ao sistema com captação de recursos via mercado foi sendo, paulatinamente, incorporada ao SFH. Assim, ainda que os *fundings* do SFH quase não tenham se alterado desde 1964, a experiência de ser um mutuário do sistema passou por uma grande ruptura nos anos 2000.

A substituição da hipoteca pela alienação fiduciária colocou os mutuários do SFH em permanente risco de despejo, já que o atraso de três prestações permite a execução da garantia, em processo administrativo de grande agilidade. Contrair um financiamento habitacional no novo milênio têm condições bastante diversas das anteriores, especialmente quando comparadas às dos mutuários do BNH, que contaram também com a cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Tendo em vista a experiência passada, da formação de desequilíbrios contratuais e absorção do saldo devedor dos mutuários pelo Tesouro, a saída proposta pelos gestores nos anos 2000 foi, mais uma vez, agir dentro dos limites da política habitacional e absorver as normas de mercado para dentro do SFH. Em vez de lidar com os problemas estruturais que provocam as instabilidades macroeconômicas e prejudicam a adimplência, o risco das oscilações da conjuntura econômica foi retirado do Estado e transmitido às famílias, a quem cabe o ônus do despejo caso não seja possível manter o fluxo de pagamento das prestações.

Sem superar o subdesenvolvimento, nos anos 2000 o país insistiu na estratégia de prover moradia via financiamento oneroso de longo prazo. Esteve mais uma vez relegado ao SFH o papel de credor principal da habitação. Para não ameaçar ferir as rígidas regras fiscais, frente à experiência histórica do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), a inadimplência das famílias passou a ser inaceitável e o imóvel, pela alienação fiduciária, antes da sua função social, deve cumprir seu papel de objeto da garantia do sistema financeiro, este cada vez mais complexo e securitizado.

Este capítulo começa narrando a trajetória de avanço da alienação fiduciária do SFI em direção ao SFH no início dos anos 2000. É sob garantia fiduciária, portanto, que o *boom* imobiliário aconteceu, tema da segunda seção. O crédito imobiliário alavancou a construção civil, especialmente a partir de 2009, quando, em negociação direta com os representantes do setor, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Carregado de semelhanças com o BNH, o PMCMV apresentou importantes inovações: recursos fiscais para subsídios à baixa renda, o uso da garantia fiduciária, herdada do SFI, e o Fundo Garantidor da Habitação (FGHab).

A terceira seção é dedicada à revisão da literatura sobre o PMCMV, bem como a apresentação das suas Faixas de renda e de suas diferentes etapas. Política anticíclica estruturada como um programa de crédito imobiliário, o programa contava com recursos fiscais a fundo perdido para subsidiar a aquisição dos imóveis das famílias de baixa renda. O PMCMV, no entanto, está estruturado sob garantia fiduciária e, dado o perfil das famílias atendidas e o prazo de amortização, que pode chegar a mais de três décadas, sua efetividade enquanto política habitacional pode estar em xeque.

O último ponto deste capítulo é dedicado à apresentação do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), seguro montado especialmente para dois milhões de mutuários do PMCMV. Sua atuação, adequada à lógica do equilíbrio atuarial de mercado, previa instrumentos de apoio ao beneficiário que encontrasse dificuldades de amortização: o FGHab concede um segundo empréstimo, temporário, que depois deve ser pago em paralelo às prestações do imóvel.

O objetivo deste capítulo é, portanto, apresentar de que forma, e em quais bases, foram estruturados o *boom* imobiliário e o PMCMV, essenciais para a compreensão do último capítulo desta tese, onde são apresentadas as consequências da aplicação da alienação fiduciária aos novos contratos, com dados e discussões sobre a retomada de imóveis pelos bancos. Tendo

em vista as distintas mudanças promovidas durante a longa história das políticas de crédito habitacional e os desafios que se recolocaram a cada nova etapa, sempre encontrando entraves na instabilidade macroeconômica do país, se reimpõe a questão levantada por esta tese: seria o financiamento habitacional oneroso de longo prazo a forma adequada de prover moradia no Brasil?

3.1 Breve contexto econômico

Nos anos 1990 o projeto desenvolvimentista de autodeterminar o capitalismo brasileiro foi substituído pelo avanço na integração com os mercados externos, e o Plano Real foi parte importante desta ruptura. Inicialmente, a estabilização promovida pela nova moeda teve como base a combinação do Real artificialmente apreciado com reformas neoliberais. Para a manutenção dos preços internos pelo mecanismo da âncora cambial, era necessária uma constante elevação do endividamento externo. No entanto, a mundialização do capital financeiro acelerou a frequência e a intensidade das crises de acumulação (CHESNAIS, 1996). Após a crise dos asiáticos, no final dos anos 1990, a liquidez internacional aos países periféricos foi reduzida e o Brasil passou, então, a adotar uma política de estabilização calcada em variáveis de controle doméstico

O chamado “tripé macroeconômico”, criado em 1999, combinou metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário. Dentro de um paradigma que condicionou a política macroeconômica à estabilidade monetária, a política de superávit fiscal foi intensificada. Os juros passaram a ser a principal variável de ajuste da política monetária e a política fiscal passou a estar comprometida, sobretudo, com a estabilidade da relação dívida/PIB, garantindo assim previsibilidade aos agentes privados sobre a solvência do Estado. O gasto público ficou subordinado à política monetária, independentemente das prioridades do mercado interno⁹⁷,

⁹⁷ “A política fiscal passou a desempenhar, nesse novo paradigma de gestão macroeconômica, o papel de fiadora do espaço de valorização do capital e de instrumento responsável por sinalizar ao mercado a ausência de risco de default. O movimento, na contramão da visão keynesiana, negligenciou o papel da política fiscal de gestor da demanda agregada, assim como abandonou os usuais mecanismos públicos de incentivo ao crescimento” (LOPREATO, 2013, p. 160).

comprometendo a capacidade do gasto público de entregar os direitos previstos pela Constituição Federal de 1988, inclusive a moradia (SANTOS; LOPREATO, 2016).

O novo papel atribuído à política fiscal foi institucionalizado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Criada em 2000, a lei impôs o estabelecimento de metas fiscais, cujos princípios abarcaram os três níveis de governo e todos os poderes. Correções de eventuais desvios à meta devem, a partir de então, ser realizadas no próprio exercício, e, para tanto, foram criados instrumentos que estabeleceram o corte automático de despesas para garantir o ajuste. Foram limitadas a criação de novas despesas à comprovação da capacidade de seu financiamento sem infringir as metas e imposto um teto para os gastos com pessoal e fixados limites ao endividamento público. A LRF disciplinou a divulgação de relatórios permanentes de gestão fiscal e execução orçamentária, assim como criou sanções aos administradores que fugirem às suas regras (TAVARES, 2005).

A LRF abriu uma nova etapa no paradigma montado ao longo dos anos 1990. A estratégia de estabilização monetária pôs fim ao projeto desenvolvimentista e aderiu à integração aos mercados internacionais como a via de resposta aos problemas nacionais. Essa estratégia, porém, além de não eliminar a instabilidade macroeconômica, impôs fortes amarras ao crescimento econômico. O gasto público deixou de ser mobilizado como elemento de combate às desigualdades e de construção de um projeto de autonomia nacional para ser refém das expectativas do mercado sobre a solvência fiscal (SANTOS; LOPREATO, 2016).

A estabilidade monetária do Plano Real acarretou, portanto, um elevado custo em termos de produto e emprego, já que a necessidade de superávits primários permanentes implicou a contração do crescimento, com estancamento especialmente de investimentos públicos. Além disso, no Brasil, cabe duplamente aos mais pobres o esforço do ajuste, que drena os recursos de uma estrutura tributária regressiva para o pagamento de juros e implica redução da oferta de serviços públicos, ampliando seu caráter concentrador de renda (CARNEIRO, 2006).

A expectativa de ruptura aberta em 2003 dissipou-se com a política econômica levada a cabo pelo governo Lula. A macroeconomia dos governos petistas seguiu ancorada no tripé criado em 1999 e o regime fiscal brasileiro manteve suas bases na LRF. Com gastos públicos limitados pelo ajuste permanente, a mudança da conjuntura internacional foi o divisor de águas para o crescimento que marcou os anos 2000.

Apesar da austeridade verificada no início do governo petista, a mudança no cenário externo permitiu maior margem de manobra para a política econômica. As exportações brasileiras aceleraram, em consequência do *boom* de commodities, impulsionadas especialmente pela demanda chinesa. A nova conjuntura internacional permitiu, nos anos seguintes, forte apreciação cambial e uma melhora conjuntural na vulnerabilidade externa para os países primário exportadores (CARNEIRO, 2006; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

O dinamismo das exportações e a forte entrada de capitais⁹⁸ tornou possível o acúmulo de reservas internacionais, ainda que estas não tenham alterado a vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira (BARBOSA, 2013; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). A inserção no comércio internacional reforçou uma reprimarização⁹⁹ da pauta exportadora durante o *boom* das commodities. A política macroeconômica e a necessidade permanente de superávit primário permaneceram vigentes, mas suas consequências ficaram, por alguns anos, encobertas pela forte entrada de divisas e pela maior disponibilidade fiscal, consequências do dinamismo econômico.

O crescimento impulsionado pela demanda internacional garantiu, assim, margem fiscal para o governo realizar políticas de cunho heterodoxo a partir de 2006. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, posteriormente, o PMCMV abriram novas frentes de crescimento pelos investimentos em infraestrutura. Já o aumento da demanda das famílias, por um lado, foi possível pela dinamização do mercado de trabalho, e por outro, pela valorização do salário-mínimo e pela ampliação de políticas sociais (BIELSCHOWSKY, 2014).

O mercado de trabalho mais aquecido ampliou o poder de barganha nas negociações coletivas. A geração de postos de trabalho foi mais intensa na base da pirâmide, dada a estrutura econômica que não avançou no sentido da industrialização ou de incorporação de atividades de maior nível tecnológico. Houve elevação do poder de compra dos salários, especialmente nas ocupações vinculadas ou próximas ao salário mínimo (BALTAR, et al., 2010; POCHMANN, 2012; SOUEN, 2018).

A dinamização do mercado de trabalho e a elevação do salário mínimo foram as políticas com maior impacto redistributivo. Além disso, o Bolsa Família foi um importante mecanismo de combate à pobreza, mas é importante destacar que o valor do benefício a cada

⁹⁸ Apesar do aumento simultâneo das importações, o saldo comercial quase dobrou entre 2002 e 2005, indicando a dimensão do impacto expansivo do boom das commodities. Nos anos seguintes, a entrada de capitais, via investimento direto ou em carteira, atingiu níveis recordes.

⁹⁹ Sobre a reprimarização após o Plano Real: VELLOSO, J.PR. (org). Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 84-115, 1997.

criança do programa é inferior à renúncia fiscal de uma criança rica¹⁰⁰, indicando os limites às políticas redistributivas sem transformações estruturais¹⁰¹ (LAVINAS, 2015).

Desse modo, o modelo de crescimento dos anos 2000 chegou a ser classificado como neodesenvolvimentista por uma série de autores da heterodoxia¹⁰². Tais visões embalsamaram interpretações sobre uma mudança de rumo da economia brasileira nos anos 2000, alegando que a retomada dos gastos públicos indicaria elementos de proximidade com o padrão de desenvolvimento do pós-segunda guerra. No entanto, a manutenção dos problemas estruturais, a ausência de um projeto nacional, a manutenção do tripé macroeconômico e a atuação em plena consonância com a acumulação financeirizada impedem a caracterização da gestão petista como desenvolvimentista.

As contradições da agenda petista estavam expressas desde as eleições, na Carta ao Povo Brasileiro. Nos primeiros anos de governo, as reformas tributária e previdenciária também deixaram claro seu compromisso com o ajuste fiscal, sempre quando fosse necessário pelos ditames da política monetária. A ausência de mudanças estruturais associada ao aprofundamento da reinserção subordinada da economia brasileira chegou a ser classificada como um processo de reversão neocolonial. Assim, o ciclo de crescimento dos anos 2000, além de repleto de contradições, foi fruto de alterações conjunturais, não se sustentando no tempo como um modelo endógeno de crescimento (SAMPAIO JR., 2007; SAMPAIO JR, 2012).

Outro elemento deste modelo de crescimento, de especial importância para esta tese, é o uso do crédito como instrumento de provisão, via mercado, de bens e serviços sociais. O endividamento das famílias como ferramenta para alavancar a demanda marcou todas as gestões petistas, e teve início ainda em 2003¹⁰³, ampliado e diversificado nos anos seguintes (BARBOSA, 2013; BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007).

Em 2001 o crédito correspondia a 22% do PIB. Em dezembro de 2014 ultrapassava 58%. Saliente-se que o crédito à pessoa física respondia por 47% de toda a oferta de crédito nessa mesma data, sendo que a rubrica “crédito livre” (para consumo em geral, aquisição de veículo, consignado ou não consignado) equivale a quase 2/3 de todo o crédito a pessoas físicas. Seu volume triplicou entre 2007 e 2014. (...) Para quem ainda pensa que o consumo das famílias se deu notadamente com o aumento da renda do

¹⁰⁰ “Lavinas e Cordilha (2015) indicam que, enquanto o gasto anual per capita com jovens e crianças beneficiários do Bolsa Família somou R\$ 406,00 em 2013, a renúncia tributária anual per capita com dependentes em famílias taxadas pelo Imposto de Renda de Pessoa Física alcançou quase cinco vezes mais (R\$ 1.975,00) no ano anterior.”(LAVINAS, 2015).

¹⁰¹ A manutenção da estrutura tributária fez com que parte substancial do aumento da renda das famílias fosse capturada por impostos: “Estudo do IPEA (2010) avalia que aproximadamente 50% dos benefícios recebidos pelas famílias do Bolsa Família retornam ao Estado na forma de impostos” (LAVINAS, 2015).

¹⁰² Dentre eles temos as correntes novo-desenvolvimentistas e social desenvolvimentistas. Ver mais em (PAULANI, 2017).

¹⁰³ Em 2003 foi criado o crédito consignado.

trabalho decorrente da geração de empregos (...): o salário mínimo teve um aumento real da ordem de 80% entre 2001 e 2015, o salário médio cresceu 30% no período 2001-2013 e o crédito individual à pessoa física aumentou 140% (LAVINAS, 2015).

Mantida a estrutura de baixos salários, parte significativa da ampliação do mercado de massas se deu por meio da elevação do endividamento das famílias. Entretanto, ao mesmo tempo que o poder de compra via crédito ganhou força, não houve esforços para adequar a estrutura de oferta da economia. O resultado foi um endividamento que financiou um consumo crescente de importados¹⁰⁴. Ou seja, os estímulos industriais a partir do crédito foram exportados e as condições do subdesenvolvimento brasileiras se recolocaram (LAVINAS, 2015).

A deterioração dos serviços públicos induziu a ampliação da oferta privada de serviços básicos, como saúde, educação e previdência, indo na contramão dos objetivos da política social, já que houve aumento da vulnerabilidade e mercantilização de várias dimensões da vida social. Esse padrão é próprio da etapa de acumulação dominada pelas finanças e marca um claro distanciamento dos governos petistas das estruturas dos Estados de Bem Estar Social, nos quais a oferta pública de serviços de cidadania compunha parcela indireta dos salários (LAVINAS, 2015)

Seja pelo sucateamento ou ausência de serviços públicos, seja por estratégias ativas de alterações institucionais que permitiram o avanço das finanças, a reprodução social foi sendo cada vez mais arcada de forma privada, alavancada pelo crédito e às custas do comprometimento do orçamento futuro das famílias. A normalização da necessidade de sucessivos endividamentos para a sustentação da reprodução social, assim como estruturas regulatórias que ampliam garantias aos credores, fazem parte de um projeto que sustenta e legitima a acumulação pela dívida¹⁰⁵ (LAVINAS, 2015; SOEDERBERG, 2014).

O crédito, cada vez mais, vem complementando ou substituindo a existência de um patamar de um salário-mínimo compatível com a reprodução social. Enquanto isso, empréstimos estudantis, imobiliários, pensões e sistemas de saúde privados vão transferindo para o setor privado o que antes constituía direitos de cidadania. Ainda que a securitização das

¹⁰⁴ O avanço do crédito em direção às camadas mais baixas aqueceu o varejo, no entanto, o câmbio valorizado ampliou a importação, vazando o potencial dinâmico gerado pela dinamização do consumo (LAVINAS, 2015).

¹⁰⁵ Os Estados passaram a ter papel ativo na abertura de novos canais de valorização para o setor privado ao abrir caminho para o fornecimento privado de bens e serviços sociais, o que Susanne Soederberg chama de *Debtfare States*. A autora não fala em *financeirização* ou *capitalismo financeiro* pois: “I do not employ the fashionable terms financialisation or financialised capitalism in this book for the very reason that these terms serve to facilitate the conceptual imprecision around money, credit and the financial system. The latter, as I understand it, is essentially, albeit not exclusively, comprised of money and credit money as well as institutional and class-based networks.”(SOEDERBERG, 2014, p. 30-1).

dívidas surja para reduzir os riscos dos credores, a aposta que está sendo feita é pela capacidade futura de pagamento das famílias. A estratégia de apoio no crédito para solucionar crises de acumulação, no entanto, aumenta os riscos, ao invés de reduzi-los, já que, dado o desmantelamento do mercado de trabalho e o sobre-endividamento, os riscos de inadimplência e crise são elevados¹⁰⁶ (SOEDERBERG, 2014).

O avanço das finanças em direção às políticas sociais alavancou a acumulação de parcelas do capital privado. Grandes empresas do setor de saúde, educação e imobiliário abriram capital na Bolsa e atraíram capitais especulativos no momento de auge. Essa financeirização das políticas sociais retirou-lhes o papel de redutoras de desigualdades proposto pela Constituição de 1988 e, por meio do endividamento, transformou-as numa fonte de acumulação de capital (LAVINAS, 2015; LAVINAS; GENTIL, 2018).

Portanto, mesmo sem fugir ao arranjo montado em 1999, com o crescimento puxado pelas exportações houve margem fiscal para o aumento do gasto público. A combinação de anos de balança comercial positiva com aumento de gastos públicos e políticas sociais focalizadas, permitiu um período de crescimento econômico com geração de emprego, formalização dos vínculos trabalhistas e melhora na distribuição pessoal da renda.

Políticas focalizadas de transferência de renda, dinamização do mercado de trabalho e aumento real do salário mínimo embalsamaram a retomada também do crédito imobiliário. Impulsionada pelo aumento da disponibilidade da poupança, voluntária e compulsória, a recuperação dos tradicionais *fundings* do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) proporcionou uma nova rodada de crédito que alavancou o mercado imobiliário às custas de mais endividamento privado.

Apesar do otimismo que chegou mesmo a inspirar interpretações sobre uma nova etapa no capitalismo brasileiro¹⁰⁷, não superamos o subdesenvolvimento, tampouco avançamos para uma política macroeconômica que colocasse os direitos garantidos pela Constituição de 1988 na ordem do dia. A política social levada a cabo pelos governos petistas focou na difusão do consumo por meio de transferências monetárias e, especialmente, via crédito. Nesta etapa

¹⁰⁶ O crédito ao consumidor permite alavancar a acumulação. Para reduzir riscos, foram criadas estratégias como a securitização, que é a prática de agrupar dívidas (recebíveis) e revendê-los como títulos negociáveis, antecipando o recebimento de valores pelos agentes financeiros. No entanto, mesmo que uma cadeia complexa de securitização tenha se formado, a sustentação do modelo está no “retorno” à sua fonte original. Ou seja, para que se realizem os ganhos na esfera financeira, é necessária capacidade de pagamento das famílias, o que mostra que não há um descolamento das finanças com a chamada “economia real” (SOEDERBERG, 2014).

¹⁰⁷ Para mais detalhes sobre o novo e o social desenvolvimentismo, ver Bastos (2012), “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”.

do capitalismo cuja acumulação é alavancada pelos empréstimos, o endividamento das famílias foi mola propulsora da financeirização da reprodução social, quando direitos de cidadania, antes delegados à provisão direta pelo Estado, passam a ser ofertados pelo setor privado por meio do crédito (LAVINAS, 2015; SOEDERBERG, 2014).

Essa nova rodada de crédito habitacional veio acompanhada de um novo marco regulatório, adequado às demandas da acumulação financeirizada. O arcabouço jurídico montado para o SFI foi sendo absorvido pelo SFH ao longo dos anos 2000. Como será visto a seguir, a alienação fiduciária de bens imóveis foi uma das grandes inovações dos contratos, que deixaram os mutuários à mercê das oscilações da conjuntura.

3.2 O avanço da alienação fiduciária sobre o SFH

*“E se tiver um momento
Me escreva um carinho
E mande o dinheiro
Pro apartamento
Porque o vencimento
Não é como eu:
Não pode esperar”*

Mais um adeus, Vinícius de Moraes

É no contexto de avanço do crédito que o *boom* imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) devem ser compreendidos. Assim, apesar do país ter reiteradamente recorrido ao financiamento oneroso de longo prazo, há rupturas encontradas no modelo de crédito dos anos 2000 que apontam para um alinhamento às demandas do capital financeiro.

Portanto, a financeirização do imobiliário não se deu apenas no lado da produção de moradias, levada a cabo por incorporadoras que vivenciaram um ciclo de abertura de capitais, integrando-as aos fluxos de valorização internacional. A lógica financeirizada está expressa também no modelo de provisão de crédito e no trato dado à inadimplência mesmo que organizado por agentes públicos, como no caso brasileiro.

Nos anos 2000, os ônus das oscilações da conjuntura econômica foram deixados com os mutuários, em modelo marcadamente distinto ao do BNH. Embora tenha sido alavancado pelo SFH, o crédito provido pelo FGTS e SBPE foi inserido dentro de cadeias de

securitização¹⁰⁸, ainda que de forma incipiente (ROYER, 2016), permitindo a captura de renda privada sobre suas operações.

Para sustentar a securitização dos recebíveis de créditos do SFH, instrumentos do SFI foram incorporados ao SFH, especialmente a alienação fiduciária. Adequada ao ritmo exigido pelo mercado, a alienação rompe com a morosidade do despejo que a hipoteca provocava. Sem garantias públicas à concretização da propriedade pelos mutuários do SFH, tampouco do PMCMV, as famílias endividadas convivem com a possibilidade real de despejo. Os riscos do carregamento da dívida no longo prazo foram, portanto, transferidos do Estado¹⁰⁹ para as famílias.

Assim, um dos elementos contraditórios da política de crédito habitacional brasileira é o avanço da alienação fiduciária sobre o SFH. Como será discutido adiante, a substituição da hipoteca pela garantia fiduciária em operações de crédito imobiliário alinha-se às demandas do mercado financeiro por “segurança jurídica” para reduzir o risco da operação de crédito e viabilizar o processo de securitização de recebíveis. Portanto, antes de passar à revisão da trajetória do *boom* imobiliário, faz-se necessário compreender quais foram as bases regulatórias sobre as quais se assentaram os financiamentos.

A contrapartida do aumento da oferta de crédito, viabilizada e operada por instituições públicas, é o desenvolvimento de instrumentos financeiros que põe em risco a consolidação da propriedade pelo mutuário. As regulamentações que surgiram a partir de 1997 avançaram em direção ao SFH e, a partir de então, os imóveis financiados com políticas públicas de crédito estão subordinados aos mecanismos regulatórios que atuam em favor da segurança jurídica dos credores, e não da garantia da propriedade imobiliária para as famílias contempladas.

A alienação fiduciária de bens móveis já estava prevista no Brasil desde os anos 1960, pelas leis nº 4.728/65¹¹⁰ e pelo Decreto Lei nº 911/69. O financiamento de bens imóveis, porém, era realizado pelo instrumento da hipoteca. No caso de um financiamento com garantia hipotecária, o mutuário detém a posse e a propriedade do imóvel desde a assinatura do contrato. Em caso de inadimplência, o agente financeiro precisa iniciar um processo *judicial* de execução de garantia.

¹⁰⁸ Sobre a securitização dos recebíveis de imóveis residenciais, ver Royer (2016); Abreu, (2019).

¹⁰⁹ Cujas políticas fiscais restritivas o obsta de absorver os prejuízos das famílias, como o fizera com o FCVS

¹¹⁰ Lei que disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento.

Nesse processo, a questão se desenrola pela via judicial e há uma série de embargos que a defesa do mutuário pode apresentar. O judiciário brasileiro costuma dar ao tema um tratamento em defesa da propriedade do mutuário, já que “significativa parte dos juízes costuma buscar soluções que favoreçam a parte mais fraca, quando isso é possível, dando um julgamento mais ‘social’ ao caso concreto” (SILVA, 2019, p. 330).

Ao contrário da hipoteca, na alienação fiduciária o chamado *devedor-fiduciário* detém apenas a posse, enquanto a propriedade se mantém com o *credor-fiduciário* até o final da dívida¹¹¹. Como a propriedade já pertence ao credor, em caso de inadimplência, a retomada do imóvel dispensa ação judicial, sendo executada a garantia de forma *extrajudicial*¹¹².

O contrato estabelece um prazo de carência antes que seja expedida a intimação para purgação da mora, que costuma ser de três prestações em atraso, ou noventa dias. Depois desse prazo, o credor requer ao Oficial do Registro de Imóveis a intimação do devedor, para que pague o valor devido em até quinze dias, prorrogados por mais trinta dias no caso de financiamentos habitacionais. Se o devedor não quita o montante devido nesses quarenta e cinco dias, o contrato é extinto e a propriedade é consolidada em nome do credor. Após a consolidação, não há mais possibilidade de pagamento da dívida pelo devedor, pois o contrato foi extinto.

A partir de então, o imóvel deve, necessariamente, ir a leilão. Ou seja, independentemente da disposição do mutuário, a lei restringe uma renegociação da dívida após a incorporação do imóvel pelo credor. Isso, por um lado, cria uma forte garantia ao ofertante de crédito, porém, pode resultar num acúmulo indesejado de imóveis de não-uso nos balanços dos bancos, caso não se efetive a venda em leilão. Segundo Martins (2010), a difusão da alienação fiduciária atuaria de forma a acentuar a concentração da propriedade urbana, cada vez mais centralizada junto aos agentes financeiros, já que os mutuários detêm apenas a posse até a quitação.

¹¹¹ “Como se sabe, nas garantias mais comumente utilizadas, como a hipoteca, o devedor retém o bem, mas apenas o grava para garantia de uma obrigação, enquanto na *propriedade fiduciária o devedor transmite a propriedade*, passando-a ao credor para que fique com este até que seja satisfeita a obrigação. Em suma, enquanto [do ponto de vista do credor] a hipoteca é um direito real em coisa alheia, a propriedade fiduciária é um direito real em coisa própria” (CHALHUB, 2019, grifos do autor).

¹¹² A lei nº 9.514/97 instituiu uma série de mecanismos que privilegiam o credor, mas não traz garantias ao devedor. Quanto à inadimplência do incorporador, destaca-se o §3º do artigo 5º: “Na alienação de unidades em edificação sob o regime da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a critério do adquirente e mediante informação obrigatória do incorporador, poderá ser contratado seguro que garanta o ressarcimento ao adquirente das quantias por este pagas, na hipótese de inadimplemento do incorporador ou construtor quanto à entrega da obra” (BRASIL, 1997).

A figura da “fidúcia” foi defendida no ordenamento jurídico para atender às necessidades do mercado financeiro, especialmente pelo aumento do fluxo de capitais externos, segundo Melhim Chalhub (2019) autor do anteprojeto da Lei nº 9.514/1997 e de uma monografia em defesa da Alienação Fiduciária em 1996. As mudanças no direito acompanhariam as transformações econômicas e visariam disciplinar novos processos e relações. As garantias do direito romano (hipoteca, penhor e anticrese) “não mais satisfazem a uma sociedade industrializada, nem mesmo nas relações creditícias entre pessoas físicas, pois apresentam graves desvantagens pelo custo e morosidade em executá-las” (ALVES in MELHIM, 2019, p. 256).

A alienação teria surgido, portanto, para dotar o financiamento imobiliário com instrumentos de garantia “compatíveis com as necessidades da economia moderna” (CHALHUB, 2019). O discurso propagado de revitalização do crédito imobiliário a partir destas alterações legislativas parece ter sido apenas um pretexto para um ordenamento jurídico montado para prover garantias aos ativos financeiros estruturados sobre o segmento imobiliário.

No artigo 22 da própria Lei nº 9.514/97, já estava expresso que a alienação *não* era exclusiva às entidades que operavam no SFI. Porém, foi ao longo dos anos seguintes que uma série de novos ordenamentos vieram complementá-la, de forma a cobrir as lacunas e a disciplinar sua ampla utilização, especialmente ao estendê-la às operações do SFH.

Foram importantes para o sucesso do instrumento da alienação as alterações realizadas no Código Civil, especialmente pela Lei nº 10.931/04 e pela Lei nº 13.043/14¹¹³. Outro aspecto importante trazido pela Lei nº 10.931/04 foi a extensão para qualquer operação de financiamento habitacional operar nas mesmas condições de remuneração, reajuste e capitalização do SFI. A medida foi importante para a expansão de instrumentos do SFI a contratos do SFH, dando as mesmas garantias e padronizações, pré-requisitos para a homogeneização necessária para a securitização.

¹¹³ “Art. 1.368-A. As demais espécies de propriedade fiduciária ou de titularidade fiduciária submetem-se à disciplina específica das respectivas leis especiais, somente se aplicando as disposições deste Código naquilo que não for incompatível com a legislação especial. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

Art. 1.368-B. A alienação fiduciária em garantia de bem móvel ou imóvel confere direito real de aquisição ao fiduciante, seu cessionário ou sucessor. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

Parágrafo único. O credor fiduciário que se tornar proprietário pleno do bem, por efeito de realização da garantia, mediante consolidação da propriedade, adjudicação, dação ou outra forma pela qual lhe tenha sido transmitida a propriedade plena, passa a responder pelo pagamento dos tributos sobre a propriedade e a posse, taxas, despesas condominiais e quaisquer outros encargos, tributários ou não, incidentes sobre o bem objeto da garantia, a partir da data em que vier a ser imitado na posse direta do bem. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)” (BRASIL, 2002).

Art. 5º As operações de financiamento imobiliário em geral, no âmbito do SFI, serão livremente pactuadas pelas partes, observadas as seguintes condições essenciais:

I - reposição integral do valor emprestado e respectivo reajuste;

II - remuneração do capital emprestado às taxas convencionadas no contrato;

III - capitalização dos juros;

IV - contratação, pelos tomadores de financiamento, de seguros contra os riscos de morte e invalidez permanente.

§ 1º As partes poderão estabelecer os critérios do reajuste de que trata o inciso I, observada a legislação vigente.

§ 2º As operações de comercialização de imóveis, com pagamento parcelado, de arrendamento mercantil de imóveis e de financiamento imobiliário em geral poderão ser pactuadas nas mesmas condições permitidas para as entidades autorizadas a operar no SFI. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004) (BRASIL, 1997).

3.2.1 Alienação fiduciária de bens imóveis: SBPE

O ordenamento jurídico do SFI foi sendo gradualmente aperfeiçoado e, paulatinamente, normatizado para o SFH. Para a incorporação da alienação aos financiamentos realizados com uso dos recursos do SBPE foram importantes não apenas a Lei nº 9.514/97, mas também a Lei nº 10.931/04 e a Resolução nº 2.480 de 1998 do CMN.

Embora trazido e regido pela Lei nº 9.514/97, o instituto da alienação fiduciária de bens imóveis não é privativo das entidades autorizadas a operar no SFI, nem mesmo dos contratos realizados no âmbito do SFI. Muito ao revés, a Lei é explícita no sentido de que a alienação fiduciária de bens imóveis pode ser contratada por qualquer pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI (...). Já regras do SFH não se aplicam ao SFI (art. 39 I). Tudo isso tem causado uma certa confusão, mas a questão, na realidade, é bem simples: a Lei nº 9.514/97 trouxe ao mundo jurídico a alienação fiduciária de bens imóveis e o SFI. Não pode existir uma ‘contaminação’ das regras do SFH ao SFI e vice-versa, mas a alienação fiduciária de bens imóveis não depende do SFI, podendo existir em qualquer operação de financiamento imobiliário, até mesmo no âmbito do SFH, o que está expressamente autorizado desde 26-3-1998, de acordo com as normas do Conselho Monetário Nacional (SILVA, 2019, p. 346).

No ano seguinte à criação do SFI, o Banco Central lançou a Resolução nº 2.480, incluindo a alienação fiduciária como uma das garantias permitidas aos financiamentos com recursos do SBPE, na qual se introduziu essa mudança:

Resolução CMN nº 2.458 de 18/12/1997:

"Art. 15. Os financiamentos habitacionais de que trata este Regulamento, ressalvado o disposto no artigo 2º, § 1º, inciso V, e no artigo 13, § 3º, terão por garantia, obrigatoriamente, a hipoteca, em primeiro grau, do imóvel objeto da operação."

Resolução CMN nº 2480 de 29/06/1998:

“Art. 15. Os financiamentos habitacionais de que trata este Regulamento, ressalvado o disposto no art. 2º, parágrafo 1º, inciso V, e no art. 13, parágrafo 3º, terão por garantia:

I - hipoteca, em primeiro grau, do imóvel objeto da operação; ou

II - alienação fiduciária de coisa imóvel, nos termos da Lei nº 9.514, de 20.11.97, do imóvel objeto da operação.”

3.2.2 Alienação fiduciária de bens imóveis: FGTS

A Lei nº 8.036 de 1990, que dispõe sobre o FGTS e trata, no artigo nono, das garantias, taxas de juros e da correção na aplicação de recursos, já passou por diversas alterações¹¹⁴. As alterações detalharam as garantias aceitas para os financiamentos concedidos com recursos do Fundo, com destaque para a alteração realizada pela Lei nº 9.467 de 1997. Lançada no mesmo ano em que a alienação fiduciária de bens imóveis foi instituída, esta fez os primeiros detalhamentos sobre os instrumentos de garantia, que passaram a contar com treze opções, dentre as quais “n) outras, a critério do Conselho Curador do FGTS”.

A partir de então, para os empréstimos com recursos do FGTS, quaisquer outras garantias poderiam ser definidas por decisão do Conselho Curador. Apesar de não estar diretamente prevista na lei, a alienação fiduciária foi permitida pelo CCFGTS em 2003. Em 2002, o Código Civil havia reduzido o prazo máximo da hipoteca de trinta para vinte anos, o que foi utilizado como um dos argumentos pelos conselheiros do CCFGTS para aprovarem a permissão da utilização da alienação fiduciária de bens imóveis como garantia para as operações de crédito com recursos do FGTS. A redação final da Resolução nº 435 de 2003 do CCFGTS foi:

O Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma do art. 9º, inciso I, alínea n, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; Considerando a necessidade de manter os atuais prazos de financiamentos, face ao dispositivo do Novo Código Civil que reduziu o prazo do instituto da hipoteca, como direito real de garantia; e Considerando que a inadimplência por parte de mutuários tem reflexos na avaliação da carteira dos agentes financeiros e, por consequência, na análise de risco da população que se candidata ao financiamento habitacional, resolve:

1. Autorizar a contratação de operações de crédito em que as garantias sejam representadas por instrumentos de alienação fiduciária de bens imóveis.
2. Fica assegurada aos proponentes a opção pelo instituto da alienação fiduciária, observado o prazo máximo previsto no item 8.6 da Resolução nº 289, de 30 de junho de 1998.
3. Determinar ao Agente Operador a edição das normas complementares necessárias à implementação da medida.

¹¹⁴ Um quadro com todas as alterações do artigo 9º da Lei nº 8.036 de 1990 está disponível no anexo.

4. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. (CCFGTS, 2003).

Segue parte da ata da reunião do CCFGTS que mostra o diálogo dos conselheiros quando da aprovação da medida:

Dando seqüência à reunião, a Conselheira Eva Maria Cella Dal Chiavon, na condição de Presidente, anunciou o item 6 da pauta. 6 – Voto CEF nº 07/2003 – Propõe a inclusão da alienação fiduciária de bens imóveis dentre as garantias admitidas nas operações de crédito com recursos do FGTS – O Conselheiro Carlos Augusto Borges relatou que o Voto tinha como objetivo incluir mais uma garantia nos financiamentos com recursos do FGTS, a alienação fiduciária, principalmente em função da alteração do Código Civil, na questão hipotecária, que diminuiu de 30 para 20 anos o prazo da hipoteca, tornando mais oneroso o financiamento, especialmente, para os mutuários de baixa renda. Acrescentou que o Voto previa a abertura para outros agentes financeiros tomarem recursos do FGTS, pois, atualmente, apenas dois agentes financeiros faziam aquela operação – a CEF e, após 17 anos, o Banco Nossa Caixa. Informou que as inadimplências ocorridas nos financiamentos, com base em levantamento feito pela área técnica, são maiores com salários acima de R\$ 2.400,00 e menores com salários abaixo desse valor. Finalizando, observou que, embora o assunto já tenha sido discutido pelo Conselho, há algum tempo, ele foi intensamente discutido do GAP. O Conselheiro Valdo Soares Leite ressaltou que aquele era um dos votos mais polêmicos já levados para discussão no âmbito do GAP. Disse que a Bancada da Sociedade Civil teve sérias dúvidas quanto à aceitabilidade do Voto, devido ao procedimento por ele adotado, considerando que a alienação fiduciária era um rito sumário, muito rápido. Relatou a realização de um seminário, no dia 20 de outubro, a pedido dos membros do GAP, o qual contou com a participação dos juristas Dr. Carlos Del Mar, Dr. Pedro Augusto Machado Cortez e do Dr. Melhim Chalhub, quando se arraigou mais incertezas do que tirou dúvidas, mas apresentou a seguinte questão: *a CEF precisava da regulamentação do Voto em função dos novos prazos determinados pelo Código Civil. Na verdade, os juristas estavam divididos se a adoção da alienação fiduciária para os contratos do Sistema Financeiro da Habitação, com recursos do FGTS, seria adequada.* Informou, que, a princípio, a Bancada da Sociedade Civil pensou em pedir vistas do Voto, dado as incertezas em relação a ele. Assim, até a chegada àquela reunião, a Bancada da Sociedade Civil não tinha, ainda, uma posição definida sobre o mesmo, mas se evoluiu para uma proposta intermediária visando a sua aprovação que, basicamente, era uma alteração no item 2 da minuta de resolução, cujo texto, por escrito, havia sido entregue ao Secretário-Executivo do Conselho, o Conselheiro Paulo Eduardo Cabral Furtado, para o qual pedia que fizesse a leitura. Este esclareceu que, na verdade, estaria incluindo um item e um subitem, que seria o item de número 2, sendo que os demais itens seriam renumerados, ficando, então, o texto da resolução da seguinte forma: “1) Autorizar contratações de operações de crédito em que as garantias sejam representadas por instrumentos de alienação fiduciária de bens imóveis; 2) Fica assegurado aos proponentes a opção pelo instituto da alienação fiduciária, garantido, nesta hipótese, a manutenção do prazo máximo de amortização de 240 meses; 2.1) Na hipótese do instituto da hipoteca, o prazo máximo de amortização será de 204 meses; 3) Determinar ao Agente Operador a edição das normas complementares necessárias à implementação da medida; 4) Essa resolução entra em vigor na data de sua publicação”. Não havendo objeções em relação à alteração do texto, tendo o Conselheiro Carlos Augusto Borges, autor do Voto, afirmado que não havia problemas, a Presidente colocou em votação o Voto nº 07, com a alteração no texto da resolução, da forma em que foi lida, tendo sido aprovado por unanimidade. *Em seguida, o Conselheiro Pedro Augusto Machado Cortez pediu a palavra e fez um apelo à representante do Ministério das Cidades para que fosse inserido na nova política habitacional que o Ministério estava elaborando, que a hipoteca para financiamentos habitacionais fosse estendida além do prazo de 20 anos, para permitir o acesso efetivo da população mais carente ao financiamento habitacional. Disse que a solução apresentada era necessária, mas traria grandes problemas. Portanto, deixava bem claro o seu receio de que a alienação fiduciária, adotada*

daquela forma, trará grandes problemas judiciais. A Conselheira Ermínia Terezinha Menon Maricato respondeu que o Ministério das Cidades estava aguardando um esboço do trabalho para janeiro e que todos os Conselheiros teriam a oportunidade de fazer as suas observações, as quais eram muito importantes. O Conselheiro Mário Valois manifestou a sua concordância de que, realmente, o assunto era polêmico. Mas, disse que preferiu manifestar-se depois de o Voto aprovado, porque era necessário ficarem atentos no sentido de se preservar as operações que forem iniciadas e, para tal, deve-se ter um instrumento de confiabilidade e sem problemas judiciais. Portanto, devia-se fortalecer a alienação fiduciária, por completo, cujo fortalecimento, em seu entendimento, passava, unicamente, por um acultamento dos definidores das ações. Acrescentou que, além de preservar a operação, era importante, também, a preservação do retorno dos recursos e a não penalização imediata do comprador. O Conselheiro Osvaldo Correa Fonseca observou que foram colocados, na resolução, dois prazos limitadores que bloqueavam a possibilidade de se fazer a fidúcia em 25 ou 30 anos. Em sua opinião, deveria deixar para a CEF decidir, sem determinar prazos. O Conselheiro Paulo Eduardo Cabral Furtado destacou que, na proposta inicial do Voto, estava em aberto a questão do prazo para a hipoteca, sendo limitado apenas pela determinação da lei referente à alienação fiduciária. Ponderou que, no momento em que o Conselho impôs um limite, se houver a necessidade de outros prazos, a matéria terá que voltar ao Colegiado para retirar a limitação. A Presidente disse que gostaria de conduzir da seguinte forma: se houver problemas de operação, posteriormente, será, obviamente, a matéria submetida ao Conselho. Em seguida, anunciou o item 7 da pauta. (CCFGTS, 2003, grifo meu).

As alterações apresentadas acima foram fundamentais para o avanço do instrumento da alienação sobre os recursos do SFH. Em entrevista à autora, Teotonio Costa Rezende esclarece que a Caixa foi o primeiro banco a fazer uso de um contrato de alienação fiduciária¹¹⁵, já em novembro de 2000. O documento que autorizou o início da utilização pela CEF é uma Resolução do Conselho Diretor, documento protegido por sigilo bancário e de circulação restrita, inclusive internamente ao banco (REZENDE, 2020).

A aparente contradição entre a utilização de instrumentos montados para o SFI em políticas públicas pelos governos progressistas é, em parte, explicada pelo arranjo montado nos anos 2000. A retomada do crédito e o Programa Minha Casa Minha Vida foram organizados em articulação com interesses do setor privado, operacionalizados por um agente financeiro que, mesmo público, continua sob as normas de Basiléia. Assim, ainda que os recursos para o financiamento habitacional do SFH sejam de fontes reguladas, a concessão do crédito obedece a legislação montada para o mercado de capitais. Segundo Jorge Hereda:

É engraçado, porque no começo era assim: ‘pô, como é que um governo do PT quer tomar mais rápido a casa de quem compra? Como é que está querendo que o cara

¹¹⁵ “Não existe nenhuma lei que restringiu a utilização da hipoteca. Apenas se criou e facultou a utilização da alienação fiduciária, inclusive em contratos lastreados em recursos do FGTS. A CAIXA foi o primeiro banco a utilizar a alienação fiduciária como garantia. Primeiramente apenas para os financiamentos de crédito imobiliário com recursos do SBPE e, posteriormente, o CCFGTS – Conselho Curador do FGTS autorizou a utilizar também nos imóveis lastreados com recursos do FGTS. A partir de então a CAIXA, nas operações com mutuários finais, utiliza apenas a alienação fiduciária. (obs.: Nos financiamentos destinados à produção de empreendimentos, antes da venda das unidades habitacionais para os adquirentes finais, a maioria dos contratos com as construtoras tem como garantia a hipoteca).” (REZENDE, 2019).

pague o principal dos juros e tal?’ Bom, o governo do PT queria que o mercado funcionasse e que isso chegasse às faixas mais baixas possível com capacidade de ser atingida por ele. Para aí a gente começar a discutir subsídio e discutir política pública direta, pura (HEREDA, 2019 apud LOCATELLI, 2019, p. 70).

Houve um longo caminho normativo para a ampla utilização da alienação, que surgiu no âmbito do SFI, para os contratos do SFH. Criada para um projeto de financiamento via mercado, a iniciativa de utilização do novo instrumento de garantia partiu de agentes públicos, com o marcado pioneirismo da CEF e a regulamentação pelo CCFGTS.

O desafio de evitar uma repetição dos descompassos que levaram à formação do rombo do FCVS levaram à regulamentações que reduziram as possibilidades de processos de contestação da dívida, que encontravam acolhida e jurisprudência favorável ao mutuário no judiciário. Para tanto, a incorporação da alienação ao SFH foi uma forma de reduzir os riscos de desequilíbrios durante a gestão dos contratos ativos, ao mesmo tempo que esteve alinhada à possibilidade de avanço da securitização dessas dívidas. A alienação atuaria, dessa forma, como um instrumento de pressão para a adimplência do mutuário¹¹⁶. Para os bancos, especialmente para a CEF, que possui uma grande carteira de crédito habitacional, não há, inicialmente, interesse na consolidação da propriedade.

Esse “desinteresse” dos bancos na retomada se dá pelo caráter das operações dos bancos, que devem obedecer a índices de liquidez que desestimulam a manutenção de grandes ativos em Bens Não de Uso (BNDU). O distanciamento entre as atividades bancárias e a gestão imobiliária tem levado ao desenvolvimento de um mercado de gestão de carteira de ativos podres de agentes financeiros no Brasil¹¹⁷, o que poderia alavancar o interesse na retomada do imóvel, ao reduzir os riscos e custos de carregamento pelos bancos. Terceirizando o manejo do carregamento e venda de imóveis, a retomada, ao que tudo indica, poderia talvez não mais apenas configurar como um fardo no processo de execução da garantia de um financiamento, mas como uma possibilidade de obtenção de lucros imobiliários.

Segundo Rezende (2020), há um grande esforço de negociação em caso de inadimplência. Da intimação até a Consolidação da propriedade, com averbação pelo banco, o maior interesse é pelo retorno dos recursos emprestados. O banco não se interessa pela retomada, pois implica um inchaço do ativo de Bens Não de Uso (BNDU), que deverá ser

¹¹⁶“(…) diferentemente do que muitos imaginavam (e alguns ainda pregam), a alienação fiduciária não resultou na maior quantidade de imóveis retomados. Resultou, isso sim, em um importante instrumento de ‘pressão’ para evitar que os mutuários ficassem inadimplentes.” (REZENDE, 2019).

¹¹⁷ Como o desenvolvimento de empresas especializadas na gestão de carteiras de ativos imobiliários.

liquidado (transformado em dinheiro). Importante lembrar que é o agente financeiro quem detém o risco de crédito junto ao *funding*, e, portanto, deve ter dinheiro, não imóveis, para honrar os compromissos assumidos junto ao FGTS e ao SBPE. Após a execução da garantia, há ainda um custo de carregamento e de venda desses imóveis, que exigem desembolsos do agente financeiro até a sua efetiva venda.

O avanço da alienação fiduciária sobre o SFH vem desde a Lei nº 9.514/97, que disciplinou o instrumento, passou pela alteração do Código Civil, que realizou a já mencionada redução do prazo máximo da hipoteca, e pelas regulamentações do CMN e do CCFGTS. Neste mesmo período, como tratado anteriormente, o país viveu um *boom* imobiliário, impulsionado pelo crescimento econômico. Com a recuperação da renda e a geração de postos de trabalho formal, a disponibilidade de recursos no SBPE e no FGTS cresceu, num ciclo de ampliação do crédito para a construção.

Foi pela via pública, pela mobilização do SFH, com recursos fiscais e direcionamento de fundos coletivos, que o Brasil assistiu ao *boom* imobiliário. A consolidação da alienação como o instrumento de garantia, amplamente usado no SFH, chegou ao seu ápice com o lançamento do PMCMV. Formulado em diálogo direto com entidades ligadas ao setor da Construção, o Programa utilizou a alienação fiduciária como a garantia para todos os imóveis financiados, inclusive os imóveis do segmento social, o Faixa 1¹¹⁸.

¹¹⁸ Apesar de operar de forma distinta ao segmento de mercado e, até 2020, não tenha ocorrido nenhuma retomada nessa faixa de renda, o tema encontra amparo jurídico e continua sendo objeto de novas regulamentações, como será visto no capítulo 4.

3.3 A política habitacional nos anos 2000: *boom* imobiliário

*Eu lembro tudo, lembro até da pimenteira
Da pitombeira, carambola, seriguela
E o bambuzal, a bicharada que aparecia
Trazida pela enchente do canal
E era cobra, caramujo, caranguejo demais
Agora tem um condomínio lá*

Cajueiro, Márcio Faraco

O Ministério das Cidades foi criado no primeiro dia do governo Lula, como forma de expressar que a política urbana ganharia destaque na atuação do executivo federal. A sociedade civil, por meio do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), vinha debatendo, desde a redemocratização, propostas para reduzir as desigualdades nas cidades, que ajudaram a formular o Projeto Moradia, proposta do candidato do PT nas eleições de 2002 para a habitação.

O Projeto propunha, em grandes linhas, a participação coordenada dos entes federativos na execução da política habitacional, utilização de recursos públicos para a produção voltada à baixa renda e controle do uso do solo urbano. Uma das principais medidas ocorreu quando os subsídios se tornaram parte integrante da Política Nacional de Habitação (PNH). A Resolução do FGTS nº 460 estabeleceu descontos por meio da redução do valor da prestação, para famílias de até dois salários mínimos, no âmbito do programa Carta de Crédito. Esses descontos, que se somaram aos descontos anteriores, ficaram conhecidos por “desconto complemento”, têm origem nos ganhos financeiros do FGTS e são, portanto, explícitos e não onerosos. Essa Resolução abriu um novo momento na concessão de subsídios e permitiu um aumento de mais de cinco vezes no montante de crédito direcionado às faixas de renda de até três salários, na comparação entre 2002 e 2007 (ROYER, 2009; LOCATELLI, 2019).

Em 2004, a lei nº 10.931 instituiu o Patrimônio de Afetação e o Valor do Incontroverso, além de criar títulos de base imobiliária, na tentativa de alavancar o financiamento e a securitização de recebíveis. O Patrimônio de Afetação separou a contabilidade da construtora da contabilidade do empreendimento, evitando repetir casos como

o da Encol¹¹⁹, reduzindo os riscos de problemas de gestão da incorporadora afetarem a execução do empreendimento. Já o Valor Incontroverso teve como objetivo manter o fluxo dos pagamentos dos financiamentos, mesmo em caso de disputas judiciais movidas pelos mutuários, conforme citado anteriormente.

Ainda em 2004, a MP 252 concedeu benefícios de renúncia fiscal ao setor imobiliário¹²⁰. Neste mesmo ano, foi criado o Programa Crédito Solidário, direcionando financiamento para cooperativas e associações, para as quais se dispensou a cobrança de juros durante todo o prazo de financiamento, de até 240 meses¹²¹. Para esse programa, que injetava crédito em projetos populares, foram utilizados recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), criado em 1993, e que se encontrava praticamente inoperante (ELOY; COSTA; ROSSETO, 2013).

Em 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de forma a subsidiar, com recursos fiscais, a moradia para a baixa renda. O SNHIS contava com a participação de estados e municípios, que deveriam criar um fundo de habitação e montar um plano de habitação de interesse social. Deveria ser gerido por um conselho participativo que seria responsável por estabelecer as diretrizes e prioridades em nível local e operava nas modalidades de construção de unidades, urbanização de assentamentos precários e assistência:

Para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, a ser gerido por um conselho com participação popular, além da elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que deveria estabelecer as diretrizes e prioridades da política em nível local. O Fundo foi instalado em 2006, contando com um compromisso do Presidente da República junto ao movimento de moradia em alocar recursos na magnitude de R\$ 1 bilhão por ano. A grande mudança trazida pelo Fundo disse respeito à possibilidade de que a política habitacional passasse a contar com subsídios diretos, viabilizando assim o atendimento à habitação de baixa renda. (...) A lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de

¹¹⁹ A Encol foi uma grande construtora que faliu no final dos anos 1990, deixando várias obras inacabadas.

¹²⁰ “Uma iniciativa importante do governo ainda em 2004 foi a edição da Medida Provisória 252, mais conhecida como “MP do bem”. Nela o governo propôs vários mecanismos de renúncia fiscal que beneficiaram em grande parte o setor imobiliário, como, por exemplo, a isenção fiscal na alienação de imóveis residenciais quando do emprego dos recursos na aquisição de outras moradias. O setor imobiliário foi beneficiado também pela instituição do “Fator de Redução” ao ganho de capital apurado na alienação de bens imóveis. Além das medidas fiscais, e talvez mais importante do que estas, a MP 252 ampliou a segurança dos investidores do setor imobiliário através dos mecanismos da alienação fiduciária nas transações imobiliárias e da instituição do princípio do “patrimônio de afetação” que retira dos bens mantidos sob custódia em caso de falência os imóveis residenciais financiados. O FGTS também foi alvo de mudanças, sendo permitido seu saque em intervalos de quatro anos, caso o recurso fosse utilizado na aquisição de imóvel residencial ou na amortização de financiamento habitacional contraído anteriormente.” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 29).

¹²¹ Que depois seria redirecionado e viraria o MCMV – Entidades.

HIS seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS. O fortalecimento da esfera estatal local indicava a necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 31-2)

O sistema de habitação estaria, a partir de então, dividido entre o sistema nacional de mercado, com a configuração tradicional do SFH (SBPE e FGTS), e um novo, o SNHIS, altamente subsidiado e coordenado pelas diferentes esferas de governo, voltado exclusivamente à habitação social, buscando atender à parcela de baixa renda que tradicionalmente ficava de fora do SFH (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2016).

A resolução nº 518 de 2006 do FGTS mudou a forma de concessão de subsídios, ampliando o valor do desconto para produção e aquisição de imóveis novos e estabelecendo um direcionamento mínimo de 50% para estas modalidades, com a justificativa de promover o estímulo ao setor da construção. Os valores aplicados pelo FGTS em financiamentos e subsídios tiveram crescimento intenso, chegando, em 2008, a ser 7,5 vezes maior do que o montante direcionado em 1995, o que sinalizou a expansão da capacidade financeira do Fundo (ROYER, 2009).

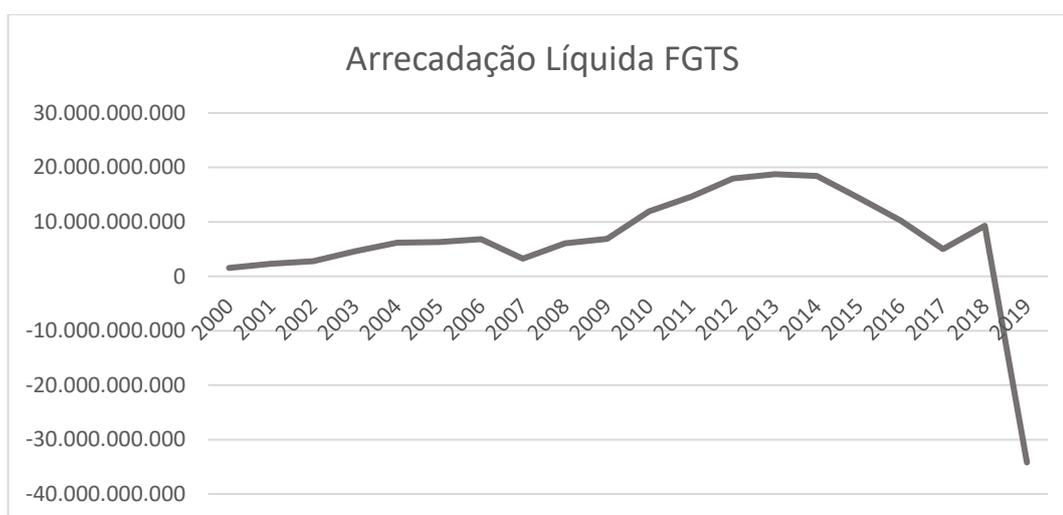
O ciclo de crescimento com dinamização do mercado de trabalho formal foi determinante para a retomada do financiamento habitacional. Para que o FGTS¹²² pudesse atuar como fonte de recursos a fundo perdido, era necessário que o saldo entre saques e depósitos fosse positivo, com alguma expectativa de manutenção no seu equilíbrio patrimonial. Portanto, a viabilidade da política habitacional, mais uma vez, foi pró-cíclica, impulsionada por uma economia que crescia, gerava empregos, promovia aumentos reais do salário mínimo e formalizava vínculos trabalhistas.

O mercado de trabalho seguiu pouco estruturado, com baixos salários, alta participação de “conta própria” e grande instabilidade dos vínculos. Ainda assim, o crescimento econômico permitiu o aumento da ocupação em comparação à década anterior. A redução do desemprego veio acompanhada do aumento da formalização dos vínculos, tanto pela criação de novos postos quanto pelo aumento da fiscalização pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (BALTAR, 2014).

¹²² Para uma discussão a respeito do papel do FGTS no desenvolvimento, ver (CINTRA, 2008).

O impacto da redução do desemprego e da formalização dos vínculos durante os anos de crescimento pode ser verificado nos dados da arrecadação líquida do FGTS. Os recursos do fundo são atrelados ao salário bruto de trabalhadores celetistas, que só podiam ser sacados em casos específicos, como demissão, aposentadoria ou para a compra da casa própria. Um saldo positivo na geração de ocupações formais permite, assim, depósitos em volume maior que as retiradas, ou seja, um resultado positivo na arrecadação líquida do Fundo.

Gráfico 3.3-1 Arrecadação Líquida FGTS, entre 2000 e 2019



Fonte: FGTS. Elaboração própria.

Tabela 3.3-1 - Arrecadação Líquida FGTS, entre 2000 e 2019

Ano	Valor	Varição em relação ao ano anterior (%)	Ano	Valor	Varição em relação ao ano anterior (%)
2000	1.510.490.084		2010	11.906.903.306	72,53
2001	2.301.707.195	52,38	2011	14.614.009.535	22,74
2002	2.786.972.351	21,08	2012	17.984.513.159	23,06
2003	4.584.038.424	64,48	2013	18.752.139.132	4,27
2004	6.180.371.719	34,82	2014	18.424.019.940	-1,75
2005	6.296.832.372	1,88	2015	14.405.176.712	-21,81
2006	6.813.471.009	8,20	2016	10.196.722.611	-29,21
2007	3.251.254.430	-52,28	2017	4.970.823.392	-51,25
2008	6.034.954.835	85,62	2018	9.252.738.949	86,14
2009	6.901.185.584	14,35	2019	-34.210.113.571	-469,73

Fonte: FGTS. Elaboração própria.

A arrecadação líquida anual do FGTS é pró-cíclica, cresce com a dinamização do mercado de trabalho e cai na crise. O fôlego do Fundo em financiar a construção depende de uma evolução patrimonial que permita a aplicação de seus recursos em operações de longo prazo, tendência esta que foi observada até 2014. A partir de então, o agravamento da crise implicou resultados anuais cada vez menores, até 2019, quando o saldo líquido do ano foi uma perda de 34 bilhões do patrimônio do fundo, consequência da evolução do desemprego e das novas políticas de saque, iniciadas por Michel Temer¹²³.

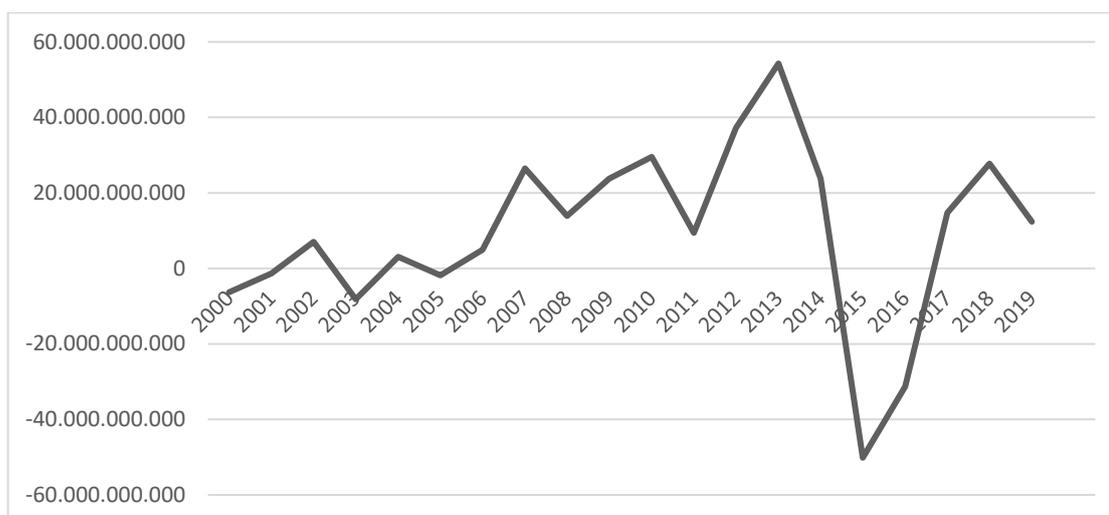
O crescimento econômico com geração de emprego e renda FOI condição necessária, portanto, para que o SFH tivesse fôlego para promover novos financiamentos habitacionais. A reversão da trajetória de geração do emprego formal reduziu os depósitos no FGTS e aumentou os saques, encolhendo a sua capacidade de expansão do crédito. A poupança voluntária (SBPE), ainda que não atrelada diretamente aos rendimentos do trabalho formal, também é pró-cíclica, dado que tende a crescer ou contrair de acordo com o ritmo de expansão da economia.

Deste modo, o financiamento da política habitacional brasileira está atrelado, ainda hoje, aos *fundings* montados na década de 1960. Naquele momento, o horizonte dos teóricos do desenvolvimento era a economia fordista europeia do pós-guerra, de uma sociedade industrial, pré-globalização e pré-neoliberalismo. O SFH passou por muitas discontinuidades e rupturas, seja na sua gestão e quanto na alocação de seus recursos. Porém, a sua fonte de recursos é a mesma desde 1966: uma parcela de poupança voluntária e uma parcela de poupança compulsória atrelada aos vínculos formais de trabalho¹²⁴. O sucesso da estratégia de financiamento habitacional pelo SFH depende de uma economia industrial dinâmica, rumo ao desenvolvimento, horizonte que tem se perdido para a América Latina desde a crise da dívida do final dos anos 1970.

¹²³ Novas modalidades de saque das contas do FGTS foram criadas, de modo a criar estímulos econômicos de curto prazo. O tema será detalhado na próxima seção.

¹²⁴ Sub-remuneradas quando comparada à Selic. Exceção ocorreu com a baixa história da Selic verificada ao longo de 2020 que fez, excepcionalmente, a rentabilidade do FGTS ser superior à taxa Selic.

Gráfico 3.3-2 - Captação Líquida SBPE, de 2000 a 2019



Fonte: ABECIP e BACEN. Elaboração própria.

Assim como a poupança compulsória dos trabalhadores, a poupança voluntária também tem caráter pró-cíclico. O financiamento com utilização dos recursos do SBPE também cresceu nos anos 2000. Na comparação entre 2003 e 2008, no âmbito do SFH, foi dez vezes maior, tanto para a aquisição de imóveis usados, quanto para a construção de novas unidades. A resolução CMN nº 3.005 de julho de 2002 contribuiu para a expansão de financiamento de imóveis pelo SBPE ao diminuir o percentual de utilização de créditos junto ao FCVS. Ou seja, parte dos recursos que estavam sendo consumidos pelos créditos do FCVS, foram, enfim, redirecionados a novos financiamentos (ELOY, 2013; ROYER, 2009)¹²⁵.

Com a maior disponibilidade de recursos, foram sendo criadas novas modalidades de crédito. Em 2008, os cotistas do FGTS passaram a contar com um desconto de 0,5% na taxa

¹²⁵ “A partir de 1995, com a edição do PROER, algumas instituições financeiras foram autorizadas a vender seus créditos do FCVS junto à União, com um deságio de 50%, para bancos em liquidação, que com isso conseguiram resultados financeiros melhores em seus balanços. Por terem aceitado vender seus créditos com esse deságio de 50%, os bancos que participaram desse acordo tiveram autorização para continuar contabilizando integralmente os créditos do FCVS que detinham antes da venda para fins de cálculo da exigibilidade da poupança. Dessa forma, essas instituições financeiras, que já tinham recebido 50% dos créditos do FCVS, puderam continuar contabilizando integralmente créditos pelos quais elas já tinham recebido. Esse mecanismo contábil ficou conhecido como ‘FCVS Virtual’ e desde 1995 ocupa espaço considerável no direcionamento de recursos da poupança. A partir de 2002, com a Resolução CMN nº 3.005, esses créditos virtuais foram paulatinamente sendo excluídos do cômputo da exigibilidade, em 100 meses, 1% ao mês. Dessa forma, as instituições financeiras deveriam aplicar efetivamente em financiamentos imobiliários esses recursos, o que injetou, à época, aproximadamente 200 milhões de reais por mês no mercado imobiliário. Essa Resolução foi um dos desdobramentos da lei 10.150, de 21 de dezembro de 2000, que procurou disciplinar e equacionar as dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, relativos a saldos devedores remanescentes da liquidação de contratos de financiamento, firmados com mutuários finais do SFH, junto às instituições financeiras.” (ROYER, 2009. p. 81-2).

de juros e, naquele momento, surgiu também o Pró-Cotista, voltado aos trabalhadores com carteira assinada há mais de três anos. Não foram estabelecidos limites de renda, apenas valores máximos de imóvel, o que levou o Pró-Cotista a atingir o mesmo grupo já coberto pelo SBPE (LOCATELLI, 2019).

Ao mesmo tempo que o país crescia e ampliava a capacidade de financiamento dos *fundings* do SFH, passava a contar também com margem fiscal para o aumento dos gastos públicos¹²⁶. Com a retomada do crédito e melhoria no ambiente de negócios, houve uma leva de Ofertas Públicas Iniciais (IPO, na sigla em inglês) de ações de incorporadoras, setor, até então, composto por empresas familiares e tradicionalmente reservado ao capital nacional. Esse processo de financeirização do circuito imobiliário permitiu às empresas a formação de grandes bancos de terras, usados nos momentos de auge do *boom* imobiliário. O setor imobiliário obteve, assim, ganhos expressivos não apenas na atividade construtora, mas também pela expressiva captura de renda da terra¹²⁷.

A crise internacional de 2008 abalou as economias de todo o mundo, agudizando as contradições do modelo de crescimento econômico construído nos anos anteriores. À época, o Brasil adotou uma série de políticas anticíclicas, de forma a minimizar os impactos da crise internacional no país. Dentre as medidas estavam o aumento da liquidez, a manutenção dos programas sociais e de investimento, desonerações tributárias, maior oferta de crédito pelos bancos públicos e a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (BARBOSA, 2013).

Com o impulso proporcionado pela criação do programa Minha Casa Minha Vida, construtoras e incorporadoras avançaram para o segmento da habitação social. A combinação de um cenário de retomada do emprego e da renda, somado à política de crédito e subsídio para a habitação popular criou um lucrativo mercado para o capital imobiliário. Viabilizado pela mobilização de fundos públicos e coletivos, o PMCMV permitiu, portanto, a manutenção do

¹²⁶ O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), lançado em 2007, incluía programas de urbanização de favelas e financiamento para obras de infraestrutura: “Foi incluído no PAC, posteriormente ao lançamento, um programa de urbanização de assentamentos precários, que realizou, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o país, destacando-se aí intervenções de grande visibilidade como as efetuadas no Complexo de Favelas de Manguinhos e no Complexo de Favelas do Alemão, ambas na cidade do Rio de Janeiro. Relançado em 2012, já no primeiro período de governo de Dilma Rousseff, o programa irá contratar em sua segunda etapa (PAC-2) novas ações que totalizaram investimentos de R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios de 26 estados. Também se desenvolveram, ainda nas gestões de Lula, investimentos no âmbito do PAR e do Crédito Solidário, este último destinado ao financiamento da produção habitacional através de cooperativas auto gestonária” (NAIME, 2009).

¹²⁷ Ver mais em FIX (2011); PENHA FILHO (2020); (SHIMBO, 2012) entre outros.

dinamismo do setor da construção. Novamente, o endividamento das famílias foi usado como mola propulsora da acumulação privada (SHIMBO, 2012).

3.4 O Programa Minha Casa Minha Vida

“Os planos se sucedem e os problemas se agravam”

Gabriel Bolaffi, Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema, 1982.

Formulado pelos Ministérios da Fazenda e da Casa Civil em diálogo com empresários do setor, o PMCMV foi lançado em março de 2009. Reduzindo os debates que vinham se dando em torno do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o programa habitacional foi uma das principais medidas de estímulo econômico lançada após a crise internacional (FIX, 2011).

Formulado enquanto política anticíclica, o programa surgiu com o intuito de manter o crescimento do setor de edificações após a crise de 2008. Para tanto, o PMCMV tinha como meta a construção de um milhão de novas moradias, o que permitiria avançar na solução do déficit habitacional e estimular o crescimento econômico. Apesar das inúmeras outras possibilidades de políticas habitacionais, como urbanização de favelas, aluguel social ou mesmo o financiamento de imóveis usados, a proposta de financiar exclusivamente imóveis novos encontra explicação no papel anticíclico atribuído ao PMCMV de dinamizar a economia e gerar empregos ao estimular as edificações.

Apesar da semelhança com programas anteriores, dentre as inovações trazidas pelo PMCMV estão a garantia fiduciária em um programa social (em substituição à hipoteca) e a criação do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab) que, como será visto, tem uma dinâmica de funcionamento bastante distinta ao do antigo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

O Programa foi, inicialmente, dividido em Segmento Social (Faixa 1), cujas moradias eram quase integralmente subsidiadas, produzidas com recursos a fundo perdido; e o chamado Segmento Econômico, ou de Mercado (Faixas 2 e 3¹²⁸), com dinâmica semelhante ao Carta de Crédito, que atendia famílias de até dez salários mínimos. Os recursos para o PMCMV vieram do FGTS e do Tesouro Nacional. A utilização de recursos orçamentários subsidiando

¹²⁸ Posteriormente foi criada a Faixa 1,5.

quase que integralmente os imóveis para as famílias do Segmento Social foi uma novidade nas políticas federais de habitação.

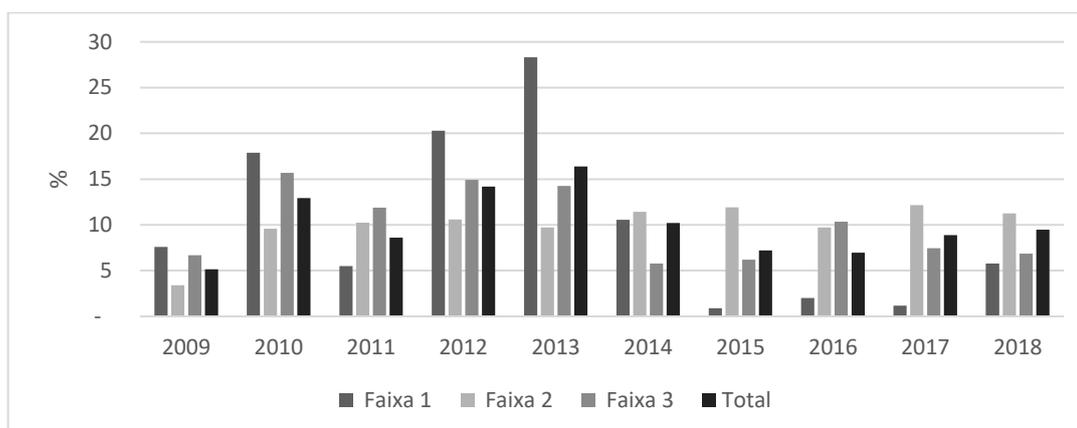
Utilizando-se das regulamentações do FGTS, bem como das políticas de descontos e dos fundos criados nos anos anteriores, o programa atuou de forma extremamente centralizada, com vistas a agilizar as contratações, rompendo com a proposta do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Em 2012, foi lançada a segunda fase do programa, com meta de construção de mais dois milhões de moradias, e o programa chegou ao ritmo mais acelerado no ano seguinte, quando foram contratadas mais de 900 mil unidades só em 2013.

Tabela 3.4-1 - Unidades Habitacionais Contratadas pelo PMCMV, por ano e faixa de renda

Ano	Unidades Habitacionais Contratadas										
	Faixa 1 (em mil)	Participação (%)	Faixa 1,5 (em mil)	Participação (%)	Faixa 2 (em mil)	Participação (%)	Faixa 3 (em mil)	Participação (%)	Produção / Estoque (em mil)	Participação (%)	Total
2009	148,8	56,6		0	95,0	36,1	8,1	3,1	11,1	4,2	262,9
2010	332,4	49,4		0	291,5	43,3	20,1	3	29,2	4,3	673,1
2011	111,6	23,4		0	305,3	63,9	22,4	4,7	38,4	8	477,7
2012	383,7	51,4		0	304,1	40,7	23,0	3,1	35,9	4,8	746,7
2013	553,8	61,5		0	298,4	33,1	26,3	2,9	22,6	2,5	901,2
2014	186,9	34,4		0	309,7	57,1	30,8	5,7	15,2	2,8	542,6
2015	20,2	5,1		0	315,9	79,9	37,5	9,5	21,9	5,5	395,5
2016	40,0	9,3	9,9	2,3	310,5	72,1	49,1	11,4	21,4	5	430,8
2017	23,2	6	44,0	11,4	247,8	64,2	37,9	9,8	32,8	8,5	385,8
2018	108,4	20,1	58,3	10,8	260,9	48,4	46,5	8,6	64,7	12	538,9
2019	1,5	0,4	27,9	6,8	225,4	54,7	38,6	9,4	119,0	28,8	412,3
2020*	0,0	0	2,8	2	61,6	45,1	9,9	7,2	62,3	45,6	136,5
Total	1.910,5	32,4	142,9	2,4	3.026,1	51,3	350,1	5,9	474,5	8	5.904,1

Fonte: MDR. Elaboração própria.

Gráfico 3.4-1 - Distribuição das contratações do PMCMV, por ano e faixa de renda



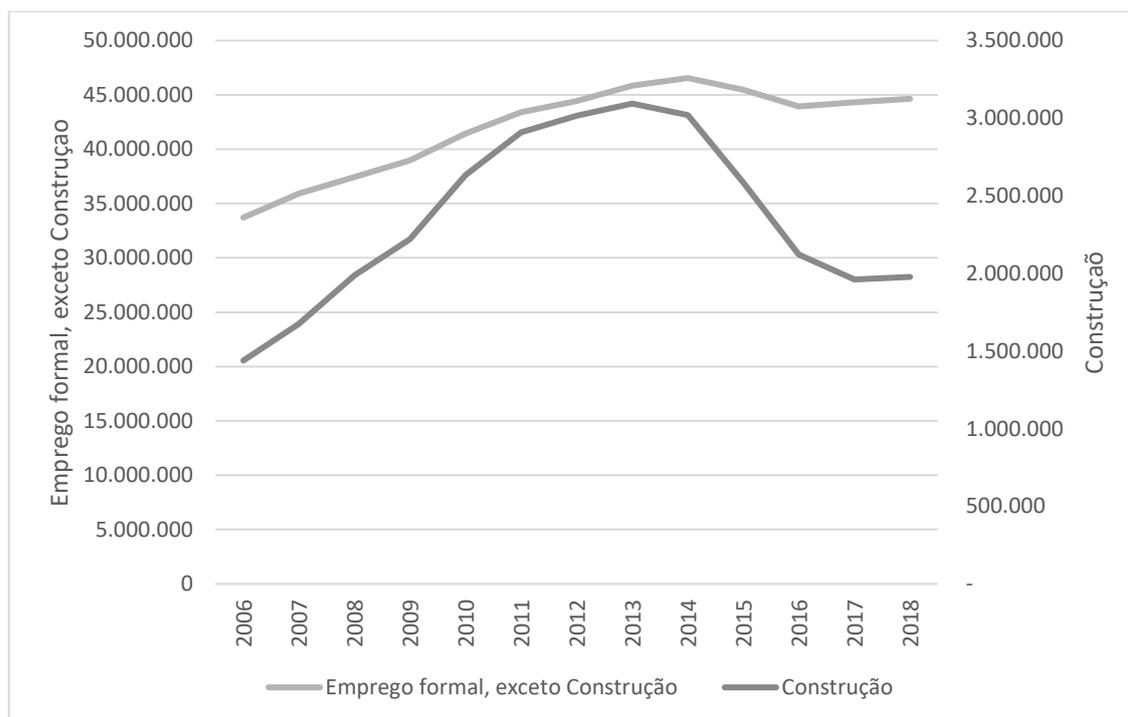
Fonte: MDR. Elaboração própria.

Com a crise econômica, a partir de 2013 os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para o FAR foram escasseando, situação que se agravou após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu o Teto de Gastos e ampliou as disputas em torno do orçamento público. Em 2016, a terceira fase do programa inaugurou também uma nova faixa de renda, a 1,5, para suprir uma demanda que não conseguia se enquadrar nem no Faixa 1, mas tampouco tinha capacidade financeira para aderir à Faixa 2.

A evolução do número de vínculos de trabalho na construção civil permite visualizar o *boom* imobiliário e dimensionar os impactos do MCMV sobre a ocupação. O crescimento do número de empregos nas Edificações já vinha crescendo em ritmo acelerado desde 2006, devido ao conjunto de medidas para retomada do crédito nos primeiros anos da década. A comparação com as obras de infraestrutura, que foram dinamizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, permite observar os efeitos diferenciados entre os subsetores. Não houve um “PMCMV para a infraestrutura”, ou seja, não houve uma outra injeção massiva de recursos após 2009, como houve para as Edificações¹²⁹ (OLIVEIRA, 2016).

¹²⁹ Nesse período, as obras do PAC continuavam a pleno vapor. Assim, a dinamização do setor da construção se deu em duas frentes, via Edificações e Infraestrutura, absorvendo desde empregados de alta qualificação (como engenheiros e arquitetos), até expressiva parcela de trabalhadores de baixos salários, como pedreiros e ajudantes de obras. Ocorreu uma explosão das contratações como consequência das políticas de estímulo ao setor e ganhos diferenciados de salário e estabilidade das diferentes ocupações da construção. Pedreiros e ajudantes tiveram seus aumentos salariais atrelados à evolução do salário mínimo. Foram os profissionais altamente qualificados que mais ganharam aumentos salariais, ou seja, incorporaram aos seus salários os benefícios dessa aceleração do setor da construção. Porém, quando a crise chega, em 2014, são os trabalhadores do canteiro que primeiro perdem seus empregos. Apesar do montante de recursos públicos investidos, não houve industrialização do setor nem ganhos

Gráfico 3.4-2 - Evolução do emprego formal no Brasil (exceto Construção) e Construção, de 2006 a 2018



Fonte: RAIS. Elaboração própria.

Tabela 3.4-2 - Crescimento do número de vínculos, por subsetor da Construção, de 2007 a 2018

Ano	Construção de Edifícios	Infraestrutura	Serviços Especializados para Construção	Total
2007	14,0	18,6	17,6	16,4
2008	18,6	18,0	20,0	18,7
2009	12,3	9,4	14,7	11,8
2010	25,1	7,6	23,6	18,6
2011	9,4	8,5	15,5	10,5
2012	2,3	2,8	7,3	3,7
2013	0,9	1,0	7,9	2,6
2014	-2,5	-6,9	3,2	-2,4
2015	-15,2	-17,9	-9,2	-14,4
2016	-19,4	-19,2	-14,3	-17,9
2017	-11,8	-4,8	-4,2	-7,6
2018	-2,0	2,4	2,9	0,8

de produtividade para os de baixo. Além disso, mortes, acidentes e trabalho análogo ao escravo permaneceram como uma cruel realidade dos canteiros brasileiros (OLIVEIRA, 2016).

Fonte: RAIS. Elaboração própria.

A comparação do emprego na construção com o conjunto do emprego formal mostra a velocidade acelerada que a construção civil criou – e extinguiu – postos de trabalho. Os impactos macroeconômicos do PMCMV começaram a contrair a partir de 2014, primeiro ano de variação negativa no total de postos de trabalho na Construção. A injeção de recursos no PMCMV rendeu, portanto, cerca de cinco anos extras de vigor ao setor de edificações após a crise de 2008. A construção foi mobilizada como medida anticíclica e gerou empregos, mas mostrou que seu dinamismo depende da disponibilidade permanente de recursos fiscais e parafiscais. Em 2018, o número de empregados na Construção de Edifícios foi menor que o registrado em 2008.

Sem um controle efetivo do direcionamento da terra urbana, papel constitucionalmente delegados aos municípios, a execução do PMCMV elevou rapidamente seu preço. Como resultado, imóveis para as faixas de mais baixa renda reproduziram localizações desprivilegiadas na maioria dos municípios com maior contratação de unidades, enquanto os terrenos com alguma centralidade foram reservados aos empreendimentos de média e alta renda. De acordo com a literatura, o PMCMV foi incapaz de lidar com problemas estruturais de desigualdade no acesso à cidade, contribuindo com o progressivo encarecimento dos terrenos. Além disso, após o lançamento do PMCMV, foram eliminados os repasses de recursos para provisão habitacional no âmbito do FNHIS, que passou a se concentrar em ações de urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional, até vir a ser completamente esvaziado no governo Dilma¹³⁰ (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, ADAUTO LUCIO; ARAGÃO; JAENISCH, 2016; ROLNIK; NAKANO, 2009).

Na gestão de Michel Temer (2016-2018), os limites de renda do PMCMV foram elevados, com destaque para a elevação do teto na Faixa 3, que passou de R\$ 6.500 para R\$ 9.000. Além disso, a gestão do presidente interino elevou o limite máximo de financiamento

¹³⁰ “Um dos impactos mais imediatos do PMCMV sobre os programas desenvolvidos no âmbito do SNHIS diz respeito à eliminação dos repasses para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões da política habitacional. Nos gastos previstos para 2010, o fundo aportou R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais) para apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, representando 90,23% de todos os recursos do FNHIS.” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 59).

pelo SFH a R\$ 1,5 milhão, pelo Pró-Cotista, do FGTS. Em 2018, uma série de instruções normativas¹³¹ reduziu os subsídios para a Faixa 1,5, já que este estaria consumindo de forma acelerada o montante disponível para subsídios e, portanto, limitando a atuação do Faixa 2. O máximo de subsídios no Faixa 1,5 é de 47,5 mil reais por unidade, caindo para 26 mil reais no Faixa 2. Além disso, a foram proibidos empreendimentos inteiramente voltados ao Faixa 1,5, limitados, a partir de então, a 50% das unidades, devendo, as demais serem direcionadas às faixas mais altas. O escasseamento dos recursos fiscais revelou, assim, a enorme dependência dos empreendimentos de baixa renda aos fundos públicos.

Com o desenrolar da crise econômica, houve atendimento crescente às faixas mais altas, ampliação do limite de renda e avanço para a população que já estaria coberta pelo SBPE. A Faixa 1 foi escasseando, e a 1,5, que vinha crescendo como alternativa, também foi sendo limitada. A prioridade então, passou a ser a maximização do número de unidades edificadas a partir do mesmo montante de subsídios.

Naquele momento, o objetivo era injetar recursos no financiamento habitacional para ampliar a produção o máximo possível, para a parcela da população que possa pagar, qual fosse. Essa condução do uso dos recursos do OGU e do FGTS ia ao encontro das demandas do setor da construção, como expresso pelo presidente da Comissão de Habitação Social da CBIC, Carlos Henrique Passos:

A verdade é que os recursos para subsídios são limitados. E para atender a um maior número de pessoas e gerar mais emprego, nós entendemos que vale à pena ter uma velocidade menor na venda, mas ter uma maior oportunidade de negócio, pois senão podem acabar antes do fim do ano os recursos para desenvolver empreendimentos, devido à concentração (CBIC, 2019).

Em 2019, como é possível ver na tabela 3.4-1, o Faixa 1 foi praticamente paralisado devido à falta de recursos, o que também explica as alterações nas regras de subsídio para as demais faixas, já que sem os recursos do OGU, as novas contratações nas Faixas 1,5 e 2 ficaram travadas. O subsídio do segmento de mercado, que era composto por 10% de recursos fiscais e 90% de subsídio do FGTS, passou a ser inteiramente custeado pelo Fundo, o que garantiu a continuidade das contratações exclusivamente com subsídios do FGTS¹³². Para 2020, a

¹³¹ Instruções Normativas nº 40, nº 41 nº 42 e nº 43.

¹³² Essa medida valia até dezembro de 2019.

proposta orçamentária foi ainda menor e, como havia a necessidade de arcar com as obras já em andamento¹³³, nenhuma nova unidade foi contratada no Faixa 1 naquele ano¹³⁴.

Frente à crise econômica, a partir do governo de Michel Temer, o FGTS passou a ser mobilizado como instrumento de estímulo de curtíssimo prazo. Oposto aos seus objetivos iniciais, novas modalidades de movimentação das contas do Fundo foram permitidas de forma a dinamizar o consumo¹³⁵, aumentando a demanda da economia momentaneamente. Em 2016 foi autorizado o saque de todas as contas inativas e em 2019 foi criado o Saque Aniversário, modalidade que permite o resgate anual de 5% a 50% do saldo das contas.

Os sindicatos patronais e entidades de classe do setor da construção deixaram evidente à época seu descontentamento com as medidas, devido à importância do FGTS para o financiamento da habitação¹³⁶. Frente à destruição dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários e seus impactos pró-cíclicos que aprofundaram a recessão, a desestruturação de um *funding* de longo prazo em prol de medidas emergenciais, com limitados impactos dinâmicos conjunturais, mostrava claramente a disputa na alocação do fundo público (ROYER, 2018).

O FGTS também tem sido utilizado para viabilizar a estruturação de instrumentos financeiros. Após a abertura de capitais das incorporadoras, estas passaram a emitir debêntures, diversificando suas formas de alavancagem. Em mais uma disputa sobre a utilização dos recursos do Fundo, estes passaram a ser utilizados para a compra de debêntures, Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC) e Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) pelas resoluções nº 579 de 2008, nº 612 de 2009 e nº 681 de 2012 (PENHA FILHO, 2020; ROYER, 2016).

O Estado agiu como propulsor do lucro e da renda do circuito imobiliário. Foi o crédito direcionado que assegurou a onda de acumulação do circuito imobiliário no Brasil e contribuiu para a financeirização do setor, com a abertura de capitais das empresas do setor impulsionada pelo *boom* imobiliário, pela alavancagem de instrumentos financeiros com

¹³³ Os atrasos nos repasses para construtoras somavam 643 milhões em outubro de 2019, dos quais 528 milhões do FAR (BITENCOURT, 2019).

¹³⁴ O Casa Verde Amarela foi anunciado em setembro de 2020 e substituiu o MCMV.

¹³⁵ Ainda que grande parte dos recursos sacados pelos trabalhadores tenham sido utilizados para saldar dívidas.

¹³⁶ Como em <https://cbic.org.br/posicionamento-a-quem-interessa-o-saque-do-fgts/>;

<https://www.istoedinheiro.com.br/secovi-sp-critica-saques-do-fgts-e-cobra-regras-claras-para-empreendedores/>;
<https://sinduscondf.org.br/noticia/3659/saques-no-fgts-adiamento-e-visto-como-positivo-pela-construcao-civil>

recursos do FGTS liberados para a compra de debêntures e derivativos, e pela organização de uma estrutura regulatória que permite a rápida retomada do imóvel frente à inadimplência¹³⁷.

Essa inédita avalanche de recursos dinamizou o mercado imobiliário brasileiro por alguns anos. O direcionamento dos recursos do PMCMV exclusivamente à aquisição de imóveis novos permitiu um forte crescimento do número de obras. Com encadeamentos econômicos positivos, a edificação dos mais de 5 milhões de novas unidades do Programa dinamizou toda a cadeia de insumos da construção, assim como teve forte impacto no mercado de trabalho da construção civil que, ainda que limitado no tempo, gerou emprego e renda, suscitando à época, inclusive, protestos de empresários sobre um suposto “apagão de mão de obra”.

Segundo Chico de Oliveira (1982), os fundos do BNH foram apropriados para a acumulação privada e, para realizarem o lucro imobiliário, o Banco teve que deslocar sua produção em direção às faixas de renda mais elevadas. O PMCMV também foi um instrumento de acumulação, mas encontrou mercado na baixa renda, cujo crédito foi garantido pelo Estado (FIX, 2011; RUFINO, 2012; SHIMBO, 2012). Com recursos fiscais, no Faixa 1 o Estado encomendou a produção dos edifícios, garantindo a produção e realização sem risco de mercado. Nas demais Faixas, o Estado financiou a produção e estimulou, via crédito subsidiado, a demanda das classes baixas.

O incorporador do PMCMV recebeu da Caixa Econômica ou do Banco do Brasil o preço inteiro da venda do imóvel assim que entregou as chaves, realizando seus lucros. Já a gestão dos passivos durante o longo prazo de amortização, o risco de inadimplência e de desequilíbrio contratual, ficou entre o Estado e o mutuário. O incorporador e o construtor realizaram seus lucros no *boom*, livres para circular remunerando, por exemplo, o capital de novos acionistas de suas empresas após a onda de IPO do setor. A gestão das consequências do modelo de crédito adotado para o carregamento de uma dívida de mais de três décadas ficou reservado aos mutuários e ao Estado, por meio da relação entre beneficiários, *fundings* e bancos públicos. O primeiro ainda aguarda políticas públicas que o protejam de oscilações da conjuntura, já que, por enquanto, o devedor está assumindo quase todos os riscos de desequilíbrios contratuais ou de crises econômicas prolongadas.

¹³⁷ Ainda que “às custas da insegurança das famílias brasileiras, que se tornaram reféns de pagamentos, a custos elevados” não apenas de planos de saúde e previdenciários, como no caso tratado por Lavinias e Gentil (2018), mas também na política habitacional.

Recursos fiscais e a poupança dos trabalhadores viabilizaram vultosos ganhos para construtoras e incorporadoras. A coletividade, por meio da ação do Estado, garantiu a realização dos lucros de um dos setores da economia, o imobiliário. Empresários e gestores viveram o auge do Programa, embolsando e distribuindo lucros e dividendos. Todavia, sobraram os passivos para a sociedade. Um passivo é urbano e espacial, representado tanto pelo estoque de imóveis, quanto pela intensificação da desigualdade das cidades. Esses passivos espaciais são tratados pela geografia e pelo planejamento urbano¹³⁸. Há, porém, um segundo passivo, a herança financeira do Programa. Assim como no BNH, os imóveis do PMCMV têm que ser quitados pelos mutuários, em prazos que chegam a até 35 anos. A garantia de propriedade desses imóveis precisa ser discutida e, para tanto, é necessário mapear as instabilidades e os riscos para a plena quitação desses imóveis, pré-requisito para que os mutuários do PMCMV possam ser, efetivamente, proprietários.

¹³⁸ Ver mais em (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

3.4.1 PMCMV: segmento social e segmento de mercado

Com o objetivo deliberado de aquecer a economia, o PMCMV restringiu-se ao financiamento e produção de novas unidades habitacionais. Para tanto, combinou recursos fiscais a fundo perdido e o FGTS para direcionar crédito para as famílias de 0 a 10 salários mínimos¹³⁹. Ao longo dos seus mais de dez anos, o programa passou por diferentes fases, sempre dividido, no entanto, em faixas de renda.

Tabela 3.4.1-1 - Faixas de renda, por fase do PMCMV

Faixas	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Faixa 1	Até 1.395,00	Até 1.600,00	Até 1.800,00
Faixa 1,5	-	-	De 1.800,01 a 2.350,00
Faixa 2	De 1.395,00 a 2.790,00	De 1.600,01 a 3.100,00	De 2.350,01 a 3.600,00
Faixa 3	De 2.790,00 a 4.650,00	De 3.100,01 a 5.000,00	De 3.600,01 a 6.500,00

Fonte: (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; MATOSO, 2016).

A Faixa 1, ou segmento social, é quase integralmente subsidiada por recursos fiscais. As prefeituras organizam um cadastro de famílias com renda até R\$ 1.800,00, ranqueadas por uma série de critérios sociais e sorteadas para receberem imóveis construídos no âmbito do programa¹⁴⁰. Nessa modalidade não ocorre um financiamento, como no segmento de mercado, mas sim um subsídio parcelado. É assinado um Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel, com parcelamento em até 120 meses, sob o regime de alienação fiduciária. O imóvel é construído com recursos fiscais (não-onerosos), e os valores que a família devedora pagam são mensalidades proporcionais à sua renda, e não estão atreladas ao valor do imóvel. O

¹³⁹ “Na atualização dos valores adotados como parâmetros de renda familiar estabelecidos nesta Lei deverão ser observados os seguintes critérios: I - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 (dez) salários mínimos; II - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 (seis) salários mínimos; III - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”(BRASIL, 2009).

¹⁴⁰ “O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras. Esses empreendimentos, quando concluídos, são ocupados pelas famílias que atendam aos requisitos de corte do programa (renda máxima, não ser proprietária de outro imóvel, não ter sido atendida em outro programa habitacional, não ter restrições cadastrais); e também que “pontuem” segundo critérios nacionais (mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em área de risco) e adicionais, definidos por cada município, seguindo parâmetros próprios de vulnerabilidade e territorialidade. É o município, portanto, que hierarquiza a demanda do empreendimento uma vez concluído.” (AMORE, 2015, p. 20)

objetivo da cobrança de prestações parece ser mais simbólico do que financeiro, objetivando criar um sentimento de propriedade e um compromisso com a integridade do bem.

A prestação dos beneficiários do segmento social corresponde a 5% da renda familiar. O subsídio é recebido de forma parcelada no tempo¹⁴¹ e, no caso de quitação antecipada da dívida, o beneficiário deve fazê-lo pelo valor integral da dívida, “sem a dedução decorrente da subvenção econômica, já concedida nas prestações vencidas, pagas ou não, e nas vincendas” (CEF, 2020).

Nos contratos do Faixa 1¹⁴², constam o valor do imóvel e, em campo separado, o montante recebido em subvenção. Consta também, explicitamente, o valor da garantia fiduciária para fins de venda em leilão. Há cobrança de 1% a.m. de taxa de impontualidade, para montantes com atraso superior a trinta dias. Está previsto em contrato a cobertura sobre morte ou invalidez permanente e sobre danos físicos ao imóvel¹⁴³, tornando-se dispensável a contratação de seguro¹⁴⁴.

Ainda que os beneficiários do Faixa 1 não tenham que arcar com o valor total do imóvel, e nem mesmo as prestações tenham relação direta com seu preço, as famílias estão submetidas ao instrumento da alienação fiduciária e a possibilidade de perda do imóvel, em caso de inadimplência, está expressa em contrato.

No entanto, mesmo não sendo uma operação de financiamento, mas sim, de parcelamento de subsídios, legalmente as regras de cobrança dos mutuários da Faixa 1 são as mesmas das operações de financiamento, ou seja, se regem pela Lei 9.514-

¹⁴¹ Conforme minuta de contrato: “[o] pagamento será integralizado dentro do prazo contratual, em parcelas mensais compostas por: I – subvenção pessoal e intransferível a ser aportada pelo FAR e, II – o valor a ser pago mensalmente pelo(s) devedor(es), em restituição do mútuo é calculado com base na renda familiar, de acordo com os parâmetros definidos em regulamentação vigente.”(CEF, 2020).

¹⁴² Uma minuta dos contratos do segmento social e do segmento de mercado está disponível nos anexos.

¹⁴³ “17. MORTE OU INVALIDEZ PERMANENTE - Ocorrendo a morte ou invalidez permanente de um ou de todos os DEVEDORES considerar-se-á a DÍVIDA VINCENDA relativa ao imóvel, amortizada parcialmente na proporção de sua responsabilidade pelo pagamento da prestação mensal (campo “D”) ou quitada, mediante comunicação do evento ao CAIXA/FAR. 18. DANOS FÍSICOS NO IMÓVEL - O FAR assumirá as despesas relativas à recuperação de danos físicos, provenientes de causas externas, ocorridos no imóvel, mediante comunicação à CAIXA/FAR, decorrentes de: I - Incêndio; II - Explosão; III - Inundação ou alagamento; IV - Desmoronamento total; V - Desmoronamento parcial, assim entendido a destruição ou desabamento de paredes, vigas ou outro elemento estrutural; VI – Ameaça de desmoronamento devidamente comprovada e, VII – Destelhamento. 18.1. Após ocupação da unidade e constatado problema construtivo no imóvel o beneficiário deve acionar o FAR/CAIXA pelo telefone 0800 721 6268 a fim de buscar solução para os danos existentes no imóvel.” (CEF, 2020).

¹⁴⁴ “Art. 6o-A. As operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS, conforme previsto no inciso II do caput do art. 2o, são limitadas a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais), e condicionadas a: I - exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais; II - quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; e III - cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário.”(BRASIL, 2009).

97, lei do SFI e da alienação fiduciária. O fato de não se retomar imóveis inadimplentes de beneficiários do Faixa 1 é meramente uma decisão política, que pode ser alterada a qualquer tempo, de acordo com decisão do Governo Federal. Isso não depende da elaboração de nenhuma lei ou norma. É só decidir-se por ‘apertar o botão’. (REZENDE, 2019).

Os imóveis do segmento social são propriedade do FAR, credor fiduciário. Como qualquer outro imóvel alienado fiduciariamente, a propriedade passa ao mutuário em até trinta dias após a quitação. Em caso de retomada do imóvel, o FAR pode escolher entre o direcionamento do imóvel a um novo beneficiário ou a realização de leilão extrajudicial¹⁴⁵.

Como veremos adiante, caso o imóvel venha ser incorporado ao patrimônio do Fundo, as prestações já pagas são consideradas indenização pela ocupação do imóvel. Se houver, cabe ao devedor o pagamento das despesas de cobrança e intimação. O mutuário deve, ainda, a taxa de ocupação, de 1% do valor do imóvel ao mês, caso ocorra a consolidação e o continue ocupando.

O imóvel do Faixa 1 deve ser usado, única e exclusivamente, como moradia do beneficiário. Caso ocorra vencimento antecipado da dívida, são oferecidas 72 horas para o pagamento, à vista e em dinheiro, do valor total da compra, ou seja, inclusive os subsídios¹⁴⁶. A dívida será considerada antecipadamente vencida caso:

a) não ocupação do imóvel, em caráter imediato, a contar da assinatura deste instrumento; b) destinação do imóvel alienado que não para residência do beneficiário e de sua família; c) transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização da CAIXA; d) abandono do imóvel; e) atraso a partir de 30 (trinta) dias no pagamento das obrigações; f) ação judicial proposta com objetivo de cobrança de taxas e/ou tributos incidentes sobre o imóvel inadimplidos; g) falta de manutenção do imóvel que deprecie a garantia; h) incidência de ato de constrição judicial, propositura de ação contra qualquer DEVEDOR ou decretação de medida judicial/administrativa que afete o imóvel ou a garantia; i) declaração/informação falsa prestada pelo(s) DEVEDOR(ES); e j) descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou neste contrato. (CEF, 2020)

¹⁴⁵ “DIRECIONAMENTO DO IMÓVEL A BENEFICIÁRIO DO PMCMV – Consolidada a propriedade, o credor fiduciário poderá dispensar a realização de leilão, providenciando o redirecionamento do imóvel a outro beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida, nos termos do art. 6º-A, §9º da Lei nº 11.977/09. 16. LEILÃO EXTRAJUDICIAL – Consolidada a propriedade em nome do FAR, optando o credor fiduciário pela realização do leilão, o imóvel será alienado conforme procedimentos previstos no art. 27 da Lei 9.514/97.” (CEF, 2020).

¹⁴⁶ “A ocorrência das situações previstas nesta cláusula implicará na imediata notificação ao(s) DEVEDOR(ES) para que proceda(m) ao pagamento à vista, em dinheiro e no prazo de 72 (setenta e duas) horas, do valor total da compra e venda, indicado no campo “C”. 10.2. O não pagamento do preço nas condições estipuladas neste instrumento implicará na constituição do DEVEDOR em mora, ensejando a execução da garantia, nos termos da Lei 9.514/97, c/c a Lei 11.977/09.”(CEF, 2020).

O mutuário do faixa 1 está, necessariamente, preso às prestações. Caso algum fenômeno extraordinário ocorra e ele possa, porventura, vir a quitar as prestações vindouras, o mutuário é desincentivado, já que a quitação antecipada prevê a devolução integral dos subsídios. Assim, caso, por alguma melhora inesperada na renda ou em suas condições econômicas, queira pôr fim à sua dívida, ele perde o benefício adquirido. Ou seja, há um claro desincentivo econômico para encerrar a dívida e antecipar o momento de se tornar proprietário.

O beneficiário está não apenas condicionado às prestações até o prazo final, mas imobilizado em um dado território, já que está condicionado a habitar aquele mesmo imóvel, naquele mesmo lugar, até o prazo final de pagamento, uma vez que não pode alugá-lo, vendê-lo, trocá-lo e, nem mesmo, abandoná-lo (CEF, 2020)¹⁴⁷. A medida visa, segundo o agente operador e o agente gestor do programa, assegurar que os recursos fiscais alocados para o programa, e, portanto, custeados por toda a sociedade, sejam destinados de fato à provisão habitacional de famílias de baixa renda. No entanto, acaba cerceando a mobilidade do beneficiário no território.

Já as demais faixas, nominadas pelo Programa de Segmento Econômico ou Segmento de Mercado, constituem financiamentos habitacionais, operacionalizados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, aos moldes do Carta de Crédito, e com tratamento jurídico idêntico a qualquer outra operação de crédito imobiliário. Os recursos têm origem no FGTS e no FAR, com taxas de juros subsidiadas e, para o Faixa 2, havia descontos no valor do imóvel inversamente proporcionais à renda das famílias¹⁴⁸.

São distintos, também, os vínculos do Segmento Social e do Segmento de Mercado com o agente financeiro. No caso do segmento social, a Caixa Econômica é apenas o agente operador do programa, cujo credor é o FAR, que detém o risco de crédito das operações. Já no segmento de mercado, a Caixa e o Banco do Brasil são os credores fiduciários da operação, assumindo o risco de crédito do mutuário, já que detêm o compromisso de devolução dos

¹⁴⁷ Não pode abandoná-lo, mas pode optar por entregar o imóvel ao fundo para pôr fim à dívida.

¹⁴⁸ “Nas Faixas 2 e 3, o financiamento se dá com recursos do FGTS, que se constitui como um “dinheiro mais caro”, que exige retorno e cobra juros. Os níveis de subsídio nos financiamentos operados por esse, que é o principal fundo da política habitacional desde sua criação em 1966, vinham sendo aumentados desde 2004, com a aprovação da resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, mediante aportes orçamentários aplicados à Faixa 2 de forma inversamente proporcional à renda familiar: quanto menor a renda, maior o subsídio, até o limite da Faixa 2, considerando ainda os subsídios “indiretos” que decorrem de uma variação nas taxas de juros.” (AMORE, 2015, p. 21)

valores de amortização ao FGTS¹⁴⁹. No segmento de mercado aplica-se a legislação geral que regula o financiamento bancário, enquanto nos contratos do segmento social existem leis próprias, discutidas neste e no próximo capítulo.

3.5 O Fundo Garantidor da Habitação (FGHab)

Todo comprador que contrata um financiamento habitacional do SFH deve, por lei, contratar um seguro habitacional¹⁵⁰. A lei nº 11.977 de 2009 criou o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e estabeleceu, também, o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), seguro voltado aos financiamentos do segmento de mercado. Este fundo, gerido, administrado e representado pela Caixa¹⁵¹, oferecia, como grande inovação, além das tradicionais coberturas em caso de morte ou invalidez permanente e danos físicos ao imóvel e a proteção em caso de desemprego ou redução temporária na renda.

Estava contemplada, em tese, a cobertura dos mutuários do Programa a eventuais dificuldades de pagamento. Como será visto, a capacidade de o FGHab realmente garantir a adimplência do mutuário é limitada. Diferentemente do antigo FCVS, o FGHab concede um segundo empréstimo àqueles que recorrem ao fundo, com regras e prazos que serão detalhados a seguir. Ainda assim, o lançamento de um seguro habitacional específico aos mutuários do PMCMV, que previsse proteção contra perdas de renda para o público do programa indica que já havia uma preocupação com a capacidade de pagamento dos beneficiários do Programa.

A quantidade máxima de contratos passíveis de serem cobertos pelo Fundo foi sendo, paulatinamente, acrescida com as novas fases do Programa. O limite inicial era de 600.000 imóveis em 2009, ampliado para 1.400.000 em 2011 e até chegar a seu limite final de 2.000.000 em 2014. Em 2015, o FGHab atingiu o número máximo contratos cobertos e, sem novas ampliações, não foi mais aplicado às novas unidades do programa. Os contratos vigentes permaneceram com cobertura inalterada, já os novos mutuários do PMCMV, que seguiu com

¹⁴⁹ A fim de evitar conflitos jurídicos, a lei que criou o programa permitiu expressamente a capitalização mensal dos juros e estabeleceu a oferta de, no mínimo, dois sistemas de capitalização, entre eles o SAC, SACRE e PRICE, livremente pactuados (BRASIL, 2009).

¹⁵⁰ “A contratação do seguro por morte ou invalidez permanente e de danos físicos ao imóvel adveio pela lei do Sistema Financeiro da Habitação (Lei nº 4.380/64) e foi reafirmado pelo Decreto nº 73/1966, que regulamentou o Sistema Nacional de Seguros Privados.” (GUILHEN, 2017). Mais detalhes sobre as coberturas padrões podem ser obtidas em GUILHEN (2017, p. 79-80). Para uma evolução detalhada das mudanças do FGHab para as diferentes faixas de renda nas diferentes fases do PMCMV ver Guilhen (2017).

¹⁵¹ Direcionado apenas ao segmento de mercado, pois é neste que há risco de crédito. O Faixa 1 *não* é um financiamento e as estratégias para a inadimplência e retomada devem ser definidas pelo governo federal, não relacionado aos agentes financeiros.

contratando nos anos posteriores, contrataram um seguro de mercado, como os demais financiamentos imobiliários, o que pode ter encarecido os contratos, especialmente para mutuários de maior idade, já que o valor do seguro de morte aumenta com a idade (MUDANÇA..., 2015)¹⁵².

Em 2018, a Caixa Seguradora anunciou um novo seguro habitacional destinado aos contratantes do PMCMV das Faixas 1,5, 2 e 3 e que incluía o seguro habitacional, residencial e auxílio-funeral. Dentre as características deste novo seguro habitacional, apesar de oferecido pela CEF, a cobertura contra perda de renda desapareceu, restando apenas as características básicas de uma apólice de mercado: cobertura contra danos físicos ao imóvel, morte e invalidez permanente (CAIXA..., 2018).

Desse modo, de forma simultânea ao lançamento do PMCMV, houve a criação do FGHab, que, além de um seguro, era um instrumento que visava oferecer um apoio à adimplência do mutuário. Entretanto, além de ter sido limitado a dois milhões de mutuários do Programa, pela forma como foi desenhado, o FGHab parece ser insuficiente para garantir a quitação das dívidas dos mutuários, já que leva ao acúmulo da prestação do financiamento com o pagamento de um novo empréstimo.

3.5.1 O FGHab: características e alterações ao longo do tempo

O FGHab foi criado para ser um seguro obrigatório do segmento de mercado do PMCMV, com cobertura não apenas às garantias obrigatórias do SFH (Morte e Invalidez Permanente - MIP e Danos Físicos ao Imóvel – DFI), como também perdas temporárias de renda. A análise dos números do FGHab e um detalhamento das suas características contribuiu para entender o panorama da gestão dos contratos ativos do programa Minha Casa, Minha Vida.

Como qualquer outro seguro, o FGHab prevê a quitação do saldo devedor nos casos de morte e invalidez permanente, assim como também cobre despesas de recuperação de danos

¹⁵² “Na prática, o acréscimo nas prestações deve ser pequeno, mas tende a crescer para os tomadores com idade mais avançada, dado que o valor do seguro por morte é maior, disse à Reuters a consultora imobiliária Daniele Akamine. Numa simulação feita por ela, para um financiamento de R\$ 100 mil com prazo de 360 meses para um tomador de 35 anos, o valor total do seguro praticamente dobra, para pouco mais de 10 mil reais. Nas prestações, o valor do seguro sobe de cerca de R\$ 8 para R\$ 22. Para um tomador com 60 anos, mesmo com prazo menor, de 240 meses, o valor total do seguro sobe de R\$ 15 mil para R\$ 29 mil, segundo ela. “Não chega a ser um valor que comprometa a aprovação do financiamento, mas com a queda do poder aquisitivo das famílias, qualquer acréscimo tende a ser mais sentido”, disse Daniele.” (MUDANÇA..., 2015).

físicos ao imóvel¹⁵³ para beneficiários do segmento de mercado do Programa. Sua grande inovação está em garantir o pagamento de prestação mensal do financiamento nos casos de desemprego ou redução temporária da renda. Sobre a criação do FGHAB, Teotonio Rezende conta:

O FGHAB é fruto, originalmente, de discussão que tínhamos na ABECIP, exclusiva para imóveis com recursos do SBPE, e que tinha por objetivo principal precaver contra eventuais inadimplências temporárias, com expectativa de reversão. No entanto, esses debates nunca prosperaram.

Quando da discussão do MCMV, começamos a pensar no FGHAB (...) embora se chamando fundo, na verdade tinha por objetivo ‘financiar’ o mutuário em caso de perda temporária de renda.

Assim, a ideia inicial do FGHAB, no MCMV, faixas 2 e 3, era que, de acordo com a faixa de renda do mutuário ele, em eventual perda parcial ou total de renda, teria as prestações pagas à instituição financeira pelo FGHAB e, tão logo encerrasse o prazo máximo de utilização ou se houvesse a recuperação da renda, o que ocorresse primeiro, o valor utilizado do FGHAB era diluído (financiado) no prazo remanescente. Primeiramente pensou-se em que o período de utilização do FGHab fosse pago em prestações mensais quando do encerramento do prazo de amortização, porém, se assim o fosse, o valor das prestações poderia ficar ‘impagável’. Assim, ao iniciar o pagamento tão logo encerrasse o período de utilização do FGHAB implicava em uma elevação mínima no valor da prestação.

No entanto, por conta de uma ‘briga’ entre o então Presidente Lula e o Presidente da CAIXA Seguros, que se recusou em ofertar um Seguro de Morte e Invalidez Permanente –MIP e Danos Físicos do Imóvel (o mesmo praticado nas demais operações) por um valor mais em conta, levou o Sr. Lula a determinar que fosse incluído, no FGHAB, também a questão do seguro habitacional. Assim, para os contratos realizados no MCMV – faixas 2 e 3 – assinados enquanto vigorou o FGHAB, não se tem cobertura de seguros por meio de apólices securitárias (Seguradoras), mas sim, os sinistros de MIP e DFI são cobertos pelo FGHAB.

No entanto, esse modelo, operacionalmente é complicadíssimo, implica em um sério risco operacional e financeiro para o banco (os recursos do FGHAB eventualmente se comportarem igual ao FCVS, ou seja, se tornarem incapazes de cobrir seu passivo) que optamos por alterar o MCMV e, os contratos assinados a partir de então [após o limite de dois milhões de contratos], não mais contam com o FGHAB, mas sim, negociamos com seguradoras preços adequados para os seguros de MIP e DFI. Quanto a eventuais perdas parcial ou total de renda, a CAIXA e o BB renegociam de forma idêntica aos demais contratos (REZENDE, 2019).

A cobertura do FGHab é restrita aos contratos do segmento de mercado¹⁵⁴ pois, em caso de inadimplência, é o agente financeiro quem detém o risco de crédito. Ou seja, a Caixa Econômica e o Banco do Brasil têm o compromisso com o FGTS, independentemente da adimplência dos beneficiários. Já no segmento social, a Caixa é mero agente operador, prestando o serviço ao FAR, agente credor do Faixa 1.

No caso das operações de financiamento do MCMV – portanto, Faixa 1,5, Faixa 2 e Faixa 3 – a rigor não existe nenhuma diferença entre estas e as operações do SFH com

¹⁵³ Como já discutido, MIP e DFI são seguros obrigatórios para qualquer contrato de financiamento no âmbito do SFH.

¹⁵⁴ Em 2009 estava restrita aos mutuários do segmento de mercado do PMCMV para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 4.650,00 (para financiamentos contratados entre abr-dez/2009), R\$ 4.900,00 (jan-jun/2011) e, posteriormente, ampliado para R\$ 5.000,00 (a partir de jun/2011). A vigência do contrato de seguro deve ser a mesma do contrato de financiamento.

recursos do SBPE, salvo no que diz respeito à taxa de juros e, da existência de subsídios na faixa 1,5 e na Faixa 2.

Fora isso, todas as normas aplicáveis às operações lastreadas em recursos do SBPE também se aplicam aos financiamentos do MCMV, inclusive no que diz respeito aos procedimentos de cobrança e Consolidação da Propriedade (retomada do imóvel por inadimplência) e risco de crédito, o qual é 100% de responsabilidade da instituição financeira. Daí que a análise de risco de crédito dos financiamentos do MCMV tem o mesmo rigor (se não mais) do que nas operações do com recursos do SBPE.

Com relação ao Faixa 1, não se trata de financiamento propriamente dito, mas sim, de um ‘parcelamento’, com Funding oriundo integralmente de subsídios (OGU).

As instituições financeiras, no caso a CAIXA e o Banco do Brasil, são meros prestadores de serviço, não incorrendo em nenhum risco de perda de capital frente à inadimplência. Se chegássemos ao extremo de se ter 100% de inadimplência, a CAIXA e o BB não perderiam nenhum centavo. (REZENDE, 2019).

Para sua criação, a União entrou com um aporte de R\$ 2 bilhões ao FGHab. O mutuário deve pagar 0,5% sobre o valor da sua prestação mais uma contribuição variável de acordo com a idade¹⁵⁵. Os agentes financeiros que operam no PMCMV, CEF e BB, contribuem com 0,2% do financiamento concedido ao Fundo (GUILHEN, 2017). Cabe à CEF a administração e gestão do FGHab, que receberá, para tanto, o percentual de 0,1% ao ano sobre o patrimônio líquido do Fundo, além de recursos de custeio¹⁵⁶.

Tabela 3.5.1-1 Contribuição ao FGHab

Idade (anos)	% de contribuição
Até 25	1,5
De 25 até 30	1,54
De 30 até 35	1,64
De 35 até 40	1,82
De 40 até 45	2,59
De 45 até 50	3,02
Acima de 50	6,64

Fonte: Estatuto do FGHab.

¹⁵⁵ Há um limite de até 10% da prestação para estas cobranças de caráter secundário, segundo o Estatuto do FGHab de 2016. Quando o mutuário muda de faixa de idade, sua contribuição ao FGHab é recalculada.

¹⁵⁶ “Ademais, a Caixa também receberá, pelos serviços de operacionalização do FGHab, o valor correspondente a custos incorridos mais 5% para pagamento de encargos como honorários e despesas do auditor independente encarregado da auditoria das demonstrações contábeis e financeiras do fundo; honorários de advogados, custas e despesas correlatas incorridas em razão de defesa dos interesses judiciais e extrajudiciais do FGHab; e despesa de análise, deliberação, resgates de cotas e pagamentos sobre as solicitações das garantias do fundo, dentre outras.” (TCU, 2011).

A cobertura em caso de desemprego ou redução temporária de renda pode ser obtida nas seguintes condições, segundo o Estatuto do FGHab:

- I. Comprometimento de renda familiar superior a 30%, mesmo que na contratação o percentual de comprometimento fosse menor;
- II. Número máximo de prestações por contrato de financiamento de acordo com a renda familiar.
- III. Pagamento mínimo de seis prestações do contrato para a primeira solicitação ao FGHab;
- IV. Solicitação formal do mutuário a cada três prestações requeridas;
- V. Pagamento de 5% da primeira prestação mensal objeto do empréstimo a cada solicitação ao FGHab;
- VI. Adimplência com as prestações nos meses anteriores à solicitação ao FGHab;
- VII. Assinatura de Contrato de Empréstimo com o FGHab, celebrado junto ao banco¹⁵⁷. (FGHAB, 2016).

Ou seja, o FGHab concede um segundo empréstimo ao mutuário. A cobrança desse empréstimo pelo Fundo se dá nas mesmas condições de taxa de juros, de sistema de amortização, de critérios de reajuste da prestação e do saldo devedor do contrato de financiamento original. O saldo da dívida do mutuário com o FGHab pode ser pago em parcela única após 12 meses ou parcelado, obedecendo ainda ao limite máximo de comprometimento de até 30% da renda, sendo possível prorrogar o prazo total do financiamento para suportar o encargo. Se o imóvel for executado por inadimplência posteriormente, o saldo devedor deste

¹⁵⁷ “Art. 17. O FGHab garantirá aos agentes financeiros, que aderirem às coberturas do Fundo, o ressarcimento dos valores do empréstimo concedido ao mutuário para pagamento da prestação de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, respeitadas as seguintes condições:

I - comprometimento de renda familiar, na data da solicitação formal do mutuário para a concessão de empréstimo por conta do FGHab, superior a 30%, mesmo que na contratação o percentual de comprometimento apurado for menor;

II - contratações realizadas de 14.4.2009 a 31.12.2009 o número máximo de prestações por contrato de financiamento, de acordo com a renda familiar verificada no ato da contratação, limitado a:

- a. 36 prestações para renda até 5 salários mínimos;
- b. 24 prestações para renda acima de 5 e até 8 salários mínimos;
- c. 12 prestações para renda acima de 8 e até R\$ 4.650,00.

IIA - contratações realizadas de 1º.1.2010 a 16.6.2011 o número máximo de prestações por contrato de financiamento, de acordo com a renda familiar verificada no ato da contratação, limitado a:

- a. 36 prestações para renda até 5 salários mínimos;
- b. 24 prestações para renda acima de 5 e até 8 salários mínimos;
- c. 12 prestações para renda acima de 8 e até R\$ 4.900,00.

II-B - contratações realizadas após 16.6.2011 o número máximo de prestações por contrato de financiamento, de acordo com a renda familiar verificada no ato da contratação, limitado a:

- a. 36 prestações para renda até R\$ 2.500,00;
- b. 24 prestações para renda entre R\$ 2.500,00 e R\$ 4.000,00;
- c. c) 12 prestações para renda entre R\$ 4.000,00 e R\$ 5.000,00.

III - pagamento mínimo de 6 (seis) prestações do contrato de financiamento, para a primeira solicitação ao FGHab.” (FGHAB, 2016).

empréstimo do FGHab faz parte da dívida contratual do mutuário, e será descontado do montante obtido em leilão para restituir os valores ao Fundo.

Tabela 3.5.1-2 - Garantias concedidas pelo FGHab, de 2009 a 2018¹⁵⁸

Ano	MIP		DFI		RTCP		Total	
	Quant.	Valores (mil R\$)	Quant.	Valores (mil R\$)	Quant.	Valores (mil R\$)	Quant.	Valores (mil R\$)
2009	2	1	1	0	-	-	3	1
2010	43	2	42	0	-	-	85	2
2011	388	17	170	1	7	0	565	18
2012	817	40	509	2	53	0	1379	42
2013	1190	57	420	1	8	0	1618	58
2014	1349	68	546	3	-	-	1895	71
2015	2062	108	693	3	22	0	2777	111
2016	2409	130	721	3	478	2	3608	135
2017	3302	179	432	2	722	4	4456	185
2018	4356	247	413	2	426	3	5195	252
Total	15.918	849	3.947	16,01	1.716	8,44	21.581	873,45

Fonte: Relatório de Gestão de 2018 do FGHab. Elaboração própria.

Um relatório da Controladoria Geral da União (CGU) aponta que é baixo o número de mutuários que recorreram à garantia contra perda de renda junto ao FGHab. O estudo, realizado em 2015, mostra que tinham sido realizados apenas 47 atendimentos em um universo, naquele momento, de 1,6 milhão de contratos. A Controladoria apontou que, apenas em 2014, 59 mil beneficiários tinham sido desligados do emprego, sem terem conseguido nova ocupação naquele ano. No entanto, não houve nenhum atendimento de garantia contra perda de renda pelo FGHab naquele ano (CGU, 2015).

O número contrasta com as 5,8 mil execuções de garantia até então, das quais cerca de 10% (585) dos mutuários tinham sido desligados do emprego no ano de perda do imóvel, indicando que houve a perda do imóvel sem que tivessem recorrido ao FGHab. Devido ao desconhecimento do benefício pelos mutuários, o Fundo estaria deixando de cumprir sua finalidade social¹⁵⁹ (CGU, 2015).

¹⁵⁸ MIP: Morte ou Invalidez Permanente; DFI: Danos Físicos ao Imóvel; RTCP: Restrição Temporária da Capacidade de Pagamento

¹⁵⁹ A CGU conseguiu o cruzamento dos dados dos mutuários com os dados da RAIS e, portanto, os números expressam apenas os vínculos de emprego formal. Tal nível de detalhamento só foi possível por se tratar de um órgão público e, portanto, as interseções entre desemprego e execuções da garantia não puderam ser feitas para

O relatório não constatou nenhum resultado financeiro negativo ao FGHab, apesar de se constituir como uma operação de alto risco. O indicativo é de monitoramento constante, já que seu breve histórico não permite formular hipóteses sólidas de suas tendências (CGU, 2015). Sobre os riscos de desequilíbrio do Fundo:

Nesse sentido, um apontamento relevante do estudo atuarial diz respeito à conjugação das hipóteses de aumento da demanda por Perda de Renda concomitantemente ao aumento da inadimplência para esta garantia. Sob esta ótica, os cenários traçados se agravam consideravelmente, fazendo com que o resultado operacional do Fundo possa vir a se comprometer, bem como a solvência no longo prazo (CGU, 2015, p. 9).

Para orientar os beneficiários sobre sua utilização, foi lançada uma cartilha do FGHab¹⁶⁰ em 2015, o que poderia explicar, junto ao avanço da crise econômica, o salto de 22 para 478 garantias concedidas entre 2015 e 2016¹⁶¹, número ainda muito baixo frente aos dois milhões de contratos cobertos. Ainda assim, o cenário de recessão e reformas no mercado de trabalho poderiam provocar uma piora na capacidade das famílias de continuarem seus pagamentos.

Os dados de inadimplência, retomadas e leilões serão apresentados no último capítulo da tese. Por enquanto, a pergunta que fica é: os mutuários com cobertura do Fundo estão conseguindo arcar plenamente com suas obrigações contratuais ou, frente ao desconhecimento do FGHab, estão perdendo seus imóveis sem antes recorrer ao Fundo?

O desenho da cobertura contra perda de renda oferecida pelo FGHab não está adequado às oscilações do emprego e da renda brasileiras, já que pressupõe cobertura de três prestações a cada pedido ou renovação, até um total máximo de 12, 24 ou 36 meses. O acúmulo de uma sobredívida ao mutuário que sofreu redução de renda sufocaria, ainda mais, o orçamento familiar e dificultaria a retomada do consumo e poupança no momento em que sua renda fosse recuperada. O prazo para restabelecimento dos pagamentos parece ser insuficiente, especialmente em momentos prolongados de baixo dinamismo econômico.

este trabalho, que contou apenas com dados disponíveis ao público. Uma análise das execuções da garantia é feita no capítulo 4.

¹⁶⁰ A cartilha está disponível no anexo.

¹⁶¹ Sobre as garantias concedidas: “Até o término do exercício [de 2017] não foram registrados retornos das garantias prestadas por perda de renda, referente aos 1.290 acionamentos ressarcidos. As principais dificuldades de retorno dos recursos ao FGHab ocorrem nos processos operacionais do AF CAIXA para cobrança, registro e repasse dos valores. No cálculo atuarial os valores devidos dos empréstimos de Perda de Renda são considerados receitas do FGHab. A garantia não é tratada como resultado negativo para o Fundo, devido à consideração de que os recursos retornarão ao FGHab. Contudo, o possível aumento na procura pela garantia por Perda de Renda implicará em desembolsos do FGHab sem previsão de data de retorno conhecida, levando-se em consideração que os mutuários possuem a prerrogativa de prorrogar o início do pagamento até o final do financiamento habitacional, caso o pagamento dos contratos de financiamento e de empréstimo ultrapassem o limite de comprometimento de 30% da renda familiar” (FGHAB, 2018).

Além disso, há uma série de condicionantes ao seu acesso, como adimplência mínima de seis meses antes do primeiro pedido, não acumular nenhuma prestação em atraso no momento do acesso ao FGHab, caso haja renovação de prazo é exigido o pagamento de 5% e a devolução dos recursos, com juros, deve ser realizada após doze meses. Caso necessite de prorrogação após os três meses de cobertura, deve-se comprovar, no último mês do empréstimo a renda corrente junto à uma agência da Caixa.

Em termos de orçamento doméstico, as famílias ficariam ainda mais endividadas, o que é um problema para a recuperação do consumo dentro do núcleo familiar. De forma agregada, um estoque de dívida, com regras rígidas de cobrança e retomada, em uma estrutura de emprego e renda cada vez mais precária, impõe limites à retomada da demanda das famílias, motor importante do crescimento da economia brasileira. O aumento da inadimplência, fruto da perda de renda na crise, e a eventual perda dos bens adquiridos ao longo dos anos de crescimento, dão aos brasileiros um saldo bastante controverso do *boom* de emprego e consumo vivido ao longo dos anos 2000.

CAPÍTULO 4. É UMA ORDEM SUPERIOR: A EXECUÇÃO DA GARANTIA

*Doutor, vai me botar fora do barraco?
Mas é natural, você não paga o aluguel!
Quem não tem dinheiro tem é que ficar na rua!
E o que é que eu vou fazer?
Não tivero pena, num tivero compaixão:
Jogaro meus cacarecos no chão,
Quebraro meu fogão de querosene,
Uma mesa, uma cadeira,
E também meu violão...
E tudo o que era meu, jogaro fora,
Destruíro o meu lar,
Onde é que eu vô morá agora.
Consurtei os doto de lei,
Pra ver se eu estava com a razão,
Mas o pobre não tem dinheiro,
Tem que morá na rua,
Tem que dormir no chão, ai, ai,
Não faz isso, doutor!*

*Cacarecos, Oswaldo Cruz, 1957. Intérprete:
Dupla Ouro e Prata.*

Os imóveis financiados pelo SFH durante o *boom* imobiliário dos anos 2000, inclusive os do PMCMV, foram contratados pela garantia fiduciária e estão, desse modo, sob a permanente ameaça de execução. Entre 2008 e 2019, mais de 83 mil imóveis foram retomados pela Caixa Econômica Federal, 37 mil apenas do segmento de mercado do PMCMV¹⁶², enquanto isso, a inadimplência do Faixa 1 do Programa era superior a 50% dos contratos em 2020. O objetivo deste capítulo é apresentar estes e outros dados para discutir a respeito do panorama atual da execução da garantia dos contratos de financiamento imobiliário no Brasil, com vistas a contribuir para a compreensão dos limites que os mutuários do SFH encontram, sob a alienação fiduciária, para quitarem suas dívidas e tornarem-se, assim, proprietários.

É importante ter em vista a conjuntura macroeconômica já que, após mais de uma década de aceleração do crescimento, a economia brasileira entrou em uma trajetória recessiva a partir de 2014. A queda no produto, que foi acompanhada da redução do emprego e da renda, se deu em uma conjuntura internacional bastante diversa daquela dos primeiros anos de governo petista. O fim do ciclo de *commodities* reduziu o estímulo externo ao crescimento e reimpôs os desafios das amarras da política fiscal. Presa à geração de superávits primários e subordinada à política monetária, a saída proposta a partir do segundo governo de Dilma Rousseff foi a austeridade.

Os cortes no gasto público iniciados por Joaquim Levy, na Fazenda (2015), foram sucedidos, dois anos depois, pela política intensificada de ajuste de Michel Temer. Durante o governo do presidente interino, a Emenda Constitucional nº 95 congelou os gastos públicos por vinte anos, solapando a promoção de projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo. A redução dos desembolsos do governo, simultânea à reestruturação dos direitos do trabalho, aprofundaram a crise econômica e reduziram, ao mesmo tempo, o acesso a bens e serviços públicos e o poder de compra das famílias.

O impedimento da candidatura de Lula para disputar as eleições de 2018 resultou na vitória de um projeto ultraconservador, que avançou no desmonte das estruturas de Estado, reduzindo as perspectivas de retomada da economia. Enquanto isso, pouco mais de uma década se passou do lançamento dos primeiros imóveis do PMCMV, o que significa que os mutuários que acessaram o programa em 2009 ainda têm mais de vinte anos para completar sua amortização. Quantos conseguirão manter a adimplência durante a crise atual? Por quantas outras crises a economia brasileira ainda poderá passar? Que garantias de estabilidade no

¹⁶² Entre 2009 e 2021.

emprego e renda, necessárias para a adimplência do financiamento no longo prazo, a população do país tem?

Na primeira seção deste capítulo serão discutidos os caminhos da execução da garantia imobiliária, apresentando as especificidades do SFH e do PMCMV. Em seguida, serão apresentados os dados de endividamento, inadimplência e retomada dos imóveis, que crescem *pari passu* o aprofundamento da crise econômica no país. Para compor esse cenário foram consultadas distintas fontes de dados, desde séries temporais do Bacen, dados do Registros de Imóveis e, especialmente, consultas diretas aos órgãos competentes via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Para a elaboração dessa pesquisa foram realizadas sessenta consultas pelo E-Sic¹⁶³ à Caixa Econômica, Banco do Brasil e Ministério do Desenvolvimento Regional, que dificilmente liberavam o acesso às informações demandadas na primeira tentativa¹⁶⁴. Os pedidos, que versavam sobre inadimplência, execuções de garantia e leilões, foram respondidos entre 2019 e 2021, impossibilitando, em alguns momentos, comparações diretas entre as séries. Frente às sucessivas negativas de acesso, foi necessário recorrer diversas vezes, e houve casos de respostas obtidas apenas no nível da Controladoria Geral da União (CGU)¹⁶⁵.

A penúltima seção é dedicada à exposição do mecanismo da dupla espoliação¹⁶⁶ que ocorre no processo de despejo. Por um lado, o financiamento imobiliário, tal qual como estruturado no SFH, permite a captura de parte da renda das famílias na forma de encargos financeiros, seguros aos credores e livres para circular em ativos securitizados. Por outro, a potencial reapropriação do imóvel pelo despejo, sem garantia de restituição aos antigos mutuários, concentra o patrimônio, transferindo a poupança do mutuário (acumulado na forma do imóvel) para o arrematante. No caso do PMCMV, o mecanismo de transferência é agravado, já que os subsídios públicos (recursos a fundo perdido concedidos aos imóveis do Faixa 1,5 e 2) são, com a execução da garantia, transferidos a terceiros.

¹⁶³ Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão.

¹⁶⁴ Ocorre, no período de elaboração desta tese, um “apagão de dados” em diversas áreas no Brasil, cujo grande exemplo é o adiamento do Censo, demonstrando a baixa disposição em expor os desafios econômicos e sociais do país. Quanto aos dados do crédito imobiliário da CEF, BB e PMCMV, as reiteradas negativas de acesso à informação durante a elaboração da tese apenas reforçavam a hipótese de que o modelo do crédito estaria esbarrando em elevadas execuções de garantia.

¹⁶⁵ Como para o percentual de inadimplência das faixas de renda do PMCMV, pedido de número 18840.000849/2020-17.

¹⁶⁶ Aqui, se entende espoliação como um mecanismo de captura espúria da renda e da propriedade. O mutuário do crédito imobiliário com garantia fiduciária no Brasil está sujeito a uma dupla espoliação: uma é mensal e real, e outra é patrimonial e potencial. O tema será desenvolvido em detalhes adiante.

Todas as etapas da concessão do crédito fornecem espaços de valorização para segmentos específicos do capital, inclusive o despejo, mercado que cresce na crise. A gestão da carteira de imóveis retomados pelos bancos é negócio lucrativo, posto que têm se observado a estruturação de empresas especializadas no segmento. Deste modo, apesar da engrenagem do crédito imobiliário durante os anos 2000 ter sido alavancada pela injeção de recursos públicos e fundos coletivos, a propriedade imobiliária dos mutuários está sob constante ameaça.

Enquanto os bancos acumulam imóveis em seus balanços, novos atores, agentes de uma “indústria do despejo”, ampliam suas possibilidades de negócios. Uma série de entrevistas foi realizada com os envolvidos na trama de execução da garantia, como investidores, leiloeiros, advogados especializados e oficiais de justiça, narradas no último ponto deste capítulo. A transcrição das entrevistas está disponível no anexo.

Dada a instabilidade estrutural de uma economia subdesenvolvida, o longo prazo de carregamento da dívida já se configura como um risco potencial para a quitação. Além disso, a forma como está regulamentado o crédito imobiliário agrava as incertezas, levantando a necessidade da revisão das regras de execução da garantia.

Urge, assim, a formulação de políticas públicas que protejam os mutuários do SFH, especialmente do PMCMV, durante as décadas vindouras de pagamento da sua dívida, antes que a onda de transferência de propriedade imobiliária de mutuários aos agentes financeiros e arrematantes se intensifique. Aos mutuários do *boom* imobiliário, que seguirão amortizando seus imóveis pelas próximas três décadas, caberá a propriedade ou o despejo?

4.1 Breve panorama econômico

De forma a avaliar os impactos dos anos de austeridade e crise econômica sobre os passivos imobiliários das famílias brasileiras, especialmente a partir de 2014, será feito aqui um breve panorama econômico do período. Como marco inicial, estabeleceu-se o segundo governo de Dilma Rousseff, quando o então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, iniciou uma agenda de ajuste que se intensificou nos anos seguintes. Finalizada em 2021, esta tese não se propõe a avançar na análise dos fenômenos durante a pandemia de Covid-19 e, portanto, encerramos nossa análise em 2019. Ainda assim, ao longo deste capítulo, as séries de dados serão apresentadas até o período mais recente disponível¹⁶⁷.

Dilma Rousseff ganhou as eleições para um segundo mandato com um discurso expansionista, prometendo investimentos públicos e gastos sociais. No ano anterior, as Jornadas de Junho de 2013 tinham mobilizado amplos setores da sociedade por direitos de cidadania, cujo estopim foi a pauta em torno do 'passe-livre', uma demanda relacionada ao chamado “direito à cidade”. Porém, a nomeação de Joaquim Levy ao Ministério da Fazenda foi acompanhada do anúncio de um forte ajuste fiscal¹⁶⁸ e do reajuste dos preços administrados em 2015, que vinham sendo represados (CARVALHO, 2018; MARICATO *et al*, 2013).

Como resultado, a recessão que ocorreu naquele ano levou à redução da meta de superávit dos anos seguintes, devido à queda da arrecadação e à queda do emprego – e assim, em 2015 tivemos a primeira retração do consumo das famílias desde 2003. No final daquele ano, frente ao fracasso da estratégia do ajuste, Levy foi substituído por Nelson Barbosa no Ministério da Fazenda (CARVALHO, 2018).

Durante o processo de impeachment, em 2016, os discursos políticos contrários à presidenta atribuíam a piora nas condições de vida, causadas pela crise econômica e pelo ajuste, à suposta irresponsabilidade fiscal de Dilma. O programa Ponte para o Futuro, do seu vice Michel Temer, indicava a política econômica que os defensores do golpe ansiavam. O ajuste

¹⁶⁷ Ao longo do capítulo, sempre que disponível, serão apresentadas séries que avançam para 2020 e 2021, porém, foge ao escopo deste trabalho discutir as especificidades do tema durante a crise provocada pela pandemia de Covid-19.

¹⁶⁸ “As medidas de ajuste divulgadas entre o fim de 2014 e o início de 2015 incluíam uma redução de 58 bilhões de reais nos gastos com o PAC; uma economia de 18 bilhões pela alteração das regras para recebimento de seguro-desemprego, abono salarial e auxílio-doença; uma receita adicional de 12,2 bilhões pelo aumento das alíquotas de PIS/Cofins e da Cide sobre combustíveis; uma arrecadação extra de 5,3 bilhões pela redução da desoneração da folha (aumento da alíquota de 1-2% para 2,5-4,5%) e de 5 bilhões pela volta do IPI para veículos, entre outras iniciativas de menor impacto arrecadatário.” (CARVALHO, 2018, p.97).

fiscal precisava ser intensificado “pois os direitos adquiridos pela sociedade brasileira no período de redemocratização já não caberiam no Orçamento público.” (CARVALHO, 2018, p. 109).

A mudança de paradigma sobre o papel do gasto público chegou à sua expressão máxima durante o governo de Michel Temer. A necessidade de condicionar os gastos à uma estratégia permanente de superávit primário tem impedido o Brasil de avançar na construção de uma sociedade mais igualitária desde a redemocratização. Porém, nenhum momento anterior de contração de gastos encontrou paralelo com a força do ajuste proposto pela Emenda Constitucional nº 95.

No final de 2016, a Emenda do “Teto dos Gastos” foi aprovada, congelando os parques gastos públicos por vinte anos. Em vez de combater os reais motivos do déficit, causado pelo fraco desempenho econômico, a queda da arrecadação e as elevadas despesas com juros, a EC 95 propunha solapar de vez a discricionariedade do gasto público do executivo federal, subordinando, de uma vez por todas, a política fiscal à agenda da austeridade.

Os dois anos de governo interino alteraram elementos importantes que restavam do período desenvolvimentista. Além da EC 95, a aprovação da Reforma Trabalhista e a Lei da Terceirização desestruturaram a herança de décadas de lutas consolidadas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). As mudanças na legislação trabalhista permitiram uma redistribuição da renda em favor do fator capital, ao mesmo tempo que colocaram um difícil horizonte para a recuperação do mercado de consumo interno no médio e longo prazo.

Frente aos resultados recessivos de sua própria agenda, o governo Temer passou a utilizar o FGTS para reverter, pontualmente, o fracasso da sua estratégia. O *funding*, estruturado para ações de investimentos de longo prazo, passou a contar com modalidades de saque imediato, ação inédita nos seus mais de cinquenta anos, para desagrado das incorporadoras e construtoras, cientes da sua dependência sobre os recursos do Fundo¹⁶⁹.

Com o objetivo de promover algum dinamismo na economia, foram criadas as modalidades de saque aniversário e autorizado o saque das contas inativas do FGTS. A expectativa era aquecer a economia, porém parte dos recursos foi utilizada pelas famílias para

¹⁶⁹ “Construtoras não querem que governo libere FGTS porque temem ficar sem obra”, (UOL, 2019).

liquidação de suas dívidas, reduzindo seu potencial dinamismo. A mobilização dos recursos do Fundo para ações de curto prazo foi estratégia repetida pelo governo seguinte¹⁷⁰.

Desde 2014, a combinação de austeridade fiscal permanente, desmonte da estrutura produtiva, desestruturação dos direitos trabalhistas, queda na renda e no emprego, paralisação dos gastos e políticas públicas e a crescente utilização do FGTS para políticas conjunturais apontam para um futuro difícil para o orçamento das famílias endividadas. Além destes conturbados anos entre o segundo governo Dilma e a pandemia de Covid-19, futuras instabilidades econômicas também poderão pôr em risco o equilíbrio dos contratos ativos de financiamento. Carregando um passivo imobiliário que pode chegar a até 35 anos, neste cenário recessivo, poderão as famílias se tornarem proprietárias dos imóveis financiados durante o *boom*?

4.2 A execução da garantia

“E essa gente aí, hein, como é que faz?”

Despejo na favela, Adoniran Barbosa

Dado o longo prazo de amortização de um imóvel, que pode chegar a 35 anos, os contratos de hipoteca assinados anteriormente convivem com os novos contratos de alienação, resultado em dois tipos de leilões de imóveis, os hipotecários e os de alienação fiduciária. Em caso de inadimplência, o credor pode pedir a execução da garantia, mas o rito processual é bastante distinto entre a hipoteca e a alienação fiduciária. Resultantes do ordenamento jurídico dos diferentes institutos, os leilões hipotecários são marcados por uma maior morosidade, maiores riscos judiciais e, portanto, uma menor procura pelos compradores. Já os leilões de alienação fiduciária são mais rápidos, com menores riscos, dado todo o ordenamento

¹⁷⁰ Em 2020, a pandemia de Covid-19 causou impactos econômicos negativos em todos os países do mundo. As restrições de circulação impactaram duramente o comércio e os serviços, especialmente no Brasil, que, com o descontrole da doença não apenas ceifou a vida de centenas de milhares de brasileiros, como prolongou a crise econômica pela ausência de medidas efetivas de saúde pública e uma campanha de vacinação morosa e truncada. Nesse contexto, saques emergenciais dos recursos depositados no FGTS foram autorizados, de forma a contornar temporariamente parte da perda de renda das famílias, em mais um exemplo de utilização do FGTS como instrumento de política de curto prazo.

constituído pela lei nº 9.514/97 e suas alterações posteriores e, são, conseqüentemente, mais procurados.

O caminho que o imóvel objeto de cada instrumento percorre até chegar ao leilão é distinto, bem como as conseqüências e possibilidades de defesa dos mutuários. Portanto, a seguir é realizada uma revisão das características da hipoteca e da alienação fiduciária. Os imóveis do segmento de mercado do PMCMV (Faixa 1,5, 2 e 3) estão cobertos pela regulamentação da alienação fiduciária, tratada a seguir. Já o segmento social (Faixa 1), apesar de contar com contratos de alienação, por se tratar de um subsídio parcelado no tempo e não de um financiamento em si, dispõe de legislação própria, que será detalhada mais adiante.

4.2.1 Hipoteca

A arrematação de imóveis hipotecados em hasta pública é repleta de incertezas, dada a legislação e jurisprudência consolidadas em torno do instrumento da hipoteca. Uma vez que o imóvel foi à leilão para execução da garantia, ainda há diversos motivos pelos quais a venda pode ser anulada. Para o comprador, portanto, é preciso verificar se existe alguma ação tramitando com vistas a anular a arrematação, ou se há qualquer vício nos autos do processo que possam ensejar uma ação posterior. Caso a anulação se concretize, todas as vendas posteriores podem ser consideradas inválidas. Esses motivos fazem com que a hipoteca seja mais morosa para a execução da garantia, como também mais arriscada para os agentes do mercado secundário que adquirem os imóveis em leilão.

A hipoteca foi, até o começo dos anos 2000, a forma tradicional de prover uma garantia real a um financiamento imobiliário no Brasil e, ainda que seu uso tenha sido bastante reduzido, ainda é mobilizada em alguns contratos de taxas livres, fora do SFH. Porém, sua regulamentação no direito brasileiro prevê diversas situações em que não somente a execução pode ser contestada, como também pode ocorrer a reversão do arremate¹⁷¹ do bem hipotecado.

Por regra geral, a hipoteca é extinta com a arrematação, desde que o credor seja intimado da realização da penhora. Do contrário, tratar-se-ia de hipoteca gravada e, portanto, permaneceria vigente. Além disso, caso um terceiro esteja na posse do imóvel quando da hipoteca, este pode opor embargos para descontinuar a penhora. Ao longo dos anos, porém,

¹⁷¹ “Havendo a hipoteca, caso a dívida não seja paga pelo devedor, o credor poderá cobrá-la pelas vias judiciais e o bem hipotecado poderá vir a responder pela dívida, ainda que já tenha sido vendido a terceiro de boa-fé que desconhecia a existência de hipoteca registrada.” (SILVA, 2019, p. 38).

variações do caso geral foram surgindo, obstando a velocidade da execução da garantia, em desagrado dos credores.

No caso de execução hipotecária, levado à hasta pública, o valor do imóvel será usado para saldar a dívida. Caso tenha sido vendido por valor superior ao débito, cabe ao mutuário a diferença. Se arrematado por montante inferior ao débito, duas leis disciplinam o tema, a Lei nº 5.741/1971 e o Decreto-Lei nº 70/1960, que divergem sobre a dívida remanescente. A jurisprudência, no entanto, dá um tratamento social ao tema, ao favorecer a parte mais fraca e, apesar do Decreto-Lei de 1960, as decisões caminham no sentido de isentar o mutuário do pagamento do saldo residual após a execução hipotecária (SILVA, 2019)

Os ritos de execução de hipoteca são morosos e, portanto, não atendem aos requisitos de agilidade na execução das dívidas da era das finanças. Além disso, o ordenamento sobre o tema é complexo, são inúmeras as possibilidades de reversão da hipoteca pelo mutuário e a postura do judiciário têm favorecido a parte mais fraca. Por esse conjunto de aspectos, a alienação fiduciária de bens imóveis, criada para ser um substituto à hipoteca, é uma alteração fundamental para compreender os rumos do crédito imobiliário.

4.2.2 Alienação fiduciária de bens imóveis

Como se sabe, nas garantias mais comumente utilizadas, como a hipoteca, o devedor retém o bem, mas apenas o grava para garantia de uma obrigação, enquanto *na propriedade fiduciária o devedor transmite a propriedade*, passando-a ao credor para que fique com este até que seja satisfeita a obrigação. Em suma, enquanto a hipoteca é um direito real em coisa alheia, a propriedade fiduciária é um direito real em coisa própria. (CHALHUB, 2019, p. 256, grifo do autor).

Ao invés de lutar contra um longo histórico de regulamentações consolidadas no instrumento da hipoteca, a aposta do mercado imobiliário brasileiro foi pela criação de um novo mecanismo de garantia. Criada junto à estruturação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), a alienação logo avançou em direção aos contratos do SFH, permitindo agilidade na execução da garantia, de modo a dar segurança aos credores. Este foi o passo decisivo para a estruturação de um mercado de securitização e de captação privada de fundos imobiliários.

A securitização de recebíveis só é viável com instrumentos ágeis de garantia. Assim, ao “empacotar” e vender dívidas imobiliárias, o agente financeiro está repassando os riscos de inadimplência ao mercado. Caso houvesse interrupção do pagamento, os compradores destes papéis veriam seus rendimentos prejudicados. Dentro da garantia hipotecária, o mutuário teria acesso a uma série de instrumentos recursais, com jurisprudência consolidada em favor do devedor – contrariando interesses e demandas do mercado financeiro. O despejo deve ser rápido

e eficiente para que se pudesse estruturar um mercado de títulos financeiros sobre o crédito imobiliário. Entretanto, uma das justificativas utilizada para promover tais alterações foi a de que a modernização da legislação garantiria ampliação dos financiamentos (CHALHUB, 2019).

No ordenamento jurídico da alienação fiduciária o tomador de recursos é chamado de *devedor-fiduciante* e, o credor, de *credor-fiduciário*. Essa terminologia promove um apagamento do contexto social, já que se trata, efetivamente, de um *morador-endividado*. É importante destacar que estamos tratando da *moradia*, lar de um núcleo familiar, que contraiu uma dívida para a consecução de uma propriedade, suscetível ao ágil confisco em prol da liquidez de títulos financeiros. No instituto da alienação, o devedor é apenas “investido do direito expectativo da propriedade plena sobre o bem”¹⁷² (CHALHUB, 2019, p. 257). Após o adimplemento completo, o credor fornece o *termo de quitação*, quando, então, o comprador pode averbar a propriedade em seu nome no Registro de Imóveis.

O comprador pode usufruir da posse do imóvel livremente enquanto mantiver as parcelas em dia. Em caso de atrasos no pagamento, o contrato estabelece um prazo de carência, geralmente de três meses (ou noventa dias), após o qual o morador-devedor será intimado por Oficial do Registro de Imóveis¹⁷³. A intimação foi facilitada pelas alterações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, quando se estabeleceu que, após duas tentativas, é válida a intimação a qualquer pessoa da família, vizinho ou portaria¹⁷⁴.

O prazo para purgação da mora é de 15 dias, acrescido de 30 dias para os casos de financiamento habitacional. O pagamento devido inclui, além das prestações em atraso, todas as demais que vencerem entre a intimação e o efetivo pagamento, juros pendentes, encargos

¹⁷² Apesar do agente financeiro possuir a propriedade, cabe ao morador-devedor o pagamento dos impostos, inclusive do IPTU.

¹⁷³ Observe que se trata de intimação por Oficial de Registro de Imóveis, *não* havendo interferência do poder judiciário para a execução: “A intimação far-se-á pessoalmente ao fiduciante, ou ao seu representante legal ou ao procurador regularmente constituído, podendo ser promovida, por solicitação do oficial do Registro de Imóveis, por oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, ou pelo correio, com aviso de recebimento.” (BRASIL, 1997).

¹⁷⁴ Martins (2010) falava da estratégia dos endividados em “desaparecerem” frente à expectativa de cobrança, entretanto, a lei já se adaptou a esse movimento: “§ 3o-A. Quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado houver procurado o intimando em seu domicílio ou residência sem o encontrar, deverá, havendo suspeita motivada de ocultação, intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar, aplicando-se subsidiariamente o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) § 3o-B. Nos condomínios edilícios ou outras espécies de conjuntos imobiliários com controle de acesso, a intimação de que trata o § 3o-A poderá ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)” (BRASIL, 1997).

contratuais e legais, tributos, contribuições condominiais bem como das despesas de cobrança e intimação.

Expirado o prazo sem purgação da mora, o contrato de alienação fiduciária é extinto e a propriedade é consolidada em nome do credor. Não há necessidade de nenhum processo judicial, tudo é feito de forma extrajudicial, via Oficial de Registro de Imóveis, por procedimentos puramente administrativos. A partir desse momento, não é mais possível realizar o pagamento das parcelas em atraso, pois o contrato é automaticamente extinto. Desse momento em diante, o devedor terá apenas o *direito de preferência* no arremate de seu imóvel nos leilões.

4.2.2.1 Primeira e segunda praça. O direito de preferência: a dívida cada vez maior

*Falhei de novo a prestação da casa...
Mas, pela minha contabilidade,
pagando ou não, a gente sempre atrasa
Veja: o preço do cafofo era três
Três milhas já paguei, quer que comprove?
Olha os recibos: cem contos por mês
E agora inda me faltam pagar nove
Com nove fora juros, dividendo,
mais correção, taxa e ziriguidum,
se eu pago os nove que inda estou devendo,
vou acabar devendo oitenta e um...
Que matemática filha da puta!*

Gota d'água, peça de Chico Buarque

Caso o mutuário não pague os valores em aberto, o imóvel vai à leilão, com o objetivo de liquidá-lo para fazer frente aos compromissos financeiros que ele garantia. O credor deve realizar o primeiro leilão do imóvel¹⁷⁵ em até 30 dias após a consolidação da propriedade em seu nome. O preço mínimo do imóvel no primeiro leilão é o valor indicado no contrato ou o valor da base de cálculo do Impostos de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o que for maior. Caso não ocorra a venda, um segundo leilão deve ser realizado em até 15 dias.

¹⁷⁵ Os imóveis são leiloados pelos agentes financeiros por edital aberto junto a algum leiloeiro, que deve ter previamente um cadastro na junta comercial do seu estado. Os editais reúnem diferentes imóveis, de diversas faixas de preço e não discriminam se o imóvel é ou não fruto de política pública de moradia.

O preço mínimo de venda na segunda praça é igual ao valor da dívida, das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais. Constituem “dívida e despesas”, segundo a Lei nº 9.514/97:

- dívida: o saldo devedor da operação de alienação fiduciária, na data do leilão, nele incluídos os juros convencionais, as penalidades e os demais encargos contratuais;
- despesas: a soma das importâncias correspondentes aos encargos, custas de intimação e gastos necessários à realização do público leilão, nestas compreendidas as relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro.

Da averbação da propriedade em nome do credor até o segundo leilão, o morador-devedor não pode mais pagar as parcelas em atraso, mas pode exercer o *direito de preferência*, estabelecido pela Lei nº 13.465/17. O morador-devedor que teve o contrato extinto pode

adquirir o imóvel por preço correspondente ao valor da dívida, somado aos encargos e despesas de que trata o § 2º deste artigo, aos valores correspondentes ao imposto sobre transmissão inter vivos e ao laudêmio, se for o caso, pagos para efeito de consolidação da propriedade fiduciária no patrimônio do credor fiduciário, e às despesas inerentes ao procedimento de cobrança e leilão, incumbindo, também, ao devedor fiduciante o pagamento dos encargos tributários e despesas exigíveis para a nova aquisição do imóvel, de que trata este parágrafo, inclusive custas e emolumentos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) (BRASIL, 1997).

Portanto, a dívida, originalmente composta apenas pelas parcelas em atraso, a cada etapa vai ganhando um novo elemento. As custas de cobrança, e mesmo o ITBI pago pelo banco para consolidar a propriedade em seu nome, devem ser restituídos pelo devedor caso este queira exercer seu “direito” de preferência.

Após venda em leilão, o devedor tem o direito de receber do credor a diferença, caso exista, entre o valor do arremate e o valor das dívidas, despesas e encargos já mencionados. Esse valor, qual seja, já compreende a *indenização pelas benfeitorias*¹⁷⁶ que o morador-devedor eventualmente tenha realizado no imóvel. Caso o imóvel não seja arrematado em nenhuma das duas praças, a dívida é extinta e o morador-devedor não recebe nenhuma restituição pelos valores pagos. Nesse caso, o imóvel é incorporado ao patrimônio do banco e vai para venda direta pelo próprio banco ou por empresas especializadas na gestão da carteira de imóveis dos bancos.

¹⁷⁶ A avaliação do imóvel dado em garantia é feita no momento e nas condições de compra. Durante o tempo de uso, caso o imóvel tenha valorizado ou sido melhorado, por reformas, pintura, troca de pisos, colocação de gesso, instalação de box ou armários embutidos etc, seu preço de mercado aumentou, mas não altera seu valor de avaliação para fins de leilão. Não à toa, segundo o relato do Oficial de Justiça entrevistado, box de vidro são um dos elementos comumente destruídos pelos mutuários despejados.

Não há impedimento à execução da garantia mesmo com o *adimplemento substancial*, ou seja, nos casos nos quais o devedor já tenha pago mais de 90% da dívida¹⁷⁷. Nesse caso, caso o imóvel chegue à segunda praça, poderia ser arrematado por *preço vil*, inferior a 50% do valor de avaliação. Esta situação específica poderia levar à invalidação do arremate¹⁷⁸.

A partir dos relatos coletados nas entrevistas, é pouco comum o arremate do imóvel no primeiro leilão, pois seu valor mínimo é muito próximo ao valor de mercado. Como a aquisição de imóvel em leilão (i) Impõe um risco, pois não há visitas prévias ao imóvel e, portanto, não se sabe seu estado de conservação; e (ii) Pode demandar eventuais custos para imissão da posse, os compradores esperam arrematá-lo por um valor abaixo do valor de mercado para que o “negócio” se torne lucrativo. Assim, os arremates são mais frequentes em segunda praça, pela redução do valor de lance mínimo ao total da dívida. O valor do arremate, que depende de diversos fatores que fogem ao controle do devedor, é que determina o saldo que lhe será restituído por todo o investimento já realizado no imóvel.

Caso tenha sido arrematado, o comprador pode optar pelo pagamento à vista ou por contratar um novo financiamento junto ao banco, observadas as exigências comuns, inclusive prevendo a utilização do FGTS como parte do pagamento. O *funding* coletivo dos trabalhadores têm aqui uma função de contribuir com a liquidez do mercado secundário do bem e de auxiliar a efetivação da retomada do imóvel pelo banco. Neste circuito, o mesmo imóvel passa a ser objeto de um novo contrato de alienação fiduciária¹⁷⁹.

4.2.2.2 Taxa de ocupação: a penalidade sobre a ocupação residual. O despejo.

Durante todo esse processo, é comum que o imóvel esteja ocupado, seja pelo morador-devedor, ou por um terceiro¹⁸⁰. Após a venda do imóvel, o novo proprietário entra com um pedido de *reintegração de posse*, caso o morador atual seja o próprio morador-devedor, ou com uma *ação de despejo*, caso o imóvel esteja ocupado por terceiros (CHALHUB, 2019). A *imissão na posse* é o primeiro envolvimento do judiciário na execução. A posse em favor do adquirente, porém, é concedida de forma liminar, em até 60 dias.

¹⁷⁷ “Em decisão proferida em 22/02/2017, a 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça decidiu, por 6 votos a 2, que a tese do adimplemento substancial não pode ser aplicada nos casos de alienação fiduciária, podendo o credor-fiduciário promover a ação de busca e apreensão do bem alienado (REsp 1.622.555).” (CHALHUB, 2019, p. 399).

¹⁷⁸ “A situação pode dar causa a conflito, com eventual invalidação da arrematação, nos termos do parágrafo único do art. 891 e do inciso I, § Iº, do art. 903 do Código de Processo Civil.” (CHALHUB, 2019, p. 315).

¹⁷⁹ Imóveis do segmento de mercado do MCMV após arremate podem ser objeto de um novo financiamento, porém, não mais pelas regras do programa.

¹⁸⁰ Há relatos de locatários, ou mesmo de moradores que adquiriram a propriedade por contrato informal, que ocupam o imóvel sem saber do processo de execução em curso.

Na *imissão na posse*, o juiz pode conceder uma ordem de arrombamento, para garantia da desocupação caso o morador não esteja presente. O Oficial de Justiça é o encarregado de fazer valer a reintegração de posse, com o eventual auxílio da Polícia Militar, enquanto o Depositário Judicial fará a mudança e a guarda judicial dos móveis, caso o morador não tenha um destino para seus bens no dia da desocupação.

Caso o morador permaneça no imóvel após a consolidação da propriedade pelo agente financeiro, este deverá ao credor e/ou ao novo proprietário uma *taxa de ocupação* de 1% do valor de imóvel, por mês, até a imissão na posse. Este valor é elevado quando comparado à rentabilidade média do aluguel, que era de 0,41% a.m. em setembro de 2021¹⁸¹. Essa foi outra alteração trazida pela Lei nº 13.465/2017 visando dar ainda mais *agilidade e segurança* a este *mercado*. Desse modo, a lei penaliza a ocupação residual e visa, assim, reduzir os custos do execução da garantia ao incentivar maior velocidade na desocupação.

Dentro desse mesmo período em que deve uma *taxa de ocupação*, a Lei nº 10.931/2004 já previa que o devedor fiduciário era responsável, no período compreendido entre a consolidação da propriedade pelo credor e a imissão na posse, pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam ou venham a recair sobre o imóvel¹⁸².

Portanto, além de perder o imóvel e, eventualmente, não ter nenhum valor a receber em restituição, apesar dos investimentos e melhorias porventura realizadas, o morador, agora expropriado, ainda deve uma espécie de “aluguel” referente a ocupação de seu imóvel durante o processo de execução extrajudicial, além das taxas e impostos.

Segundo relato dos entrevistados, outro caminho usual para a obtenção da posse após a compra do imóvel ocupado é por meio de um acordo, direto e informal, com o atual ocupante. É comum o pagamento de certa quantia ao morador, além de apoio na mudança, de forma a eliminar a necessidade de um pedido ao judiciário, reduzindo custos de transação e agilizando a desocupação.

4.2.3 A execução da garantia: o segmento social do PMCMV

No segmento de mercado, os contratos entre os beneficiários do PMCMV e o agente financeiro (Caixa ou BB) são similares às demais modalidades de crédito imobiliário oferecidas

¹⁸¹ O *rental yield* de setembro de 2021 era de 4,88% a.a. e de 0,41% a.m. segundo o Índice FipeZap.

¹⁸² Se devido, integra o valor mínimo do segundo leilão.

pelos bancos. O segmento de mercado do PMCMV, portanto, já está disciplinado pelo conjunto de regulamentações gerais dos contratos de alienação fiduciária de bens imóveis. O que é normatizado em lei específica são os rumos dos imóveis do segmento social.

De interesse social, os imóveis da Faixa 1 foram altamente subsidiados e não constituem um financiamento tradicional. Os beneficiários são responsáveis por cerca de 10% do preço do imóvel, valor que foi parcelado sem juros, portanto, não oneroso. Além disso, a CEF apenas administra os contratos e o risco de crédito está com os credores, ou seja, os fundos de origem dos recursos, FAR e FDS (CEF, 2020). Como será detalhado adiante, apesar de contarem com garantia fiduciária, ainda nenhum imóvel do segmento social do programa foi retomado¹⁸³.

Como são imóveis voltados para a baixa renda, executar a garantia do segmento social significaria promover o despejo de famílias em situação de grande vulnerabilidade, o que representaria um elevado custo político que não foi, até então, assumido por nenhum chefe do executivo federal. Apesar disso, o tema vem sendo cada vez mais detalhado. A lei que criou o PMCMV¹⁸⁴ foi sofrendo alterações que disciplinaram a forma da execução da garantia do segmento social, com destaque para as leis nº 12.424, de 16 de junho de 2011; lei nº 12.693, de 24 de julho de 2012; lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e a Medida Provisória nº 996, de 2020.

A lei nº 13.465/2017 fez alterações tanto na lei do PMCMV quanto na do SFI. A mesma lei que introduziu o direito de preferência disciplinou formas diversas de notificação do devedor, estabeleceu novas diretrizes para o preço mínimo do primeiro leilão, criou a taxa de ocupação, incluiu o artigo¹⁸⁵ que disciplinou a validade dos procedimentos de cobrança da lei do SFI para o PMCMV e estabeleceu a validade da cobrança da taxa de ocupação também para imóveis do programa.

¹⁸³ Até outubro de 2020.

¹⁸⁴ Para a redação desta tese, usei a versão de outubro de 2020 das leis.

¹⁸⁵ Art 26-A da Lei nº 9.514/1997: “Os procedimentos de cobrança, purgação de mora e consolidação da propriedade fiduciária relativos às operações de financiamento habitacional, inclusive as operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sujeitam-se às normas especiais estabelecidas neste artigo. § 1º A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1º do art. 26 desta Lei. § 2º Até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor fiduciante pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas de que trata o inciso II do § 3º do art. 27, hipótese em que convalescerá o contrato de alienação fiduciária.”

O artigo 7º da 11.977/09 foi sendo detalhado ao longo dos anos¹⁸⁶, com destaque para os artigos 7º-B e 7º C, que tratam de imóveis no âmbito do FAR. Um atraso maior que noventa dias, bem como a venda ou cessão do imóvel ou sua utilização para finalidades diversas da moradia do beneficiário acarretam o *vencimento antecipado da dívida*. Vencida antecipadamente a dívida, o credor fiduciário pode executá-la extrajudicialmente, de acordo com os prazos previstos na lei do SFI.

Uma vez notificado por oficial de registro de imóveis, o beneficiário deve satisfazer à integralidade da dívida, que compreende também a *devolução da subvenção recebida*, acrescida de correção monetária¹⁸⁷. Sem pagamento, o imóvel é consolidado em nome do FAR, a quem compete editar, por regulamento próprio, o procedimento administrativo para a execução da garantia.

As regras de intimação para os imóveis do segmento social são as mesmas do caso geral, no qual, em caso de “suspeita motivada de ocultação”, pode ser realizada por correio, a qualquer membro da família, vizinho ou funcionário da portaria. E a legislação sobre o tema continua avançando, já que a MP nº 996 de 2020, que criou o programa Casa Verde e Amarela, incluiu mais itens nesse artigo sétimo da lei nº 11.977/09.

O novo artigo 7º-D¹⁸⁸ deixa claro que imóveis do Faixa 1 ainda não entregues aos beneficiários que tenham sido, de alguma forma, ocupados por terceiros, podem contar com o auxílio de força policial para restituição da posse. A mesma MP explicitou, no artigo 7º-E¹⁸⁹

¹⁸⁶ Um quadro com as alterações do artigo 7º da lei 11.977/09 está disponível no anexo.

¹⁸⁷ “Art. 7º-C. Vencida antecipadamente a dívida, o FAR, na condição de credor fiduciário, munido de certidão comprobatória de processo administrativo que ateste a ocorrência de uma das hipóteses previstas no art. 7º-B desta Lei, deverá requerer, ao oficial do registro de imóveis competente, que intime o beneficiário, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, para satisfazer, no prazo previsto no § 1º do art. 26 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a integralidade da dívida, compreendendo a devolução da subvenção devidamente corrigida nos termos do art. 7º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)” (BRASIL, 2009).

¹⁸⁸ “Art. 7º-D Para garantia da posse legítima dos empreendimentos produzidos pelo FAR ou pelo FDS ainda não alienados aos beneficiários finais que venham a sofrer turbação ou esbulho poderão ser empregados atos de defesa ou de desforço diretos, inclusive por meio do auxílio de força policial. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)

§ 1º O auxílio de força policial a que se refere o caput poderá estar previsto no instrumento firmado ou em outro que venha a ser estabelecido entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)

§ 2º Os atos de defesa ou de desforço não poderão ir além do indispensável à manutenção ou restituição da posse e deverão ocorrer no prazo máximo de cinco dias, contado da data de ciência do ato de turbação ou de esbulho. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)” (BRASIL, 2009).

¹⁸⁹ “Art. 7º-E O disposto nos art. 7º-A, art. 7º-B e art. 7º-C também se aplicam aos empreendimentos executados com recursos provenientes do FDS. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)” (BRASIL, 2009).

que esse conjunto de normativas valem não apenas para imóveis do FAR, como também para o FDS.

O conjunto de imóveis do Faixa 1 são de propriedade do FAR e do FDS até a plena quitação pelos mutuários. A inadimplência do segmento social se dá com o atraso no pagamento das prestações, que, apesar de não onerosas e da sua pequena contribuição em relação ao total do imóvel (quase integralmente subsidiado), pode acarretar o despejo, segundo legislação vigente. De maneira distinta ao segmento de mercado, a execução da garantia não levaria, necessariamente, o imóvel à leilão, que está dispensado segundo a legislação vigente. Os imóveis dos beneficiários inadimplentes, que foram quase inteiramente subsidiados, poderiam ser destinados a outras famílias, seguindo os mesmos critérios de renda para alocação de famílias no Faixa 1 do Programa¹⁹⁰.

Como trata-se de um credor público (FAR e FDS), regido por leis próprias e não atrelado às normas de Basiléia, como a CEF e o BB, agentes operadores do segmento de mercado, a decisão de acionar os dispositivos para a execução da garantia no Faixa 1 cabe inteiramente à União. A decisão política de efetivar os despejos no segmento social ainda não ocorreu, até porque os elevados custos de transação, além dos custos político, para realizar a “troca” entre beneficiários na mesma faixa de renda talvez não justifiquem a ação. Do mesmo modo, caso a escolha seja pela venda em leilão, para uma dúvida sobre a existência de um mercado para aquisição desse parque construído. De qualquer forma, o arcabouço legal já está montado e vem sendo “aperfeiçoado” nos últimos anos.

¹⁹⁰ Entretanto, na minuta do contrato do segmento social, disponível no anexo, reforça que é discricionária a escolha entre o leilão ou sua dispensa.

4.3 Endividamento, inadimplência, execução e retomadas: análise de dados

<p><i>Tô devendo, à dona Maria da quitanda Tá ruim pra mim, chego até passar de banda Pra dona Maria não me ver Quando ela me vê, se zanga</i></p> <p><i>Quando chego mais a frente Bato de frente, com seu Manuel do botequim Que me cobra uma pinga e um torresmo Que tá no prego há mais de um mês Sem contar também eu tô devendo O aluguel do português</i></p>	<p><i>Sem um qualquer é duro de se virar Eu envergo mas não quebro Amanhã vai melhorar Eu vou a luta e aturo os lamentos da Joana Que não faz feira há semanas E suplica ao menino Jesus</i></p> <p><i>Diz que o homem do gás não perdoa A Light vai cortar a luz Mas eu tô legal numa boa Lá vou eu carregando essa cruz</i></p>	<p><i>Tá ruim mas tá bom eu tenho fé Que a vida vai melhorar Oi, segura as pontas seu Zé Eu devo mais quero pagar</i></p> <p><i>Dezessete e cinquenta de leite e pão, na padaria Vinte pratos que o Jorge bicheiro emprestou, lá na tendinha O carnê da televisão que pifou, na garantia Uma vela a minha mulher acendeu de sete dias Eu devo mas quero pagar</i></p>
--	---	---

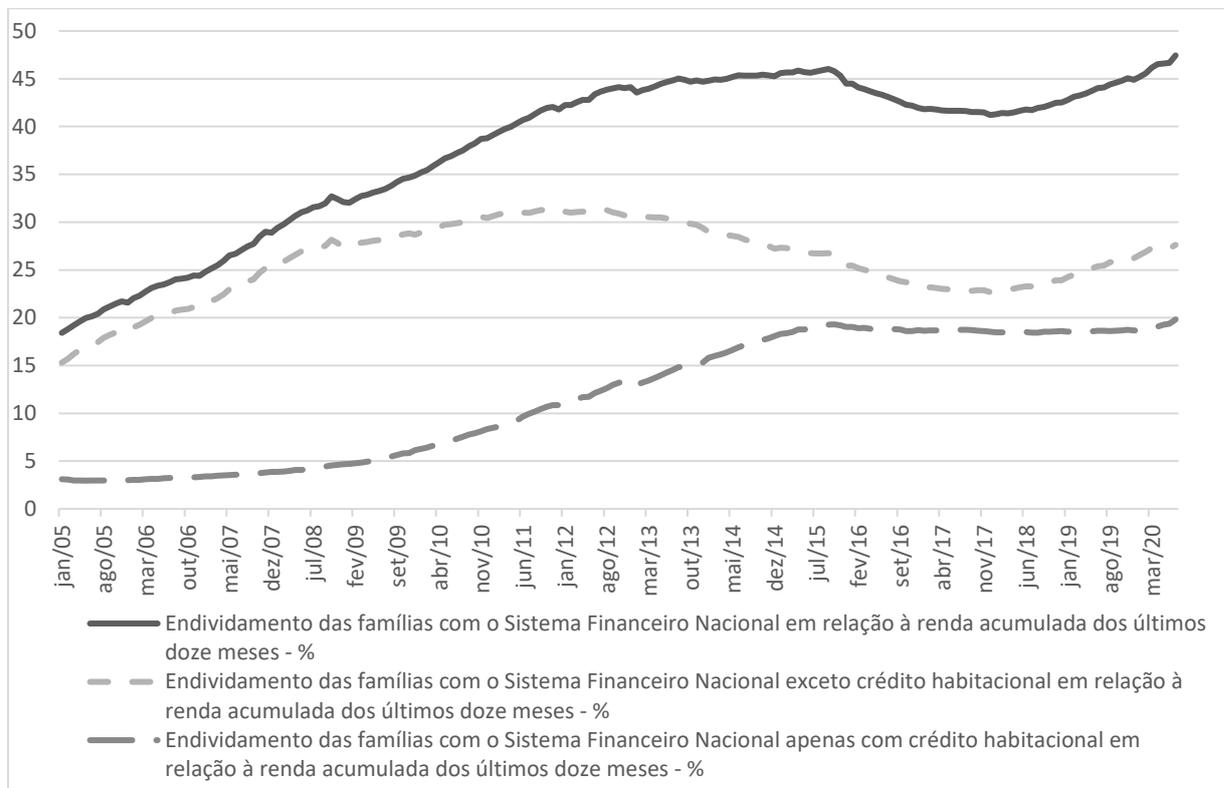
“Tá ruim, mas tá bom”, Zeca Pagodinho

A análise dos dados disponíveis de endividamento, inadimplência e execuções de garantia será feita em duas seções, esta primeira, dedicada ao conjunto do crédito, e a próxima, que detalha os rumos dos imóveis do PMCMV. O endividamento e o comprometimento da renda com o crédito habitacional cresceram a partir de 2009, indicando a importância do Programa para o aumento do passivo das famílias brasileiras.

Dois séries disponibilizadas pelo Banco Central apresentam as consequências do aumento do crédito para o orçamento das famílias. Enquanto os dados de endividamento permitem uma visão de estoque, já que mostram a relação entre o estoque de dívida das famílias e sua renda acumulada nos últimos doze meses, os dados de comprometimento de renda observam o fluxo, uma vez que revelam quanto da renda mensal é destinada ao pagamento de juros e amortização de dívidas junto ao Sistema Financeiro Nacional (SFN)¹⁹¹.

¹⁹¹ Comprometimento de renda é a “relação entre o valor correspondente aos pagamentos esperados para o serviço da dívida com o Sistema Financeiro Nacional e a renda mensal das famílias, em média móvel trimestral, ajustado sazonalmente” (BACEN, 2020). Já o endividamento é a “relação entre o valor atual das dívidas das famílias com o Sistema Financeiro Nacional e a renda das famílias acumulada nos últimos doze meses” (BACEN, 2020).

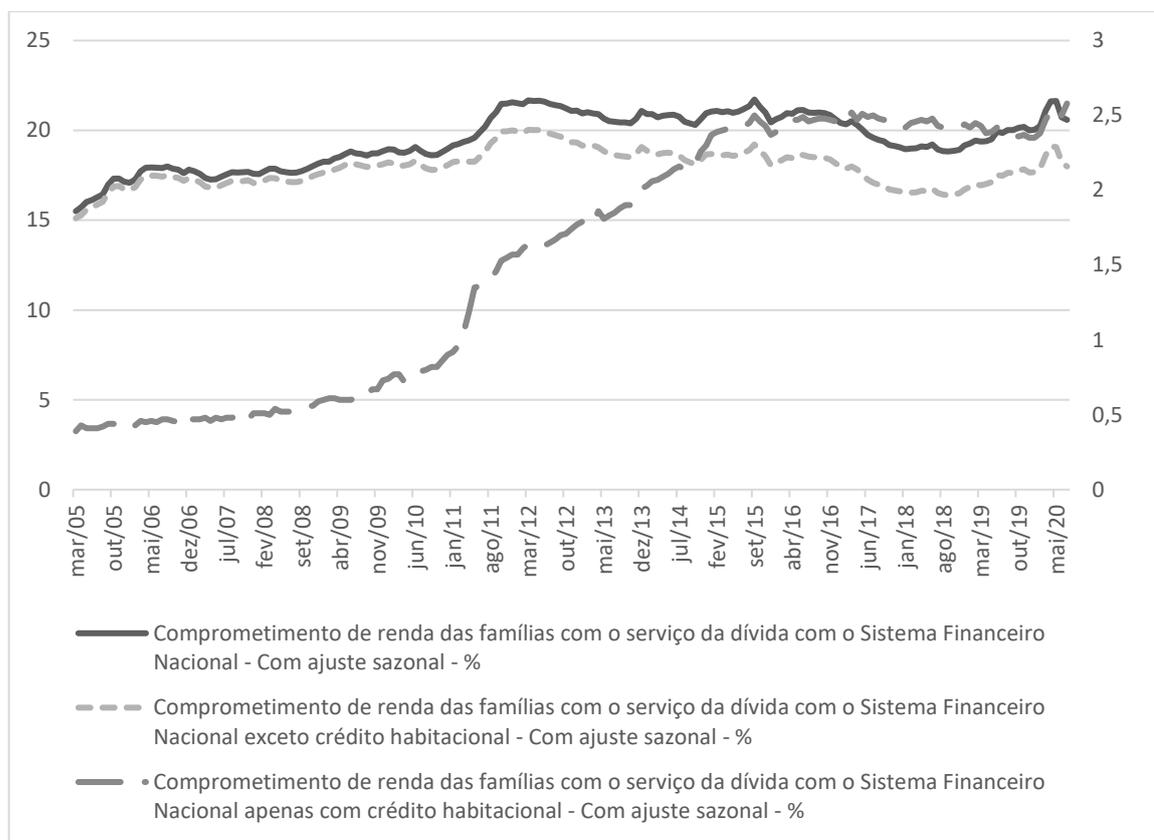
Gráfico 4.3-1 - Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional em relação à renda acumulada dos últimos doze meses, em porcentagem¹⁹²



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central. Elaboração própria.

¹⁹² O endividamento com habitação foi calculado pela diferença das séries 19882 e 20400.

Gráfico 4.3-2 - Comprometimento da renda das famílias com o serviço da dívida com o Sistema Financeiro Nacional, de 2005 a 2020 ¹⁹³



Obs: Dados do comprometimento *apenas com habitação* estão representados no eixo secundário.

Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central. Elaboração própria.

O endividamento total das famílias brasileiras passou de 18% em janeiro de 2005 para mais de 46% em setembro de 2015, quando recuou e voltou a crescer a partir de meados de 2017. Destaca-se o endividamento com habitação, que assistiu uma trajetória crescente após o lançamento do PMCMV, quando deixou de oscilar de 3 a 5%, entre 2005 e maio de 2009, e se estabilizou em torno de 18% após o final de 2015.

Mantido o estoque de dívida, se reduzida a renda acumulada, o percentual de endividamento tenderia a crescer, o que não se verificou nos últimos anos. O estancamento no endividamento habitacional pode ser consequência do aumento de execuções de garantia que, ao extinguir os contratos, acabam com a condição de inadimplente da família, eliminando o

¹⁹³ O comprometimento apenas com habitação foi calculado pela diferença entre as séries 19881 e 20399.

estoque de dívida. Porém, para verificar tal hipótese, seria necessário um maior nível de abertura dos dados, não disponíveis quando da realização desta pesquisa.

O comprometimento da renda mensal médio com crédito para habitação passou de menos de 0,5% em 2005 para quase 2,5% nos primeiros meses de 2020, um aumento de cinco vezes. O crescimento do comprometimento de renda aconteceu especialmente a partir de 2009, como é possível verificar no gráfico. É ainda, porém, parcela pequena do comprometimento total da renda mensal com o serviço de dívidas, que passou de 15,5% para mais de 20% na série¹⁹⁴.

O comprometimento da renda das famílias com a habitação é cerca de 2,5% dos quase 20% comprometidos com o serviço de dívida (Gráfico 4.3 1). Já em termos de estoque, o crédito imobiliário representa cerca de 20% dos quase 50% do endividamento das famílias em relação à renda acumulada dos últimos doze meses (Gráfico 4.3 2). Essa diferença pode encontrar justificativa pois o primeiro, comprometimento da renda, é uma medida de fluxo, mensal, e compara o peso da prestação em relação ao rendimento mensal. Já o endividamento é uma medida entre o estoque total da dívida e a renda anual¹⁹⁵.

Dado o elevado valor do imóvel, o crédito habitacional ocupa parcela importante do estoque total de endividamento das famílias, 20% de quase 50% em março de 2020. Porém, em termos de fluxo, as prestações do imóvel concorrem com o comprometimento da renda com o pagamento de outras dívidas, que podem ser menores em valores totais (não tão elevadas quando o preço de um imóvel), mas com parcelas que, somadas, comprometem parcela importante da renda mensal (dos 20% de comprometimento mensal da renda com endividamento, apenas cerca de 2,5% da renda era comprometida com crédito habitacional em março de 2020)¹⁹⁶.

¹⁹⁴ O dado é uma média nacional, ou seja, o estoque de dívida das famílias brasileiras cresceu mais que a sua renda média. Porém, o comprometimento daquelas famílias que efetivamente possuem contratos ativos é maior que o comprometimento médio, já que este é calculado pela renda de todas as famílias, endividadas ou não.

¹⁹⁵ Em um exemplo simplificado e hipotético, uma prestação de R\$ 1.000,00 compromete 33,3% de uma renda mensal de R\$ 3.000,00 (comprometimento de renda de 33%). Caso a dívida do mutuário – para o qual ele paga uma prestação de R\$ 1.000,00 – seja de R\$ 150.000,00, o valor total da sua dívida corresponde à 4,16 vezes sua renda anual. Os dados do Bacen, apresentados acima, correspondem à média das famílias brasileiras. Portanto, caso fosse possível medir o endividamento e o comprometimento de renda *apenas* das famílias que, efetivamente, possuem uma dívida, os percentuais seriam bem mais elevados.

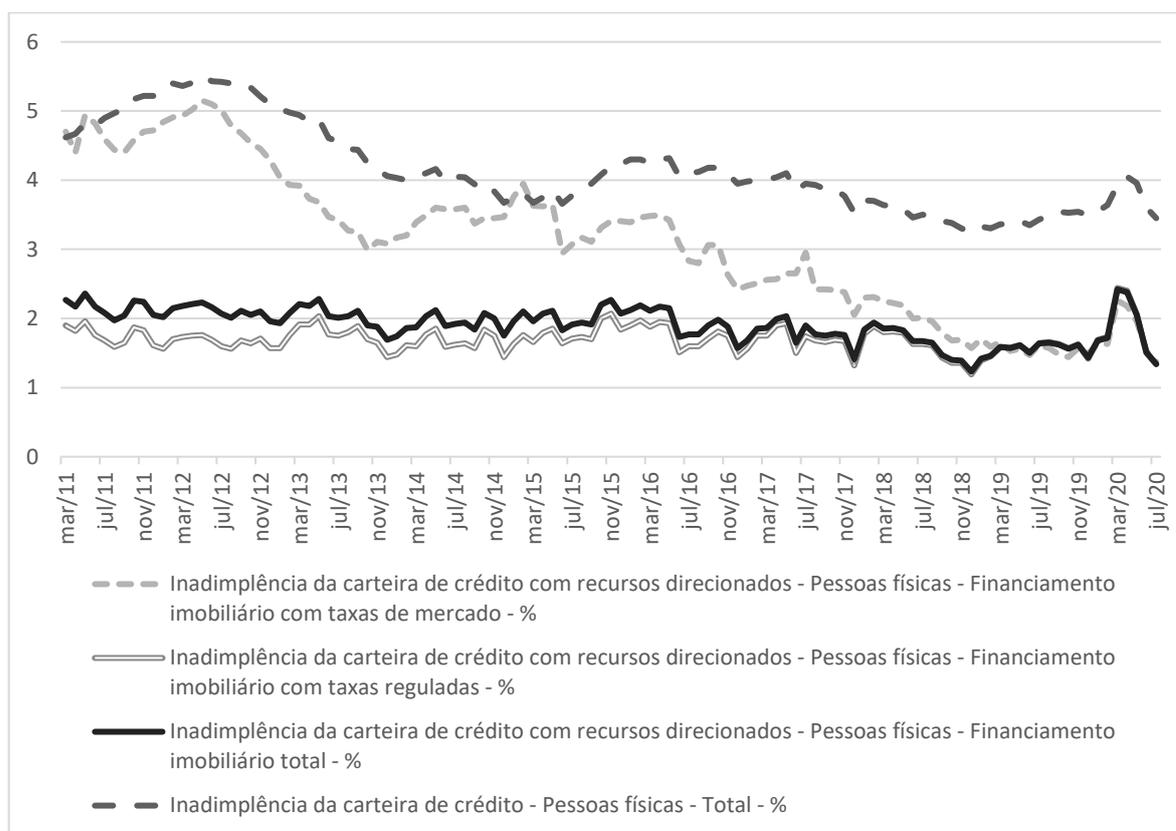
¹⁹⁶ Assim, prestações de carro, crédito estudantil, consignados e outras modalidades de crédito comprometem muito mais a renda média dos brasileiros. Porém, em estoque, a dívida imobiliária ocupa porcentagem substancial dado o elevado valor unitário do bem.

No gráfico a seguir são apresentadas as taxas de inadimplência do financiamento imobiliário de 2011 a 2020, desagregadas por taxas de mercado e taxas reguladas¹⁹⁷. Os percentuais da carteira de crédito imobiliário total ficaram sempre abaixo da carteira de crédito total à pessoa física. Analisada isoladamente, a baixa inadimplência poderia indicar o sucesso do crédito imobiliário brasileiro.

A análise conjunta dos registros de execuções imobiliárias e de avanço do estoque de BNDU pelos bancos, apresentados mais adiante, sugerem, porém, que a manutenção da inadimplência do crédito imobiliário em um baixo patamar é artificial. O cálculo da inadimplência reflete a proporção de contratos em atraso sobre a quantidade total de empréstimos concedidos. Como a legislação permite a execução da garantia após três meses de inadimplência, os contratos em atraso são rapidamente extintos, impedindo o acúmulo de contratos podres no balanço dos bancos.

¹⁹⁷ Financiamentos com taxas reguladas: “Refere-se aos financiamentos com destinação específica, vinculados à comprovação da aplicação dos recursos voltados para a produção e investimento de médio e longo prazos, tendo como fonte de recursos parte das captações de depósitos à vista e de caderneta de poupança, e fundos e programas públicos” (BACEN, 2020).

Gráfico 4.3-3 - Inadimplência do financiamento imobiliário, de 2011 a 2020



Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central. Elaboração própria.

Artificialmente baixa pelo grande número de despejos que a alienação fiduciária provoca, as taxas de inadimplência do financiamento imobiliário estiveram bem abaixo da carteira de crédito total para pessoas físicas. O crédito imobiliário com taxas reguladas predomina em volume, assim, seu comportamento influencia o movimento do crédito imobiliário total. Já a carteira de taxa de mercado apresentou, na série, grande queda da inadimplência, aproximando-se do comportamento do crédito a taxas reguladas¹⁹⁸.

A redução da inadimplência é apresentada como um dos maiores logros da garantia fiduciária. A defesa do mercado imobiliário em prol da alienação fiduciária pode ser constatada na tabela abaixo, onde são apresentadas as taxas de inadimplência em contratos hipotecários, que giram em torno de 30 a 40%, e em contratos de alienação, sempre abaixo de 1,4%.

¹⁹⁸ Como pode ser visto no gráfico 4.3-3, a inadimplência do financiamento imobiliário com taxas de mercado se aproxima do comportamento da inadimplência das modalidades com taxas reguladas, fenômeno que poderia ser melhor estudado com uma maior abertura dos dados.

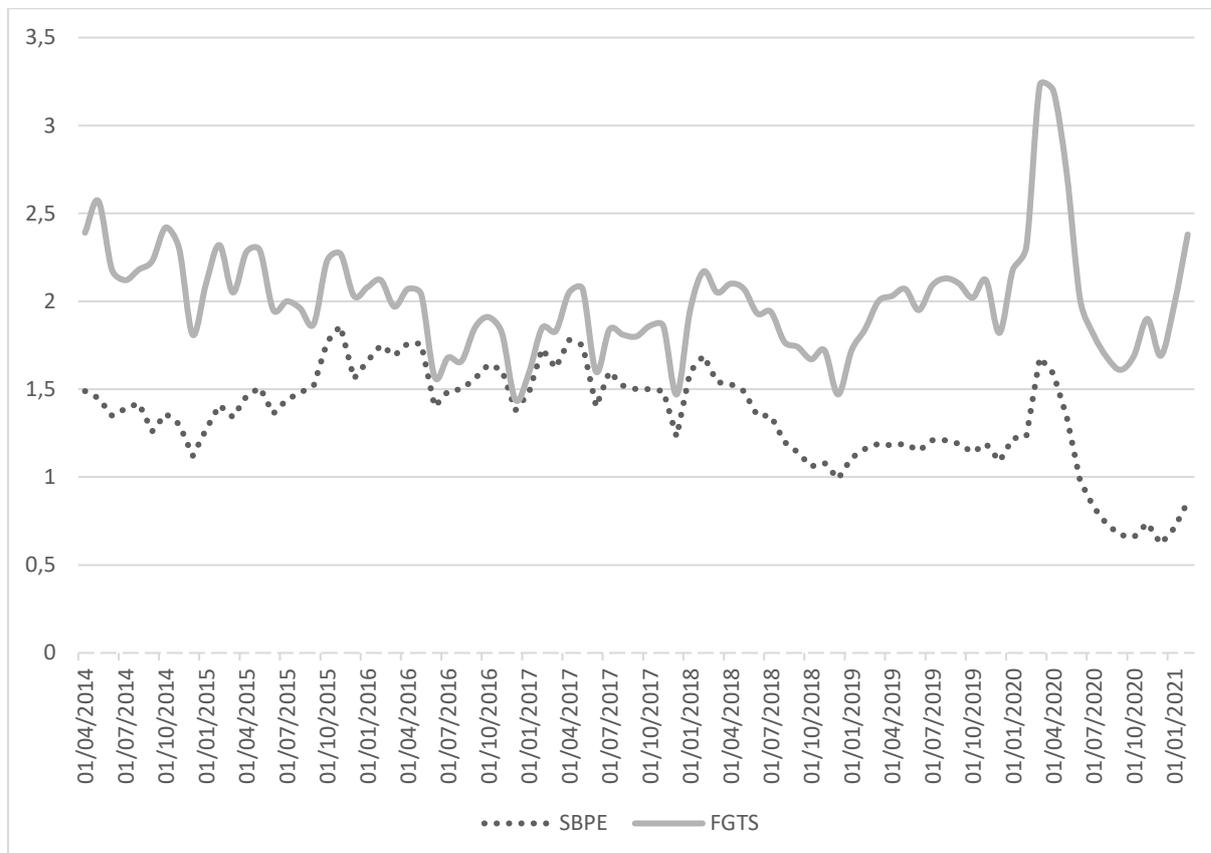
Tabela 4.3-1 Inadimplência das carteiras de alienação fiduciária e de hipoteca, em porcentagem

Ano	Alienação fiduciária	Hipoteca
2009	1,2	36
2010	1,2	38,3
2011	1,4	34,3
2012	1,3	36,8
2013	1,4	37,1
2014	1,4	33,3
2015	1,4	29,3

Fonte: (ABECIP apud CHALHUB, 2015).

Nos gráficos a seguir apresenta-se a taxa de inadimplência desagregada entre os contratos do SFH e, na sequência, o gráfico da mediana da próxima parcela a vencer em cada um destes segmentos. O papel social do FGTS no financiamento da moradia fica claro nos baixos valores das parcelas em comparação ao SBPE, quase três vezes maiores, indicando que o valor médio do financiamento habitacional no FGTS é menor. No entanto, independente da faixa de renda ou do valor da parcela, a inadimplência entre as modalidades de crédito sob garantia fiduciária apresenta taxas muito semelhantes, de forma a corroborar a hipótese de que o cenário de redução dos contratos em atraso se dê pela agilidade na execução da garantia, que extingue os contratos com débitos superiores a 90 dias, e não por diferenças no perfil social do mutuário.

Gráfico 4.3-4 - Inadimplência¹⁹⁹ do crédito imobiliário, desagregada em SBPE e FGTS, entre 2014 e 2021²⁰⁰

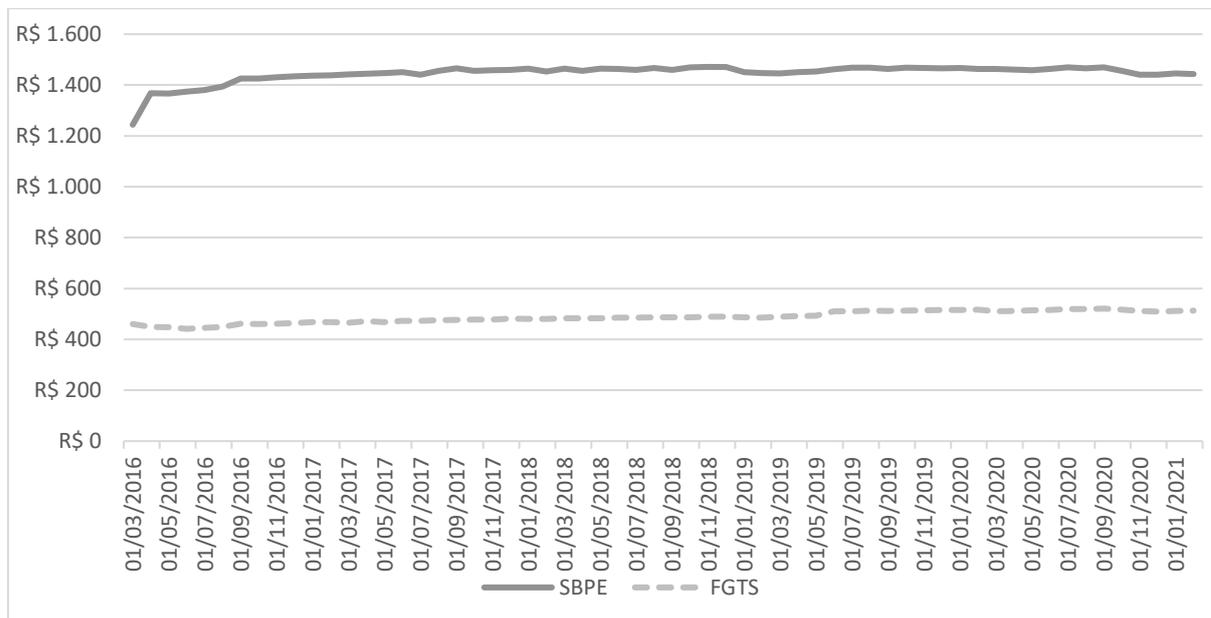


Fonte: Estatísticas do Mercado Imobiliário do Banco Central. Elaboração própria.

¹⁹⁹ Segundo as notas metodológicas do Bacen, inadimplência é o “percentual de operações com ao menos uma parcela vencida acima de 90 dias ponderado pelo valor da carteira ativa. Toda a operação - parcelas vencidas e a vencer - é considerada inadimplente se há parcelas atrasadas acima de 90 dias. Carteira ativa é o somatório dos valores a vencer e vencidos.”

²⁰⁰ Segundo resposta por e-mail do Bacen à questionamento da autora, a série chamada “SFH” pela instituição inclui apenas os financiamentos com origem no SBPE, nomenclatura já ajustada no gráfico da tese.

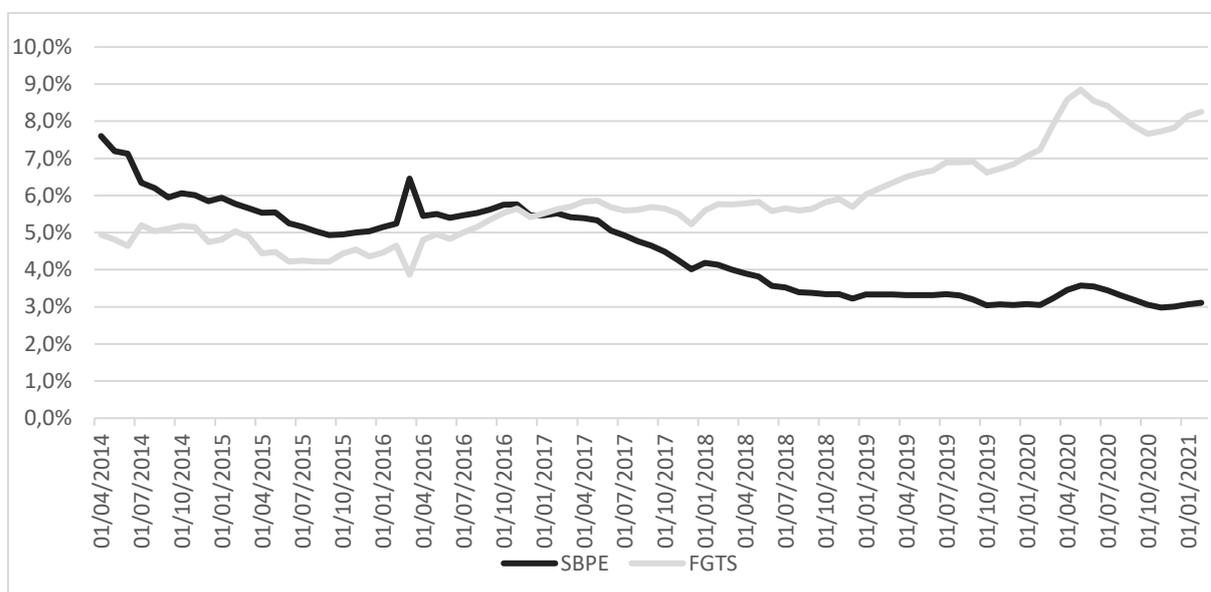
Gráfico 4.3-5 - Valor da próxima parcela²⁰¹, desagregada entre SBPE e FGTS, entre 2014 e 2021



Fonte: Estatísticas do Mercado Imobiliário do Banco Central. Elaboração própria.

²⁰¹ Mediana do valor da próxima parcela. Mediana é o ponto que divide uma série em dois, assim, por exemplo, 50% dos contratos do FGTS em 2021 têm a próxima parcela com valor menor à R\$500,00, e 50% maior.

Gráfico 4.3-6 - – Porcentagem de ativos problemáticos sobre a carteira total, de 2014 a 2021



Fonte: Estatísticas do Mercado Imobiliário do Banco Central. Elaboração própria.

A proporção de ativos problemáticos²⁰² sobre o conjunto da carteira de crédito é maior entre as operações do FGTS que, como visto, são as de maior alcance social. Ainda assim, os percentuais de inadimplência se mantêm baixos, indicando, a princípio, que a execução da garantia se aplica sem consideração a nenhum aspecto social. Alavancado sob a justificativa de resolver o déficit habitacional, concedido a partir da análise pelo enquadramento à critérios de renda, apenas o momento da oferta de crédito foi pensado de forma a compreender especificidades sociais.

Entretanto, a concessão do crédito não é o fim de uma política de financiamento habitacional, ao contrário, é apenas o começo. A gestão dos passivos e das garantias, assim como a atenção sobre as condições coletivas e pessoais de adimplência do conjunto de custos da moradia formal são tão ou mais importantes que a formulação de critérios de emprego e renda para a concessão de taxas de juros reduzidas.

Dado o longo prazo de amortização dos passivos imobiliários, que podem chegar a até trinta e cinco anos, e considerando as instabilidades macroeconômicas de uma economia

²⁰² Segundo o Bacen, ativos problemáticos são “as operações de crédito em atraso há mais de 90 dias, as operações de crédito reestruturadas que estejam no período de cura de doze meses e as demais operações de crédito classificadas pelas instituições financeiras entre os níveis de risco "E" e "H" da Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999 (BACEN, 2021)”

subdesenvolvida – como elevada dependência externa, flutuações do produto, do emprego e da renda – a concessão do crédito às famílias sob garantia fiduciária, sem apoio público à adimplência em períodos excepcionais, coloca em grande risco a consolidação da propriedade imobiliárias pelas famílias²⁰³.

Apesar dos números indicarem um grande avanço na incorporação de imóveis pelos bancos, vigora no imaginário popular que a propriedade da casa é amplamente protegida por lei. Como o instrumento da hipoteca, predominante até os anos 2000, contava com uma série de garantias e jurisprudências em favor do mutuário, é relativamente comum que as famílias acreditem que seu imóvel estará protegido em períodos de crise e inadimplência. Como visto, porém, os devedores em atraso podem ser surpreendidos pela consolidação rápida do seu imóvel após as cartas de cobrança²⁰⁴.

Além disso, novas modalidades de crédito atreladas à garantia imobiliária têm se difundido no país. O *home equity* permite empréstimos a taxas mais baixas que a média de mercado pois mantém o imóvel como garantia dentro do estatuto da alienação fiduciária. Alienado ao credor, o processo de retomada e despejo do *home equity* frente à inadimplência é semelhante ao do crédito imobiliário²⁰⁵.

A inadimplência do crédito imobiliário da CEF, banco responsável pela maior parte do crédito imobiliário no país, não difere das médias do mercado²⁰⁶, oscilando entre 1 e 2,5% entre 2008 até o começo de 2020. Segundo dados extraídos dos demonstrativos financeiros do banco, organizados na tabela abaixo, a inadimplência do crédito habitacional da CEF é a segunda menor do banco, atrás apenas do crédito para infraestrutura. A inadimplência do crédito livre para pessoas físicas é, em média, quase três vezes superior que o crédito imobiliário. Como discutido, isso não parece ser consequência apenas de um maior zelo em relação à adimplência com as parcelas do financiamento da casa própria, mas revela a efetividade da aplicação da execução da garantia fiduciária.

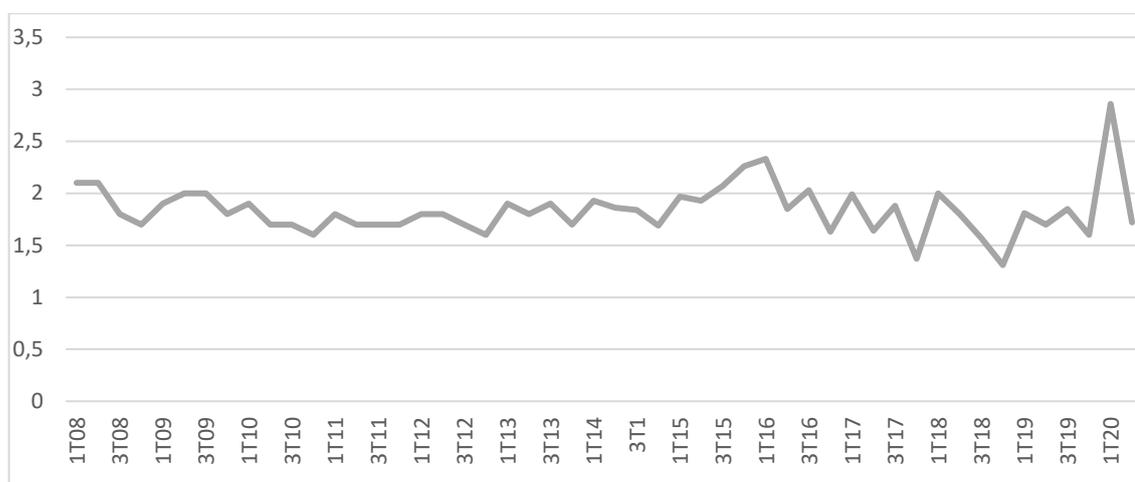
²⁰³ O acompanhamento público das amortizações e das retomadas de imóveis é muito importante, especialmente com a crise econômica e sanitária da Covid-19, que ampliou a vulnerabilidade econômica.

²⁰⁴ A realização de entrevistas, em um trabalho sociológico sobre o comportamento das famílias brasileiras frente à inadimplência imobiliária e o despejo, seria de grande contribuição ao estudo da gestão do passivo imobiliário.

²⁰⁵ A hipoteca reversa, cuja discussão para sua aplicação no país avança, também é uma modalidade que aprofundaria a relação entre mercado financeiro e a propriedade das famílias.

²⁰⁶ O que também se explica pela elevada participação da CEF no crédito imobiliário, cujos números influenciam a média global.

Gráfico 4.3-7 - Inadimplência da carteira de crédito habitacional da Caixa Econômica, de 2008 a 2020



Fonte: Relatórios de Análise do Desempenho da CEF, trimestrais, de 2008 a 2020. Elaboração própria.

Tabela 4.3-2 - Indicadores de inadimplência da carteira de crédito da Caixa Econômica, 2017 a 2020

Modalidade	1T17	2T17	3T17	4T17	1T18	2T18	3T18
Inadimplência Total (atrasos > 90 dias)	2,83	2,51	2,72	2,25	2,9	2,5	2,44
Livres Pessoas Físicas	5,75	5,55	5,42	5,18	5,4	5,34	5,24
Livres Pessoas Jurídicas	4,71	4,61	5,7	5,16	6,57	5,66	5,6
Habitação*	1,99	1,64	1,88	1,37	2	1,8	1,57
Infraestrutura	0,28	0,27	0,21	0,11	1,05	0,11	1,25
Rural	-	2,77	4,78	-	-	2,57	3,29
Modalidade	4T18	1T19	2T19	3T19	2T19	1T20	2T20
Inadimplência Total (atrasos > 90 dias)	2,18	2,47	2,46	2,38	2,17	3,14	2,48
Livres Pessoas Físicas	5,37	5,04	4,96	5,28	5,27	5,89	6,19
Livres Pessoas Jurídicas	5,93	5,4	5,37	5,26	4,59	5,45	5,05
Habitação*	1,31	1,81	1,7	1,85	1,6	2,86	1,72
Infraestrutura	0,87	1,21	2,08	0,51	0,53	0,55	1,62
Rural	2,37	2,7	2,51	4,38	3,62	3,78	2,05

* Considera operações de financiamento para aquisição de material de construção.

Fonte: Relatórios de Análise do Desempenho da CEF, trimestrais, de 2017 a 2020. Elaboração própria.

A seguir serão apresentados dados organizados pela FIPE com base nos Cartórios de Registro de Imóveis, que permite acompanhar os registros de alienações, execuções e consolidações. Apesar de trazer números interessantes, as séries, além de relativamente curtas, nem sempre têm o grau de desagregação desejado. Pela tabela abaixo é possível comparar os

novos Registros de Alienação Fiduciária do crédito imobiliário em geral²⁰⁷ com os números de Execuções Extrajudiciais Iniciadas e as Consolidações²⁰⁸ de imóveis pelos credores para o estado de São Paulo²⁰⁹. Os novos Registros têm um patamar relativamente constante, entre cerca de 170 a 212 mil por ano. Porém, as execuções e consolidações têm um padrão pró-cíclico.

O número anual de execuções iniciadas cresceu até 2018, com destaque para o período entre 2016 e 2018, quando os valores se mantiveram muito elevados. Nesses três anos, o número de execuções foi de cerca 60% da quantidade de novos contratos. O número de consolidações em 2016 é o maior da série, 8.310, o que representa, em média, que 8,2% das execuções iniciadas resultaram em consolidação²¹⁰.

Em toda a série, das 582.598 execuções iniciadas em São Paulo, 35.527 imóveis foram consolidados, o que representa 6,1%. Portanto, em 93,9% dos casos, ocorreu pagamento, renegociação da dívida ou venda prévia²¹¹ (antes da consolidação). Esse número, ainda que restrito ao estado de São Paulo, mostra o potencial explosivo das consolidações²¹², aumentando a carteira de imóveis em posse dos bancos²¹³.

²⁰⁷ Esses registros correspondem não apenas ao financiamento decorrente da aquisição de um novo imóvel, de qualquer modalidade, não necessariamente apenas para moradia, mas também de modalidades de Home Equity (empréstimos com garantia imobiliária).

²⁰⁸ Como já apresentado, a execução da garantia tem início após três meses de inadimplência. Sem o pagamento dos valores em atraso, o imóvel é levado a leilão e, caso não seja arrematado, a propriedade é consolidada em nome do credor.

²⁰⁹ Apresenta-se o dado para o estado de São Paulo por restrições da pesquisa da FIPE, com base em dados do Registro de Imóveis. A série é nova e ainda está em expansão.

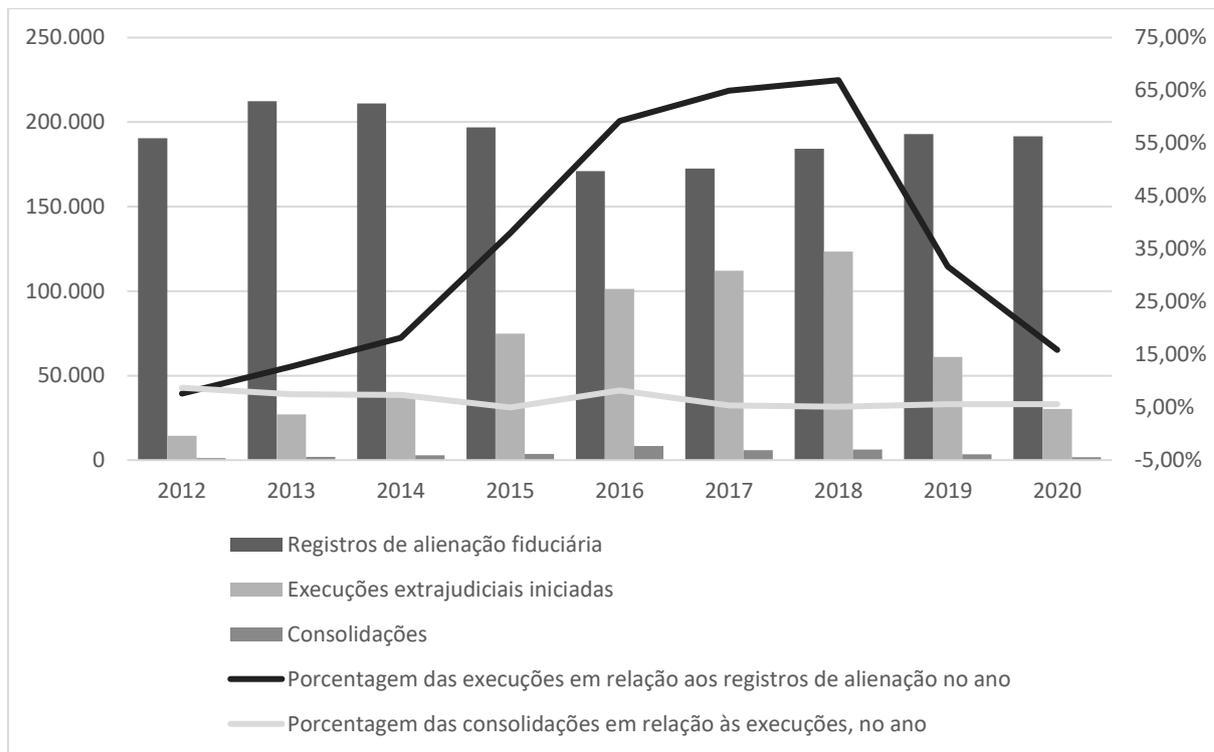
²¹⁰ Trata-se de uma estimativa média, já que as consolidações de um ano podem ser frutos de execuções iniciadas em anos anteriores.

²¹¹ Como por leilão ou exercício do direito de preferência.

²¹² Incorporação do imóvel ao balanço dos bancos.

²¹³ É de fundamental importância acompanhar os números de execução da garantia após a pandemia de Covid-19, de forma a identificar a necessidade de medidas emergenciais para os mutuários em momentos de crise.

Gráfico 4.3-8 - Registros de alienação fiduciária, execuções extrajudiciais iniciadas e consolidações no estado de São Paulo, de 2012 a 2020*



*Dados de 2020 referentes aos últimos 12 meses encerrados em junho.

Fonte: FIPE, com base em Dados do Registro de Imóveis do Brasil.

Tabela 4.3-3 - Registros de alienação fiduciária, execuções extrajudiciais iniciadas e consolidações no estado de São Paulo, de 2012 a 2020*

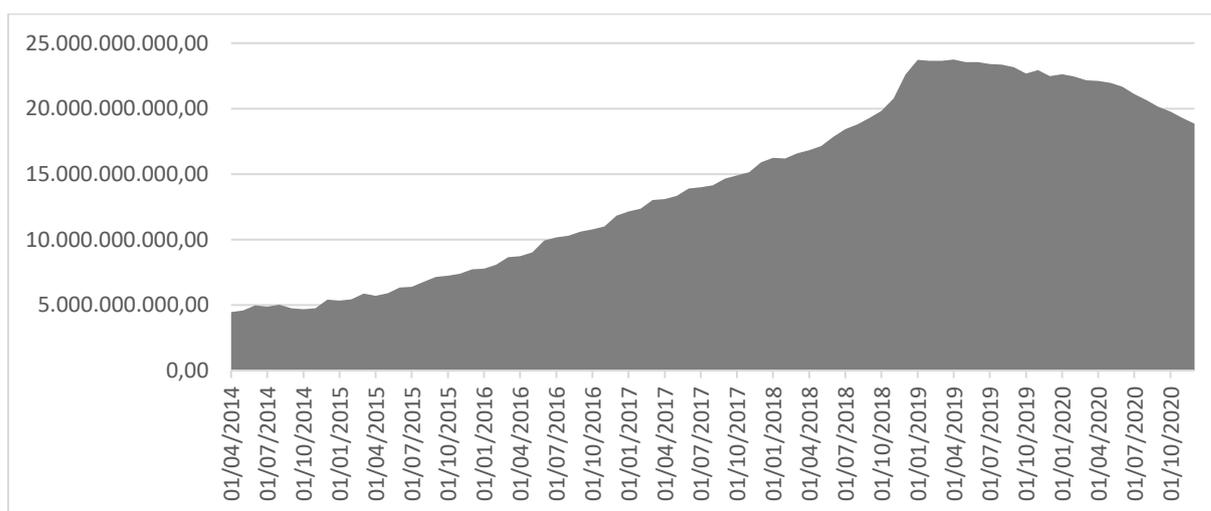
Ano	Registros de alienação fiduciária	Execuções extrajudiciais iniciadas	Consolidações	Varição anual registros de alienação	Varição anual execuções	Varição anual consolidações
2012	190.508	14.477	1.259	-	-	-
2013	212.279	26.989	2.009	11,4%	86,4%	59,6%
2014	211.009	38.322	2.813	-0,6%	42,0%	40,0%
2015	196.803	74.799	3.726	-6,7%	95,2%	32,5%
2016	171.027	101.262	8.310	-13,1%	35,4%	123,0%
2017	172.463	112.048	5.997	0,8%	10,7%	-27,8%
2018	184.263	123.359	6.320	6,8%	10,1%	5,4%
2019	192.859	60.997	3.396	4,7%	-50,6%	-46,3%
2020	191.573	30.345	1.697	-0,7%	-50,3%	-50,0%
Total	1.722.784	582.598	35.527			

*Dados de 2020 referentes aos últimos 12 meses encerrados em junho.

Fonte: Elaboração própria, com base em FIPE e Dados do Registro de Imóveis do Brasil.

Como visto, os últimos anos foram de crescente consolidação de imóveis pelos bancos, o que fica expresso no acúmulo de Bens Não de Uso Próprio (BNDU) nos seus Balanços²¹⁴. Esse número refere-se apenas aos imóveis que *ainda* estão com os bancos, excluídos aqueles arrematados ou vendidos. Como a alienação extingue os contratos inadimplente após a ágil execução da garantia, a análise do montante de BNDU acumulado com os agentes financeiros, bem como os números de execuções de garantia, são termômetros muito mais adequados do que a inadimplência para a análise das condições de pagamento dos mutuários.

Gráfico 4.3-9 - Bens de Não Uso Próprio (BNDU) das operações de crédito destinadas à construção, reforma, ampliação e aquisição de unidades residenciais e comerciais²¹⁵



Fonte: Estatísticas do Mercado Imobiliário, Bacen.

O acúmulo de imóveis consolidados não é desejável para os agentes financeiros devido aos elevados custos de carregamento desses imóveis, como condomínio e impostos, bem

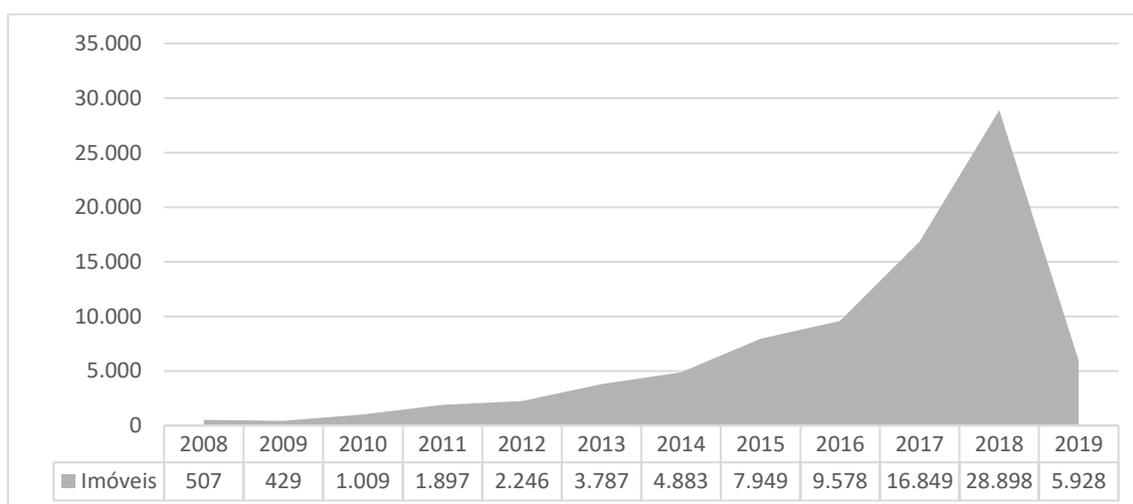
²¹⁴ Em 2018, a CGU realizou o Relatório de Avaliação de número 201800999, junto ao Bacen, sobre o crédito imobiliário. Um dos temas levantados foi a mensuração do estoque de BNDU. O relatório está disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/>

²¹⁵ Questionado sobre os dados de BNDU desagregados por agente financeiro, o Bacen respondeu: “As informações constantes do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeira Nacional (Cosif) estão disponíveis ao público somente até o seu 3º nível em função do sigilo empresarial e comercial envolvido. Assim, fica o Banco Central do Brasil impedido de prestar a informação contábil no nível de detalhamento solicitado pelo requerente.”

como ao custo de oportunidade dos recursos, imobilizados em ativos de não uso. Portanto, aos bancos interessa liquidar o mais rapidamente possível esses ativos. A redução dos estoques de BNDU entre 2019 e 2020, bem como a redução das Consolidações pode ser reflexo dos meses de carência com interrupção de pagamentos permitida durante a pandemia, como também pode indicar uma maior disposição de renegociação das dívidas ou um maior esforço de venda dos imóveis adjudicados.

A quantidade de imóveis levados a leilão extrajudicial pela CEF entre 2008 e 2019 apresentou um forte crescimento, indicando as consequências da utilização da política de execução da garantia provocada pela alienação fiduciária. Os saltos entre os anos são velozes e a soma de imóveis retomados até março de 2019 era de 83.960.

Gráfico 4.3-10 - Número de imóveis levados a leilão extrajudicial pela CEF de 2008 a 2019



OBS: Saldo de 2019 até mar/2019.

Fonte: CEF. Elaboração própria.

A baixa inadimplência, os elevados valores de BNDU e o aumento explosivo das Execuções efetuadas mostram que a Caixa tem aplicado bem o instrumento da alienação. Cabe indagar, como será discutido em detalhes na próxima seção, a consequência das políticas de crédito e subsídio dos anos 2000 à luz dos impactos da utilização da alienação como garantia. A propriedade imobiliária foi prometida às famílias, em troca de um financiamento oneroso de longo prazo: quantas pessoas terminarão o longo período de amortização realmente proprietárias?

4.3.1 Inadimplência e execução da garantia no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Políticas públicas de financiamento de longo prazo para a aquisição da casa própria têm sido recorrentes na história brasileira e entender os problemas enfrentados pelos mutuários durante a amortização da dívida é um tema essencial para o estudo da política habitacional. Esta seção é dedicada à análise da inadimplência, das execuções e retomadas do PMCMV, nos segmentos social e de mercado, sob gestão da CEF²¹⁶. Dada a relevância política e econômica do Programa, lançado como uma política social, desagregamos sua análise do conjunto do crédito imobiliário, apresentados no ponto anterior.

A inadimplência do PMCMV apresenta um padrão distinto entre o segmento social e o segmento de mercado, como é possível observar pelos dados abaixo. A inadimplência do Faixa 1 foi crescendo ao longo da existência do Programa e acumulava, em 2018 e 2019, cerca de 43% dos contratos ativos com mais de três parcelas em atraso. O percentual de inadimplência dos contratos do Faixa 1 – FDS é menor que os contratos Faixa 1 – FAR, este último concentra, porém, a grande maioria dos contratos.

Tabela 4.3.1-1 - Número de contratos ativos e inadimplência no Faixa 1, por FAR e FDS, entre 2010 e 2019

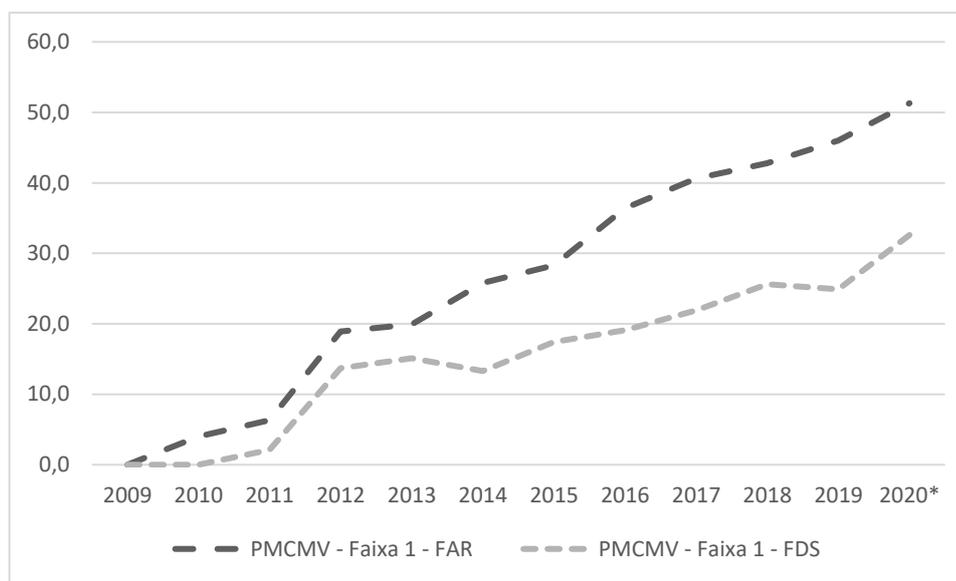
Posição	Faixa 1 - FAR			Faixa 1 - FDS				Total (FAR + FDS)		
	Contratos Ativos	Inadimplente acima de 90 dias	Inadimplente acima de 90 dias %	Contratos Ativos	De 91 a 360 dias	Acima de 360 dias	Inadimplente acima de 90 dias %	Contratos Ativos	Inadimplente acima de 90 dias	Inadimplente acima de 90 dias %
dez-20	2.076	83	4,0	-	-	-	-	2.076	83	4,0
dez-11	100.778	6.349	6,3	560	12	0	2,1	101.338	6.361	6,3
dez-12	242.101	45.757	18,9	1.787	213	33	13,8	243.888	46.003	18,9
dez-13	349.431	69.537	19,9	3.042	337	121	15,1	352.473	69.995	19,9
dez-14	497.790	128.430	25,8	4.987	394	269	13,3	502.777	129.093	25,7
dez-15	588.686	166.009	28,2	7.005	739	482	17,4	595.691	167.230	28,1
dez-16	660.036	240.253	36,4	9.373	988	806	19,1	669.409	242.047	36,2
dez-17	828.221	336.258	40,6	13.256	1.656	1.248	21,9	841.477	339.162	40,3

²¹⁶ Os dados deste capítulo foram obtidos via Lei de Acesso à Informação. Devido às inúmeras dificuldades em obtê-los, foi privilegiada a disputa pelo acesso junto à CEF, devido ao volume de contratos. Futuramente, os mesmos dados podem ser requeridos ao BB para uma análise completa do PMCMV. Algumas informações desta seção contemplam o BB, nestes casos será devidamente mencionada a desagregação por agente financeiro.

dez-18	940.553	407.259	43,3	16.121	1.934	2.192	25,6	956.674	411.385	43,0
fev-19	948.544	413.565	43,6	17.166	2.092	2.323	25,7	965.710	417.980	43,3

*OBS: posição até 28/02/2019

Gráfico 4.3.1-1 - Inadimplência do segmento social do PMCMV



Fonte: CEF. Elaboração própria.

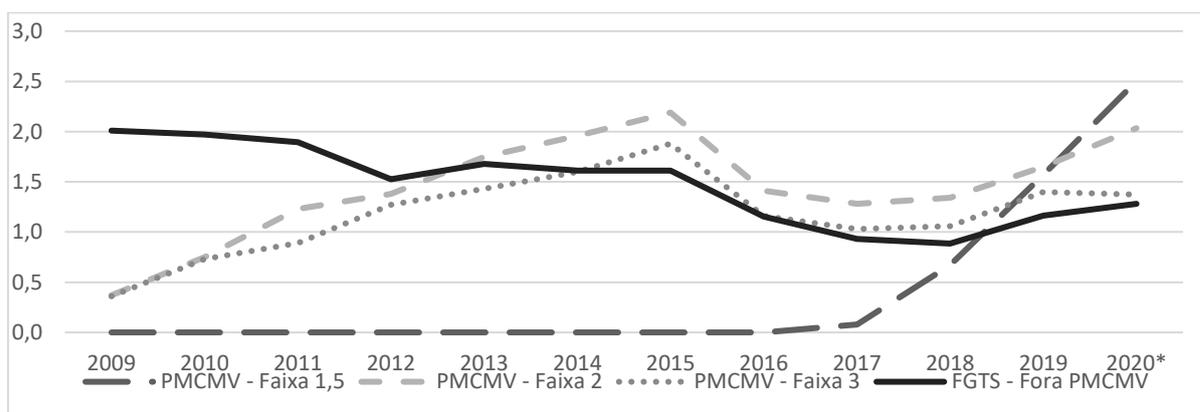
Tabela 4.3.1-2 - Inadimplência do PMCMV e FGTS da CEF, por faixa de renda, de 2009 a 2020

Segmento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
PMCMV - Faixa 1 - FAR	0,0	4,0	6,3	18,9	19,9	25,8	28,3	36,4	40,6	42,8	46,0	51,3
PMCMV - Faixa 1 - FDS	0,0	0,0	2,1	13,7	15,1	13,3	17,4	19,1	21,9	25,6	24,9	32,6
PMCMV - Faixa 1,5	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,1	0,7	1,6	2,5
PMCMV - Faixa 2	0,4	0,8	1,2	1,4	1,8	2,0	2,2	1,4	1,3	1,3	1,7	2,0
PMCMV - Faixa 3	0,4	0,7	0,9	1,3	1,4	1,6	1,9	1,2	1,0	1,1	1,4	1,4
FGTS - Fora PMCMV	2,0	2,0	1,9	1,5	1,7	1,6	1,6	1,2	0,9	0,9	1,2	1,3

* Posição 30/06/2020

Fonte: CEF. Elaboração própria.

Gráfico 4.3.1-2 - Inadimplência do segmento de mercado do PMCMV



Fonte: CEF. Elaboração própria.

Como debatido na seção anterior, a consequência da utilização da garantia fiduciária nos contratos de financiamento imobiliário é a manutenção da inadimplência em patamares artificialmente baixos. O imóvel pode ser facilmente retomado após três meses de atraso, quando começa a constar como inadimplentes. Uma vez executada a garantia, o contrato é extinto – e, seja qual for seu status futuro (após a execução), seja um Bem Não de Uso no ativo do banco, tenha sido leiloadado, ou mesmo recomprado pelo antigo mutuário, o contrato antigo, que constava inadimplente, foi extinto.

Portanto, baixa inadimplência não necessariamente é um bom termômetro das condições de pagamento dos mutuários, já que pode apenas demonstrar a eficácia de um mecanismo criado pelo mercado financeiro para liquidar rapidamente a moradia, de forma a integrá-la, com agilidade e segurança, aos fluxos de acumulação financeira. A análise comparativa entre o segmento de mercado e o segmento social do PMCMV reforça essa hipótese.

A inadimplência no Faixa 1 é crescente pois até agora não houve nenhuma retomada de imóveis²¹⁷. Assim, contratos de beneficiários inadimplentes se acumulam ao longo dos anos, já que os novos inadimplentes se somam aos antigos. Isso, porém, não acontece com o segmento de mercado, cujo risco de crédito e gestão dos contratos está com a Caixa Econômica e o Banco do Brasil. Enquanto agentes financeiros, estes executam a garantia para reduzir os custos de provisionamento e honrar os compromissos junto aos *fudings*.

²¹⁷ Até outubro de 2020.

O que é possível observar é que ocorre inadimplência no PMCMV²¹⁸, já acumulada em mais da metade contratos do segmento social do FAR. A inadimplência do segmento de mercado está alinhada às taxas do conjunto do crédito imobiliário, pois, apesar de se tratar de imóveis que foram objeto de uma política social, seu instrumento de garantia está sob as mesmas regulamentações da alienação fiduciária, como qualquer outro contrato.

A retomada dos imóveis parece ser a explicação mais plausível para a baixa inadimplência do Faixa 1,5, 2 e 3. Ainda assim, vale destacar alguns movimentos, de acordo com os dados apresentados até aqui. Até 2012, os contratos do FGTS fora do PMCMV da CEF apresentavam inadimplência superior que o PMCMV. Três anos após seu lançamento, o Faixa 2 começa a ter o maior percentual.

A Faixa 1,5 foi criada em 2015 e logo ganhou destaque entre a inadimplência. Em 2020, é a faixa com maior inadimplência no segmento de mercado, quase duas vezes superior ao conjunto da carteira do FGTS fora do PMCMV. Com o agravamento da crise econômica em 2015, todo o segmento de mercado apresenta inadimplência superior que o restante da carteira de FGTS.

Segundo dados da Caixa, 34,7 mil imóveis do Faixa 2 já foram retomados, o que representa 1,15% do total das contratações da Faixa. No Faixa 3, os 3,1 mil imóveis retomados representam 0,89% do total das contratações. A Faixa 1,5, em seus menos de 5 anos de existência, já retomou 14 unidades, o que representa 0,01% das contratações. Esses números de retomadas escancaram uma fotografia da situação em fevereiro de 2021, do programa lançado em 2009 e que contratou novas unidades até 2020, quando foi substituído pelo Casa Verde Amarela (CVA), que manteve, em grande medida, seu *modus operandi*. Com o correr das mais de três décadas restantes de gestão destes passivos, os percentuais tendem apenas a crescer.

Devido a essa diferença de gestão dos contratos em atraso, a baixa inadimplência do segmento de mercado não parece ser, desse modo, demonstração do sucesso da adimplência pelos seus beneficiários, mas sim expressão da agilidade nas execuções da garantia. A efetivação dos despejos no segmento de mercado faz com que a taxa de inadimplência se mantenha baixa, pois não são acumulados contratos em atraso na carteira do banco.

²¹⁸ Uma análise detalhada dos motivos da inadimplência nos segmentos social e de mercado seria de grande valia para a compreensão da política habitacional brasileira. Os dados, porém, não estavam disponíveis em tal grau de detalhamento quando da elaboração desta tese, valendo a atenção para futuras pesquisas.

Segmentada por faixa de renda do PMCMV, a tabela abaixo apresenta a quantidade de imóveis retomados pela CEF por inadimplência entre 2009 e 2021. As execuções concentraram-se na Faixa 2 do programa, ainda que chame a atenção que, apenas cinco após seu lançamento, 14 unidades do Faixa 1,5 já tenham sido retomadas. Os subsídios totais destes imóveis somam mais de 846 milhões.

Na execução da garantia de imóveis do PMCMV, os subsídios outrora concedidos também são retomados pelos bancos. A partir da realização do leilão e da transferência da propriedade a um novo comprador, o subsídio também é transferido. Assim, recursos fiscais que viabilizaram a contemplação de beneficiários dentro das normas do programa, após o despejo reconcentram-se em prol dos arrematantes, seja qual for sua renda. 83.453 contratos de financiamento imobiliário da CEF tiveram sua garantia executada entre 2009 e 2019, e 37.814 do segmento de mercado do PMCMV, entre 2009 e 2021²¹⁹.

Tabela 4.3.1-3 – Unidades do PMCMV retomadas por execução da garantia (inadimplência) pela CEF e valor total e médio dos subsídios destas unidades, acumulado entre 2009 e 2021

Faixa	Execuções da Garantia	Subsídios (R\$)	Subsídio Médio (R\$)
Faixa 1,5	14 unidades	613,0 mil	43,8 mil
Faixa 2	34,7 mil	846,7 milhões	24,4 mil
Faixa 3	3,1 mil	-	-

OBS: Posição até 08/fev de 2021.

Fonte: CEF. Elaboração própria.

Conforme discutido no capítulo anterior, o Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), que cobriu dois milhões de contratos do segmento de mercado do PMCMV, apresenta uma modalidade de garantia contra perda de renda. No entanto, este fundo tem sido muito pouco utilizado, já que apenas 1.716 mutuários recorreram ao Fundo na modalidade “Restrição Temporária da Capacidade de Pagamento” até 2018, em contraste às mais de 37 mil execuções de garantia. Os beneficiários têm perdido suas casas sem acessarem o benefício que, mesmo

²¹⁹ Os períodos finais de cada dado são distintos pois os dados foram obtidos pela Lei de Acesso à Informação, e cada demanda foi atendida em um momento diferente da pesquisa. Nem todos os dados vieram desagregados anualmente, de forma que comparações precisas entre períodos delimitados muitas vezes ficaram limitadas.

limitado, já que apenas concede um segundo empréstimo ao mutuário inadimplente, seria um recurso para postergar, ainda que por alguns meses, o despejo²²⁰.

Outro fenômeno que tem ganhado destaque no mercado imobiliário brasileiro é o surgimento de um segmento especializado na gestão de imóveis retomados pelos bancos. De forma a garantir maior liquidez às vendas, tanto empresas especializadas na gestão de passivos imobiliários dos bancos, quanto canais especializados na divulgação e popularização do “mercado de leilões” têm crescido.

Este segmento nasce de tendências contracíclicas, uma vez que tem seu potencial de crescimento expandido durante as crises, quando as dificuldades de pagamento são elevadas e, com elas, os despejos, aumentando a disponibilidade de “produto” para este segmento. Este é um novo campo fértil de negócios no país, cuja acumulação vem da despossessão e da captura de fundos públicos de forma indireta, consolidados no imóvel.

Os subsídios do PMCMV incorporados aos imóveis no momento da venda, formulados originalmente para facilitar o acesso das famílias beneficiárias, é transferido ao arrematante. Essa captura, que passa dos 846 milhões em subsídios transferidos aos compradores dos imóveis retomados, também tem um segundo componente de extração de riqueza: a poupança do mutuário consolidada na propriedade.

Como discutido anteriormente, a legislação não garante nenhuma indenização às benfeitorias realizadas no imóvel. Portanto, eventuais melhorias que o mutuário tenha realizado, como reformas, pinturas, instalação de box²²¹, armários embutidos etc, são também transferidas ao agente financeiro e, posteriormente, ao arrematante²²².

O mutuário está passível de sofrer, assim, uma dupla espoliação: a dos juros, mensal, constante e duradoura, que transfere parte da sua renda mensal à remuneração do

²²⁰ Um relatório da CGU realizado em 2015 constatou a baixa adesão dos mutuários à modalidade de Restrição Temporária da Capacidade de Pagamento do FGHab, sugerindo o desconhecimento dos mutuários quanto ao benefício. A discussão está no capítulo 3.

²²¹ Na entrevista com a Oficial de Justiça o box é o primeiro exemplo citado de objeto destruído pelo mutuário que sofre um despejo.

²²² Há um valor de usufruto do imóvel durante os anos de inadimplência. Um novo estudo poderia dimensionar o valor médio referente ao aluguel implícito no usufruto versus a poupança acumulada capturada pelo agente financeiro na execução da garantia.

sistema financeiro²²³; e a patrimonial, resultado da potencial transferência de propriedade, subsídios e melhorias realizadas em seu imóvel ao agente financeiro e ao arrematante.

Na tabela abaixo constam os imóveis provenientes do PMCMV em estoque na CEF, assim como o ano de retomada do imóvel²²⁴. A Caixa possuía, em 28 de outubro de 2020, 13.583 imóveis provenientes do PMCMV, 93,5% deles do Faixa 2. Esse montante não corresponde ao total de imóveis retomados pelo banco, apenas aos que ainda se mantinham em seu balanço na data de apuração.

Dos imóveis cuja garantia foi executada, cerca de 13 mil permaneciam no balanço da CEF em outubro de 2020, disponíveis para venda direta ou passíveis de serem entregues ao setor privado para gestão de sua carteira²²⁵. O estoque de imóveis em balanço é um problema para o agente financeiro, pois além de representar um custo de carregamento (devido aos pagamentos mensais de despesas de condomínio, IPTU etc), também abala os índices de liquidez do banco. Por mais que seja um banco público, a CEF continua sob as normas de Basileia e, portanto, não lhe convém abrigar uma tarefa de gestão imobiliária²²⁶.

Ficam, assim, evidentes as contradições da gestão dos passivos do PMCMV. Alocados com critérios sociais, os financiamentos do segmento de mercado têm aderência completa à regulação da alienação fiduciária, sem nenhuma garantia por se tratar de uma política social. Os números, doze anos após seu lançamento, levantam grande preocupação com o rumo da propriedade desses imóveis. A capacidade de adimplência dos contratos precisa ser acompanhada, ao mesmo tempo que se faz necessária a estruturação de uma política pública que impeça ou minimize a perda de imóveis pelos mutuários.

Com o potencial explosivo de despejos de mutuários do PMCMV, não se desenha apenas um grave problema social, mas também econômico. Com o despejo, a renda do beneficiário investida no imóvel e o subsídio público passam ao arrematante, em um mecanismo de concentração patrimonial. Aqueles que tiveram sua renda abalada e ficaram impossibilitados de manter a adimplência veem sua poupança, bem como o subsídio que lhes fora destinado,

²²³ Aqui representado não apenas na figura do agente financeiro que concedeu o imóvel, mas em todos os atores em torno da securitização das suas dívidas.

²²⁴ O ano refere-se, portanto, ao ano de retomada do imóvel, não ao momento do financiamento.

²²⁵ Como já mencionado, vem crescendo um segmento de mercado que atua na gestão da carteira de ativos imobiliários dos bancos.

²²⁶ A retomada de bens dados em garantia acontece não apenas no crédito imobiliário e se intensifica em período de crise. A imprensa tem noticiado, há alguns anos, o acúmulo de bens de não uso pelos bancos, como em (ISTOÉ, 2016); (O GLOBO, 2019); (CNF, 2019).

capturados pela parcela da população economicamente capaz de arrematar os imóveis. A ineficácia na gestão dos passivos imobiliários das famílias, pode, portanto, caminhar na direção da concentração de renda e riqueza, ao contrário do que foi inicialmente proposto pelas políticas habitacionais.

Tabela 4.3.1-4 - Imóveis em estoque na CEF, por faixa do PMCMV e por ano de ingresso no estoque

Ano	Faixa 1,5	Faixa 2	Faixa 3
2011		1	
2012		22	
2013		57	2
2014		131	2
2015		473	7
2016		1.979	82
2017		2.690	138
2018	3	5.349	350
2019	1	2.003	132
2020		148	13
Total	4	12.853	726

*OBS: dados relativos à 28/outubro/2020

Fonte: CEF via Lei de Acesso à informação.

Na tabela abaixo constam a quantidade de contrato e os valores renegociados pela CEF, por faixa de renda do PMCMV. Foi aberto um novo pedido de acesso à informação com a finalidade de esclarecer o significado da coluna “valor”. Segundo o pedido 18840.000289/2021-73, direcionado à CEF, o campo ‘valor’ faz referência ao montante renegociado, composto pelo valor em atraso e que foi acrescido ao saldo devedor do contrato.

Com isso, é possível mensurar, nesses poucos mais de dez anos, que 785 mil famílias já tiveram problemas em manter seus pagamentos e procuraram a Caixa antes que a garantia fosse executada. Apenas entre os imóveis do Faixa 2, cerca de 28% dos contratos firmados já apresentaram problemas de adimplência em pouco mais de dez anos, cerca de um terço do prazo de amortização.

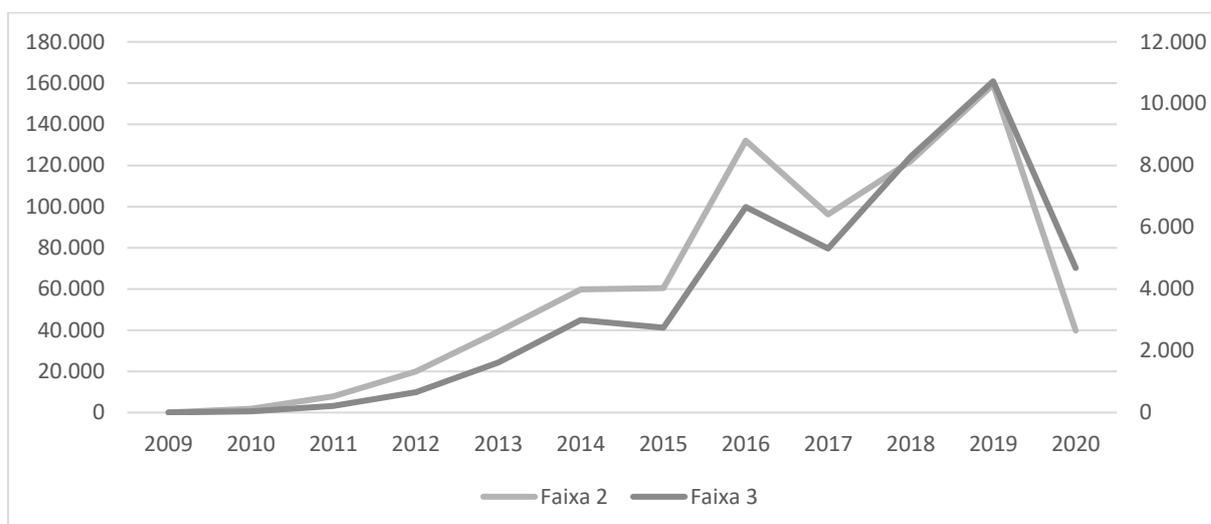
Tabela 4.3.1-5 - Quantidade de contratos e valores renegociados com a CEF, por faixa de renda do PMCMV, de 2009 a 2020

Ano Renegociação	Faixa 1,5			Faixa 2			Faixa 3			Total		
	Qtde (em mil unidades)	Valor Total (em mil R\$)	Valor Médio (em mil R\$)	Qtde (em mil unidades)	Valor Total (em mil R\$)	Valor Médio (em mil R\$)	Qtde (em mil unidades)	Valor Total (em mil R\$)	Valor Médio (em mil R\$)	Qtde (em mil unidades)	Valor Total (em mil R\$)	Valor Médio (em mil R\$)
2009	0,00	0,00	0,00	0,06	21,73	0,36	0,00	4,20	2,10	0,06	25,93	0,42
2010	0,00	0,00	0,00	1,83	1543,91	0,84	0,04	81,88	1,90	1,88	1625,80	0,87
2011	0,00	0,00	0,00	7,89	11613,39	1,47	0,21	742,37	3,50	8,10	12355,76	1,53
2012	0,00	0,00	0,00	20,01	34979,32	1,75	0,66	2239,22	3,39	20,67	37218,54	1,80
2013	0,00	0,00	0,00	39,36	67889,42	1,73	1,62	5386,05	3,33	40,98	73275,48	1,79
2014	0,00	0,00	0,00	59,79	112352,96	1,88	3,00	10425,24	3,48	62,78	122778,19	1,96
2015	0,00	0,00	0,00	60,41	125027,76	2,07	2,75	10091,67	3,67	63,16	135119,43	2,14
2016	0,00	0,00	0,00	132,06	263426,84	2,00	6,65	21967,58	3,30	138,71	285394,42	2,06
2017	0,00	0,00	0,00	96,24	206240,43	2,14	5,31	19427,40	3,66	101,55	225667,83	2,22
2018	0,04	63,66	1,48	122,14	218392,32	1,79	8,28	26758,92	3,23	130,47	245214,90	1,88
2019	1,16	1844,81	1,59	159,22	304625,38	1,91	10,72	34724,83	3,24	171,10	341195,02	1,99
2020	1,06	878,68	0,83	39,87	54160,41	1,36	4,68	7449,50	1,59	45,61	62488,59	1,37
Total Geral	2,26	2787,16	1,23	738,87	1400273,87	1,90	43,94	139298,86	3,17	785,07	1542359,89	1,97

Obs: Posição de 2020 até junho.

Fonte: CEF, via Lei de Acesso à Informação. Elaboração própria.

Gráfico 4.3.1-4.3.1-3 - Renegociações do Faixa 2 e 3, de 2009 a 2020



Obs: Posição de 2020 até julho. Faixa 2 no Eixo Primário e Faixa 3 no Eixo Secundário.

Fonte: CEF, via Lei de Acesso à Informação. Elaboração própria.

Desde o seu lançamento, em todos os anos foram verificadas renegociações de valores em atraso pelos mutuários junto à CEF. No total, foram mais de 785 mil contratos renegociados, com um valor médio em atraso de R\$ 1.965,00. Deste total, 94% das renegociações correspondem à Faixa 2 do programa. O baixo valor em atraso pode ser explicado pela dinâmica regulatória em torno da inadimplência. Como são aceitas tão somente três prestações em atraso antes do início da execução da garantia, não é possível aos mutuários acumularem somas expressivas de débitos em atraso.

Apesar das renegociações concentrarem-se no Faixa 2, pelo gráfico acima é possível observar como o comportamento no tempo é similar no segmento de mercado. Ainda que, no total, tenham sido renegociados 43 mil contratos do Faixa 3 versus 738 mil contratos do segmento de mercado, a sua distribuição semelhante entre os anos corrobora a hipótese dos impactos da conjuntura macroeconômica sobre a capacidade de adimplência dos mutuários.

O estoque atual de contratos ativos da Caixa Econômica do PMCMV pode ser verificado na tabela abaixo. Já foram quitados 13,1% dos imóveis do Faixa 2, 11,1% do Faixa 3, 1,8% do Faixa 1 e 0,2% da Faixa 1,5. Até o final de 2020 tinham sido quitados 452.608, cujos contratos já tiveram a propriedade transferida para o beneficiário, os mais de quatro milhões de contratos que seguem ativos continuam sob as normas de adimplência da alienação

fiduciária e, atualmente, não contam com instrumentos públicos de efetiva proteção contra problemas no curso de amortização²²⁷.

Tabela 4.3.1-6 - Quantidade de contratos ativos e quitados com a CEF até o final de 2020, por faixa de renda do PMCMV

Faixa	Ativo		Quitado		Total
	Qtde	%	Qtde	%	
Faixa 1	1.240.398	98,2	22.106	1,8	1.262.504
Faixa 1,5	150.479	99,8	292	0,2	150.771
Faixa 2	2.600.061	86,9	391.494	13,1	2.991.555
Faixa 3	308.576	88,9	38.716	11,1	347.292
Total	4.299.514	90,5	452.608	9,5	4.752.122

Fonte: CEF, via Lei de Acesso à Informação.

Dos quase dois milhões de imóveis contratados pelo segmento social, apenas 18.630 já tinham sido quitados até dezembro de 2020, o que representa menos de 1%. As modalidades de quitação estão desagregadas na tabela abaixo, que apresenta o segmento social FAR e FDS, identificado também por agente operador. 75% do total das quitadas no Faixa 1 se deram pela cobertura por Morte ou Invalidez Permanente, garantidas pelo próprio Fundo (FAR ou FDS).

Tabela 4.3.1-7 - Imóveis quitados no segmento social do PMCMV

Modalidade	Agente Financeiro	Quantidade de Imóveis Quitados	Quitação por MIP	Quitação antecipada	Total
FAR	CEF	4.250	13.457	2	17.709
FAR	BB	0	335	0	335
FDS	CEF	385	201	0	586

Fonte: CEF, via Lei de Acesso à Informação.

A inadimplência do Programa Minha Casa Minha Vida apresenta um padrão distinto entre segmento social e de mercado. O Faixa 1, como visto, não é um financiamento bancário, mas um subsídio parcelado no tempo, cujo credor é um fundo público, FAR ou FDS. A decisão de retomada do imóvel é, portanto, política, ao contrário do segmento de mercado,

²²⁷ O FGHab, como visto no capítulo 3, além de não cobrir todos os contratos do PMCMV e de ter sido pouco utilizado (proporcionalmente), apenas posterga o problema da inadimplência, pois oferece um segundo empréstimo para o mutuário inadimplente.

refém da estratégia comercial e da regulamentação própria dos agentes financeiros, ainda que representado por bancos públicos.

Não houve nenhuma retomada de imóveis do segmento social; desta forma, os contratos em atraso foram se acumulando ao longo dos anos, o que explica a elevada inadimplência. Ao contrário, no segmento de mercado, como em qualquer carteira de financiamento com alienação fiduciária, a rápida execução da garantia parece ter impedido o acúmulo de contratos em atraso, mantendo baixos os percentuais de inadimplência. Os números são o resultado de uma política de despejos, executada, no caso do PMCMV, por bancos públicos.

A diferença entre as taxas de inadimplência entre o segmento social e de mercado não parece ser resultado, portanto, de qualquer diferença significativa entre o perfil dos beneficiários. A explicação estaria no desenho da política habitacional. Uma vez autorizada e executada pelo governo federal, a retomada de imóveis do Faixa 1, automática e matematicamente, faria com que a inadimplência desta Faixa despencasse, já que os contratos em atraso seriam extintos. Estavam aptos ao despejo, em fevereiro de 2019, 417.980 famílias do segmento social, 43,3% dos contratos ativos. Supondo três pessoas por residência, seriam por volta de 1.253.940 pessoas desabrigadas pela política habitacional.

Após a apresentação dos dados, discutidos à luz da legislação e revisão história do financiamento imobiliário de longo prazo, traçaremos, no próximo ponto, um detalhamento da hipótese da existência de uma dupla espoliação no mercado de despejos brasileiro. Em diálogo com interpretações sobre a não neutralidade do crédito, esta consideração constituirá a penúltima seção desta tese e antecederá, apenas, a apresentação da narrativa dos agentes do despejo.

4.4 A dupla espoliação: encargos financeiros e incorporação patrimonial

*“O Brasil encharcado, palafita?
Seco açude sangrado, chapadão?
Ou será que é uma Avenida Paulista?
Qual a cara da cara da nação?”*

*“A cara do Brasil”,
Celso Viafora e Vicente Moreira Barreto*

Durante as últimas décadas, a chamada democratização do crédito tem gerado disputas em torno do seu significado e das suas consequências para a classe trabalhadora. Para Soederberg²²⁸, localizar o papel do crédito na análise marxista da produção revelaria que o endividamento é uma relação de poder, mobilizada por uma acumulação que ocorre pela captura de renda futura (SOEDERBERG, 2014).

Endividados, os trabalhadores estão submetidos não apenas à exploração primária, localizada na produção, mas também às formas secundárias de exploração que, para Marx, constituem as modificações da renda dos trabalhadores por meio de encargos financeiros. Além da extração de receita em juros e taxas, a exploração secundária intensifica a disciplina sobre o mercado de trabalho, ao aumentar a disposição dos trabalhadores em aceitar piores condições laborais para manter o fluxo de pagamentos devidos (SOEDERBERG, 2014).

Ao mascarar relações de poder e esconder a mola da acumulação pela captura da renda futura, o significado concreto da inclusão cada vez de mais indivíduos ao circuito do crédito²²⁹ deve ser discutido. A inclusão financeira, que abrange progressivamente os mais pobres, alarga, para novas camadas da classe trabalhadora, a inclusão nessa teia de exploração secundária (SOEDERBERG, 2014).

Do outro lado, o endividamento é tratado de forma individualizada pelas famílias, retirando o componente coletivo dos problemas em torno da reprodução social. As finanças pessoais são tema pouco discutido entre amigos ou familiares²³⁰, encobrendo as relações de poder de classe que ajudariam a mascarar o dinheiro e o crédito como neutros:

The individualising, isolating and enigmatic aspects of money (...) can make people feel personally responsible when they do not have enough money to meet rent or mortgage payments, student loan payments, childcare expenses, health care costs and/or groceries bills – to the point where anxiety, fear and helplessness begin to invade and poison their daily lives. The lack of money, which often results in a state of indebtedness, also serves to intensify socioeconomic inequalities while masking the underlying reasons for them. (SOEDERBERG, 2014, p.5).

²²⁸ A agenda de inclusão financeira foi a pedra angular dos projetos de desenvolvimento neoliberais para o Sul global nos últimos anos. O maior acesso ao crédito, porém, não reduziu a pobreza, ao contrário, acentuou a precariedade econômica. Ampliar a oferta de crédito não resolve as inequidades, já que estas são resultado de problemas estruturais (SOEDERBERG, 2014).

²²⁹ Desde os anos 1990, o crédito tem sido usado como estratégia dominante para absorver as tensões da superacumulação, fenômeno chamado de *credit-led accumulation* por Soederberg.

²³⁰ “As Brett Williams (2004: 55) observes: “I know a lot more about my friends’ sex lives than I do about their finances . . . The one thing they will never permit to be known about them, to any friend, the only thing that cannot be discussed, is how much money they have in the bank . . . Therefore, we have no joint knowledge of how we are dealing with the money issues in our lives; each of us faces the problem alone.” (SOEDERBERG, 2014, p.5).

Um dos exemplos da não neutralidade do crédito é a paulatina ampliação dos direitos dos credores. Disciplinadas pelo Estado, crescentes garantias legais permitem a recuperação do principal e dos juros a qualquer custo (SOEDERBERG, 2014). Para o crédito imobiliário brasileiro, o papel ativo do Estado em organizar e garantir leis e proteções aos credores fica claro na análise histórica da regulamentação da alienação fiduciária de bens imóveis, já tratada nesta tese.

O crédito, portanto, não é neutro, mesmo que organizado e distribuído predominantemente por agentes públicos, como no caso brasileiro. As relações de poder que ele mascara saltaram aos olhos nos momentos de crise, quando a execução da garantia ganhou escala, independentemente do caráter social do crédito no momento da sua concessão. Assim, mesmo os imóveis do PMCMV, uma política social, estão assentados sobre uma legislação montada para garantir a segurança jurídica dos credores e da cadeia de securitização.

A análise do papel ativo do Estado brasileiro em prover garantias legais aos credores imobiliários pela substituição do instituto da hipoteca pela alienação fiduciária reforça o argumento de Lavinias (2015) sobre o aprofundamento da financeirização pelas políticas sociais petistas. A financeirização aprofundada por meio da reprodução social é percebida também na política de crédito imobiliário, cuja garantia real do imóvel escancara mecanismos de despossessão.

A análise histórica e teórica, assim como os dados apresentados ao longo deste último capítulo permitem que se levante a hipótese da existência de uma *dupla espoliação*. Entendendo *espoliação*²³¹ como um mecanismo de captura espúria da renda e da propriedade, o mutuário no Brasil está sujeito a uma dupla espoliação. Uma é mensal e efetiva, acontece pela captura da sua renda pelos encargos financeiros, presente e futura; a outra é patrimonial e

²³¹ Kowarick desenvolveu o conceito de espoliação urbana para tratar de extorsões resultantes da vivência nas cidades brasileiras. Nesta tese não pretendemos fazer uma desagregação ou abertura direta do conceito desenvolvido por Kowarick, mas usar do sentido trazido pelo autor para interpretar as disputas em torno da propriedade urbana. Espoliação urbana, para Kowarick: “é somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. Na Grande São Paulo, são inúmeras as manifestações dessa situação espoliativa, que vão desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, isto para não falar da inexistência das áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não pavimentadas e sem iluminação.” (KOWARICK, 2000, p.22).

potencial, está latente, pois, sempre que financiado o imóvel pela alienação fiduciária, bastam três meses de atraso para que se efetive o despejo.

Ao realizar o pagamento mensal de sua prestação, o mutuário remunera o credor e toda a cadeia de papéis securitizados que, eventualmente, tenham sido criados com sua dívida. Caso venha a perder o imóvel, toda a poupança acumulada na forma daquela propriedade é transferida ao credor, sem adequadas indenizações por melhorias ou garantia de recuperação pelos pagamentos já feitos.

Uma das espoliações, portanto, é de captura de renda, a outra, patrimonial, pela incorporação da propriedade. Ambas atuam concentrando renda e riqueza e acontecem em qualquer imóvel atualmente financiado pelo SFH, inclusive os do PMCMV. No caso específico do Faixa 1,5 e 2 há ainda um agravante: por tratar-se de imóvel que foi objeto de subsídios públicos diretos, uma vez leiloadado, não apenas a propriedade do mutuário é transferida, mas também o *subsídio*. Há, portanto, uma captura indireta de fundo público por agentes privados, alheios aos critérios de enquadramento no Programa²³².

A primeira forma de captura, por juros, correção e demais encargos, assim como seu papel na construção de ativos financeiros securitizados, é a espoliação mais evidente. Já a incorporação patrimonial está num campo escuso, levada a cabo por um conjunto de agentes não diretamente relacionados aos credores, como leiloeiros, arrematantes, oficiais de justiça etc.

A securitização é uma forma de compartilhar riscos de inadimplência, mas para que a remuneração dos títulos criados a partir das dívidas funcione, o crédito sempre volta à sua origem. Ou seja, para a cadeia de securitização, o devedor deve ser capaz de saldar suas dívidas. A segurança aos credores não é promovida por uma melhora nas condições de emprego e renda da população, garantindo a estabilidade necessária para a adimplência, mas é realizada por meio da institucionalização de mecanismos de desposseção²³³.

²³² Ondas de despejo marcaram diversos países ao redor do mundo, inclusive os EUA, paralela ao desenvolvimento de um mercado de compra dos imóveis retomados, para revenda ou locação. O caso internacional sinaliza a possibilidade de replicação do modelo no caso brasileiro, inclusive com a possível participação de Fundos Imobiliários (FII) para compras em lotes. A modalidade de FII residencial é recente, mas tem potencial de crescimento (OLIVEIRA, 2021), frente à experiência dos casos internacionais, como o chileno.

²³³ “Given the precarious situation of the surplus population, however, the risk of default is a constant threat and poses a heightened tension in the use of credit money. The gamble with future of labour is intensified in consumer credit given its fictitious value. On the one hand, pressure is placed on the working poor to find employment of any kind at any price (wages) for the length of time necessary to make payments. On the other hand, in the current era of credit-led accumulation, employment offering living wages is hard to find.” (SOEDERBERG, 2014, p.44).

O *boom* imobiliário dos anos 2000 teve como pano de fundo uma estrutura regulatória bastante diversa da verificada, por exemplo, durante o BNH. Naquele momento, o endividamento das famílias foi assumido pelo Estado e diretamente coletivizado, via Fundo de Compensação de Variações Salariais. Nas últimas duas décadas, o crédito, mesmo que público, pode ser securitizado graças à uma estrutura regulatória que dá amplas garantias aos credores, sem nenhum compromisso público com a garantia da propriedade pelos mutuários, mesmo no PMCMV, expondo a não neutralidade do crédito imobiliário e os diferentes papéis cumpridos pelo Estado nos dois momentos.

Os dados consolidados nesta tese, finalizada em 2021, incluem um período curto da crise iniciada em 2014. O agravamento das condições de vida, dado os impactos de uma política econômica neoliberal e da pandemia de Covid-19, podem provocar uma elevação da onda de despejos imobiliários. Além disso, a recente criação e difusão de financiamentos imobiliários atrelados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) e à variação da Poupança, apesar de atrativos para o mercado de securitização, elevam a insegurança dos mutuários, que veem sua dívida oscilar de forma muito mais intensa que aqueles financiamentos atrelados à Taxa Referencial (TR)²³⁴, aumentando, portanto, as potenciais execuções de garantia.

4.5 Agentes do despejo: o mercado secundário de imóveis

*Se o senhor presenciasse
Chorava também, doutor*

“Meu bom juiz”, Bezerra da Silva

Devido à escassez de informações e dados sobre o tema, uma das primeiras iniciativas metodológicas para o desenvolvimento desta tese foi a realização de um conjunto de entrevistas com agentes ligados à execução da garantia. Para tanto, depois da visita a alguns leilões, em São Paulo, e de conversas informais, foi possível traçar uma rede de contatos com diversos participantes desse “mercado”.

²³⁴ A Taxa Referencial (TR), que está zerada desde 2017, tem sido usada como o principal indexador para a correção de contratos de financiamento imobiliário. Sob demanda do mercado financeiro, surgiram financiamentos corrigidos pelo IPCA, índice de inflação que apresenta grande variação, tendo acumulado, por exemplo, 10,7% em 2015. Além disso, em 2020 surgiram financiamento de taxa híbrida, atrelados à variação da poupança (um percentual fixo mais a remuneração da poupança) que, atualmente, encontram um teto devido às regras do SBPE. No entanto, caso haja uma mudança na forma de remuneração da poupança, estes contratos acompanhariam as alterações, com impactos na prestação e saldo devedor dos mutuários. Todas estas mudanças deixam as dívidas imobiliárias mais atrativas para a securitização, mas ampliam a insegurança dos mutuários.

Ao longo de 2018 foram realizadas entrevistas estruturadas com um advogado especializado em leilões de imóveis, um investidor, um oficial de justiça, um leiloeiro e um depositário. O objetivo era levantar informações e as diferentes percepções sobre o processo de despejo no Brasil. Além disso, uma série de conversas informais foram travadas durante os leilões presenciais, que complementaram as informações obtidas pelas entrevistas.

Apesar das inúmeras tentativas promovidas, não foram encontrados, à época, mutuários que tivessem passado pelo processo de perda do imóvel²³⁵. Diversas Associações de Mutuários foram contatadas, mas não foi possível obter nenhuma entrevista. A escuta e a consolidação da narrativa do processo de execução da garantia a partir da vivência do despejo, porém, é um tema de grande relevância a ser explorado em futuras pesquisas.

A elaboração deste trabalho teve início em 2017, quando muitos dos fenômenos, que puderam ser apurados com dados numéricos ao longo de 2020 e 2021, ainda não estavam tão claros. Uma das grandes contribuições, silenciosa e subjetiva, das entrevistas foi sugerir quais fenômenos mereciam maior atenção quando os dados ainda não saltavam aos olhos.

Nos leilões, três perfis de participantes foram identificados: 1. Os que buscam um imóvel para morar; 2. Investidores que buscam comprar para revenda; e 3. Investidores que buscam comprar para alugar. Como não há estatísticas oficiais da frequência de cada perfil, o que temos são relatos de atores envolvidos no leilão que fornecem estimativas superficiais, dentre as quais destaca-se o aumento do número de participantes, inclusive de forma presencial, dada a difusão do tema²³⁶. Segundo os entrevistados, teria havido, inclusive, um aumento na participação de pessoas que vão ao leilão em busca de uma casa para morar. A segunda maior presença seria de investidores em busca de revenda e, por último, daqueles que buscam aumentar sua carteira de imóveis para aluguel.

A margem de negociação varia de acordo com o perfil do arrematante, de forma que, para os investidores, o deságio ideal do preço de arremate em relação ao preço de avaliação do imóvel é de 50%, enquanto aqueles que buscam comprar para morar aceitam um menor deságio. Estes últimos ainda tomariam um maior risco pela menor experiência quanto aos custos de transação e ritos de desocupação envolvidos na compra de um imóvel em leilão.

²³⁵ Foram tentados contatos por redes sociais, a partir de grupos de proponentes de crédito, pergunta à colegas e familiares, anúncio em redes e consulta à grupos de pesquisa. As associações de mutuários, apesar das tentativas, que seriam um poderoso instrumento de conexão com os envolvidos, não concederam entrevistas para esta tese.

²³⁶ Tem surgido grupos em redes sociais para discussão e troca de experiência entre os arrematantes, assim como canais no Youtube e cursos especializados no tema.

Os investidores reclamam da maior presença destes “paraquedistas”²³⁷, já que sua participação contribuiria para a elevação dos preços de arremate. Outro ponto que merece destaque é que investidores especializados na compra e revenda participam como pessoa jurídica, já que o imposto de renda devido sobre a operação é menor que a alíquota máxima de pessoa física, atualmente em 27,5%²³⁸.

Além do deságio, há uma preferência manifesta dos investidores em arrematar imóveis de baixo valor de mercado, pois estes seriam de mais fácil revenda. Apesar de não mostrarem desinteresse em imóveis de luxo, os investidores relatam dois problemas: a imobilização de grande montante em um único ativo e a maior dificuldade para liquidá-lo, o que resulta em maior tempo de giro, durante o qual o proprietário deve arcar com os custos de manutenção, como IPTU e condomínio, que costumam ser mais elevados quanto mais caro o imóvel. A máxima que apareceu na fala de investidores contraria o senso comum: “Quanto mais longe, melhor”. A preferência é por imóveis baratos nas periferias, de forma que a imobilização de capital é menor, assim como os custos de manutenção, e o giro é mais rápido²³⁹.

Estes agentes do mercado secundário de imóveis são a outra face da alienação fiduciária. Se, por um lado, as leis e regulamentos descritos até aqui vestem-se de uma roupagem moderna, alinhada aos interesses das altas finanças, por outro, apresentam características arcaicas e violentas. Sempre houve parcelas do capital mercantil dedicadas a atuar nesse mercado da desposseção²⁴⁰, mas seus rendimentos e escala têm sido altos o suficiente para despertar o interesse de firmas institucionais.

Assim, se até então os investidores eram anônimos especializados em um setor arcaico, repleto de negociações paralelas e acordos informais para a efetivação do despejo, essa atividade vem sendo capturada e institucionalizada pelas altas finanças. Empresas gestoras de ativos retomados surgem para facilitar a venda direta e os leilões de imóveis dos bancos. A

²³⁷ Expressão utilizada por um entrevistado para descrever os novos arrematantes.

²³⁸ A alíquota do IRPJ em 2018 era de 15% sobre o lucro apurado, mais um adicional de 10% sobre a parcela de lucro que ultrapassar o limite de R\$20.000,00 por mês.

²³⁹ Esse caso foi presenciado em um leilão, onde dois acionistas, sócios, me relataram os motivos por trás da escolha da compra de uma casa, bastante simples e deteriorada, pequena, em um terreno de periferia, e ocupada. O baixo preço garantiria uma elevada margem de lucro aos dois. Disseram que aquele era exatamente o tipo de imóvel que buscavam, e que os iniciantes no negócio não conseguiam ver o seu potencial, o que era uma vantagem aos mais experientes. Foi neste caso que relataram que ocorre associação entre familiares para a compra de imóveis deste tipo, inclusive à vista, para coabitar.

²⁴⁰ Os leilões de imóveis são de longa data. O que houve foi uma facilitação do despejo e maior respaldo jurídico ao arrematante. Se em um leilão hipotecário um investidor deve estar disposto a encarar uma longa e morosa batalha judicial, em um leilão de alienação fiduciária a propriedade e a posse estão previamente garantidas pela legislação, com pouca margem de defesa para o antigo mutuário.

manutenção das regras de execução da garantia pode fomentar o avanço de firmas especializadas no despejo, numa captura de renda de um mercado que pode ser muito lucrativo.

Portanto, se a alienação abriu caminhos para a segurança jurídica dos negócios do mundo das finanças, por outro, há pessoas sendo jogadas às ruas por profissionais especializados em despejá-las. A lei, como visto, prioriza o papel do imóvel como instrumento de garantia, não sua função social. A contradição se amplia quando recordamos que a estrutura tributária regressiva onera mais os mais pobres. Os despejados pela alienação fiduciária até hoje pagam, via Tesouro, pela coletivização das dívidas privadas do FCVS.

O objetivo da tese é, portanto, evidenciar os limites, não mais teóricos, mas práticos, que as políticas de financiamento oneroso de longo prazo têm ao serem aplicadas numa economia subdesenvolvida. Sem correção, pré-ditadura, os fundings foram descapitalizados. A correção monetária, durante os anos de estagnação e hiperinflação, provocou graves desequilíbrios contratuais, coletivizados pelo FCVS. O SFI falhou ao tentar prover fundos captados via mercado, já que o risco do financiamento habitacional exigiria taxas incompatíveis com a capacidade de pagamento dos brasileiros. O SFH sob vigência das regras do SFI, especialmente da alienação fiduciária, parece estar provocando uma onda de despejos, capturados como um novo negócio durante a crise. Sem superar o subdesenvolvimento, ou pensamos em outra forma de provisionar moradia que supere o financiamento oneroso de longo prazo, ou manteremos o déficit habitacional no nosso país. Os despejos como consequência do modelo de financiamento habitacional na era das finanças é comum a outros países, no entanto, no caso brasileiro, pioram a concentração de renda e riqueza, agravando as condições do subdesenvolvimento.

A seguir, condensamos as principais informações obtidas de cada um dos diferentes atores envolvidos nos leilões, entrevistados durante a realização desta pesquisa. O roteiro de perguntas foi adaptado a cada profissional, mas seguiam todos as mesmas temáticas. É interessante observar a mudança da narrativa de cada agente a partir do seu lugar e dos interesses que carrega. A transcrição completa das entrevistas está disponível nos anexos.

4.5.1 Advogado: a imissão na posse

“É que eu vejo tudo do ponto de vista jurídico. A lei está perfeita, o entendimento hoje do judiciário, para mim, está perfeito, está ágil.”

Advogado entrevistado em set/2018

Em um leilão presencial de imóveis da EMGEA, conheci Adriano²⁴¹ que se apresentou como advogado especializado em processos de imissão na posse de imóveis retomados. Naquela manhã de sábado, encontrava-se sentado em seu computador, à espera de clientes, na sala onde os arrematantes efetuavam o pagamento e davam início às burocracias da compra. Com vasta experiência e conhecendo bem os procedimentos, seu trabalho consiste em oferecer apoio jurídico para aqueles que, tendo comprado um imóvel ocupado, precisam dar início ao processo de imissão na posse.

Trocadas algumas palavras, combinamos um encontro em seu escritório, cuja sala, repleta de carpetes e com uma decoração que remetia aos anos 1970, continha como item de decoração algumas armas. No dia combinado, estava sozinho. Seu assistente, que é quem frequentemente é enviado para acompanhar as desocupações, encontrava-se exercendo tal função em um imóvel da região. Adriano disse nunca acompanhar o Oficial de Justiça durante as imissões na posse, para evitar participar dos atritos que costumam ocorrer com os despejados.

Apesar de tê-lo conhecido em um leilão extrajudicial, Adriano trabalha com orientação jurídica também para leilões judiciais. Explica que, quando entra com um pedido de imissão na posse, está requerendo uma tutela antecipada, e que o juiz pode dar até 60 dias de prazo para o ocupante deixar o imóvel. Diz que o perfil daqueles que perdem o imóvel é bastante diverso, apesar de haver um predomínio de pessoas de classe média e baixa.

O ramo de leilões passa, segundo ele, ileso às crises, quando a oferta de editais de imóveis, na realidade, aumenta, já que se elevam as retomadas pelos bancos, e os investidores aproveitam o maior deságio para manter o bem até um momento propício para a revenda, em uma melhora do ciclo econômico. A própria legislação atua como força motriz, já que é uma exigência legal levar os imóveis retomados a leilão, independentemente de ser um momento desfavorável ao arremate.

A avaliação de Adriano é que a legislação e a jurisprudência quanto à alienação fiduciária estão excelentes do seu ponto de vista e cita, com entusiasmo, as alterações realizadas em 2017, como a criação da taxa de ocupação. Do ponto de vista do mutuário, porém, reconhece

²⁴¹ Nome fictício para garantir o anonimato.

que o prazo de purgação da mora, quitação após notificação, é muito baixo, o que, na prática, inviabiliza a regularização dos débitos. Para o banco, o entrevistado destaca que a legislação favorece a rápida retomada, mas pondera que o maior interesse do agente financeiro não é o imóvel, mas o recebimento da dívida.

4.5.2 Investidor: como um produto na prateleira

“É como se fosse um produto na prateleira: você precisa ter giro para poder partir para outro e não ficar com o estoque muito grande, que gera custos muito altos, de condomínio e IPTU. Então a ideia é a venda, mas a locação fica em segundo plano.” – investidor entrevistado em set/2018

Em setembro de 2018, entrevistei Ivan²⁴², em seu escritório, em um bairro nobre de São Paulo. Chegamos juntos ao ponto de encontro, e ele trazia consigo a chave do prédio, no qual seu escritório estava localizado. Em seu escritório simples, uma secretária e uma faxineira trabalhavam. O piso de ardósia estava sendo, novamente, encerado. O procedimento pareceu bastante comum dadas às marcas de respingo de cera verde nas paredes. O estilo modesto contrastava com o patrimônio que Ivan aparentava ter. Estávamos em período eleitoral e, durante toda a entrevista, brincava com santinhos de um candidato a deputado do PSDB que parecia divulgar.

Trabalha há mais de duas décadas com leilões, tendo sempre se dedicado ao *real state*. Ele tem um grupo de investidores com quem mantém contato para, eventualmente, adquirirem imóveis em conjunto, de forma a diluírem o montante investido. Ele critica os chamados paraquedistas, aqueles iniciantes que, muitas vezes, buscam arrematar para morar. Estes arrematariam com um deságio de 30%, o que não necessariamente, segundo ele, se constitui em um bom negócio, já que desconsideram os custos envolvidos. O deságio com que um investidor trabalha é de 50 a 60% do valor de avaliação do imóvel.

O tempo de giro do imóvel é coberto de incertezas, sendo a principal delas o prazo para a imissão na posse daqueles que se encontram ocupados. A revenda do imóvel depende do ritmo do mercado imobiliário como um todo, destacando que a combinação de três Ps é a ideal: ponto, preço e praça. Apesar de mostrar-se aberto à compra de qualquer imóvel, “desde que

²⁴² Nome fictício.

tenha preço”, a maior demanda dos compradores, nos últimos tempos, tem sido por imóveis de dois dormitórios.

Prefere realizar suas compras pela internet, mas gosta de estar presente nas desocupações. Sempre tenta fazer um acordo, em que combina um prazo e um valor para a desocupação com o atual morador, para evitar que o caso necessite de envolvimento do judiciário, reduzindo os custos de transação. Ivan avalia de forma positiva a legislação atual, mas defende que ela ainda precisa ser melhorada para agilizar a retomada. Argumenta que, nos EUA, o procedimento é ainda mais rápido, já que, no Brasil, existiria uma série de recursos possíveis ao ex-mutuário.

4.5.3 Oficial de justiça: *dura lex sed lex*²⁴³

“A lei determina, a lei, a lei ela é fria: tchau, vai embora, acabou. Fecho a porta.”

“E esse mercado está uma loucura, porque teve um momento aí, no governo Lula, de muito financiamento de carro, a mesma coisa com casa. “Vamos comprar, gente!”, e o povo comprou. E agora, como é que paga?”

“Parece que as pessoas se atrapalham muito nessa lei nova (alienação fiduciária), muita gente perde a casa. (...) E ela fica esperando uma ação judicial e, quando a ação judicial chega, é para ela sair já.”

– oficial de justiça entrevistada em out/2018

Olívia²⁴⁴ e eu conversamos em um shopping de São Paulo, naquela que foi a minha entrevista mais longa. A conversa foi marcada por diferentes histórias do dia a dia de quem tem o duro ofício de fazer cumprir a decisão da justiça. A imissão na posse é uma liminar, e a concessão de um prazo para a desocupação é uma discricionariedade do juiz. Diz que a postura do próprio oficial de justiça pode variar bastante no tratamento dispensado ao morador, desde a prática de estabelecer um contato prévio com o ocupante, até a forma de conduzir a desocupação no dia do despejo.

É também uma decisão do oficial de justiça mobilizar ou não apoio policial, que pode ser acionado desde o princípio, ou apenas caso a situação se agrave ao longo do dia. O

²⁴³ Expressão em latim: A lei é dura, mas é a lei.

²⁴⁴ Nome fictício.

papel da Polícia Militar é, em primeiro lugar, garantir a segurança do oficial e o cumprimento da decisão judicial. Se a pessoa se nega a sair é encaminhada à delegacia por desobediência e, quando é o caso, também por desacato.

Quando o juiz concede uma imissão na posse, costuma fornecer também uma ordem de arrombamento, para que o oficial de justiça possa cumprir o que fora determinado, independentemente da presença ou não dos atuais ocupantes. Sem grande conhecimento do *modus operandi* da justiça, há quem, sabendo da visita iminente do oficial, deixe apenas as crianças em casa, na esperança de que assim o despejo não se processe.

Olivia contou também que animais, não raras vezes, são abandonados com os restos da mudança, talvez mesmo por falta de espaço no próximo destino daquela família. No caso da presença de menores desacompanhados, é necessário mobilizar o máximo de esforços para encontrar os responsáveis, caso contrário, a criança irá para a Vara da Infância, por abandono, e será mais uma complicação para a família que fora despejada. No caso de animais, o Oficial de Justiça deve, também, dar uma destinação apropriada a eles.

É o Oficial de Justiça quem lavra o *auto de depósito*, nomeando o depositário contratado como *depositário judicial* dos bens relacionados no processo. Após o despejo, é ele também quem lavra o auto de *imissão na posse*, dando a posse ao proprietário atual. O menor envolvimento do judiciário nos contratos de alienação fiduciária, assim como a possibilidade do arrematante entrar em acordo direto com o ex-ocupante, dificulta a avaliação de Olívia sobre um possível aumento deste tipo de procedimento. Ela pondera, entretanto, que, em momentos de crise econômica, aumentam as demandas judiciais por inadimplências de todo tipo. A respeito do perfil dos compradores de imóveis em leilão, diz que, na sua experiência, predominam os investidores em busca da revenda.

É comum também o imóvel se encontrar em péssimas condições, tendo sido previamente depredado, natural ou intencionalmente, e faz parte do papel do oficial impedir que a depredação continue em sua presença. Ela acredita que a sentença mudaria se aos juízes coubesse também a função de Oficial, já que a vivência de um despejo é bastante traumática e os põe em contato com pessoas em situação de miséria, o que a faz questionar sobre as condições de vida daquela família, presentes e futuras.

Quando perguntada sobre sua avaliação da legislação brasileira, ela citou espontaneamente o caso americano, assim como Ivan, o investidor, mas em sentido contrário.

Olívia apontou que, apesar de todos os problemas, aqui ainda há alguma preocupação, nem que seja com os bens do antigo ocupante, ao contrário do procedimento nos EUA. Comenta também sobre as diferenças na apreensão por inadimplência entre imóveis e veículos, já que os últimos, ainda que não sejam bens essenciais como a moradia, tem um processo de retomada menos violento.

4.5.4 Leiloeiro

Encontrei Luís²⁴⁵ em uma agência da Caixa onde deveria ter sido realizado um leilão sob sua responsabilidade, que não ocorreu por falta de público. É bastante curioso não ter aparecido ninguém, já que outros leilões têm lotes sempre bastante concorridos, e ele me explicou que aquele era um lote de contratos de hipoteca e por isso eram poucos os interessados.

Apesar da Lei de Alienação Fiduciária de Bens Imóveis ser de 1997, ainda há contratos de hipoteca vigentes, que passam por um processo de retomada muito mais moroso e com maior envolvimento do judiciário. Estes também devem ir a leilão, mas pelo maior risco de reversão da retomada pelo banco e maiores custos processuais envolvidos, os arrematantes não querem assumir compras no instituto da hipoteca.

Luís me explicou que, para obter uma carta de leiloeiro, é necessário apenas juntar os documentos exigidos pela Junta Comercial²⁴⁶. A obtenção da carta, porém, não implica na obtenção de algum leilão. O leiloeiro não tem uma renda fixa, sua remuneração é composta de 5% sobre o lance vencedor, cobrado em cima do valor de arremate. Suas funções não se restringem ao ato de apregoar, mas começam com burocracias para elaboração de edital, no estabelecimento de uma data, na divulgação do evento, atração de investidores e termina apenas com a assinatura da carta de arrematação.

²⁴⁵ Nome fictício.

²⁴⁶ Segundo a Junta Comercial do Estado de São Paulo, em pesquisa realizada em seu site os requisitos para matrícula para o exercício da profissão de leiloeiro são: I - idade mínima de 25 anos completos; II - ser cidadão brasileiro; III - encontrar-se no pleno exercício dos seus direitos civis e políticos; IV - estar reabilitado, se falido ou condenado por crime falimentar; V - não estar condenado por crime, cuja pena vede o exercício da atividade mercantil; VI - não integrar sociedade de qualquer espécie ou denominação; VII - não exercer o comércio, direta ou indiretamente, no seu ou alheio nome; VIII - não ter sido punido com pena de destituição da profissão de leiloeiro; IX - ser domiciliado, há mais de cinco anos, na unidade federativa onde pretenda exercer a profissão; e X - ter idoneidade comprovada mediante a apresentação de identidade e certidões negativas expedidas pelas Justiças Federal, Estadual e do Distrito Federal, no foro cível e criminal, correspondentes à circunscrição em que o candidato tiver o seu domicílio, relativas ao último quinquênio. Além disso, após o deferimento da matrícula é necessário o pagamento de um caução, cujo valor arbitrado pela Junta Comercial do Estado de São Paulo, em 2013 é de R\$37.000,00 (trinta e sete mil reais) (LEILOEIROS, 2019).

A maior quantidade de leilões extrajudiciais de imóveis está com a Caixa, até pelo fato dela concentrar grande parte do financiamento habitacional no Brasil. O perfil dos imóveis é diferente entre os bancos, pela própria diferença no perfil de direcionamento do crédito, já que a Caixa concentraria seu crédito em imóveis de baixa renda.

Luís apontou que uma queixa comum entre seus pares é o trabalho de avaliação dos imóveis, que seria mal realizado pelas empresas contratadas pela Caixa, estabelecendo valores muito elevados e, assim, dificultando a venda em leilão, especialmente para ele que trabalha com as regras da hipoteca. Quanto ao perfil dos compradores, sua impressão é de que apenas uma minoria destes buscam uma casa para morar. É assertivo em colocar que a ampla maioria dos imóveis da Caixa está ocupada, concentra-se nas periferias, e são imóveis médios ou pequenos.

4.5.5 Depositário: as coisas têm destino, as pessoas não

“porque os bens não podem ficar nas ruas (...) você põe as pessoas na rua, mas os bens dela você é obrigado a guardar”

Depositário entrevistado em out/2018

Denis²⁴⁷ trabalha como depositário judicial há alguns anos. Suas funções são o transporte, embalagem e a guarda judicial dos bens em caso de despejo. A legislação em torno de seu trabalho é, porém, bastante vaga, não delimitando, ao menos, o tempo de guarda necessário. O que se tornou praxe é que, se o dono não vem por seus bens, o depositário entra com pedido ao juiz para que possa se desfazer deles, procedimento chamado de *levantamento do depositário*.

O entrevistado possui transporte e espaço próprios para armazenagem e afirma que os custos são cobertos pelo autor da ação de despejo, mas que, se mantidos por longos períodos, negocia, com o proprietário dos bens, um aluguel que, segundo diz, é simbólico, entre um e dois salários mínimos. Se o ex-ocupante tem um destino, as coisas não vão para o depósito, mas para seu novo endereço, situação típica de aproximadamente 85% dos casos.

É o Oficial de Justiça encarregado da *imissão na posse* que o nomeia, no ato, depositário judicial, relacionando todos os bens e seu estado no dia. No caso de algum dano, é responsabilidade do depositário arcar com o conserto ou a reposição. Não diz ser alvo de

²⁴⁷ Nome fictício.

ofensas no dia do despejo, em verdade, é visto como uma figura que pode ajudar, zelando pela integridade dos bens. O custo do trabalho do depositário se eleva a depender do tipo de bens possuídos pelo ocupante, pois aumentam os riscos e os custos de embalagem quanto mais frágeis forem os itens.

Sua avaliação é de que o processo de desocupação atualmente está perfeito, já que o ex-mutuário é comunicado e está previamente ciente do despejo. Dênis defende que deveria existir uma maior normatização a respeito dos deveres e direitos do depositário, que ficaria, segundo ele, refém da análise judicial a cada caso. O produto que o depositário vende é a confiança que o mercado adquire em seu serviço, citando o caso do depositário infiel, que é aquele que não cumpre com a preservação e integridade dos bens sob sua responsabilidade.

CONCLUSÕES

Ecoada nas epígrafes ao longo do texto, as dores dos brasileiros pela carência de moradia, apesar de terem produzido um vasto repertório cultural, não foram sanadas. Não obstante os diversos projetos ao longo deste quase um século de política habitacional, 5,8 milhões de brasileiros ainda sofriam com a falta de moradia em 2019. Aos reiterados planos de financiamento à moradia, sucessivos problemas impuseram entraves à efetividade destas políticas, esbarrando nos problemas estruturais de uma economia subdesenvolvida.

Mesmo sem superar o subdesenvolvimento, mimetizamos um modelo de provisão habitacional baseada no crédito, cujos *fundings* estão assentados na poupança das famílias e no trabalho formal. Este modelo de crédito de longo prazo parte do pressuposto que as condições materiais das famílias, no mínimo, se manterão estáveis ao longo dos anos, premissa razoável para os países desenvolvidos durante os assim chamados anos dourados do capitalismo, entre o fim da segunda guerra e o início dos anos 1970.

Ainda que não tenha sido possível replicar plenamente na América Latina este modelo de sociedade baseado num pacto fordista, o Brasil manteve a opção por um sistema de crédito habitacional. Onerosos, os recursos dos Fundos procuram remuneração mediante cobrança de encargos financeiros sobre a capacidade de pagamento do mutuário. Contudo, este modelo de provisão habitacional, no qual insistimos há quase cem anos, não tem funcionado.

A onerosidade das políticas de crédito, já de partida, exclui os mais pobres de sua cobertura, principal parcela acometida pela carência habitacional. Entretanto, a análise das experiências de crédito no Brasil mostrou que existem entraves mesmo para aquelas famílias que conseguem acessar os recursos para o financiamento habitacional. A raiz de questões como a corrosão patrimonial, o desequilíbrio contratual e a inadimplência esbarram nos problemas estruturais de uma economia subdesenvolvida, que nunca foram efetivamente combatidos.

Em cada momento da nossa história um novo problema atingiu as bases do crédito à casa própria e, mesmo assim, a cada nova etapa da política habitacional, o financiamento oneroso de longo prazo da casa própria reapareceu como a solução aos problemas da moradia. Talvez a habitação esteja sendo, durante todo esse período, como na análise de Bolaffi, apenas um falso problema, mobilizado como medida anticíclica para ativar o crescimento econômico e a geração de emprego, bem como para atender a interesses setoriais, de forma a resolver os

problemas de acumulação de incorporadoras, construtoras e agentes financeiros. Os interesses destes últimos, inclusive, foram altamente privilegiados no desenho da recente regulação do crédito no país.

Desta forma, esta tese buscou apontar os limites que o financiamento de longo prazo apresenta para resolver o problema da moradia no país. Para tanto, foi feita uma revisão histórica das sucessivas políticas de crédito habitacional, desde os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) até o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em quase um século, diferentes desafios impuseram entraves ao financiamento da casa própria, sempre revelando que a principal barreira à efetividade das políticas de crédito está nos problemas estruturais de uma economia subdesenvolvida como a brasileira.

Apesar da forte vulnerabilidade externa, da instabilidade macroeconômica, bem como da flutuação do emprego e renda serem os determinantes principais das dificuldades de pagamento das prestações pelos mutuários, as políticas habitacionais, ao longo da história, reiteraram a escolha pelo financiamento oneroso de longo prazo como estratégia central. Aos desafios que se reimpunham, frutos da condição subdesenvolvida do país, a resposta foi dada com soluções criativas e inovadoras, restritas, porém, aos estreitos limites do desenho da política de crédito.

Assim, como o enfrentamento aos desafios estruturais causados pela instabilidade monetária ou pela inadimplência em momentos de crise foram enfrentadas com novos instrumentos que não atacaram a raiz do problema, o país não foi capaz de promover uma política de crédito habitacional que não irrompesse em novos e, até mesmo piores, problemas.

Mesmo as economias centrais hoje apresentam desafios com o carregamento dos passivos das famílias sobreendividadas, especialmente após os graves impactos da crise do *subprime*. Estas progressivamente arcam com os custos da reprodução social, cada vez mais ofertada por agentes privados, ao mesmo tempo que avança a concentração de renda ao se desestruturar o pacto social dos Estados de Bem Estar. As possibilidades de adaptar, com sucesso, o crédito oneroso de longo prazo para a compra da casa própria, modelo pensado para as economias centrais durante o período de auge do seu crescimento econômico, à uma economia subdesenvolvida que desconstrói seus parques direitos sociais e do trabalho, parecem bastante limitadas.

A análise histórica realizada revelou que, apesar da criatividade dos *police makers* brasileiros, uma sucessão de problemas marcou o passado – e o presente – do crédito habitacional. Desde o início estudos apontavam que seria impossível resolver os problemas de moradia do país sem o uso massivo de recursos fiscais, já que as carências habitacionais se concentravam entre os mais pobres, incapazes de arcar com financiamentos onerosos.

No entanto, no bojo de disputas orçamentárias que financiavam diversas áreas do projeto de desenvolvimento capitalista do país, por muitos anos, a moradia não se constituiu como prioridade na alocação do gasto público. Ao mesmo tempo, a oferta de crédito permitia alavancar a construção sem onerar o setor público, ainda que, para tanto, encontrasse demanda apenas nas camadas de renda mais elevada. Com o Estado avesso às necessidades dos mais pobres, estes, com a intensificação da urbanização, encontraram soluções precárias para seu morar, como as favelas e a autoconstrução.

A ideologia da casa própria cumpriu um papel simbólico de representar o progresso material e garantir a ordem política. Em um país de passado colonial, tornar os trabalhadores proprietários foi uma escolha deliberada de angariar apoio popular, utilizada desde o governo de Getúlio Vargas. Nos anos 1930, os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) foram os primeiros representantes de um modelo que seria fartamente replicado na história do crédito habitacional brasileiro. A poupança de categorias profissionais era aplicada na construção de moradias, uma forma de promover um fundo que financiasse a construção, ao mesmo tempo que aplicava os recursos dos trabalhadores, remunerados pelas taxas de juros pagas pelos mutuários.

A Fundação Casa Popular (FCP), criada em 1946, seguiu a mesma estratégia de financiamento à casa própria ainda que, a partir de então, centralizasse os recursos, tornando-se o primeiro órgão nacional de moradia. Ambos, entretanto, padecerem do mesmo mal: a elevada inflação corroía os recursos que, quando retornavam ao fundo tinham perdido poder de compra. Esta descapitalização dos recursos dos IAP e da FCP foi um dos primeiros grandes desafios enfrentado pelos formuladores da política habitacional.

A resposta ao problema da descapitalização foi instituída pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Daí em diante dois fundos, um de poupança voluntária, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e um de poupança compulsória, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) formaram o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que passou a prover os recursos àqueles que desejassem financiar sua moradia. A partir de

então, os mutuários deveriam arcar com os juros, que remuneraram o uso do capital, e com a correção monetária, que corrige a dívida de acordo com a inflação acumulada. A alternativa encontrada pela ditadura resolvia, em tese, o desequilíbrio atuarial que marcou as políticas anteriores à 1964. Entretanto, uma série de novos desafios obstou o sucesso da medida.

Muitos dos diversos planos de correção que foram adotados pelo BNH ao longo de sua história foram não-uniformes, ou seja, corrigiam saldo devedor e prestação de acordo com índices e/ou periodicidades distintas. A política de arrocho salarial e, especialmente, a hiperinflação e estagnação da chamada “década perdida” contribuíram para a formação de um elevado saldo devedor residual, que foi coberto pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Criado como um seguro para sustentar eventuais desequilíbrios dos contratos, o FCVS é de responsabilidade exclusiva da União. A criativa medida supunha que a contribuição dos mutuários assegurados seria suficiente para cobrir eventuais saldos de dívida ao final do prazo de amortização dos contratos. O que não previram seus criadores, em 1967, é que choques externos provocariam elevados desequilíbrios macroeconômicos nos anos 1980 que contribuiriam para o rombo do Fundo.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi muitas vezes acusado de não contar com subsídios, o que limitou o alcance de sua política. No entanto, o BNH concedeu vultosos subsídios, implícitos e futuros, aos seus mutuários por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Ao final do período, R\$ 86,1 bilhões²⁴⁸ em dívidas privadas estavam sob responsabilidade exclusiva do Tesouro, em um processo altamente regressivo no qual a sociedade brasileira arcou com a formação de parte do patrimônio imobiliário da classe média.

O processo de extração de renda e riqueza privada promovido pelo BNH está ativo e segue onerando o orçamento da União. O Banco permanece vivo, com o esqueleto representado pelo FCVS. As dívidas residuais dos mutuários do Banco constituíram direitos a receber pelos agentes financeiros que operacionalizavam os empréstimos. A gestão dos passivos do FCVS se deu ao longo dos anos 1990, no contexto das reformas neoliberais. Seu processo de novação e securitização só foi disciplinado no ano 2000, quando se estabeleceu

²⁴⁸ Em reais de 2005 (Aragão, 2006).

como prazo 2027 para a extinção do Fundo. Para tanto, faz-se necessário um desembolso anual de cerca de R\$ 15 bilhões para que o Fundo possa ser encerrado no prazo²⁴⁹.

Durante este tempo, os créditos das instituições junto ao FCVS foram utilizados de diversas formas pelos agentes financeiros. Inicialmente, foram utilizados como garantia aos empréstimos no âmbito do Proer. Além disso, os créditos junto ao FCVS reduziram a exigibilidade dos agentes financeiros na aplicação de recursos no financiamento habitacional, diminuindo os montantes disponíveis para novos empréstimos.

Uma empresa foi criada para absorver os ativos pobres dos Balanços dos bancos públicos, nos termos do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF). A Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), de propriedade exclusiva da União, detém parte substancial dos créditos do FCVS. Criada como parte de um procedimento administrativo para restituir os índices de liquidez dos bancos públicos, vêm sendo discutida a possibilidade de sua privatização. Esta venda constituiria um mecanismo de captura de recursos públicos por agentes privados, que adquiririam títulos a receber do Tesouro com deságio.

Os ônus dos desequilíbrios macroeconômicos do BNH foram, naquele momento, coletivizados²⁵⁰. O FCVS, ao cobrir o saldo devedor dos mutuários, apesar de ter realizado uma ação altamente regressiva²⁵¹, representou uma transferência de recursos do Estado à população. Entretanto, o saldo que parece mais oneroso ao erário é a longa e complicada gestão dos passivos do FCVS junto aos agentes financeiros, que, mesmo após mais de trinta anos do fim do BNH, ainda está longe de acabar. Um estudo que mensurasse as perdas e ganhos de agentes financeiros nestas décadas de carregamento do FCVS poderia dimensionar o montante da transferência de renda de Estados para mutuários, ao fim de suas dívidas, e de Estado para agentes financeiros, ao longo desta tumultuada gestão dos passivos, contribuindo para mensurar qual dos dois configurou maior caráter regressivo²⁵².

²⁴⁹ Porém, obstruções ao processo de novação das dívidas do FCVS indicam que o esqueleto do BNH seguirá onerando os cofres públicos ainda por mais tempo.

²⁵⁰ Os desequilíbrios macroeconômicos durante o período de amortização das dívidas do BNH foram tão intensos que a inflação acumulada foi superior à valorização dos imóveis que garantiam as dívidas, o que tornaria antieconômica uma retomada generalizada dos imóveis do BNH. Este fenômeno permite ponderar que haveria um impacto financeiro negativo também para o mutuário caso este tivesse tido que arcar sozinho com os desequilíbrios contratuais, já que sua dívida seria corrigida para além da valorização do seu patrimônio.

²⁵¹ Uma vez que a estrutura tributária é regressiva e os subsídios implícitos abarcaram, especialmente, as classes de renda mais elevadas.

²⁵² Três movimentos deveriam ser considerados: ganhos ou perdas no custo de oportunidade pela utilização dos créditos junto ao FCVS como parte da exigibilidade da aplicação no crédito imobiliário; ônus e bônus do seu uso enquanto instrumento de garantia no âmbito do Proer e do Refis; e potencial captura de renda pela privatização, com deságio, da Emgea.

Os problemas de carregamento das dívidas imobiliárias pelas famílias trazem à tona o fato de que a política habitacional só termina quando a última prestação do último contrato é quitada. Reflexão muitas vezes ausente na literatura de economistas e urbanistas, as políticas habitacionais apresentam elevados riscos de carregamento dos passivos, cuja análise da experiência histórica ajuda a lançar luz para a compreensão dos desafios referentes às rodadas mais recentes de crédito. Ofertados de forma a serem amortizados em cerca de três décadas, uma série de intempéries pode limitar a capacidade de adimplência ou o equilíbrio dos contratos de financiamento de longo prazo.

A estabilidade monetária promovida pelo Plano Real sanou o principal responsável pelos fortes desequilíbrios até então. Entretanto, o projeto de abertura comercial e financeira reduziu o crescimento do produto e do emprego, limitando a capacidade de concessão de novos empréstimos pelo SFH. Apesar dos avanços institucionais da Constituição de 1988, o ajuste fiscal permanente, fruto da subordinação da política fiscal à monetária, obstou que o país efetivasse a garantia do direito à moradia.

A Emenda Constitucional nº 26/2000 e o Estatuto das Cidades (2001) reforçaram a responsabilidade da União sobre a política habitacional. Enquanto isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, e a criação da EMGEA, em 2001, dentro do âmbito do PROER completaram um ciclo de saneamento das contas públicas dos descompassos gerados pelo BNH. Nesse novo contexto, entretanto, a meta central da política macroeconômica passou a ser a estabilização dos preços a partir da combinação de câmbio flexível, metas de inflação e superávit primário, impondo o desafio de sanar a carência estrutural de moradia com “responsabilidade fiscal”.

Alinhado ao projeto neoliberal da época, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) foi criado em 1997. Inspirado no modelo norte-americano, ele previa a captação de recursos via mercado, bem como a securitização de recebíveis. Para tanto, uma série de regulamentações foram criadas, como a alienação fiduciária, o valor incontroverso e o patrimônio de afetação, sob a justificativa de prover segurança jurídica para o pleno desenvolvimento do SFI.

Não obstante o profundo esforço em promover um marco regulatório, o novo Sistema não foi capaz de substituir o SFH no financiamento à habitação. Em parte, o contexto de juros elevados da década tornava o investimento em títulos imobiliários pouco atrativos. Ao mesmo tempo, o prêmio de risco que o mercado espera obter para direcionar recursos à população de baixa renda é incompatível com sua capacidade de pagamento, já que não

conseguem suportar nem ao menos a onerosidade dos *fundings* do SFH, que costumam estar em patamares menores que os custos da captação de recursos via mercado.

O crédito habitacional foi limitado ao longo dos anos 1990 e o problema da moradia passou longe de ser resolvido. Entretanto, na década, as finanças não deixaram de ganhar com a moradia, seja pela gestão do FCVS, seja pelo lançamento dos novos instrumentos previstos no SFI, como as Letras de Crédito Imobiliário (LCI), os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI), bem como pela criação de toda uma nova institucionalidade jurídica que ampliou os direitos dos credores.

Os novos marcos regulatórios concebidos no âmbito do SFI foram sendo paulatinamente absorvidos pelo SFH, ao longo da década seguinte, alterando completamente a experiência de ser um mutuário do Sistema Financeiro da Habitação, especialmente após a incorporação da alienação fiduciária. Grande parte dos mutuários que financiaram seus imóveis durante o *boom* imobiliário dos anos 2000, assim como os beneficiários do PMCMV, estão sob contratos de garantia fiduciária.

O projeto de estabilidade monetária do Plano Real utilizou da âncora cambial para controle dos preços. Para tanto, a moeda nacional foi mantida artificialmente valorizada até que, em 1997, um novo arranjo macroeconômico foi montado para transferir ao plano interno o ônus da estabilização. O endividamento externo, escasso após a crise dos asiáticos, foi substituído pelo tripé macroeconômico, composto por câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário.

A política fiscal desde então passou a estar subordinada à monetária, limitando o gasto público. Se, com a redemocratização, o país logrou aprovar uma Constituição Cidadã, os rumos da política econômica ao longo dos anos 1990 refrearam a efetivação dos direitos sociais. Foi apenas durante os anos 2000, com a recuperação do crescimento econômico, que o Brasil avançou na formulação de políticas públicas.

O crescimento econômico na primeira década do novo milênio foi impulsionado pelo chamado *boom* das commodities. A elevação da demanda externa gerou efeitos de encadeamento doméstico que abriram espaço no orçamento público e assim, mesmo sem romper com as rígidas regras fiscais, permitiram ampliar o gasto público.

O crescimento econômico foi acompanhado da dinamização do mercado de trabalho, formalização dos vínculos e uma política de aumento real do salário-mínimo, que

refletiu em elevação da demanda das famílias, acompanhada também de um aumento na oferta de crédito. Pró-cíclicos, os *fundings* do SFH registraram saldos crescentes, o que permitiu a ampliação da oferta de crédito habitacional durante os anos 2000.

O crédito alavancou a demanda não apenas no setor imobiliário. Novas modalidades ampliaram o endividamento de forma a financiar o consumo, inclusive de outros bens necessários à reprodução social, como saúde e educação. Ao contrário de um retorno ao projeto clássico de Estados de bem-estar social, o Brasil observou um processo no qual a oferta dos direitos de cidadania foi sendo delegada ao setor privado.

Para viabilizar esse consumo, entretanto, o endividamento fez-se necessário, em um mecanismo de captura da renda futura das famílias. Porém, o amparo no crédito às famílias amplia vulnerabilidades já que, com as mudanças no mercado de trabalho e as incertezas sobre a capacidade de pagamento futuro das famílias, o risco de inadimplência é elevado. Além disso, em termos agregados, o carregamento de consideráveis compromissos financeiros reduz o potencial de futuras medidas anticíclicas para expansão do consumo.

Embora mudanças conjunturais tenham permitido a melhora dos rendimentos das famílias, reformas estruturais e o desenvolvimento industrial foram negligenciados, já que o projeto de crescimento da era petista ficou restrito aos limites impostos pela financeirização. Ao contrário de interpretações que colocam uma retomada do desenvolvimentismo no século XXI, o regime de acumulação e o padrão de provisão de serviços sociais é marcadamente distinto da estrutura montada pelos Estados de Bem Estar Social no pós segunda guerra.

O país não viveu um retorno ao desenvolvimentismo, ao contrário, ampliou sua inserção subordinada no cenário internacional, com a manutenção de uma pauta primário exportadora, além de vazamento dos efeitos dinâmicos às importações crescentes de bens industrializados. A distribuição de renda foi limitada, as reformas estruturais – urbana, rural ou tributária – não foram realizadas e, frente à reversão do cenário externo, atestou-se que as mudanças pelas quais passou o país eram conjunturais.

O novo ciclo de crédito habitacional, ainda que promovido pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), foi acompanhado de atributos típicos de sua aderência à etapa de acumulação financeirizada. O circuito imobiliário contou com alterações não apenas na órbita da produção da moradia, como pela crescente integração de incorporadoras ao mercado de capitais. Houve mudanças importantes também na concessão de crédito, como a progressiva

securitização de recebíveis. Para tanto, paralelamente, a legislação em torno do carregamento dos passivos imobiliários durante a amortização das dívidas incorporou regras criadas no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

Em especial, a incorporação da garantia fiduciária, que transferiu os ônus de oscilações da conjuntura econômica aos mutuários, ampliando as garantias aos credores. Se, até então, sob a garantia hipotecária, demandas de mutuários inadimplentes encontravam acolhida no judiciário, a lei nº 9.514 de 1997 foi estruturada de forma a eliminar brechas para a defesa dos mutuários. O principal papel do imóvel passou a ser garantir o credor e toda a cadeia de papéis derivativos criados a partir da dívida imobiliária.

A utilização da alienação fiduciária para financiamentos com recursos do FGTS e do SBPE foi normatizada nos primeiros anos da década de 2000. Dessa forma, grande parte dos imóveis financiados durante o *boom* imobiliário, bem como aqueles do Programa Minha Casa Minha Vida, foram negociados com contratos de garantia fiduciária.

Permitindo a execução da garantia por meio extrajudicial após três prestações em atraso, o sonho da casa própria está sob constante ameaça. A alienação fiduciária separou a propriedade da posse: o devedor tem apenas a posse do imóvel durante a amortização, tornando-se proprietário apenas após a plena quitação. Até lá, a propriedade do imóvel é do credor, que pode executar a garantia por meio de procedimento administrativo.

Apesar da lei permitir uma agilidade na retomada, os bancos devem observar as regras de Basiléia e, portanto, não desejam um acúmulo de imóveis em seus balanços. Levada a cabo especialmente por bancos públicos, a oferta de crédito imobiliário buscou, por meio da adoção da garantia fiduciária, evitar a reprodução dos desequilíbrios verificados nas experiências anteriores, como no caso da grande absorção de dívidas privadas por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Ao mesmo tempo, a incorporação de regulamentos criados para o SFI ao SFH foi essencial para promover a securitização de recebíveis que avançou para o Sistema Financeiro da Habitação. A resposta aos problemas observados nas rodadas de crédito anteriores foi adequada à etapa financeirizada de acumulação. Por meio da alienação fiduciária, o imóvel foi liberado do seu valor de uso, ficando livre para assegurar a rentabilidade dos credores.

O país vivia um *boom* imobiliário quando foi atingido pela crise econômica de 2008. Para evitar a paralisia do setor, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado

enquanto medida anticíclica. Formulado em diálogo com empresários do setor, o Programa financiou e ofereceu subsídios para a construção de novos imóveis. Há um conjunto de semelhanças e diferenças entre o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Ambos tiveram como missão promover o crescimento da construção residual, utilizando, para tanto, o crédito habitacional para compra da casa própria. Entretanto, enquanto mutuários do BNH contaram com o FCVS, que absorveu os desequilíbrios contratuais, o PMCMV lançou o Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), com características marcadamente distintas do antigo FCVS e implicam em grandes mudanças na forma de gestão dos contratos ativos.

O PMCMV foi dividido em segmento social e segmento de mercado. O segmento social, composto pela Faixa 1, não oferecia um financiamento, mas sim um imóvel quase inteiramente subsidiado, cuja mensalidade era proporcional à renda do beneficiário, não ao valor do imóvel. Já as Faixas 1,5; 2 e 3 são financiamentos onerosos, concedidos por meio dos recursos do FGTS, com subsídios para as Faixas 1,5 e 2.

No segmento social, a Caixa Econômica é o agente operador, e o risco de crédito está junto ao FAR ou FDS. Já no segmento de mercado, Caixa e Banco do Brasil são os credores e assumem os riscos junto ao *fundings*. Portanto, CEF e BB devem repor os recursos emprestados junto ao FGTS, independentemente da inadimplência dos mutuários. Um aumento da inadimplência poderia, assim, trazer desafios à manutenção desses fluxos de pagamento.

O endividamento e o comprometimento de renda dos brasileiros com o crédito habitacional cresceram a partir de 2009, ano de lançamento do PMCMV, cujos imóveis foram alienados fiduciariamente, inclusive os da Faixa 1. A regulamentação do segmento social foi prevista por leis próprias, enquanto o segmento de mercado está coberto pela disciplina geral do crédito imobiliário, a despeito de tratar-se de uma política social.

O Fundo Garantidor da Habitação (FGHab) foi um seguro criado para os mutuários do segmento de mercado do PMCMV. Além da tradicional cobertura contra Morte e Invalidez Permanente e Danos Físicos ao Imóvel, o FGHab criou uma garantia contra restrições temporárias na capacidade de pagamento, indicando uma preocupação quanto à capacidade de inadimplência dos beneficiários desde o início do Programa.

Marcadamente distinto ao FCVS, o FGHab oferece um segundo empréstimo ao mutuário em caso de restrição da sua capacidade de pagamento. A cobertura contra Restrições Temporárias na Capacidade de Pagamento (RTCP) parece ser inadequada aos riscos que enfrentam os mutuários, já que sua cobertura exige uma renovação a cada três meses para empréstimos que devem ser restituídas ao fundo após doze meses²⁵³. Enquanto isso, a crise econômica se arrasta desde 2014, agravada pelos impactos da pandemia.

A garantia contra RTCP, entretanto, vem sendo pouco usada, talvez por desconhecimento daqueles mutuários sob sua cobertura. Entre 2009 e 2018, pouco menos de dois mil pedidos de cobertura contra perda de renda foram atendidos, enquanto mais de 37,8 mil execuções de garantia já foram realizadas em imóveis do programa até 2021, indicando que os beneficiários podem estar perdendo seus imóveis sem terem recorrido ao FGHab.

O saldo da política de crédito imobiliário adotado ao longo dos anos 2000 é, no mínimo, controverso. No momento, os desafios para a retomada do consumo com famílias endividadas, sob novas regulamentações trabalhistas e renda cada vez mais concentrada são enormes. Um primeiro motivo é pelo fato de serem pró-cíclicos e, portanto, sofrerem um abalo com os anos de crise econômica. FGTS e SBPE foram estruturados nos anos 1960, dentro de um projeto de desenvolvimento capitalista que tinha como horizonte o arranjo das economias do pós-guerra. Constituído pela poupança compulsória de trabalhadores formais e pela poupança voluntária das famílias, seu desenho se ampara na expectativa de crescimento econômico continuado, com aumento do emprego e incorporação de ganhos de produtividade aos salários.

O abandono de um projeto de desenvolvimento abalou as raízes dos *fundings* do SFH. Além disso, devido à recente desaceleração da economia, tem ocorrido um crescente uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em medidas emergenciais. As novas modalidades de saque dos recursos do FGTS, iniciadas no governo de Michel Temer, prolongaram-se até a gestão da pandemia, reduzindo o potencial do Fundo de financiar ações de longo prazo.

O PMCMV garantiu a realização de lucros imobiliários durante o *boom*, enquanto construtoras e incorporadoras ingressavam no mercado de capitais às custas da mobilização de

²⁵³ Um ano parece insuficiente para que o mutuário recomponha sua capacidade de pagamento, especialmente em um contexto de desmonte dos direitos do trabalho. O retorno à adimplência, segundo as regras do FGHab, deve se dar com prestações ainda mais elevadas, já que estariam acrescidas dos encargos do novo empréstimo.

fundos públicos e coletivos. Da mesma forma que o BNH não acabou em 1986, o PMCMV continuará ativo até a plena quitação de todos os imóveis. A realização dos lucros privados se deu no momento de auge, mas a gestão dos passivos entre mutuários e Estado se prolongará pelas próximas três décadas.

No segmento de mercado, a gestão da dívida está na relação entre mutuário e Caixa Econômica ou Banco do Brasil. O mutuário está sob o permanente risco de despejo, enquanto o banco está suscetível a um acúmulo indesejável de imóveis, o que prejudicaria seus índices de Basileia. Um eventual acúmulo de ativos pobres nos bancos públicos pode mesmo reforçar argumentos privatizantes, que ecoariam alegações quanto à ineficácia da gestão das empresas públicas²⁵⁴.

Já no segmento social, a gestão da dívida está entre beneficiários e União (via FAR/FDS). Os imóveis foram quase integralmente subsidiados e a mensalidade paga constituiu um valor residual do investimento realizado pelo Estado. Ainda assim, sob alienação fiduciária, os moradores podem ser despejados por inadimplência, bastando a autorização do Executivo, o que, entretanto, representaria um elevado custo político.

Os imóveis do Faixa 1 que, porventura, venham a ser retomados podem ser alocados a outro beneficiário que se enquadre nos critérios do Programa, operação que acarretaria um elevado custo de transação. Outra opção, prevista em contrato, seria levar a casa a leilão, entretanto, mais estudos parecem ser necessários para verificar se há, efetivamente, um mercado para aquisição deste parque construído²⁵⁵.

Para realizar um panorama do endividamento, inadimplência e execuções da garantia no SFH e no PMCMV foram utilizados não apenas dados de livre acesso, como também inúmeros pedidos de acesso à informação. Entretanto, foram diversos obstáculos para obter os números referentes aos contratos do PMCMV, que, a cada negativa da Caixa, do Banco do Brasil ou do Ministério do Desenvolvimento Regional, aumentaram as suspeitas quanto aos problemas de amortização do Programa.

²⁵⁴ Dois novos campos de acumulação espúria poderiam ser abertos: um por meio da privatização dos bancos públicos sob alegação de ineficiência devido à gestão da carteira de crédito imobiliário; outro pelo avanço da atuação de agentes privados enquanto gestores dos “ativos podres” dos bancos públicos.

²⁵⁵ Dada a elevada inadimplência, que atinge cerca de metade dos beneficiários do Faixa 1, mesmo que não ocorram despejos, é necessário acompanhar o que será feito com os imóveis inadimplentes ao final do prazo contratual. Cabe exclusivamente à União a decisão de consolidar, naquele momento, a propriedade em nome daqueles com dívidas ativas.

Instabilidades macroeconômicas aumentam os riscos para a quitação de contratos de longo prazo. O ônus destes riscos estão, nos contratos de alienação fiduciária, sob responsabilidade dos mutuários, elo mais fraco na cadeia de crédito, que envolve Estado, agente financeiro, mercado de capitais e *fundings*. A renda das famílias está sujeita à forte oscilação, fruto da inexistência de um projeto de desenvolvimento. Ainda assim, o pagamento de juros e a perda potencial de seu imóvel abrem caminhos para avançar a acumulação, por meio de uma dupla espoliação.

Em 2014, o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, iniciou uma estratégia de ajuste fiscal que seria intensificada nos anos seguintes. Durante o governo de Michel Temer, além da Emenda Constitucional nº 95 ter sido aprovada, que congelou gastos públicos por vinte anos, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi, em parte, desestruturada. Sem um projeto de desenvolvimento, com estancamento do gasto público e a desmonte dos direitos do trabalho, não se desenha no horizonte uma retomada substancial do crescimento econômico, tampouco uma melhora na distribuição de renda. O futuro das famílias, que carregam estoques de dívidas elevados, merece atenção.

O pífio desempenho do PIB, fruto dessa estratégia recessiva, motivou o uso do FGTS para medidas de curto prazo. Novas modalidades de saque foram criadas, buscando dinamizar o consumo, pondo em risco, entretanto, seu papel de *funding* de projetos de longo prazo. A crise econômica reduziu a margem fiscal de ação do Estado a partir de 2014, quando foram sendo, paulatinamente, diminuídos os subsídios para o PMCMV até a completa paralisia do Faixa 1 em 2020.

Criada no contexto da estruturação de um mercado de ativos financeiros atrelados à dívida imobiliária, a alienação²⁵⁶ ampliou a segurança jurídica de credores ao desobrigar o imóvel de qualquer função social. A financeirização pôde, a partir de então, avançar sobre o crédito imobiliário com a garantia de que o ordenamento jurídico provê liquidez ao imóvel.

A legislação não oferece um tratamento diferenciado entre o crédito imobiliário e o habitacional. Todos os que contrataram uma dívida no instituto da alienação são chamados de

²⁵⁶ A hipoteca, por décadas usada como instrumento de garantia do crédito imobiliário, acumulou uma disciplina jurídica que permitia a apresentação de diversos embargos à execução da garantia, bem como uma jurisprudência que privilegiava um tratamento social às queixas de devedores. Adequada à agilidade demandada pela era das finanças, a alienação fiduciária foi a grande inovação dos credores.

devedores-fiduciários, termo que mascara o fato de tratar-se, especialmente no campo de políticas habitacionais como o PMCMV, de um morador-endividado.

A disciplina sobre o tema foi avançando desde 1997, incorporando inovações como a cobrança de uma taxa de ocupação, uma espécie de aluguel devido caso o mutuário permaneça ocupado o imóvel após a execução da garantia. A depender do preço de venda do bem, o mutuário despejado pode acabar sem nenhum valor a receber, ainda que já tenha pago parcela considerável ou realizado melhorias no imóvel.

Enquanto contratos do segmento de mercado do PMCMV estão cobertos pelas regras gerais do financiamento imobiliário, o segmento social dispõe de um conjunto de leis próprias que disciplinam a execução da garantia. Embora tenham sido negociados por meio de contratos de alienação fiduciária, os imóveis do Faixa 1 não são financiamentos, mas subsídios parcelados no tempo. Portanto, enquanto no segmento de mercado o risco de crédito está com a Caixa Econômica e com o Banco do Brasil, no segmento social o risco de crédito está com a União.

Até a quitação, os imóveis do Faixa 1 são propriedade do FAR ou FDS, que absorvem também os prejuízos da inadimplência no segmento. Qualquer uso dos imóveis do segmento social para fins diversos aos da moradia do beneficiário implicariam em vencimento antecipado da dívida, e o mutuário deveria arcar, então, com a integralidade do preço do imóvel, inclusive repondo o subsídio recebido. Não é possível quitar previamente, nem vender, nem alugar ou mesmo abandonar o imóvel, sob pena de ter que arcar com seu valor integral. Apesar de nenhum imóvel do segmento social ter sido retomado, a disciplina jurídica sobre o tema não parou de avançar. As mais recentes alterações quanto à gestão do parque de imóveis do Faixa 1 apareceram na Medida Provisória nº 996, de 2020, que criou o Casa Verde Amarela²⁵⁷.

No BNH, o tema da inadimplência ganhou caráter coletivo, com mutuários reunidos pelos seus direitos em associações e o Estado coletivizando dívidas privadas. No presente, entretanto, o tema parece estar sendo tratado de forma bastante individualizada pelas famílias atingidas, já que apesar do grande número de despejos, o fato ainda não ganhou destaque no noticiário, nem a pauta política de nenhum partido. Se, no passado, houve desafios a partir da incorporação dos desequilíbrios pelo Estado, também há problemas em deixar os riscos e os ônus todos a cargo dos mutuários. Não há um tratamento diferenciado ao estoque de dívida dos

²⁵⁷ Foi transformada na lei nº 14.118 de 2021.

mutuários do PMCMV, apesar de critérios sociais terem sido estabelecidos para o acesso das famílias aos recursos. Sem mecanismos efetivos de apoio à adimplência dos mutuários do Programa, o agravamento da crise econômica aumentou a insegurança das famílias tornarem-se proprietárias.

Apesar da baixa inadimplência, as execuções imobiliárias aumentaram. O número de imóveis levados a leilão apenas pela Caixa passou de 507, em 2008, para 28,8 mil em 2018. Quando o imóvel não é vendido em nenhuma das praças, é incorporado ao Bens Não de Uso (BNDU) dos bancos, cujo volume cresceu cinco vezes entre 2014 e 2019. Portanto a taxa de inadimplência não é termômetro adequado da gestão dos contratos. A análise dos leilões, do estoque de BNDU e da evolução das execuções são dimensões mais adequadas para compor um panorama das dificuldades de amortização da dívida imobiliária.

Com a pandemia de Covid-19, os bancos permitiram a interrupção dos pagamentos das prestações da casa própria durante alguns meses, o que retardou a execução da garantia em contratos potencialmente inadimplentes. Os valores não pagos, entretanto, foram somados ao saldo devedor total e implicarão em aumento da prestação ou do prazo total da dívida. Como a economia brasileira não dá sinais de retomada, após o período de carência oferecido pelos bancos pode ocorrer uma explosão das retomadas, represadas pela pausa durante os meses de pandemia.

Uma onda de despejos pode lançar luz à necessidade de políticas públicas de amparo aos mutuários durante o período de amortização, especialmente do PMCMV. Ao mesmo tempo, o comportamento dos agentes privados em uma aceleração do número de imóveis retomados merece novos estudos, pois indicaria novos rumos no tema da gestão desses ativos. Será reprisado, no caso brasileiro, a estratégia de compra destes bens por fundos imobiliários, visando a formação de um parque de aluguel²⁵⁸? Que outras estratégias de acumulação orbitarão em torno desses imóveis?

Para montar o panorama dos contratos do PMCMV foi necessário recorrer à Lei de Acesso à Informação (LAI). Os dados mostraram que, em 2020, o segmento social acumulava uma inadimplência de 51% dos contratos no FAR e 32,6% no FDS. Já no segmento de mercado, a inadimplência oscilava entre 1,4% e 2,5%. A enorme diferença entre os percentuais de atraso

²⁵⁸ Fundos dedicados à formação de um parque para aluguel vêm surgindo no mercado brasileiro. Ver mais em <https://investidor.estadao.com.br/investimentos/fundos-imobiliarios-residenciais>; <https://www.infomoney.com.br/onde-investir/fundos-imobiliarios-residenciais-ganham-espaco-na-bolsa-com-foco-em-alugueis-incorporacao-e-compra-e-venda/>.

nos dois segmentos do programa reforça a hipótese de que, em contratos de alienação fiduciária, a inadimplência é mantida artificialmente baixa devido às execuções de garantia.

Enquanto nenhum imóvel foi retomado no segmento social, 37,8 mil contratos do segmento de mercado foram extintos por falta de pagamento. A baixa inadimplência das Faixas 1,5; 2 e 3 parece ser reflexo da rápida execução da garantia, reiterando a necessidade de expandir a análise da gestão do crédito imobiliário para além dos percentuais de contratos em atraso.

A execução da garantia em imóveis do PMCMV esconde uma captura privada do orçamento público. Imóveis das Faixas 1,5 e 2, ao serem retomados, transferem os subsídios dos beneficiários aos arrematantes, que não observam os critérios inicialmente formulados para enquadramento no Programa. Os recursos fiscais que subsidiaram a compra de imóveis destas famílias estão ampliando o deságio de compradores²⁵⁹, aumentando o potencial de lucro na operação de venda após arremate.

Junto aos imóveis foram arrematados R\$ 846 milhões em subsídios por meio de retomadas nas Faixas 1,5 e 2 do PMCMV. Em outubro de 2020, a CEF possuía ainda 13,5 mil imóveis do Programa em estoque, que não foram vendidas em leilão. Esse acúmulo de BNDU é ruim para o banco, especialmente para a CEF, principal responsável pelo crédito habitacional no país, pois reduz a liquidez e acarreta um custo de carregamento, representado por despesas como condomínio e IPTU.

Lançado enquanto política social, o PMCMV apresenta a contradição de contar com regras de mercado para o carregamento das dívidas dos beneficiários. O arremate e o despejo são mecanismos de concentração de renda, indo na direção contrária dos objetivos anunciados pelo Programa. 90,5% dos imóveis do PMCMV ainda não foram quitados, o que implica que cerca de 4,2 milhões dos seus mutuários correm o risco de não se tornarem proprietários.

Sob garantia fiduciária, ocorre um processo de dupla espoliação, aqui entendida como mecanismos espúrios de captura da renda e da propriedade. Um deles é efetivo e mensal, pela destinação de parte da renda das famílias ao pagamento periódico de juros e encargos financeiros; outra é potencial e patrimonial, representada pela transferência de propriedade por

²⁵⁹ Na segunda praça os imóveis vão à leilão pelo valor da dívida. Como o subsídio reduziu a dívida do comprador, ampliou a diferença entre o valor de mercado e o valor da dívida desde o início da amortização. Mais estudos poderiam se dedicar a mensurar tais valores, indicando os deságios por tipo de financiamento, bem como o perfil do arrematante.

meio do despejo latente. Ambas atuam concentrando renda e riqueza e são próprias dos financiamentos sob alienação fiduciária, inclusive do PMCMV. A questão se agrava na Faixa 1,5 e 2 do PMCMV pela captura indireta de fundo público representada pelo subsídio incorporado ao imóvel, transferido na forma de deságio ao arrematante.

O mecanismo de captura de juros é mais evidente, até mesmo pelo seu papel de remunerar a cadeia de ativos securitizados, tema já mais consolidado na literatura nacional. Para que os credores reduzissem seus riscos, a saída proposta não foi estrutural, de forma a reduzir desequilíbrios no emprego e na renda das famílias. O caminho foi criar mecanismos de rápida execução da garantia, provendo a captura do patrimônio acumulado na figura do imóvel.

O processo de despejo, a um só tempo, garante a liquidez que ampliou a segurança aos credores, bem como abre um novo campo de acumulação para os agentes da “indústria do despejo”. Entretanto, devido à uma estrutura tributária regressiva, são estes despejados, bem como os despossuídos e os sem-teto, proporcionalmente, os maiores onerados pelas dívidas do FCVS. Sem superar o subdesenvolvimento, o financiamento habitacional não passará de alavanca para diferentes mecanismos de acumulação privada, sem resolver as carências de moradia dos brasileiros.

Um maior comprometimento de renda das famílias com encargos de dívida reduz seu potencial de consumo e poupança que, em termos agregados, limita o potencial dinamismo da demanda como frente de expansão. A crise econômica aumenta a inadimplência e os potenciais despejos, já que os riscos do carregamento dos passivos imobiliários estão com as famílias, permanentemente sujeitas à execução da garantia.

Portanto, a propriedade das moradias financiadas no último ciclo de crédito depende da quitação, no tempo, do estoque de dívida. Sob contratos de alienação, os riscos de potenciais flutuações da economia, da inflação e do poder de compra dos salários recai sobre os mutuários. Enquanto a redução da renda das famílias limita a formação de poupança voluntária, os ataques aos direitos do trabalho reduzem as disponibilidades do FGTS: os fundos do SFH, que alavancariam novos empréstimos estão, cada vez mais, sob ameaça.

Aos macroeconomistas, cabe o frustrante desafio de incentivar a retomada do consumo com famílias endividadas, subocupadas, sujeitas a novas modalidades de jornada parcial de trabalho e crescente concentração de renda. Sem ter resolvido os problemas estruturais que assolam uma economia subdesenvolvida, o crescimento pautado no consumo

dos anos 2000 parece ter encontrado um trágico fim numa sucessão de ajustes recessivos. O saldo para os brasileiros é, no mínimo, controverso.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marlon Altavini de. Produção imobiliária e os espaços da financeirização: entre o abstrato da riqueza financeira e o concreto da cidade produzida. 2019. Tese de doutorado – UNESP, Presidente Prudente, 2019.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama De; AZEVEDO, Sérgio De. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. [S.l: s.n.], 2011.

ARAGÃO, José Maria. Sistema financeiro da habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

ARANTES, Pedro Fiori. Ideologia da casa própria... sem casa própria. o programa de arrendamento residencial na cidade de João Pessoa-PB. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 28, p. 275–280, 1 dez. 2010.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Disponível em: <<https://www.correiocidadania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>>. Acesso em: 7 set. 2020.

BACEN. Taxa média de juros das operações de crédito com recursos direcionados - Pessoas físicas - Financiamento imobiliário com taxas reguladas - Portal de Dados Abertos do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/20773-taxa-media-de-juros-das-operacoes-de-credito-com-recursos-direcionados---pessoas-fisicas---fi>>. Acesso em: 12 out. 2020.

BACHA, Edmar. O plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, ALOÍZIO (Org.). O Brasil pós-Real: a política econômica em debate. 1. impr ed. Campinas, SP: [s.n.], 1998.

BAER, Werner. A economia brasileira: uma abordagem profunda da economia brasileira até 2008 : uma breve análise desde o período colonial até a crise de 1973 e uma análise detalhada dos vários planos econômicos a partir da década de 1970. São Paulo, SP: Nobel, 2009.

BALTAR, Paulo. Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 28, n. 81, p. 95–114, ago. 2014.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade *et al.* Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *GLOBAL LABOUR UNIVERSITY WORKING PAPERS*, n. 9, 2010.

BARBOSA, Itaquê Santana. O Estado e a produção habitacional pública. 2007. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, SP, 2007.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: SADER, EMIR; COSTA, ANA MARIA (Org.). Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. 1ª edição ed. São Paulo, SP : Rio de Janeiro/RJ: Boitempo Editorial ; FLACSO Brasil, 2013.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 21, n. 4, p. 779–810, 2015.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Julio Gomes De. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Vol. 1 e 2. Rio de Janeiro: Ed. Record [u.a.], 2000. v. 1 e 2.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, ANDRÉ BOJIKIAN; BIANCARELLI, ANDRÉ MARTINS; CINTRA, M. A. MACEDO (Org.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.

BITENCOURT, Rafael. ‘Voucher’ da construção não vai substituir Minha Casa Minha Vida, diz ministério. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/bolsas-e-indices/noticia/2019/10/24/voucher-da-construo-no-vai-substituir-minha-casa-minha-vida-diz-ministrio.ghtml>>. Acesso em: 21 set. 2020.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, ERMÍNIA (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. [S.l.]: Alfa Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo, SP: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *arq.urb*, n. 1, p. 70–104, 2008.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, p. 44–53, jun. 2007.

BRASIL. Lei no 10.150 de 21 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10150.htm>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. 2001.

BRASIL. Lei nº 10.931 de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, 2009.

BRASIL. Lei nº 4.380, DE 21 de agosto de 1964, 1964.

BRASIL. Lei nº 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997, 1997.

CAMAROTO, Murillo; SIMÃO, Edna. Impasse em ‘fila’ do FCVS abre risco de calote no Proer. *Valor Econômico*, 27 jan. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/01/27/impasse-em-fila-do-fcvs-abre-risco-de-calote-no-proer.ghtml>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. “Estranhas catedrais”: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói, RJ: Editora da UFF, 2014.

CANO, Wilson. *Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2011.

CANO, Wilson. *Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas, SP: Editora UNICAMP, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, ADAUTO LUCIO (Org.). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Série Habitação e cidade. Rio de Janeiro, RJ: Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia: Letra Capital, 2013. p. 17–66.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. 22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Série Habitação e cidade. Rio de Janeiro, RJ: Observatório das Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia: Letra Capital, 2016.

CARMO, Edgar Candido Do. A política habitacional no Brasil pós-real (1995-2002) - diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. 2006. 207 f. Tese de doutorado – IE/UNICAMP, Campinas, SP, 2006.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed. UNESP [u.a.], 2002. (Coleção economia contemporânea).

CARNEIRO, Ricardo. Introdução. In: CARNEIRO, RICARDO; BELLUZZO, LUIZ GONZAGA DE MELLO (Org.). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. 1a ed ed. São Paulo: FAPESP: Editora UNESP, 2006.

CARVALHO, Carlos Eduardo; STUDART, Rogério; ALVES JR, Antônio José. DESNACIONALIZAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO E FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE. n. 882, p. 81, 2002.

CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo, SP: Todavia, 2018.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi De. A explosão do autofinanciamento na produção de moradias em São Paulo nos anos 90. 1999. Tese de doutorado – FAU - USP, São Paulo, 1999.

CBIC. Governo reduz subsídios da faixa 1,5 do Minha Casa, Minha Vida em 2019. Disponível em: <<https://cbic.org.br/industria imobiliaria/2019/01/21/governo-reduz-subsidios-da-faixa-15-do-minha-casa-minha-vida-em-2019-5/>>. Acesso em: 21 set. 2020.

CCFGTS. Resolução nº 435 de 2003, 2003.

CEF. Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR, 2020.

CELSO FURTADO. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

CGU. Relatório de auditoria do FGHab pela CGU. Relatório de Auditoria, no 201503653. Brasília/DF: CGU, 2015.

CHALHUB, Melhim Namem. Alienação fiduciária: negócio fiduciário. 6a. edição revista, atualizada e ampliada ed. Rio de Janeiro, RJ, Editora Forense, 2019.

CHALHUB, Melhim Namem. Segurança jurídica: mercado imobiliário brasileiro. Apresentação no Congresso Internacional Desafios e Oportunidades dos mercados de habitação e financiamento habitacional: [s.n.], 2015

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. Sao Paulo: Xama, 1996.

CINTRA, Marco Antônio Macedo. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). [S.l.]: UNICAMP, 2007. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201207061445310.Marcos%20Antonio%20Macedo%20Cintra.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. p. 167, 2008.

CNF. Bancos não sabem o que fazer para vender imóveis retomados. CNF, 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://cnf.org.br/bancos-nao-sabem-o-que-fazer-para-vender-imoveis-retomados/>>. Acesso em: 6 jul. 2021.

COSTA, Fernando Nogueira Da. Brasil dos Bancos. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

COUTINHO, Luciano; SARTI, Fernando. A política industrial e a retomada do desenvolvimento. In: LAPLANE, MARIANO FRANCISCO; COUTINHO, LUCIANO G.; HIRATUKA, CÉLIO (Org.). Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil. Coleção Economia contemporânea. 1a. ed ed. [Campinas, São Paulo, Brazil]: São Paulo: UNICAMP, Instituto de Economia ; Editora UNESP, 2004.

ELOY, C. M.; COSTA, F.; ROSSETTO, R. Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho. In: FONSECA, ANA; FAGNANI, EDUARDO (Org.). p. 305.

- ELOY, Claudia Magalhães. O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil. 2013. Tese de doutorado – FAU - USP, 2013.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. Espaço e debates, v. V, n. 16, 1985.
- FARO, Clovis De. Sistema financeiro de habitação: a questão do desequilíbrio do FCVS. [S.l.]: Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV, 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/574>>. Acesso em: 28 ago. 2020.
- FGHAB. Estatuto do Fundo Garantidor da Habitação. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/fghab-legislacao/9%C2%AA_Versao_Estatuto_aprovado_em_07_nov_2016.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021, 2016
- FGHAB. Relatório de Gestão do Exercício de 2017 do Fundo Garantidor da Habitação. [S.l.: s.n.], 2018.
- FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. 2011. Tese de doutorado – IE/UNICAMP, 2011.
- FJP. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FPJ, 2021.
- FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, Celso. O capitalismo global. São Paulo, SP: Paz e Terra, 1998.
- FURTADO, Celso. O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo, SP: Paz e Terra, 1999.
- GONÇALVES, Reinaldo. Globalização e desnacionalização. São Paulo, SP: Paz e Terra, 1999.
- GRANJA, Paulo Roberto Santos. Modelo para avaliação do custo burocrático do FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais): um estudo de caso. 2008. 91 f. Dissertação de Mestrado – FGV, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3856>>.

GUILHEN, A. J. As garantias no financiamento habitacional: segurança para realização do sonho da casa própria e o Programa Minha Casa Minha Vida. Tese (Pós-Doutorado) – Departamento de Engenharia Civil, UFSCar, São Carlos, 2017.

ISTOÉ. Calote eleva execuções de garantias e bancos podem ter bens encalhados. 24 abr. 2016. Disponível em: <<https://istoe.com.br/calote-eleva-execucoes-de-garantias-e-bancos-podem-ter-bens-encalhados/>>. Acesso em: 6 jul. 2021.

LAVINAS, Lena. A financeirização da política social. *PolitiKa*, v. jul, n. 2, 2015.

LAVINAS, Lena. *The takeover of social policy by financialization: the Brazilian paradox*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2017.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 191–211, ago. 2018.

LESSA, Carlos. *A crise urbana e o circuito imobiliário*. Salvador: [s.n.], s/d

LOCATELLI, PIERO BOEIRA. As disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017. 2019. Dissertação de Mestrado – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC, São Bernardo do Campo, SP, 2019.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Caminhos da política fiscal do Brasil*. 1ª edição ed. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2013.

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. [S.l.]: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia; et al (Org.). *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª edição ed. [São Paulo, Brazil]: São Paulo, SP: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013. (Coleção Tinta vermelha).

MARTINS, Flavia Elaine da Silva. *A (re)produção social da escala metropolitana: um estudo sobre a abertura de capitais nas incorporadoras e sobre o endividamento imobiliário urbano em São Paulo*. 2010. Tese de doutorado – FFLCH, USP, São Paulo, SP, 2010.

MATOSO, Filipe. Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>>. Acesso em: 19 out. 2020.

Mudança no seguro do “Minha Casa” elevará valor de prestações. G1, São Paulo, 17 de dez. de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2015/12/mudanca-no-seguro-do-minha-casa-elevara-valor-de-prestacoes.html>. Acesso em: 10 de dez. de 2019.

O GLOBO. Bancos têm ao menos 90 mil imóveis retomados por dívida, o que atrasa recuperação da construção. 16 set. 2019. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/bancos-tem-ao-menos-90-mil-imoveis-retomados-por-divida-o-que-atrasa-recuperacao-da-construcao>>. Acesso em: 6 jul. 2021.

O presidente está amargurado. Jornal da Tarde, 22 jun. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/231679/PS%20jun85%20-%200128.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 maio 2021.

OLIVEIRA, Francisco De. Prefácio. In: MARICATO, ERMÍNIA (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. [S.l.]: Alfa Ômega, 1982.

OLIVEIRA, ISAAC DE. Investimento em FII pode render R\$ 54 mil a mais do que locar um imóvel - Investimentos. Estadão, 10 maio 2021. Disponível em: <https://investidor.estadao.com.br/investimentos/investir-fii-rende-mais-aluguel/>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

OLIVEIRA, Melissa Ronconi De. Mercado de trabalho na Construção Civil: o subsetor da Construção de Edifícios durante a retomada do financiamento habitacional nos anos 2000. 2016. Dissertação de Mestrado – IE/UNICAMP, 2016.

OTTA, Lu Aiko. Emgea planeja vender ativos em 2020 e depois ser extinta. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/09/emgea-planeja-vender-ativos-em-2020-e-depois-ser-extinta.ghtml>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

PAIVA, Cláudio Cesar De. *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. 2007. Tese de doutorado – UNICAMP, Campinas, 2007.

PAULANI, Leda Maria. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? Cadernos do Desenvolvimento, v. 12, n. 20, 2017.

PENHA FILHO, Carlos Alberto. Estratégias e Dinâmica de Acumulação das Incorporadoras Listadas (2010/2018). 2020. Tese de doutorado – Unicamp, Campinas, 2020.

PINTO SANTA CRUZ, Aníbal. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1627>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

POCHMANN, Marcio. Nova classe média? o trabalho na base da pirâmide social brasileira. 1ª edição ed. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, 2012. (Coleção Mundo do trabalho).

PRATES, Bruno. Estudo de viabilidade de criação de um fundo de investimentos em direitos creditórios proveniente da dívida do Fundo de Compensação de Variações Salariais. 2008. 73 f. Monografia – UFRGS, Porto Alegre, 2008.

PREBISCH, RAÚL. O desenvolvimento econômico da América latina e alguns de seus problemas principais. Estudio económico de la América Latina, 1949.

RABEL, Sérgio. O saldo devedor nos contratos de financiamentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida: um cenário de risco. Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2014.

REZENDE, Teotonio Costa. Entrevista concedida a Melissa Ronconi de Oliveira. [S.l: s.n.], 27 jan. 2019

REZENDE, Teotonio Costa. Os sistemas de amortização nas operações de crédito imobiliário: a falácia da capitalização de juros e da inversão do momento de deduzir a quota de amortização. 2003. 166 f. Dissertação de Mestrado – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2003.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 7 set. 2020.

ROMANTINI, Gerson Luis. Acordos de Basiléia e bancos no Brasil. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, 2012.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ROYER, Luciana de Oliveira. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. Cadernos Metrópole, v. 18, p. 33–52, abr. 2016.

ROYER, Luciana de Oliveira. Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. 2002. Dissertação de Mestrado – FAU - USP, São Paulo, 2002.

ROYER, Luciana. Como vamos financiar as unidades habitacionais? Nexo Jornal, 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/especial/2018/01/26/Cidades-em-disputa>>.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. 2012. Tese de doutorado – FAU - USP, São Paulo, SP, 2012.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. Serviço Social & Sociedade, n. 112, p. 672–688, dez. 2012.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Entre a nação e a barbárie: uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado a crítica do capitalismo dependente. 1997. [s.n.], 1997. Acesso em: 19 jan. 2021.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: IPEA, n. Texto para Discussão no 654, p. 32, 1999.

SANTOS, Flávio Arantes Dos; LOPREATO, Francisco. O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo Governo Lula. Texto para discussão - IE/UNICAMP, v. 267, 2016.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, MARIANO FRANCISCO; COUTINHO, LUCIANO G.; HIRATUKA, CÉLIO (Org.). Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil. Coleção Economia contemporânea. 1a. ed ed. [Campinas, São Paulo, Brasil]: São Paulo: UNICAMP, Instituto de Economia ; Editora UNESP, 2004.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2012. (Coleção Arquitetura & urbanismo).

SILVA, Bruno Mattos E. Compra de Imóveis - aspectos jurídicos, cautelas devidas e análise de riscos. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SIMÃO, Edna. Governo tenta viabilizar pagamentos do FCVS. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/11/28/governo-tenta-viabilizar-pagamentos-do-fcvs.ghtml>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

SOEDERBERG, Susanne. *Debtfare states and the poverty industry: money, discipline and the surplus population*. London ; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014. (RIPE series in global political economy).

SOUEN, Jacqueline Aslan. *A Evolução do Emprego Formal no Crescimento com Inclusão Social, 2003 - 2013*. 2018. IE/UNICAMP, Campinas, 2018.

TAVARES, Maria da Conceição. *A economia política do Real*. In: MERCADANTE, ALOÍZIO (Org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. 1. ed. Campinas, SP: [s.n.], 1998.

TAVARES, Martus. *Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal*. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, 2005.

TCU. *Acórdão 1627. Auditoria Operacional no Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)*, 2020.

TCU. *Levantamento do TCU sobre o PMCMV*, 2011.

UOL. *Construtoras não querem que governo libere FGTS porque temem ficar sem obra*. São Paulo, 18 jul. 2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/07/18/saque-fgts-financiamento-casa-propria.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

VELLOSO, João Paulo dos Reis et al. (Org.). *A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização*. Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro, RJ, República Federativa do Brasil: J. Olympio Editora, 1997. .

APÊNDICE

i. Matemática financeira: amortização, prestação, juros e correção monetária

A viabilização do acesso à moradia não é uma variável dependente de sistemas de amortização, mas sim, esta afeta a políticas de renda e/ou subsídios, devendo ter-se sempre em mente que, na presença de elevadas taxas de inflação e de sub-reajustes salariais, nenhum sistema de amortização é capaz de atender minimamente aos anseios, quer dos mutuários, quer dos agentes financeiros, os primeiros em termos de viabilidade de pagamento e os segundos no que pertine a liquidez de suas garantias (REZENDE, 2003, p.145).

O objetivo deste apêndice é discutir, brevemente, os conceitos básicos de matemática financeira que norteiam algumas das discussões da tese. Inicia com uma discussão sobre o significado de um sistema de intermediação financeira, passa para a diferença entre os regimes de juros simples e composto para, então, apresentar os regimes de amortização. O enfoque aqui é dado ao Sistema de Amortização Constante (SAC) e na Tabela Price, os dois mais utilizados, atualmente, no crédito imobiliário.

Em seguida, apresenta-se brevemente, os impactos da inflação e correção monetária nos regimes de amortização, de forma a apresentar a amortização negativa. Ao final, discute-se o formato atual da regulamentação em torno dos contratos de financiamento habitacional e os novos desafios.

ii. Regime de juros: simples e composto

O crédito permite a antecipação do consumo, importante especialmente para a aquisição de bens de alto valor. Os agentes com recursos disponíveis (chamados superavitários) os disponibilizam para aqueles que o demandam (chamados deficitários). Em uma economia de mercado, a posse do dinheiro (liquidez) é muito valorizada e, portanto, os agentes superavitários precisam de uma remuneração por renunciar à liquidez, expressa na cobrança de uma taxa de juros, proporcional ao risco representado pelo tomador. O papel do sistema financeiro é servir de intermediador entre os agentes superavitários e os deficitários e, em troca, receber uma parcela desta taxa de juros: a diferença entre a taxa de juros paga pelo agente

deficitário e a recebida pelo agente superavitário é o *spread*, que compõe a remuneração do intermediador.

Aqueles que antecipam seu consumo recorrendo ao crédito devem, portanto, devolver ao agente superavitário não apenas o valor inicial (capital inicial), mas também os juros. O valor futuro composto pela parcela de capital inicial mais a parcela de juros²⁶⁰ é chamada de Montante na matemática financeira. Segue abaixo um breve glossário:

C = Capital Inicial

i = Taxa de juros

n= Tempo

J = Juros

M = Montante ($M = C + J$)

Regime de capitalização é a forma como os juros vão sendo adicionados ao capital, ou seja, a “forma que o credor vai formando seu capital ao longo do tempo” (REZENDE, 2003, p.26). São dois os regimes de juros: simples e composto. No regime de juros simples, a taxa de juros incide apenas sobre o capital inicial. Já nos juros compostos, os juros são cobrados não apenas sobre o capital inicial, mas sobre a parcela de juros de cada período. Assim, os juros simples têm uma evolução linear, enquanto o composto tem uma evolução exponencial, já que neste ocorre cobrança de juros sobre juros.

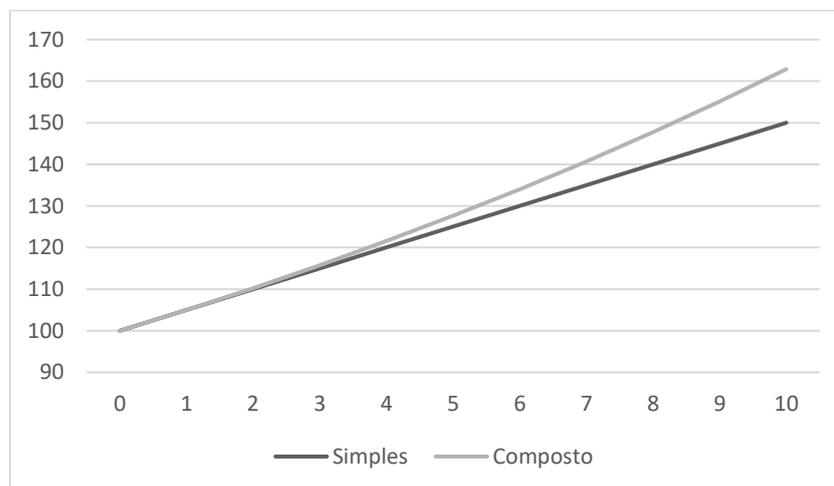
Tabela ii-1 - Regime de capitalização simples e composta

Tempo (n)	Capitalização Simples		Capitalização Composta	
	Juros, em R\$ (J)	Montante (M=C+J)	Juros, em R\$ (J)	Montante (M=C+J)
0	-	100	-	100,00
1	5	105	5	105,00
2	5	110	5,25	110,25
3	5	115	5,51	115,76
4	5	120	5,79	121,55
5	5	125	6,08	127,63
6	5	130	6,38	134,01
7	5	135	6,70	140,71
8	5	140	7,04	147,75
9	5	145	7,39	155,13
10	5	150	7,76	162,89

²⁶⁰ Importante destacar a diferença entre a *taxa de juros*, *i*, que representa o percentual cobrado, e a parcela de *juros*, *J*, que representa o valor em reais do juro devido.

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico ii-1 - Evolução do montante em regime de juros simples e composto



Fonte: Elaboração própria.

No exemplo acima, a aplicação de R\$100,00 no regime de juros simples, pago em uma única parcela após 10 meses, à taxa de 5% a.m., resultou em um montante de R\$ 150,00. O mesmo capital inicial de R\$ 100,00, sob mesma taxa e prazo, resultou em um montante a pagar de R\$ 162,9²⁶¹. Para o cálculo do Montante, podem ser utilizadas as seguintes fórmulas:

Juros Simples:

$$M = C (1 + i.n)$$

Juros Compostos:

$$M = C (1 + i)^n$$

iii. Sistemas de amortização

Os *sistemas de amortização* referem-se às distintas formas de retorno de um capital emprestado, parcelado no tempo. Devolver o capital tomado emprestado é “amortizar” a dívida

²⁶¹ Aqui vale pontuar o seguinte esclarecimento, nas palavras de Rezende: “Importante destacar que, no exemplo mostrado [...], a capitalização de juros somente ocorreu porque os juros não foram sacados, mas sim, incorporados ao saldo e, por conseguinte, passaram a gerar juros sobre os juros. Tivessem os juros sido sacados pelo depositante, a cada período de apuração, não se teria o efeito dos juros sobre juro, nem tampouco seria válida qualquer fórmula de exponenciação” (REZENDE, 2003, p.27).

que, quando se trata de valores elevados, como no caso do financiamento imobiliário, dificilmente é feito em parcela única. Desta forma, os sistemas de amortização apresentam os diferentes modelos matemáticos de retorno do capital ao credor.

Existem diversos regimes de amortização, porém os mais utilizados atualmente no mercado imobiliário brasileiro são o Sistema de Amortização Constante (SAC) e a Tabela Price²⁶², analisados em detalhes mais adiante. Além destes, existem, por exemplo, o Sistema Americano, o Sistema de Amortização Misto (SAM), o Sistema Francês de Amortização (SFA), o Sistema de Amortização Crescente (SACRE), dentre outros.

Agentes superavitários²⁶³, assim, renunciam à sua liquidez (disponibilizam parte de seus recursos para empréstimos) em troca de uma remuneração, expressa pela taxa de juros. A taxa de juros sempre incidirá sobre o total de capital emprestado. Por exemplo, em um empréstimo de R\$ 100.000,00 para aquisição de um imóvel, sob uma taxa de juros de 1% a.m., após o primeiro mês são devidos R\$ 1.000,00 relativos à parcela de juros²⁶⁴, independentemente do sistema de amortização.

A depender do sistema de amortização, para este exemplo, a prestação poderá ser R\$ 1.050,00, na Tabela Price, ou R\$ 2.000,00, na SAC. No caso de uma primeira prestação de R\$ 1.050,00, após o pagamento da primeira parcela o mutuário ainda deverá R\$ 99.950,00. No segundo caso, sua dívida caiu para R\$ 99.000,00, pois a parcela referente à *amortização* da dívida foi maior. Faz parte do previsto na matemática financeira, e ratificado na legislação²⁶⁵, que, do valor da prestação, sempre se abata primeiro o valor devido referente a juros²⁶⁶.

²⁶² Segundo a modificação da Lei nº 11.977 de 2009 (Lei que criou o PMCMV), a lei nº 4.380, de 1964 passou a dizer que: “Nas operações de empréstimo ou financiamento de que dispõe o caput é obrigatório o oferecimento ao mutuário do Sistema de Amortização Constante - SAC e de, no mínimo, outro sistema de amortização que atenda o disposto nos §§ 1o e 2o, entre eles o Sistema de Amortização Crescente - SACRE e o Sistema Francês de Amortização (Tabela Price).” (BRASIL, 1964). Ainda que a lei vigente equipare o Sistema Francês com a Tabela Price, esta afirmação não é consenso na literatura.

²⁶³ No caso do FGTS é formada uma poupança compulsória, assim chamada pois a contribuição é obrigatória para todos os empregados formais. Portanto, neste caso, não é uma livre escolha de agentes superavitários, e sim, parte integrante de um projeto de montagem de um fundo para o financiamento de longo prazo.

²⁶⁴ Independentemente do regime utilizado ser simples ou composto. Como o cálculo das prestações ocorre mensalmente, $n=1$ e, portanto, a parcela de juros é idêntica. Exemplificando: se $n=1$; no regime simples: $M = C(1 + i \cdot 1)$; no regime composto: $M = C(1 + i)^1$, ambas idênticas.

²⁶⁵ Segundo o Código Civil, em seu artigo nº 993, primeiro se quitam os juros das parcelas.

²⁶⁶ Como será visto adiante, isso é pré-requisito para que não se ocorra *amortização negativa*, o que geraria desequilíbrio contratual.

Em todo regime de amortização, as parcelas são compostas pela soma de amortização e juros²⁶⁷. Como dito, é a amortização que reduz o valor da dívida, assim, todo mês será recalculado o Saldo Devedor, que representa quanto da dívida ainda precisa ser amortizado. O valor pago em cada prestação referente a juros é o resultado da aplicação da taxa de juros mensal contratada sobre o valor do saldo devedor total.

- **Sistema de amortização:** forma como a dívida será quitada ao longo do tempo
- **Taxa de juros contratada (i):** é a taxa de juros, em porcentagem, estabelecida na contratação do financiamento
- **Juros:** valor devido referente à remuneração ao saldo devedor
- **Saldo Devedor:** valor da dívida que ainda precisa ser paga
- **Prestação:** soma da parcela de juros e da amortização

Trataremos, a seguir, das especificidades das tabelas SAC e Price, pontuando como se dá o cálculo dos juros e amortização em cada uma, para a melhor compreensão de um financiamento imobiliário. Os exemplos apresentados a seguir tem como objetivo ilustrar a diferença entre os sistemas de amortização e, portanto, não incluem, neste momento, a discussão dos impactos da correção monetária, que serão debatidos mais adiante. Nos financiamentos do SFH, além da amortização e dos juros, os mutuários ainda arcam mensalmente com a correção, os seguros obrigatórios (MIP e DFI) e a tarifa de administração do contrato pelo agente financeiro.

a. Sistema de Amortização Constante (SAC)

No Sistema de Amortização Constante (SAC)²⁶⁸, como o nome indica, a parcela de amortização será constante em todas as prestações. Portanto, se tomamos um capital de R\$ 100.000,00 a ser pago em 200 prestações, a amortização mensal será de R\$ 500,00. É a partir do saldo devedor, recalculado a cada prestação paga, que incide a cobrança de juros mensal.

²⁶⁷ Aqui estamos trabalhando ainda com valores nominais em um cenário hipotético. Na economia brasileira, além da parcela de amortização e juros, os mutuários pagam a correção monetária, o seguro e taxas bancárias.

²⁶⁸ Adiante discutiremos com mais detalhes, mas o SAC é geralmente defendido em disputas judiciais de revisão de contratos frente ao PRICE, exatamente porque o SAC avança com maior velocidade na amortização e, portanto, reduz o valor (em R\$) dos juros pagos ao longo da amortização da dívida.

Tabela a-1 - Tabela de amortização de R\$ 100.000,00 em 200 prestações, com taxa de juros de 1% a.m., na Tabela SAC

Tempo	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Prestação
0	100.000	-	-	-
1	99.500	500	1.000	1.500
2	99.000	500	995	1.495
3	98.500	500	990	1.490
4	98.000	500	985	1.485
5	97.500	500	980	1.480
6	97.000	500	975	1.475
7	96.500	500	970	1.470
8	96.000	500	965	1.465
9	95.500	500	960	1.460
10	95.000	500	955	1.455
11	94.500	500	950	1.450
12	94.000	500	945	1.445
...
189	5.500	500	60	560
190	5.000	500	55	555
191	4.500	500	50	550
192	4.000	500	45	545
193	3.500	500	40	540
194	3.000	500	35	535
195	2.500	500	30	530
196	2.000	500	25	525
197	1.500	500	20	520
198	1.000	500	15	515
199	500	500	10	510
200	-	500	5	505

Fonte: Elaboração própria.

Observando a tabela acima, expressa em valores nominais e, portanto, desconsiderando a correção monetária, ao final do primeiro ano (12ª prestação), somando todas as prestações o mutuário pagou R\$ 17.670,00, dos quais apenas R\$ 6.000,00 referentes à amortização da dívida. Portanto, após o primeiro ano restam, ainda, R\$ 94.000,00 da dívida inicial (ver saldo devedor mês 12). A amortização da dívida, neste sistema, é constante, neste caso de R\$ 500,00 mensais, e em todas as prestações são calculados o valor de juros devido em relação ao total do saldo devedor do mês anterior. Assim, no mês doze, foram cobrados R\$ 945,00 de juros, resultado da aplicação da taxa de juros de 1% a.m. sobre o saldo devedor do mês onze ($R\$ 94.500,00 \times 1\% = 945$).

O mutuário recorreu, no momento zero²⁶⁹, a capital elevado, sobre a qual deve juros mensais. É pela estrutura onerosa do financiamento – que exige o pagamento de juros para remunerar os poupadores - e pelo elevado valor do empréstimo – que no caso do imóvel é um múltiplo muito superior à renda anual²⁷⁰ - que se explica a alta proporção de juros a cada prestação paga pelo mutuário.

No exemplo acima, após os 200 meses o saldo devedor é zerado e a dívida é extinta. No caso do mercado de financiamento habitacional brasileiro, é nesse momento, após a plena quitação do saldo devedor que o mutuário, em um regime de alienação fiduciária, deixa de ter apenas a posse e passa a ter a propriedade do bem. Até lá, a propriedade é do agente fiduciante, ou seja, do banco²⁷¹.

No caso do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), é o pagamento mensal das prestações pelos mutuários que, em parte, remunera os depósitos em poupança e as contas do FGTS. Caso a dívida do mutuário seja securitizada, parte deste pagamento mensal de juros irá remunerar os investidores que adquiriram títulos atrelados aos recebíveis imobiliários.

b. Tabela Price: prestação constante

Outro sistema de amortização muito comum no Brasil é a tabela Price, que tem prestação constante e foi desenvolvida por Richard Price, em 1771. O cálculo do valor da prestação é realizado através da seguinte fórmula:

$$Prestação = SD_0 \left[\frac{(1+i)^n * i}{(1+i)^n - 1} \right]$$

$$SD_0 = \text{Saldo devedor inicial (no momento da contratação)}$$

Usando os dados do exemplo anterior, um capital de R\$ 100.000,00, pago em 200 prestações com juros de 1% a.m.²⁷², resultaria, na tabela Price, em uma prestação fixa de R\$

²⁶⁹ “Momento zero” é o início da operação.

²⁷⁰ Uma família cuja renda é R\$ 1.500,00 e adquire um imóvel de R\$ 150.000,00 está comprando um bem que representa mais de 8 vezes sua renda anual.

²⁷¹ Para mais detalhes, ver capítulo III e IV.

²⁷² A taxa proporcional se encontra pela divisão de 12% a.a. por 12 meses, portanto, 1% a.m. A taxa efetiva resultaria da $\sqrt[12]{1,12}$, ou seja, 0,949% a.m. Porém, ao utilizar a taxa efetiva ao invés da proporcional, estaria se transformando a Tabela Price em Sistema Francês de Amortização: “Com certa frequência se encontra decisões judiciais que determinam que se deva excluir a ‘capitalização dos juros’ sobre o saldo devedor e, para que se cumpra tal decisão, estipulam que a taxa de juros proporcional seja transformada em taxa equivalente, ou seja, no caso de uma taxa de 12,0% a.a. que se utilize a taxa mensal de 0,949% a.m. ao invés de 1,0% a.m., sendo que, ao adotar tal procedimento nada mais estão fazendo do que determinar que se utilize o Sistema Francês de Amortização em substituição à Tabela Price e, portanto, somente afeta a magnitude da taxa de juros cobrada, porém, não implica em nenhuma mudança na forma de cálculo dos juros e, nem tampouco, tem o condão de

1.158,33. Apesar da diferença no cálculo das prestações, a taxa de juros continua a incidir sobre o saldo devedor mensal. Portanto, R\$ 100.000,00 de dívida, à taxa de 1% a.m. resulta, assim como no SAC, em R\$ 1.000,00 de juros no primeiro mês. Como a prestação é de R\$ 1.158,33, chegamos em uma amortização, na primeira prestação, de R\$ 158,33 (R\$ 1.158,33 – R\$ 1.000,00). Com a prestação fixa, a amortização *crecerá* ao longo do tempo, à medida que cai a parcela de juros, devido à redução do saldo devedor.

Ao final do primeiro ano, na soma das prestações foram pagos, desconsiderando a inflação, R\$ 13.899,9, dos quais apenas R\$ 2.007,9 referentes à amortização da dívida. Após um ano de adimplência, o mutuário ainda deve, portanto, R\$ 97.992. A mais lenta amortização no regime Price é ilustrada no gráfico abaixo e, como dito, explica o maior volume de juros pagos, já que o mutuário permanece em posse do capital alheio por um maior prazo, o que exige o pagamento de remuneração (juros). No exemplo, pela SAC após um ano o mutuário teria amortizado R\$ 6.000,00 da dívida, frente à apenas R\$ 2.007,9 de amortização pela Price.

Tabela b-1 - Tabela de amortização de R\$ 100.000,00 em 200 prestações, na Tabela Price

Tempo	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Prestação
0	100.000,00	-	-	-
1	99.841,67	158,33	1.000,00	1.158,33
2	99.681,76	159,91	998,42	1.158,33
3	99.520,25	161,51	996,82	1.158,33
4	99.357,13	163,13	995,20	1.158,33
5	99.192,37	164,76	993,57	1.158,33
6	99.025,97	166,40	991,92	1.158,33
7	98.857,90	168,07	990,26	1.158,33
8	98.688,15	169,75	988,58	1.158,33
9	98.516,70	171,45	986,88	1.158,33
10	98.343,54	173,16	985,17	1.158,33
11	98.168,65	174,89	983,44	1.158,33
12	97.992,01	176,64	981,69	1.158,33
...
189	12.009,11	1.027,96	130,37	1.158,33
190	10.970,87	1.038,24	120,09	1.158,33
191	9.922,25	1.048,62	109,71	1.158,33

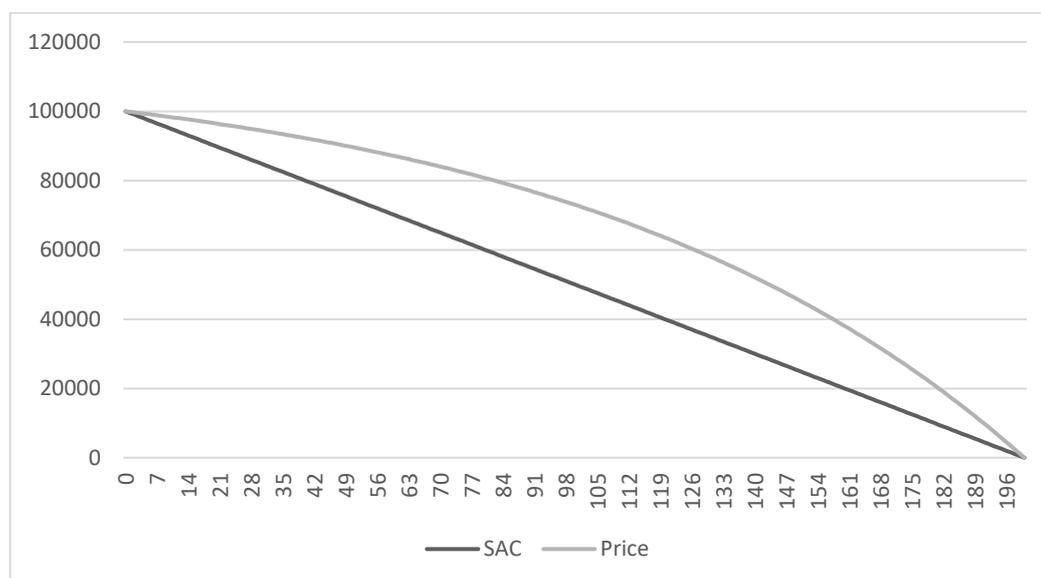
eliminar a ‘capitalização dos juros’, até mesmo porque, no mundo real, não se elimina algo que não existe.” (REZENDE, 2003, p. 42).

192	8.863,15	1.059,11	99,22	1.158,33
193	7.793,45	1.069,70	88,63	1.158,33
194	6.713,06	1.080,39	77,93	1.158,33
195	5.621,86	1.091,20	67,13	1.158,33
196	4.519,75	1.102,11	56,22	1.158,33
197	3.406,62	1.113,13	45,20	1.158,33
198	2.282,36	1.124,26	34,07	1.158,33
199	1.146,86	1.135,50	22,82	1.158,33
200	-	1.146,86	11,47	1.158,33

Fonte: Elaboração própria.

Trabalhando em um cenário sem inflação, os R\$ 100.000,00 pagos em 200 prestações, a 1% a.m., resultaram em R\$ 200.500,00 amortizados em 200 prestações no sistema SAC. Já no sistema Price, a soma das prestações foi R\$ 231.665,52, 15,5% superior. A comparação da somatória das prestações, apesar de desconsiderar o valor do dinheiro no tempo, dá uma dimensão do impacto da mais lenta amortização na Price.

Gráfico b-1 - Evolução do saldo devedor de R\$ 100.000,00 em 200 prestações nas Tabelas SAC e Price



Fonte: Elaboração própria.

A Tabela Price é alvo de grandes disputas judiciais, devido às suas características que levam à mais lenta amortização e maior incidência de juros, que lhe rendem acusações sobre capitalização de juros. A tabela, em si, como destacado por Rezende (2003), está correta e utiliza fundamentos matemáticos sólidos.

Apesar do debate sobre a validade atuarial dos instrumentos financeiros dos contratos, os problemas que efetivamente marcaram a história do financiamento habitacional brasileiro dizem respeito às condições macroeconômicas das famílias sustentarem os pagamentos no longo prazo, independentemente do sistema de amortização. Buscar alternativas aos descompassos gerados pelos financiamentos apenas dentro dos limites da política habitacional é ignorar os problemas estruturais que limitam a capacidade de adimplência das famílias.

Merece destaque o fato de a tabela Price permitir uma menor prestação inicial em relação à SAC. No exemplo exposto, a diferença da primeira parcela entre os dois sistemas foi de R\$ 341,67. Como o comprometimento percentual da renda é um critério decisivo para a concessão de um financiamento, a Tabela Price costuma ser utilizada como recurso para ampliar o valor do empréstimo aprovado, especialmente para famílias de baixa renda.

Apesar de encontrar amparo na matemática financeira, esse recurso precisa ser ponderado em diversos aspectos. Do ponto de vista do indivíduo, a pouca compreensão de instrumentos matemáticos podem prejudicar a escolha entre os sistemas de amortização. Do ponto de vista coletivo, a moradia é um direito e as políticas públicas deveriam se antecipar a eventuais problemas monetários que o financiamento à casa própria possa gerar aos mutuários, especialmente os mais vulneráveis²⁷³. A tabela Price tem também maior potencial de gerar desequilíbrios frente a uma aceleração inflacionária ou uma contração da renda, por exemplo, já que ela exige o carregamento de saldo devedor mais elevado por mais tempo, o que eleva os juros pago mensalmente.

Dada a legislação vigente, o preço obtido em leilão pelo imóvel deve ser utilizado para saldar as dívidas. Quanto maior o saldo devedor do mutuário no momento da execução – que se mantém mais elevado na Price em relação à SAC, menor o diferencial que estaria apto a receber. Um exemplo: caso um imóvel tenha sido arrematado em leilão por R\$ 100.000,00 e suas dívidas acumulem R\$ 70.000,00, o mutuário faria jus à R\$ 30.000,00. Portanto, o carregamento de um saldo devedor mais elevado aumentaria o potencial da espoliação pelo despejo²⁷⁴.

Além do SAC e Price, existem diversos outros sistemas de amortização, como o Sistema Francês de Amortização (SFA), o Sistema de Amortização Misto (SAM), o Sistema de

²⁷³ Os problemas relativos à instabilidade macroeconômica serão tratados em tópico próprio.

²⁷⁴ Para mais detalhes, ver capítulo IV.

Amortização Crescente (SACRE), dentre outros, usados com menor frequência no sistema de crédito brasileiro. Na capitalização, um poupador vê seu capital aumentar. Na amortização, o tomador de um recurso, no momento zero, vai reduzindo sua dívida no tempo. Para manter o equilíbrio de um sistema financeiro, como o SFH, a capitalização e a amortização devem ser realizadas de maneira uniforme.

iv. Amortização e inflação

Um dos desafios impostos pela elevada inflação na economia brasileira foi o desequilíbrio nos contratos de financiamento de longo prazo. Conforme discutido no capítulo 1, até 1964, os fundos que financiaram a moradia, dos Institutos de Aposentaria e Pensão (IAP) à Fundação Casa Popular (FCP), sofreram com a descapitalização provocada pela perda de poder de compra da moeda.

Nos exemplos expostos até agora, todos os números foram expressos em valores nominais, sem considerar a existência de nenhum indexador. Em um processo de escalada inflacionária, a moeda perde poder de compra²⁷⁵. Portanto, a alternativa escolhida pelo Brasil foi conviver com a inflação por meio da adoção de mecanismos de indexação²⁷⁶. Assim, a mesma lei que lançou o BNH instituiu a correção monetária.

A inflação, que já era elevada, se transformou numa hiperinflação e a correção dos contratos do BNH entrou em conflito com o reajuste dos salários, como discutido no capítulo 1. Foram criados diferentes mecanismos de ajuste contratual e um fundo para cobrir os enormes desequilíbrios que surgiram, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Passaremos, nas próximas páginas, a agregar o elemento inflação e correção monetária nas discussões sobre amortização de contratos.

Os sistemas de amortização não preveem a correção monetária em suas fórmulas. A atualização do saldo devedor e da prestação é realizada em operação matemática específica “que nada tem a ver com o sistema de amortização que se esteja utilizando” (ROCHA, 2011 in RABEL, 2014, p. 47). Faro (2006) classifica os planos de correção em dois tipos: uniformes e não uniformes.

²⁷⁵ R\$ 10,00 hoje não tem o mesmo poder de compra daqui a vinte anos devido à inflação. Quanto mais acelerada a inflação, mais intensa é a perda de poder de compra da moeda.

²⁷⁶ A indexação acabou sendo uma alternativa à dolarização da economia, mas foi parte importante do componente inercial da inflação.

Em planos de correção uniformes, utiliza-se o mesmo indexador aplicado na mesma periodicidade para corrigir o saldo devedor e a prestação, caracterizando um *plano financeiramente consistente*, no qual, ao final da última prestação, o saldo devedor será integralmente quitado. Têm-se um plano de correção não uniforme nas situações em que: a. se utilizam índices distintos para a correção de prestação e de saldo devedor ou; b. se corrige saldo devedor e prestação em períodos distintos; ou c. corrige saldo devedor e prestação em períodos e com indicadores distintos. Nestes casos, mesmo após o adimplemento de todas as prestações contratadas, pode restar um *saldo devedor residual*, ou seja, todas as prestações foram pagas pelo mutuário, mas a dívida ainda não foi extinta.

Uma inflação elevada gera uma “ilusão monetária” onde, devido aos desequilíbrios contratuais, os mutuários acabam acumulando saldos devedores elevados, nos quais têm-se a impressão de já ter pago o imóvel mais de uma vez. Rezende (2003) traz um exemplo real de financiamento iniciado em 1990, nos quais, apesar da adimplência completa do mutuário por 164 prestações, nunca foi pago um centavo do capital, pois todos os meses a amortização foi negativa (a dívida cresceu todos estes meses). Como pode ser visto na tabela vi-1, o saldo devedor em outubro de 2003 era de R\$ 143.923,44.

No exemplo de um contrato real do SFH, usando o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), na tabela Price, com valor inicial de avaliação do imóvel de \$1.315.453,13, dos quais \$ 762.846,00 foram financiados em 240 meses. A tabela abaixo apresenta as 24 primeiras e as 24 últimas prestações, nas quais se destaca a amortização negativa em todos em meses, já que se tratava de plano não uniforme, quando a prestação não era suficiente nem ao menos para arcar com os juros mensais.

Tabela iv-1 - Contrato do SFH, usando o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES), na tabela Price, com valor inicial de avaliação do imóvel de \$1.315.453,13, dos quais \$ 762.846,00 foram financiados em 240 meses

Nº	Vencimento	% reajuste SD	% reajuste prestações	Correção monetária do SD	Juros	Amortização	Prestação (A + J)	Saldo devedor
0	09/fev/90	0,00%	0,00%	-	-	-	-	762.846,00
1	09/mar/90	72,78%	0,00%	555.199,31	6.590,23	-305,18	6.285,05	1.318.350,49
2	09/abr/90	84,32%	0,00%	1.111.633,12	12.149,92	-5.864,87	6.285,05	2.435.848,47
3	09/mai/90	0,00%	93,08%	-	12.179,24	-44,07	12.135,17	2.435.892,54
4	09/jun/90	5,38%	0,00%	131.050,99	12.834,72	-699,54	12.135,17	2.567.643,08
5	09/jul/90	9,61%	0,00%	246.750,50	14.071,97	-1.936,79	12.135,17	2.816.330,37
6	09/ago/90	10,79%	0,00%	303.882,08	15.601,06	-3.465,89	12.135,17	3.123.678,34

7	09/set/90	10,58%	0,00%	330.485,14	17.270,82	-5.135,64	12.135,17	3.459.299,11
8	09/out/90	12,85%	0,00%	444.519,94	19.519,10	-7.383,92	12.135,17	3.911.202,97
9	09/nov/90	13,71%	0,00%	536.225,93	22.237,14	-10.101,97	12.135,17	4.457.530,87
10	09/dez/90	16,64%	30,00%	741.733,14	25.996,32	-10.220,59	15.775,73	5.209.484,60
11	09/jan/91	19,39%	0,00%	1.010.119,01	31.098,02	-15.322,29	15.775,73	6.234.925,90
12	09/fev/91	17,90%	0,00%	1.116.207,17	36.755,67	-20.979,94	15.775,73	7.372.113,01
13	09/mar/91	8,23%	81,00%	606.585,57	39.893,49	-11.339,43	28.554,07	7.990.038,01
14	09/abr/91	8,08%	9,36%	645.564,15	43.178,01	-11.951,28	31.226,73	8.647.553,44
15	09/mai/91	8,77%	0,00%	757.969,65	47.027,62	-15.800,89	31.226,73	9.421.323,98
16	09/jun/91	9,20%	0,00%	866.938,27	51.441,31	-20.214,58	31.226,73	10.308.476,83
17	09/jul/91	9,64%	0,00%	993.573,57	56.510,25	-25.283,53	31.226,73	11.327.333,93
18	09/ago/91	10,62%	0,00%	1.203.110,35	62.652,22	-31.425,50	31.226,73	12.561.869,77
19	09/set/91	12,70%	20,00%	1.595.678,92	70.787,74	-33.315,67	37.472,07	14.190.864,36
20	09/out/91	17,78%	0,00%	2.522.870,60	83.568,67	-46.096,60	37.472,07	16.759.831,56
21	09/nov/91	23,89%	0,00%	4.004.243,87	103.820,38	-66.348,31	37.472,07	20.830.423,74
22	09/dez/91	28,35%	0,00%	5.905.605,73	133.680,15	-96.208,08	37.472,07	26.832.237,55
23	09/jan/92	27,39%	0,00%	7.349.668,63	170.909,53	-133.437,46	37.472,07	34.315.343,63
24	09/fev/92	25,84%	20,00%	8.867.610,51	215.914,77	-170.948,28	44.966,49	43.353.902,43
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

Nº	Vencimento	% reajuste SD	% reajuste prestações	Correção monetária	Juros	Amortização	Prestação (A + J)	Saldo devedor
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
140	09/out/01	0,24%	0,00%	290,6	600,33	-523,6	76,74	120.589,96
141	09/nov/01	0,25%	0,00%	306,54	604,48	-527,75	76,74	121.424,24
142	09/dez/01	0,19%	0,00%	236,07	608,30	-531,57	76,74	122.191,88
143	09/jan/02	0,20%	0,00%	249,6	612,21	-535,47	76,74	122.976,95
144	09/fev/02	0,28%	0,00%	347,89	616,62	-539,89	76,74	123.864,72
145	09/mar/02	0,12%	6,78%	151,29	620,08	-538,14	81,94	124.554,16
146	09/abr/02	0,19%	0,00%	233,64	623,94	-542,00	81,94	125.329,80
147	09/mai/02	0,20%	0,00%	253,70	627,92	-545,98	81,94	126.129,47
148	09/jun/02	0,20%	0,00%	257,01	631,93	-549,99	81,94	126.936,48
149	09/jul/02	0,19%	0,00%	246,31	635,91	-553,97	81,94	127.736,76
150	09/ago/02	0,26%	0,00%	327,27	640,32	-558,38	81,94	128.622,41
151	09/set/02	0,20%	0,00%	260,53	644,41	-562,48	81,94	129.445,42
152	09/out/02	0,22%	0,00%	286,50	648,66	-566,72	81,94	130.298,64
153	09/nov/02	0,28%	0,00%	368,47	653,34	-571,40	81,94	131.238,51
154	09/dez/02	0,23%	0,00%	298,31	657,68	-575,75	81,94	132.112,56
155	09/jan/03	0,35%	0,00%	464,76	662,89	-580,95	81,94	133.158,27
156	09/fev/03	0,45%	0,00%	600,45	668,79	-586,85	81,94	134.345,57
157	09/mar/03	0,31%	1,00%	414,45	673,80	-591,04	82,76	135.351,06
158	09/abr/03	0,53%	0,00%	722,22	680,37	-597,61	82,76	136.670,89
159	09/mai/03	0,38%	0,00%	525,22	685,98	-603,22	82,76	137.799,33

160	09/jun/03	0,46%	0,00%	639,86	692,20	-609,44	82,76	139.048,63
161	09/jul/03	0,46%	0,00%	644,04	698,46	-615,70	82,76	140.308,37
162	09/ago/03	0,51%	0,00%	720,23	705,14	-622,38	82,76	141.650,98
163	09/set/03	0,39%	0,00%	547,03	710,99	-628,23	82,76	142.826,24
164	09/out/03	0,32%	0,00%	463,51	716,45	-633,69	82,76	143.923,44

Fonte: Rezende (2003, p. 123-5).

Mesmo após a adimplência de 164 prestações, a dívida do mutuário, em outubro de 2003, somava R\$ 143.923,44, já que devido à amortização negativa nunca houve amortização²⁷⁷. Ao contrário, todo mês o saldo devedor aumentava. Isso implica que, mesmo após a adimplência total pelo mutuário, ainda restará um saldo devedor residual. No caso dos imóveis do BNH, os saldos residuais foram tão elevados que chegaram mesmo a superar o valor atualizado dos imóveis²⁷⁸.

Quando a variação do preço dos imóveis não acompanha os percentuais de reajuste do saldo devedor dos contratos, a valorização do patrimônio do mutuário fica inferior à dívida corrigida. Para o agente financeiro não é interessante arrematar os imóveis financiados até 1994 não cobertos pelo FCVS, pois seu valor de mercado não acompanhou a inflação (REZENDE, 2003).

Uma série de processos judiciais pedindo a revisão dos contratos do BNH questionou a validade dos cálculos das prestações, refletindo em processos e decisões judiciais, sobre a capitalização de juros e sobre o anatocismo (cobrança de juros sobre juros).

O anatocismo, cobrança de juros sobre juros, é proibido pela Lei da Usura (Decreto nº 22.626/33). No entanto, segundo (Rezende, 2003), a única forma de ocorrer anatocismo é pela amortização negativa. A amortização negativa acontece quando a prestação paga pelo mutuário não é suficiente nem ao menos para cobrir os juros devido no período. Como no exemplo da figura 1.3.5-1, do capítulo 1. A diferença entre os juros devido e o pago seria, portanto, incorporado ao saldo devedor, provocando cobrança de juros sobre juros.

Tecnicamente só existe uma única forma de ocorrer a cobrança de juros dos juros, o denominado anatocismo, e esta forma consiste em incorporá-los ao saldo devedor, passando estes a fazer parte do capital e, por conseguinte, a render juros nos períodos subsequentes, o que não ocorre com os sistemas de amortização aplicados nos financiamentos de crédito imobiliário, salvo aquelas situações de sub-reajustes extremados das prestações, fazendo com que estas se tornem inferiores aos juros mensais, provocando o fenômeno denominado “amortização negativa”, porém, são fatos exógenos aos sistemas de amortização (REZENDE, 2003, p. 23).

²⁷⁷ A tabela completa pode ser conferida em (REZENDE, 2003, p. 123).

²⁷⁸ A valorização do preço dos imóveis pode ser menor que o índice de correção monetária utilizado, o que, neste caso, tornaria antieconômica a retomada pelo banco, pois ainda seria insuficiente para quitar a dívida.

Rezende (2003) defende que não há capitalização de juros em nenhuma tabela de amortização e que, portanto, não deveria existir espaço no judiciário para a contestação de financiamentos realizados por meio da tabela Price. Para o autor, as contestações judiciais que reivindicam a revisão dos contratos alegando capitalização de juros, baseadas no Decreto nº 22.626/33, estariam equivocadas.

Há também uma discussão, que corre no judiciário, sobre o momento da incidência da correção monetária: se antes ou após a amortização. O fato divide opiniões especialmente em períodos hiperinflacionários já que, se aplicada a correção antes da amortização, a parcela paga pode ser insuficiente e gerar amortização nula ou negativa. Rezende (2003) mostra que, para obter o equilíbrio com a poupança, um *funding* importante do sistema imobiliário, a correção deve ser aplicada *antes* da amortização, para ser compatível com a forma como a poupança é remunerada²⁷⁹.

v. **Equilíbrio contratual: perspectivas**

A inflação é um fator *exógeno* às tabelas de amortização. Porém, a introdução da correção monetária *não* alterou o custo do dinheiro para o tomador, que continua igual à taxa de juros contratada. Do ponto de vista atuarial, não há desequilíbrio contratual quando a prestação e saldo devedor são reajustados pelo mesmo índice e na mesma periodicidade (REZENDE, 2003). Porém, partindo de um olhar macroeconômico, preocupado com a capacidade de pagamento das famílias, essa formulação só tem validade se o poder de compra das famílias acompanharem mensalmente a variação da inflação.

Caso a variação do salário seja menor que a correção do contrato, a diferença entre o indexador do contrato e o percentual de reajuste do salário vira parte do ônus financeiro e, portanto, os “juros reais” (aquele que pesa no bolso do trabalhador) será igual à taxa de juros contratada mais esta diferença entre os índices $[i + (\text{inflação} - \text{variação salário})]$ ²⁸⁰.

²⁷⁹ Ver mais em Rezende (2003), p. 118-119.

²⁸⁰ Considerando: i (taxa de juros), π (índice de correção aplicado aos contratos) e Δw (variação do salário)

Se $\pi < \Delta w$, esta diferença recai como um encargo extra ao salário do mutuário, elevando o peso da prestação na sua renda mensal.

No cenário atual, devido ao controle da inflação e a predominância de contratos atrelados à Taxa Referencial (TR), zerada em 2021, tais questões não se colocam na ordem do dia. No entanto, a popularização de contratos reajustados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou atrelados à remuneração da poupança, podem prejudicar a capacidade de adimplência dos mutuários devido aos descompassos descritos anteriormente.

Foram abundantes os debates técnicos em busca do equilíbrio dos contratos de financiamento. A resposta dos anos 2000 foi atribuir o ônus dos riscos das mudanças conjunturais aos mutuários, pela aplicação da garantia fiduciária aos contratos. Entretanto, sem resolver as causas do problema, quais sejam, as alterações estruturais necessárias à superação do subdesenvolvimento, seguirão vigentes os limites ao financiamento oneroso de longo prazo como estratégia de resolução do problema da moradia.

A constatação de que os financiamentos habitacionais não são lucrativos para os bancos sequer necessita de elaboração de cálculos, bastando se notar que nesta área, de há muito, apenas atuam os bancos públicos, sendo que os agentes financeiros privados se limitam a aplicar os recursos compulsórios e, assim mesmo, sempre que possível, encontram uma alternativa que lhes permita viabilizar outra forma de atender a legislação que trata do direcionamento de recursos para o crédito imobiliário, prova disso é a existência de projetos de lei e pressões dos setores da indústria da construção civil e movimentos sociais, no sentido de obrigar os bancos privados a financiarem habitações. É evidente que se financiar habitação desse lucro não haveria necessidade de se ter regras obrigando os bancos a direcionarem recursos para essa área, nem tampouco de haver pressões para que, pelo menos os recursos com direcionamento compulsório fossem aplicados, pois, neste caso, os próprios agentes financeiros tomariam iniciativa de concederem tais financiamentos (REZENDE, 2003, p. 120-1).

A viabilização do acesso à moradia não é uma variável dependente de sistemas de amortização, mas sim, está afeta a políticas de renda e/ou de subsídios, devendo ter-se sempre em mente que, na presença de elevadas taxas de inflação e de sub-reajustes salariais, nenhum sistema de amortização é capaz de atender minimamente aos anseios, quer dos mutuários, quer dos agentes financeiros, os primeiros em termos de viabilidade de pagamento e os segundos no que pertine a liquidez de suas garantias (REZENDE, 2003, p. 145).

Reconstruir os fundamentos da matemática financeira dos contratos de financiamento ajuda a localizar o real problema da gestão de contratos de financiamento imobiliários, que não se encontra na validade técnica dos cálculos, e sim na forte oscilação a que estão suscetíveis a estabilidade macro, a renda das famílias e o poder de compra da moeda. Portanto, os problemas encontrados ao longo da história brasileira de financiamento habitacional não podem ser resolvidos com melhores técnicas atuariais ou com alterações das regras do financiamento, restritas as mudanças ao estreito limite do desenho da política de crédito, como vem sendo tentado há anos. Sem mudanças estruturais que superem as condições

do subdesenvolvimento, insistir na provisão habitacional pelo financiamento oneroso de longo prazo não resolverá o déficit habitacional.

ANEXOS

- i. Minuta Contrato Faixa 1, FAR



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

Grau de sigilo
#PÚBLICO

INSTRUMENTO PARTICULAR DE VENDA E COMPRA DE IMÓVEL, COM PARCELAMENTO E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PMCMV - RECURSOS FAR.

Por este Instrumento Particular, com caráter de escritura pública, na forma do Art. 61 da Lei 4.380/64, do Art. 2º da Lei 10.188/01, e da Lei 11.977/09, as partes adiante mencionadas e qualificadas contratam a presente operação de venda e compra de imóvel com obrigações, parcelamento e alienação fiduciária em garantia no SFH, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, nas condições abaixo:

A – QUALIFICAÇÃO DAS PARTES

A1 - VENDEDOR/CREDOR FIDUCIÁRIO: FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR, CNPJ nº 03.190.167/0001-50, fundo financeiro criado pela CAIXA por determinação do caput do Art. 2º da Lei 10.188/01, representado pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, instituição financeira, constituída sob a forma de empresa pública, pessoa jurídica de direito privado, criada pelo Decreto-Lei 759/69, regendo-se pelo Estatuto vigente na data da presente contratação, com sede em Brasília-DF no Setor Bancário Sul, Quadra 4, lotes 3/4, CNPJ/MF nº. 00.360.305/0001-04, representada por (nome do representante legal), brasileiro, economiário, (estado civil), residente e domiciliado em (localidade), portador da carteira de identidade nº _____, expedida pela _____, e CPF nº _____, conforme procuração lavrada nas notas do _____º Ofício de _____, no livro _____, fls. _____; e substabelecimento lavrado nas notas do _____º Ofício de _____, no livro _____, fls. _____.

A2 – ANUENTE: CAIXA ECONOMICA FEDERAL- CAIXA, na condição de proprietária fiduciária, conforme definido no § 3º do Art. 2º da Lei 10.188/01, já devidamente qualificada.

A3 - BENEFICIÁRIO(S)/COMPRADOR(ES)/DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S): (qualificação), residente(s) e domiciliado(s) em _____, **doravante denominado(s) DEVEDOR(ES)**

B - DESCRIÇÃO DO OBJETO DESTE CONTRATO

B1 - Imóvel sito à (endereço), inscrição municipal _____, devidamente registrado sob o número _____, da matrícula _____, do livro _____, folha _____.

C - CONDIÇÕES DO PARCELAMENTO:

C1 - Modalidade:
Parcelamento



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

C2 – Origem dos Recursos: FAR - PMCMV		C3 - Sistema de Amortização: SAC	
C4 - VALOR DA COMPRA E VENDA DO IMÓVEL/DÍVIDA CONTRATADA: O valor da dívida contratada, destinado ao pagamento da compra e venda do imóvel caracterizado neste instrumento, é de R\$ _____ (_____)			
C5 - Valor da garantia fiduciária/Imóvel para fins de venda em público leilão: R\$		C6 – Prazo de amortização e de liberação da subvenção, em meses:	
C7 - Encargo mensal inicial: R\$		C7.1 - Subvenção FAR: R\$	
C7.2 - Encargo a ser pago: R\$		C8 - Taxa anual de juros: Não há	
C9 - Vencimento do Primeiro Encargo Mensal: / /			
C10- Forma de Pagamento na data da contratação (Preenchimento automático pelo SIACI: débito em conta corrente/débito em folha de pagamento/boleto de cobrança)			
D - RENDA FAMILIAR Composição de Renda para fins de cobertura das ocorrências de morte ou invalidez permanente.			
Nome dos Devedores:		Participação (%)	

1. DA VENDA E COMPRA E PARCELAMENTO – O(s) DEVEDOR(ES) adquire(m) do FAR o imóvel descrito no campo “B”, no valor total e condições indicadas no campo “C”, cujo pagamento será integralizado dentro do prazo contratual, em parcelas mensais compostas por: **I** - subvenção pessoal e intransferível a ser aportada pelo FAR e, **II** – o valor a ser pago mensalmente pelo(s) DEVEDOR(ES), em restituição do mútuo é calculado com base na renda familiar, de acordo com os parâmetros definidos em regulamentação vigente. **1.1.** O imóvel objeto do presente contrato é destinado à moradia própria do(s) DEVEDOR(ES) e de sua família. **1.2.** Nos termos do Art. 73-A da Lei 11.977/09, alterada pela Lei 12.424/11, o presente contrato poderá ser firmado pela mulher, sem necessidade de outorga conjugal. **1.3.** O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que recebeu(ram) previamente a planilha de cálculo do Custo Efetivo Total – CET com valores na forma nominal e está(ão) ciente(s): **I** dos fluxos considerados no cálculo do CET e, **II** que o saldo devedor e encargos serão atualizados conforme previsto no contrato. **2. FORMA E LOCAL DE PAGAMENTO DOS ENCARGOS MENSIS** – As amortizações do parcelamento serão feitas por meio de pagamento de encargos mensais e sucessivos. **2.1.** O pagamento dos encargos mensais será realizado até a data de seu vencimento, independentemente de qualquer aviso ou notificação, na forma indicada



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

pela CAIXA, podendo ser efetuado mediante débito em conta de depósitos titulada pelo(s) DEVEDOR(ES) e mantida na CAIXA ou boleto bancário. **2.2.** No caso de débito em conta de depósitos, o(s) titular(es), DEVEDOR(ES) outorga(m) mandato à CAIXA para as providências necessárias à efetivação do procedimento e obriga(m)-se a manter saldo disponível suficiente para o pagamento dos encargos mensais, admitindo-se para esta finalidade, a utilização de qualquer recurso disponível na referida conta, com preferência sobre outras obrigações. **2.2.1.** O(s) DEVEDOR(ES) fica(m) obrigado(s) a comunicar, até 10 (dez) dias antes do vencimento da prestação, qualquer alteração nas características da conta de depósitos indicada para débito do encargo mensal. **2.2.2.** A inexistência de saldo na conta indicada para débito dos encargos implica em mora do(s) DEVEDOR(ES), incidindo, neste caso, todas as cominações legais e contratuais aplicáveis ao contrato. **2.3.** Em caso de não recebimento do boleto mensal o(s) DEVEDOR(ES) deve(m) se dirigir à agência bancária ou ao Correspondente Imobiliário mais próximo da residência, indicando o número do contrato. **2.4.** É permitida a alteração do dia de vencimento das prestações seguintes, por convenção entre as partes. **2.5.** O(s) DEVEDOR(s) não poderá(ão) pagar qualquer encargo mensal do parcelamento enquanto não tiverem sido pagos e quitados aqueles já vencidos anteriormente, sendo que, se tal fato ocorrer, o pagamento efetuado será imputado na liquidação ou amortização do primeiro encargo vencido e não pago. **3. RECÁLCULO DAS PRESTAÇÕES E DO SALDO DEVEDOR** - O saldo devedor, as prestações mensais e a subvenção mensal ainda não aportada ao contrato, serão corrigidos anualmente, na data de aniversário da assinatura do contrato, pela Taxa Referencial de Juros(TR) do primeiro dia do respectivo mês, acumulada no período de doze meses. **3.1.** Na apuração do saldo devedor será aplicada atualização diária proporcional à data do evento, pelo período compreendido entre a data correspondente à da assinatura do contrato ou da última atualização já ocorrida do saldo devedor, inclusive, e a data do evento, exclusive. **3.2.** Ao término do prazo de amortização do saldo devedor, pagas todas as prestações do parcelamento e havendo sido liberada a integralidade do valor da subvenção, o contrato será considerado quitado para todos os efeitos legais, arcando o FAR com a diferença de saldo residual existente, se houver. **4. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA** – A amortização é feita por meio do pagamento mensal e sucessivo dos encargos. **4.1.** O valor da dívida descrito no campo “C4” será integralizado pelo(s) DEVEDOR(ES) no que tange ao parcelamento e, pelo FAR, no que tange à subvenção, ao longo do prazo contratado. **5. LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA** - É facultada ao(s) DEVEDOR(ES) a liquidação antecipada da dívida, apurada pelo saldo devedor atualizado. **5.1.** A quitação antecipada da operação implicará na obrigatoriedade de pagamento do valor integral da dívida contratada pelo DEVEDOR, sem a dedução decorrente da subvenção econômica, já concedida nas prestações vencidas, pagas ou não, e nas vincendas. **6. IMPONTUALIDADE** – Sobre as quantias em atraso incidirão juros moratórios à razão de 1% (um por cento) ao mês, a partir de 30 dias de vencimento do encargo nos termos da legislação em vigor. **6.1.** Se a CAIXA, em nome do FAR, vier a pagar algum dos encargos inerentes ao imóvel ou à garantia, o(s) DEVEDOR(ES) deverá(ão) reembolsá-la dentro de 30 (trinta) dias, contados do recebimento de sua comunicação, sob pena de caracterizar impontualidade. **7. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA** - O(s) DEVEDOR(ES) aliena(m) ao FAR, nos termos do Art. 2º, § 3º da Lei 10.188/01, em caráter fiduciário, o imóvel ora transacionado, em garantia do cumprimento das obrigações deste contrato, conforme Lei 9.514/97, abrangendo acessões, benfeitorias, melhoramentos, construções e instalações. **7.1.** O imóvel alienado fiduciariamente neste instrumento constitui patrimônio do FAR, será mantido sob a propriedade fiduciária da



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

CAIXA, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei 10.188/01, e não se comunica com o seu patrimônio, observadas quanto a tais bens e direitos as seguintes restrições: **a)** não integram o ativo da CAIXA nem compõem a lista de seus bens e direitos, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial; **b)** não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CAIXA; **c)** não podem ser dados em garantia de débito de operação da CAIXA nem são passíveis de execução por quaisquer de seus credores, por mais privilegiados que possam ser e, **d)** não poderá ser constituído qualquer ônus real sobre o imóvel. **7.2.** Na forma exigida pelos parágrafos 4º e 5º, do Art. 2º, da Lei 10.188/01, a CAIXA desde já requer ao Registro de Imóveis competente, a averbação à margem da matrícula correspondente, do destaque e das restrições mencionados no item 7.1 desta cláusula. **7.3.** Ao(s) DEVEDOR(ES) adimplente(s) é assegurada a livre utilização do imóvel em garantia, observadas as restrições legais e obrigações assumidas neste Contrato. **7.4.** Até 30 (trinta) dias após a liquidação da dívida, a CAIXA fornecerá o termo de quitação ao(s) DEVEDOR(ES), o qual deverá ser averbado no Registro de Imóveis, sendo as despesas deste ato de responsabilidade do(s) DEVEDOR(ES). **8. DA RESTRIÇÃO ESPECIAL AO USO DO IMÓVEL** – Declara(m) o(s) DEVEDOR(ES) que tem ciência do método construtivo empregado para edificação do imóvel (**Alvenaria Estrutural ou Assemelhado**), comprometendo-se a observar(em) a restrição especial de uso, consistente na proibição de abertura de paredes, instalações diversas e remoção ou deslocamento de paredes. **8.1.** Declara(m) o(s) DEVEDOR(ES) que tem ciência de que a restrição especial indicada no caput é necessária à solidez e à segurança do imóvel, bem assim que sua inobservância poderá acarretar perigo de desabamento, pelo que responderá nos termos da lei e deste contrato. **9. BENFEITORIAS, CONSERVAÇÃO E OBRAS** - O(s) DEVEDOR(ES) Fica(m) o(s) obrigado (s) a manter o imóvel em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade, bem como a fazer às suas expensas, as obras e reparos necessários para sua preservação. **10. VENCIMENTO ANTECIPADO DA DÍVIDA** – A dívida será considerada antecipadamente vencida, nas seguintes hipóteses: **a)** não ocupação do imóvel, em caráter imediato, a contar da assinatura deste instrumento; **b)** destinação do imóvel alienado que não para residência do beneficiário e de sua família; **c)** transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização da CAIXA; **d)** abandono do imóvel; **e)** atraso a partir de 30 (trinta) dias no pagamento das obrigações; **f)** ação judicial proposta com objetivo de cobrança de taxas e/ou tributos incidentes sobre o imóvel inadimplidos; **g)** falta de manutenção do imóvel que deprecie a garantia; **h)** incidência de ato de constrição judicial, propositura de ação contra qualquer DEVEDOR ou decretação de medida judicial/administrativa que afete o imóvel ou a garantia; **i)** declaração/informação falsa prestada pelo(s) DEVEDOR(ES); e **j)** descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou neste contrato. **10.1.** A ocorrência das situações previstas nesta cláusula implicará na imediata notificação ao(s) DEVEDOR(ES) para que proceda(m) ao pagamento à vista, em dinheiro e no prazo de 72 (setenta e duas) horas, do valor total da compra e venda, indicado no campo “C”. **10.2.** O não pagamento do preço nas condições estipuladas neste instrumento implicará na constituição do DEVEDOR em mora, ensejando a execução da garantia, nos termos da Lei 9.514/97, c/c a Lei 11.977/09. **11. RESCISÃO DE PLENO DIREITO** - O descumprimento de quaisquer das cláusulas previstas neste Instrumento autorizará a rescisão de pleno direito do Contrato. **11.1.** Os valores pagos pelo beneficiário serão revertidos em favor do FAR a título de indenização pela ocupação do imóvel. **12. PRAZO DE CARÊNCIA**



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

PARA EXPEDIÇÃO DA INTIMAÇÃO – A carência para expedição da intimação é de 30 (trinta) dias, contados a partir do vencimento do primeiro encargo mensal vencido e não pago ou da decretação do vencimento antecipado da dívida, sem prejuízo de o credor adotar prazo superior. 13. **INTIMAÇÃO** – A mora do(s) DEVEDOR(ES) será ratificada mediante intimação pessoal ou a seu representante legal ou procurador regularmente constituído com prazo de 15 (quinze) dias para purgação. 13.1. Purgada a mora no Registro de Imóveis, convalescerá a alienação fiduciária, cabendo ao(s) DEVEDOR(ES) o pagamento das despesas de cobrança e intimação. 13.2. Eventual diferença entre o valor pago a título da purgação da mora e o devido no dia da purgação deverá ser paga pelo(s) DEVEDOR(ES) juntamente com o encargo vincendo. 14. **CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE** – Decorrido o prazo de que trata o item 13, sem purgação da mora, a propriedade do imóvel será consolidada em nome do FAR mediante o pagamento de tributos devidos pela transmissão. 14.1 Consolidada a propriedade em nome do FAR, o(s) DEVEDOR(ES) lhe entregará(ão) o imóvel, livre e desimpedido, sob pena de pagamento à CAIXA, a título de taxa de ocupação do imóvel, por mês ou fração, o valor correspondente a 1% (um por cento) do valor do imóvel, atualizado na forma definida neste contrato. 14.2 Não se aplica ao imóvel objeto do presente contrato o direito de preferência em favor do locatário, estabelecido pelo art. 27 da Lei 8.245/91. 15. **DIRECIONAMENTO DO IMÓVEL A BENEFICIÁRIO DO PMCMV** – Consolidada a propriedade, o credor fiduciário poderá dispensar a realização de leilão, providenciando o redirecionamento do imóvel a outro beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida, nos termos do art. 6º-A, §9º da Lei nº 11.977/09. 16. **LEILÃO EXTRAJUDICIAL** – Consolidada a propriedade em nome do FAR, optando o credor fiduciário pela realização do leilão, o imóvel será alienado conforme procedimentos previstos no art. 27 da Lei 9.514/97. 16.1. Para fins do leilão extrajudicial, as partes adotam os seguintes conceitos: I – Valor do imóvel: valor da avaliação constante no campo “C5”, acrescido do valor de acessão e das benfeitorias existentes e que lhe integrem, atualizado monetariamente até a data do leilão, reservando-se ao FAR o direito de reavaliar o imóvel; II – Valor da dívida: saldo devedor da operação de alienação fiduciária, na data do leilão, incluídos juros convencionais, penalidades e demais encargos contratuais e, III – Valor das despesas: soma das importâncias dos encargos, custas de intimação e as necessárias à realização do público leilão, incluindo as despesas relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro. 16.2. O 1º leilão será realizado dentro de 30 (trinta) dias, contados do registro da consolidação da propriedade em nome do FAR, pelo valor do imóvel. 16.3. Não havendo oferta em valor no mínimo igual ao fixado no 1º leilão o imóvel será ofertado em 2º leilão, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data do primeiro público leilão, pelo valor da dívida atualizada monetariamente acrescido das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais. 16.4. Alienado o imóvel, nos 05 (cinco) dias subseqüentes ao integral e efetivo pagamento, o FAR entregará ao(s) DEVEDOR(ES) a importância que sobrar, considerando-se nela compreendido o valor da indenização de benfeitorias, depois de deduzidos os valores da dívida e das despesas e encargos de que tratam os §§ 2º e 3º, do artigo 27, da Lei 9.514/97, não se aplicando o disposto na parte final do art. 516 do Código Civil, importando em recíproca quitação. 16.5. No 2º leilão, na ausência de lance maior ou igual ao valor da dívida, ou na ausência de licitante será considerada extinta a dívida e exonerado o FAR da obrigação de restituição ao(s)



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

DEVEDOR(ES) de qualquer quantia, a que título for. 16.6. Extinta a dívida, dentro de 05 (cinco) dias a contar da data da realização do 2º leilão, o FAR dará termo de quitação ao devedor. 16.7 Se o imóvel estiver locado, a locação poderá ser denunciada com o prazo de trinta dias para desocupação, salvo se tiver havido aquiescência por escrito do fiduciário, devendo a denúncia ser realizada no prazo de noventa dias a contar da data da consolidação da propriedade no fiduciário. 17. MORTE OU INVALIDEZ PERMANENTE - Ocorrendo a morte ou invalidez permanente de um ou de todos os DEVEDORES considerar-se-á a DÍVIDA VINCENDA relativa ao imóvel, amortizada parcialmente na proporção de sua responsabilidade pelo pagamento da prestação mensal (campo “D”) ou quitada, mediante comunicação do evento ao CAIXA/FAR. **18. DANOS FÍSICOS NO IMÓVEL** - O FAR assumirá as despesas relativas à recuperação de danos físicos, provenientes de causas externas, ocorridos no imóvel, mediante comunicação à CAIXA/FAR, decorrentes de: **I** - Incêndio; **II** - Explosão; **III** - Inundação ou alagamento; **IV** - Desmoronamento total; **V** - Desmoronamento parcial, assim entendido a destruição ou desabamento de paredes, vigas ou outro elemento estrutural; **VI** - Ameaça de desmoronamento devidamente comprovada e, **VII** - Destelhamento. **18.1.** Após ocupação da unidade e constatado problema construtivo no imóvel o beneficiário deve acionar o FAR/CAIXA pelo telefone 0800 721 6268 a fim de buscar solução para os danos existentes no imóvel. **19. VEDAÇÃO AO REMEMBRAMENTO DO TERRENO** - É vedado o remembramento do terreno, pelo prazo de 15 anos a contar da data da celebração deste Contrato, nos termos do art. 36 da Lei 11.977/09. **20. ENCARGOS FISCAIS** - Os tributos incidentes sobre o imóvel deverão ser pagos em dia pelo(s) DEVEDOR(ES), podendo o FAR exigir sua comprovação. **21. DECLARAÇÕES DO(S) VENDEDOR(ES)** - O FAR declara que sobre o objeto deste contrato inexistente débito ou ação que comprometa a transação e responsabiliza-se por eventuais débitos até esta data. **22. COMUNICAÇÕES E DECLARAÇÕES DE RESPONSABILIDADE DO(S) DEVEDOR(ES)** - O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que garantem a veracidade das informações relativas a estado civil, nacionalidade, profissão e identificação e sobre as condições prévias à assinatura deste instrumento, dos comprovantes e/ou informações de renda e despesas apresentadas no ato da proposta/contratação. **22.1.** O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que: **a)** atende(m) às condições estabelecidas para o Programa de Subvenção quanto à renda familiar de até R\$ 1.800,00; **b)** não recebeu(ram) benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção; **c)** não é(são) proprietário(s), promitente(s) comprador(es), usufrutuário(s), arrendatário(s) do PAR – Programa de Arrendamento Residencial ou detentor(es) de financiamento de imóvel residencial em qualquer localidade do país. **22.2.** Que teve(tiveram) prévio conhecimento, leu(ram) e entendeu(ram) o contrato, concordou(aram) com as estipulações previstas, e está ciente(s) dos direitos e obrigações contratuais. **22.3.** Caso não seja verídica a declaração contida nesta Cláusula o(s) DEVEDOR(ES) terá(ão) o contrato de parcelamento rescindido, ensejando: **I** - o vencimento antecipado da integralidade da dívida, **II** - a devolução ao erário do valor da subvenção concedida, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei e, **III** - a comunicação dos fatos à autoridade policial competente para a apuração da ocorrência da prática do crime. **23. O(s) DEVEDOR(ES) ficam cientes de que as informações inerentes ao presente contrato estão submetidas ao Princípio da Publicidade, por**



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

se tratar de operação que envolve recursos públicos. 23.1. O(s) DEVEDOR(ES) autoriza(m) a CAIXA a enviar-lhe(s) as informações necessárias, referentes a este contrato, aos endereços e números de telefone que constam em suas informações cadastrais, por quaisquer meios de comunicação, inclusive SMS, sendo de responsabilidade deste(s) informar(em) imediatamente à CAIXA, eventual alteração referente à titularidade, número do aparelho celular, cancelamento do contrato de telefonia junto à operadora, e outras referentes a seus dados. 24. **DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL EM GARANTIA** – O FAR receberá do poder expropriante a indenização, abatendo o valor da dívida e disponibilizando o saldo, se houver, ao(s) DEVEDOR(ES), que permanece(m) responsável(is) pelo pagamento na hipótese de indenização inferior à dívida. 24.1 O(s) DEVEDOR(ES) declara(m)-se ciente(s) de que a desapropriação do imóvel não gera direito a qualquer outra indenização. 25. **DISPENSA DE CERTIDÕES** – O(s) DEVEDOR(ES) e o FAR declaram que dispensam os documentos enumerados no Decreto 93.240/86, substituindo-os pela Certidão Atualizada de Inteiro Teor da Matrícula, apresentando-se, neste ato, o comprovante de recolhimento do ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis. 26. **FORO** - Seção Judiciária da Justiça Federal da localidade do imóvel objeto da garantia. 27. **REGISTRO** - O FAR obriga-se a proceder ao registro do presente contrato no competente Registro de Imóveis (após registro da instituição do condomínio/averbação da construção ou outro, se alienação da UH com pendência documental no empreendimento), comprometendo-se a entregar(em) aos DEVEDOR(ES) exemplar deste instrumento com respectiva certidão de registro no competente Registro Imobiliário no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, a contar do seu registro. 27.1 As custas e emolumentos cartorários referentes ao registro do presente contrato e da correspondente garantia enquadra-se no âmbito Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e são reduzidos, de acordo com o art. 43 da Lei nº 11.977/09 e as suas alterações.

IMPOSTOS E DEMAIS ENCARGOS INCIDENTES SOBRE ESTE CONTRATO

INFORMAÇÕES ADICIONAIS/RESSALVAS



Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária – PMCMV – FAR

E por estarem assim de pleno acordo com as Cláusulas, termos e condições deste instrumento, assinam o presente em 3 (três) vias de igual teor, juntamente com as testemunhas.

_____, ____ de _____ de _____

Local/Data

DEVEDOR/FIDUCIANTE/EMITENTE

VENDEDOR/ FUNDO DE
ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – FAR
– CNPJ nº 03.190.167.0001-50

DEVEDOR/FIDUCIANTE/EMITENTE

ANUENTE/CREDOR FIDUCIÁRIO CAIXA
ECONOMICA FEDERAL – CNPJ nº
00.360.305.0001-04

Testemunhas

Nome: _____
CPF/MF: _____

Nome: _____
CPF/MF: _____

SAC CAIXA: 0800 726 0101 (informações, reclamações, sugestões e elogios)
Para pessoas com deficiência auditiva ou de fala: 0800 726 2492
De Olho na Qualidade (exclusivo Minha Casa, Minha Vida): 0800 721 6268
Ouvidoria: 0800 725 7474
caixa.gov.br



MO 29793 039

INSTRUMENTO PARTICULAR DE VENDA E COMPRA DIRETA DE IMÓVEL RESIDENCIAL COM PARCELAMENTO E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA – PMCMV – FAR

- 1 OBJETIVO**
- 1.1 Formalizar, com candidatos aprovados para contratação no âmbito do Programa, o Contrato de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV - Recursos FAR.
- 2 NORMA**
- 2.1 GESTOR**
- 2.1.1 GEHIS – Gerencia Nacional Habitação Social Pessoa Jurídica..
- 2.2 VINCULAÇÃO**
- 2.2.1 Manual Normativo: [HH152](#).
- 2.3 DISPONIBILIZAÇÃO DO MODELO**
- 2.3.1 Minuta emitida no CIWEB;
 - na impressão é obrigatório utilizar a fonte ARIAL tamanho 12;
 - documento pode ser impresso em frente e verso do papel.
- 2.4 QUANTIDADE E DESTINAÇÃO DE VIAS**
- 2.4.1 O modelo é gerado pelo CIWEB, 3 vias. Antes do registro uma cópia é arquivada ao dossiê de habitação, e as três originais vias destinam-se ao registro no RI. Após o registro uma via é arquivada no dossiê, uma via é entregue ao mutuário e uma via é retida no RI.
- 2.5 UNIDADES QUE UTILIZARÃO O MODELO**
- 2.5.1 GIHAB e Agências.
- 2.6 MODELO A SER SUBSTITUÍDO**
- 2.6.1 MO29793v038.
- 2.7 PRAZO DE ARQUIVAMENTO**
- 2.7.1 O modelo é parte integrante do processo, devendo ser observado o prazo de arquivamento estipulado no [HH152](#).
- 2.8 GRAU DE SIGILO**
- 2.8.1 #PÚBLICO.
- 2.9 ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À VERSÃO ANTERIOR**
- 2.9.1 Alteração do Gestor da norma para GEHIS.
- 2.10 ROTEIRO PADRÃO**
- 2.10.1 Não se aplica.
- 2.11 ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA**
- 2.11.1 Tipo de modelo: formulário eletrônico.
- 2.11.2 Impressão/Tipo de papel: posterior ao preenchimento, papel A4 – Mod. 71.139.
- 2.11.3 Formato do modelo: 210 mm (largura) x 297 mm (altura).
- 2.11.4 Fonte: arial – tamanho: 12
- 3 PROCEDIMENTOS**
- 3.1 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO**
- 3.1.1 O modelo tem campos editáveis que devem ser preenchidos diretamente no CIWEB.

- ii. Minuta do Segmento de Mercado, Faixas 1,5, 2 e 3



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL, MÚTUO E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA NO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO COM CANCELAMENTO DE ÔNUS (se Interviente Quitante) – CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL FGTS/PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – CCFGTS/PMCMV - SFH.

Quando houver utilização do FGTS na aquisição, acrescentar, ao título acima, a expressão:
COM UTILIZAÇÃO DO FGTS DO(S) DEVEDOR(ES)

Por este instrumento particular, com caráter de escritura pública, na forma do §5º do art. 61 da Lei 4380/64, as partes adiante mencionadas e qualificadas contratam a presente operação de venda e compra de imóvel, mútuo com obrigações e alienação fiduciária em garantia, no âmbito dos programas CCFGTS e MCMV, na forma da Lei 11977/09, mediante condições seguintes:

A – QUALIFICAÇÃO DAS PARTES	
VENDEDOR(ES):	
COMPRADOR(ES) E DEVEDOR(ES) FIDUCIANTE(S), doravante denominado(s) DEVEDOR(ES):	
INVERVENIENTE QUITANTE: (se imóvel financiado a outra IF/Construtora)	
CREDORES FIDUCIÁRIA: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL , Instituição financeira sob a forma de empresa pública, pessoa jurídica de direito privado, criada pelo Decreto-Lei 759/1969, regendo-se pelo Estatuto vigente na data da presente contratação, com sede em Brasília-DF no Setor Bancário Sul, Quadra 4, lotes 3/4, CNPJ nº 00.360.305/0001-04, neste ato representada por (nome do representante legal), brasileiro, economiário, portador da Carteira de Identidade nº _____ expedida pela _____, e CPF Nº _____, conforme procuração lavrada nas notas do _____º Ofício de _____, no livro _____, fls. _____, e substabelecimento lavrado nas notas do _____º Ofício de _____, no Livro _____, em ____/____/____ no Ofício de _____ no livro _____, fls. _____, doravante denominada CAIXA.	
Agência responsável pelo contrato:	
B – CONDIÇÕES DO FINANCIAMENTO	
B1 – Modalidade:	
Aquisição de Imóvel Residencial:	
Quitado/Financiado	
B2 – Origem de Recursos: FGTS/UNIÃO	B3 – Sistema de Amortização:
B4 – Valor de Compra e Venda e Composição dos Recursos	
O valor destinado ao pagamento da compra e venda do imóvel objeto deste contato é R\$ _____ (extenso), composto pela integralização dos valores abaixo:	
Financiamento concedido pela CAIXA	R\$
Desconto concedido pelo FGTS/União (complemento)	R\$
Recursos próprios	RS
Recursos da conta vinculada do FGTS	R\$
Incluir o texto se imóvel financiado: Do somatório dos valores da letra B4, a quantia de R\$ _____ destina-se a quitação do saldo devedor do contrato citado na letra E.	
B5 – Valor de Financiamento para Despesas Acessórias (Custas Cartorárias: Registro e ITBI) R\$	B6 – Valor Total da Dívida (Financiamento + Despesas Acessórias) R\$
B7 – Valor da Garantia Fiduciária e do Imóvel para fins de venda em público leilão: R\$	B8 – Prazo Total (meses)



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

B9 – Taxa de Juros % a.a			
B9.1 – Sem Desconto		B9.2 – Com Desconto	
Nominal		ou não se aplica	
Efetiva		ou não se aplica	
B9.4 – Taxa de Juros contratada			
Nominal:		Efetiva:	
B10 – Encargo Mensal Inicial			
Prestação (a+j):		Tarifa de Administração: Seguros: TOTAL:	
B10.1 – Vencimento do Primeiro Encargo Mensal (Preenchimento SIOPI)		B10.2 - Reajuste dos Encargos De acordo com item 4	
B10.3 – Forma de Pagamento na data da contratação (Preenchimento SIOPI: débito em: conta corrente/folha de pagamento ou boleto)			
B10.4 – Encargos devidos pelo proponente no prazo contratado e pagos à vista pelo FGTS/União (Resolução Conselho Curador do FGTS 702/2012)			
Tarifa de Administração:		Diferencial na Taxa de Juros:	
B11 – DATA DO HABITE-SE			
C – COMPOSIÇÃO DE RENDA			
C1 – INICIAL PARA PAGAMENTO DO ENCARGO MENSAL			
Nome do(s) Devedor(es)		Renda Bruta (R\$)	% Participação
C2 – PARA COBERTURA SECURITÁRIA			
Devedor		Percentual	
D – DESCRIÇÃO DO IMÓVEL OBJETO DESTE CONTRATO			
E – ELEMENTOS IDENTIFICADORES DO DÉBITO ORIGINÁRIO (Interveniente Quitante) (Se imóvel novo quitado apresentar a frase: “Não se aplica”).			

1 – VENDA, COMPRA e FINANCIAMENTO – O(s) VENDEDOR(ES) declara(m)-se proprietário(s) e possuidor(es) do imóvel descrito na letra D, livre de ônus, exceto se identificado na letra “E” e o vende(m) pelo preço constante da letra B4.

1.1 – Satisfeita a venda, o(s) VENDEDOR(ES) dá(dão) ao(s) DEVEDOR(ES) plena e irrevogável quitação e, transmite(m) ao(s) DEVEDOR(ES) toda posse, domínio, direito e ação sobre o imóvel vendido, aceitando por si, seus herdeiros e sucessores a presente venda e compra nos termos efetivados, respondendo pela evicção de direito.

1.2 – O(s) DEVEDOR(ES) contrata(m) financiamento no valor constante na letra B6, junto à CAIXA, para a aquisição do imóvel descrito na letra D e confessa(m) dever a referida importância.

1.3 – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que recebeu(ram) previamente, planilha de cálculo do Custo Efetivo Total – CET com valores na forma nominal e que está(ão) ciente(s): (I) dos fluxos considerados no cálculo do CET, (II) de que a taxa de juros anual é a vigente na data da contratação; (III) do saldo devedor e dos encargos na forma contratual.

1.4 – O valor dos descontos, Complemento especificado na letra ‘B4’ e para redução do valor do encargo mensal, representado pela redução na taxa de juros e isenção no pagamento da Tarifa de Administração, constante na letra B9 e B10 respectivamente, são concedidos uma única vez e para aquisição de único imóvel, sendo integralmente suportado pelo FGTS e pela União.

1.5 – No caso de quitação do financiamento imobiliário até o 5º (quinto) ano de vigência do contrato, o desconto, descrito na letra B-4, deverá ser restituído proporcionalmente.



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

2 – DESTINAÇÃO DOS RECURSOS – Os recursos constantes na letra B4, exceto os recursos próprios e/ou valores destinados a liquidação de saldo devedor se imóvel financiado, serão pagos ao(s) VENDEDOR(ES) após a entrega do contrato registrado, mediante depósito em conta de titularidade de _____ no Banco _____ Agência____ Operação _____ Conta _____ ou Cheque OP emitido em nome de _____, com o que todos os VENVEDORES dão integral quitação à CAIXA.

2.1 – Ao valor a ser pago ao(s) VENDEDOR(ES) serão acrescidos juros e atualização monetária, ao índice aplicado aos depósitos de poupança, da data da contratação, inclusive, até a data da liberação dos recursos, exclusive.

2.2 – Se financiadas as despesas acessórias, a liberação ao(s) DEVEDOR(ES) deste valor será efetuada, após a entrega do contrato registrado, em sua conta de livre movimentação informada no ato da contratação.

Se Imóvel Financiado em IF não Bancária ou Construtora incluir o item 2.3:

2.3 – O(s) DEVEDOR(ES) autoriza(m) que o valor especificado na letra B4, destinado à quitação da dívida descrita na letra E, seja repassado ao INTERVENIENTE QUITANTE quando da entrega do contrato registrado. O INTERVENIENTE QUITANTE autoriza o cancelamento do ônus constante na letra E, para que a garantia alienação fiduciária ora constituída possa ser registrada em favor da CAIXA.

Se Imóvel Financiado na CAIXA ou em outra IF bancária incluir o item 2.3:

2.3 – O(s) DEVEDOR(ES) autoriza(m) que o valor especificado na letra B4, destinado à quitação da dívida descrita na letra E, seja repassado ao INTERVENIENTE QUITANTE. O INTERVENIENTE QUITANTE autoriza o cancelamento do ônus constante na letra E, para que a garantia alienação fiduciária ora constituída possa ser registrada em favor da CAIXA.

3 – CONDIÇÕES DO FINANCIAMENTO – São as estabelecidas na letra B.

4 – ENCARGO MENSAL, COMPOSIÇÃO, CÁLCULO, FORMA E LOCAL DE PAGAMENTO – O encargo mensal é composto pelos itens conforme letra B10, cujo pagamento deve ser realizado até a data de vencimento independentemente de qualquer aviso ou notificação sendo que se não existir, nos meses subsequentes, o dia do vencimento a obrigação vencerá no último dia daqueles meses e, se o vencimento for em dia não útil, o pagamento deverá ser realizado no primeiro dia útil subsequente, sem acréscimo.

4.1 – A data de vencimento do encargo mensal pode ser alterada por meio de requerimento, exceto se débito em folha de pagamento.

4.1.1 – Na alteração da data do vencimento do encargo mensal, o valor devido será atualizado, *pro rata die*, no período compreendido entre a data do vencimento do último encargo, inclusive e a nova data do vencimento, exclusive.

4.1.2 – A Tarifa de Administração e a parcela do seguro, devidos no mês, serão pagos independentemente de haver encargo com vencimento no respectivo mês.

4.2 – O valor das 12 (doze) primeiras parcelas de amortização é estabelecido na contratação, com base no valor de financiamento, taxa de juros, sistema e prazo de amortização contratados.

4.3 – As parcelas de Amortização são recalculadas, anualmente, na data correspondente a do vencimento do encargo, e as de Juros mensalmente, com base no saldo devedor atualizado.



4.3.1 – A Tarifa de Administração não é reajustada e deverá ser paga independentemente de haver encargo com vencimento no respectivo mês.

4.4 – Os Prêmios de Seguro são calculados mensalmente pelo índice de atualização dos depósitos de poupança do dia do vencimento do encargo mensal, sendo o prêmio Morte e Invalidez Permanente – MIP calculado sobre o saldo devedor e o prêmio Danos Físicos ao Imóvel – DFI sobre o valor da garantia atualizada.

Se Convênio PRONASCI, incluir os itens abaixo:

4.6 - O(s) DEVEDOR(ES) considerando a manutenção da relação profissional ou vínculo empregatício com órgão da administração direta, autárquica e fundacional dos Estados e Municípios, que mantém convênio com a CAIXA, autoriza(m) e concorda(m) que, enquanto houver tal vínculo, o pagamento dos encargos mensais do financiamento imobiliário será realizado mediante desconto em folha de pagamento, respeitada a legislação vigente sobre o assunto, inclusive trabalhista.

4.6.1 – Durante a vigência do prazo de amortização, se houver ruptura do vínculo empregatício com cancelamento do débito em folha de pagamento poderá ocorrer alteração da data de vencimento dos encargos mensais, por acordo entre as partes, a partir de requerimento específico do(s) DEVEDOR(ES).

4.7 – Na impossibilidade de desconto em folha de pagamento, por qualquer motivo, independentemente de aviso ou notificação ao(s) DEVEDOR(ES), o débito do encargo mensal será efetuado na data de seu vencimento, em conta de sua titularidade mantida na CAIXA e previamente indicada.

5 – JUROS REMUNERATÓRIOS – Incidem sobre a quantia mutuada às taxas fixadas neste contrato e sobre importâncias despendidas pela CAIXA para preservação de seus direitos e das necessidades à manutenção e realização da garantia.

6 – ATUALIZAÇÃO DO SALDO DEVEDOR E DA GARANTIA – Ocorre mensalmente, na data de vencimento do encargo mensal, pelo mesmo coeficiente de atualização aplicável às contas vinculadas do FGTS e na hipótese de extinção desse coeficiente, a atualização passará a ser efetuada pelo índice determinado em legislação específica.

6.1 – Independente da periodicidade da atualização das contas vinculadas do FGTS, a atualização será mensal.

6.2 – Na apuração do saldo devedor, para qualquer evento, será aplicada a atualização proporcional e diária, no período entre a data correspondente ao vencimento do encargo ou a da última atualização contratual do saldo devedor, se já ocorrida e a data do evento.

6.3 – Na data de vencimento do último encargo mensal, eventual saldo devedor residual deverá ser pago pelo(s) DEVEDOR(ES).

7 – IMPONTUALIDADE – O valor da obrigação em atraso será atualizado monetariamente aplicando-se o índice de atualização do saldo devedor do financiamento *proporcional e diariamente*, da data de vencimento, inclusive, até a do pagamento, exclusive.

7.1 – Sobre o valor atualizado incidirão: I) juros remuneratórios calculados pelo método de juros compostos, com capitalização mensal à taxa de juros prevista na letra B9; II) juros moratórios à razão de 0,033% (trinta e três milésimos por cento) por dia de atraso; III) multa moratória de 2% (dois por cento), nos termos da legislação vigente.

7.2 – Na hipótese de ajuizamento de ação para cobrança dos débitos em atraso ou liquidação de obrigações vencidas, incidirá, além dos encargos acima referidos, a cobrança de honorários de advogados nos termos do artigo 395 do Código Civil.



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

7.3 - Na ocorrência de mais de um encargo vencido e não pago, o pagamento do último encargo não presume quitação do(s) anterior(es).

7.4 – Ocorrendo eventuais atrasos no pagamento de prestações e encargos mensais decorrentes do contrato de financiamento imobiliário, a CAIXA poderá, a seu exclusivo critério, efetuar a INCORPORAÇÃO do valor vencido ao saldo devedor do respectivo contrato.

7.5 – Deste modo, aperfeiçoando-se a incorporação, as prestações mensais vincendas sofrerão acréscimo decorrente do valor incorporado ao saldo devedor, devido à impossibilidade de ampliação do prazo para pagamento. Contudo, não efetuada a incorporação, o(s) DEVEDOR(ES) permanece(m) obrigado(s) a efetuar o pagamento das obrigações originariamente assumidas.

7.6 - É facultado à CAIXA utilizar o valor de prestação paga para quitar prestação mais antiga em aberto.

8 – AMORTIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA – O(s) DEVEDOR(ES) adimplente(s) pode(m) amortizar a dívida para redução do valor dos encargos ou do prazo do financiamento, sendo o abatimento do valor a ser amortizado precedido da cobrança de juros remuneratórios na forma do item 5.

8.1 – O valor correspondente à Tarifa de Administração permanece inalterado.

9 – LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA – É facultada ao(s) DEVEDOR(ES) a liquidação antecipada da dívida, apurada pelo saldo devedor atualizado, acrescido de juros remuneratórios.

10 – DECLARAÇÕES E AUTORIZAÇÕES – O(S) VENDEDOR(ES) E DEVEDOR(ES) – Declaram, sob as penas da lei, que:

- a) Estão cientificadas da possibilidade de obtenção prévia no site do www.tst.jus.br da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), nos termos do art. 642-A da CLT.
- b) O imóvel objeto da venda descrito e caracterizado na letra D possui “habite-se” emitido a menos de 180 (cento e oitenta) dias ou, se mais de 180 (cento e oitenta) dias, nunca foi habitado, alienado, doado, transacionado.
- c) O valor total do preço do imóvel é aquele que consta como VALOR DA VENDA E COMPRA e que não houve/haverá celebração de outros instrumentos contratuais que prevejam pagamento/recebimento de quaisquer outros valores, seja em razão de corretagem ou a qualquer outro título, e que o pagamento/recebimento de valores não previstos expressamente neste contrato caracteriza CRIME de FALSIDADE IDEOLÓGICA e FRAUDE contra as políticas públicas do programa MCMV, sujeitando as partes às penas criminais e sanções civis previstas na legislação aplicável, além do vencimento antecipado da dívida, obrigação de ressarcir o FGTS pelas despesas referentes aos valores de desconto recebidos, e demais penalidades previstas neste contrato.
- d) São autênticas as indicações de estado civil, nacionalidade, profissão e identificação.

10.1 O(s) VENDEDOR(ES) declara(m) que:

- a) sobre o objeto deste contrato inexistente débito ou ação que comprometa a transação e responsabiliza(m)-se por eventuais débitos até esta data;
- b) sob pena de responsabilidade civil e penal, inexistem ações reais e pessoais reipersecutórias relativas ao imóvel ou outros ônus reais incidentes sobre o mesmo (art. 1º, IV, § 3º, do Decreto 93240/86);



- c) não existe débito ou qualquer outra obrigação do alienante para com o respectivo condomínio (parágrafo único do art. 4º da Lei 4591/64 c/c §2º do art. 2º da Lei 7433/85);
- d) no caso de VENDEDOR Pessoa Física, para os efeitos da Lei 8212/91, não está vinculado(a) à Previdência Social como empregador e que não é contribuinte do INSS, na qualidade de produtor rural, não estando, portanto, sujeito às obrigações abrangidas pela legislação previdenciária. Caso contrário, será apresentada, no ato do registro deste contrato no Registro de Imóveis, a Certidão Negativa de Débito – CND do INSS;
- e) no caso de VENDEDOR pessoa jurídica que exerce exclusivamente atividade de compra e venda de imóveis, desmembramento ou loteamento de terrenos, incorporação imobiliária ou construção de prédios destinados à venda, sob penas da lei, o imóvel objeto da presente transação não faz, nem nunca fez, parte integrante do seu ativo permanente, estando contabilmente lançado em seu ativo circulante (art. 257, § 8º, IV, do Decreto 3048/99).

10.2 O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que:

- a) **TEM CIÊNCIA DO MÉTODO CONSTRUTIVO EMPREGADO PARA EDIFICAÇÃO DO IMÓVEL (ALVENARIA ESTRUTURAL OU ASSEMBLADO), COMPROMETENDO-SE A OBSERVAR A RESTRIÇÃO ESPECIAL DE USO, CONSISTENTE NA PROIBIÇÃO DE ABERTURA DE PAREDES, INSTALAÇÕES DIVERSAS E REMOÇÃO OU DESLOCAMENTO DE PAREDES.**
- b) **TEM CIÊNCIA DE QUE A RESTRIÇÃO ESPECIAL INDICADA NO ITEM (A) É NECESSÁRIA À SOLIDEZ E À SEGURANÇA DO IMÓVEL, BEM ASSIM QUE A SUA INOBSERVÂNCIA PODERÁ ACARREJAR PERIGO DE DESABAMENTO, PELO QUE RESPONDERÁ NOS TERMOS DA LEI E DESTE CONTRATO.**
- c) são autênticos os comprovantes e informações de renda e despesas apresentados e assume(m) subsidiariamente a responsabilidade pelo pagamento dos débitos sobre o imóvel, caso o(s) VENDEDOR(ES) não o faça(m);
- d) **autoriza(m) a CAIXA a fornecer seus dados pessoais e bancários sempre que solicitado pelos seguintes órgãos e independentemente de autorização judicial: Polícia Civil e Federal; Ministério Público Estadual e Federal; Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União;**
- e) **autoriza(m) a CAIXA e o Agente Operador do FGTS divulgar informações vinculadas à presente contratação necessárias ao acompanhamento das operações com recursos do FGTS pelo Conselho Curador do FGTS, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Cidades, Agente Operador e órgãos de controle interno e externo da União;**
- f) não foi(ram) beneficiado(s) no Programa Minha Casa, Minha Vida nem adquiriu(am) imóvel com benefício de desconto do FGTS a partir de maio/2005.
- g) preenche(m) todos os requisitos previstos legalmente e na Resolução do Conselho Curador do FGTS 702/12 para o enquadramento no programa Carta de Crédito FGTS e condições do Programa Minha Casa, Minha Vida, conforme letra B4.
- h) que tomou(aram) conhecimento da vedação legal do art. 36 da Lei nº. 11.977/2009 – impedimento pelo prazo de quinze anos de lembrar o imóvel descrito neste contrato.
- i) o imóvel objeto da garantia não possui restrição ao uso, incluindo restrições relacionadas a zoneamento, parcelamento do solo, preservação do patrimônio arqueológico e histórico, restrição de atividades devido a inserção em APA (Área de Preservação Ambiental) ou APP (Área de Preservação Permanente), e que atende às exigências impostas pelos órgãos competentes;
- j) o imóvel objeto da garantia não está localizado em terras de ocupação indígena ou quilombola e unidades de conservação, assim definidas pela autoridade competente.

11 – Sem prejuízo das sanções legais aplicáveis, a falsidade das declarações, inclusive a omissão da informação de que vive em união estável, gerará para o(s) DEVEDOR(ES), dentre outras



conseqüências, (i) a obrigação de restituir à sua conta vinculada os valores do FGTS que tenham sido utilizados na presente operação e (ii) o vencimento antecipado da dívida.

12 – Havendo constatação pela CAIXA acerca da falsidade das declarações prestadas pelo(s) DEVEDOR(ES) ou do não cumprimento dos requisitos exigidos para o enquadramento nos Programas Carta de Crédito FGTS e Minha Casa, Minha Vida, implicará no seu imediato desenquadramento do referido programa, sendo-lhe atribuído o dever de ressarcir ao FGTS os valores recebidos a título de desconto.

12.1 – A CAIXA atesta que o(s) DEVEDOR(ES) comprovou(aram) mediante documentação e declarações pessoais, o atendimento aos requisitos e às condições exigidas pela Lei 11.977/2009, de 07 de julho de 2009, alterada pela Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, para enquadramento da presente operação ao Programa Minha Casa Minha Vida, tanto no que se refere às características do tomador, quanto às características do imóvel.

13 – ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA – O(s) DEVEDOR(ES) aliena(m) à CAIXA o imóvel ora transacionado, em garantia do cumprimento das obrigações deste contrato, conforme a Lei 9514/97, abrangendo acessões, benfeitorias, melhoramentos, construções e instalações.

13.1 – A propriedade fiduciária é constituída com o registro deste contrato, tornando o(s) DEVEDOR(ES) possuidor(es) direto(s) e a CAIXA, possuidora indireta do imóvel.

13.2 – Ao(s) DEVEDOR(ES) adimplente(s) é assegurada a livre utilização, por sua conta e risco, do imóvel objeto da alienação fiduciária.

14 – BENFEITORIAS, CONSERVAÇÃO E OBRAS – Fica(m) o(s) DEVEDOR(ES) obrigado(s) a manter o imóvel alienado em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade, fazendo os reparos necessários, bem como as obras que forem solicitadas pela CAIXA para preservação da garantia.

14.1 – É expressamente vedada a realização de obras de demolição, alteração ou acréscimo, sem prévio e exposto consentimento da CAIXA. Para constatação do exato cumprimento deste item, fica assegurada à CAIXA a faculdade de, em qualquer tempo, vistoriar o imóvel alienado.

14.2 – O descumprimento do presente item poderá ensejar o vencimento antecipado da dívida, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

15 – VENCIMENTO ANTECIPADO DA DÍVIDA – A dívida será considerada antecipadamente vencida, nas hipóteses:

- a) atraso a partir de 30 (trinta) dias no pagamento das obrigações ou falta de pagamento de quaisquer tributos incidentes sobre o imóvel;
- b) transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização da CAIXA;
- c) falta de manutenção do imóvel que deprecie a garantia;
- d) o imóvel possua restrição ao uso, incluindo restrições relacionadas a parcelamento de solo, preservação do patrimônio arqueológico, paleontológico e histórico, ou o(s) devedor(es) não cumpra(m) as exigências estabelecidas pelo órgão competente em relação ao imóvel;
- e) o imóvel esteja localizado em terras de ocupação indígena e quilombola e unidades de conservação, assim definidas pela autoridade competente;
- f) constituição sobre o imóvel, no todo ou em parte, de outro ônus real;
- g) incidência de ato de constrição judicial ou decretação de medida judicial/administrativa que afete a garantia;



- h) declaração/informação falsa prestada pelo(s) DEVEDOR(ES);
- i) propositura de ação, contra qualquer um do(s) DEVEDOR(ES), que ameace ou afete o imóvel em garantia;
- j) não registro do contrato em até 30 (trinta) dias após a sua assinatura;
- k) descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou neste contrato.

15.1 – Ocorrendo vencimento antecipado da dívida, quando se tratar de operação com uso dos recursos da conta vinculada do FGTS, os valores serão devolvidos à referida conta atualizados.

16 – PRAZO DE CARÊNCIA PARA EXPEDIÇÃO DA INTIMAÇÃO – A carência para expedição da intimação é de 30 (trinta) dias, contados a partir do vencimento do primeiro encargo mensal vencido e não pago.

17 – INTIMAÇÃO – Decorrido o prazo estipulado no item 16, o DEVEDOR(ES) ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído será intimado pessoalmente, com prazo de 15 (quinze) dias para purgação da mora.

17.1 – Purgada a mora no Registro de Imóveis, convalerá a alienação fiduciária, cabendo ao(s) DEVEDOR(ES) o pagamento das despesas de cobrança e intimação.

17.2 – Eventual diferença entre o valor pago a título da purgação da mora e o devido no dia da purgação deverá ser paga juntamente com o encargo vincendo.

18 – CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE – Decorridos no mínimo 30 (trinta) dias após a expiração do prazo que trata o item 17 sem purgação da mora, a propriedade do imóvel será consolidada em nome da CAIXA mediante o pagamento de tributos devidos pela transmissão.

18.1 - Até que seja efetivamente averbada a consolidação em favor da CAIXA, o(s) DEVEDOR(ES) pode(m) pagar as parcelas vencidas da dívida (purgar a mora) e as despesas relativas aos encargos e às custas de intimação e às necessárias à realização do leilão, nestas compreendidas as relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro, hipótese em que convalerá o contrato.

18.2 Após a averbação da referida consolidação da propriedade fiduciária em nome da CAIXA até a data da realização do 2º leilão, é assegurado ao(s) DEVEDOR(ES) o direito de preferência para adquirir o imóvel por preço correspondente ao valor da dívida, somado aos encargos, despesas, aos prêmios de seguro, aos encargos legais, inclusive tributos, às contribuições condominiais e ao laudêmio, se for o caso, pagos para efeito de citada consolidação da propriedade fiduciária em favor da CAIXA, e às despesas relativas ao procedimento de cobrança e leilão.

18.3 O(s) DEVEDOR(ES) devem pagar os encargos tributários e despesas exigíveis para a nova aquisição do imóvel, inclusive custas e emolumentos.

19 – LEILÃO EXTRAJUDICIAL – Consolidada a propriedade em nome da CAIXA, o imóvel será alienado a terceiros, conforme art. 27 da Lei 9514/97.

19.1 – Para fins do leilão extrajudicial, as partes adotam os seguintes conceitos:

I – Valor do imóvel: a) valor da avaliação constante na letra B7, acrescidos os valores das benfeitorias existentes e que lhe integrem, atualizado monetariamente até a data do leilão, na forma do item 6, reservando-se a CAIXA o direito de reavaliar o imóvel; ou b) caso o valor do imóvel estabelecido na alínea anterior seja inferior ao valor de referência para apuração do ITBI, então este será o valor mínimo estabelecido como parâmetro para efeito de venda do imóvel no primeiro leilão.



II – Valor da dívida: saldo devedor da operação de alienação fiduciária, na data do leilão, incluídos juros convencionais, penalidades e demais encargos contratuais (por exemplo, prêmios de seguro, encargos legais, inclusive tributos e contribuições condominiais);

III – Valor das despesas: soma das importâncias dos encargos, custas de intimação e as necessárias à realização do público leilão, incluindo as despesas relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro.

19.2 – O 1º leilão será realizado dentro de 30 (trinta) dias, contados do registro da consolidação da propriedade em nome da CAIXA, pelo valor do imóvel.

19.3 – Se no primeiro leilão o maior lance oferecido for inferior ao valor do imóvel conforme estipulado no item 19.1, I, a ou b, será realizado o 2º leilão nos (15) quinze dias seguintes.

19.4 – Nos 05 (cinco) dias a contar do aperfeiçoamento da venda realizada em leilão, a CAIXA entregará ao(s) DEVEDOR(ES) a importância que sobrar, nela compreendendo o valor da indenização de benfeitorias, depois de deduzidos os valores da dívida e das despesas e encargos, importando em recíproca quitação.

19.5 – No 2º leilão, na ausência de lance maior ou igual ao valor da dívida, ou na ausência de licitante será considerada extinta a dívida e exonerada a CAIXA da obrigação de restituição ao(s) DEVEDOR(ES) de qualquer quantia, a que título for.

19.6 – As datas, os horários e os locais do 1º leilão e do 2º, se houver, serão comunicados ao(s) DEVEDOR(ES) mediante correspondência dirigida aos endereços constantes do contrato, inclusive ao endereço eletrônico.

19.7 - Extinta a dívida, dentro de 05 (cinco) dias a contar da data da realização do 2º leilão, a CAIXA dará ao devedor termo de quitação.

19.8 – Consolidada a propriedade em nome da CAIXA, o(s) DEVEDOR(ES) lhe entregará(ão) o imóvel, livre e desimpedido, sob pena de pagamento à CAIXA, ou a quem vier a sucedê-la, a título de taxa de ocupação do imóvel, por mês ou fração, o valor correspondente a 1% (um por cento) do valor a que se refere o item 19.1, computado e exigível desde a data da consolidação da propriedade fiduciária em nome da CAIXA até a data em que este, ou seus sucessores, vier(em) a ser imitado(s) na posse do imóvel..

19.9 – Responde(m) o(s) DEVEDOR(ES) pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam ou venham a recair sobre o imóvel, cuja posse tenha sido transferida para o fiduciário, nos termos deste artigo, até a data em que o fiduciário vier a ser imitado na posse.

19.10 – Não se aplica ao imóvel objeto do presente contrato o direito de preferência em favor do locatário, estabelecido pelo art. 27 da Lei 8245/91.

19.11 – Se o imóvel estiver locado, a locação poderá ser denunciada com prazo de 30 (trinta) dias para desocupação, devendo a denúncia ser realizada no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da consolidação da propriedade.

19.12 - Será considerada ineficaz e, sem qualquer efeito, a contratação ou prorrogação de locação do imóvel alienado fiduciariamente, por prazo superior a 01 (um) ano sem concordância por escrito da CAIXA.

20 – DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL EM GARANTIA – A CAIXA receberá do poder expropriante a indenização, abatendo o valor da dívida e disponibilizando o saldo, se houver, ao(s) DEVEDOR(ES), que permanece(m) responsável(is) pelo pagamento na hipótese de indenização inferior à dívida.



20.1 – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m)-se ciente(s) de que a desapropriação do imóvel não gera direito a indenização securitária.

21 – SEGUROS – É obrigatória a contratação pelo(s) DEVEDOR(ES) de seguro com cobertura, no mínimo, de MIP – Morte e Invalidez Permanente e DFI – Danos Físicos ao Imóvel, durante a vigência deste contrato e até a liquidação da dívida, nos termos do art. 79 da Lei 11.977/09.

21.1 – O(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) concorda(m), e assim se obriga(m), em manter e pagar os prêmios de seguro, acrescidos de eventuais tributos, de acordo com estipulado na Apólice de Seguro contratada por livre escolha, conforme declara(m) o(s) mesmo(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) em documento anexo a este contrato, destinados às coberturas.

21.1.1 – MIP – morte decorrente de causas naturais ou acidentais e invalidez permanente ocorrida em data posterior à data da assinatura do contrato de financiamento do imóvel, causada por acidente pessoal ou doença, que determine a incapacidade total e permanente para o exercício da atividade laborativa principal do segurado, no momento do sinistro.

21.1.2 – DFI – prejuízos decorrentes de danos físicos ao imóvel dado em garantia do financiamento, de acordo com estipulado na Apólice de Seguro contratada, por livre escolha.

21.2 – O(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) confirma(m) que lhe(s) foi(ram) oferecida mais de uma opção de apólice de sociedades seguradoras diferentes com os respectivos custos efetivos do seguro habitacional.

21.2.1 – O(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) tem(êm) ciência que pode(m) apresentar apólice diversa daquelas disponibilizadas pelo agente financeiro, desde que a cobertura securitária prevista, observe a exigência mínima estabelecida no item 21 e o ente segurador cumpra as condições estabelecidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, para apólices direcionadas a operações desta espécie.

21.3 – Os prêmios de seguros, acrescidos de eventuais tributos, serão devidos até a liquidação final do saldo devedor e deverão ser pagos sempre em valores compatíveis com a cobertura total do referido saldo devedor do financiamento, bem como para reposição integral do imóvel dado em garantia em caso de DFI (Danos Físicos ao Imóvel).

21.4 – A cobertura do seguro dar-se-á a partir da assinatura deste instrumento, regendo-se pelas cláusulas e condições constantes da Apólice, as quais foram pactuadas pelo(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) e aceitas pela CAIXA, especialmente as de exclusão de cobertura securitária e forma de recálculo de prêmios de seguro, bem como dos fluxos referentes aos pagamentos e recebimentos considerados no cálculo do Custo Efetivo do Seguro Habitacional - CESH, conforme estabelecido pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP.

21.5 – Em caso de negativa de cobertura por parte da Seguradora, tanto nos casos de sinistro de natureza pessoal, como nos de natureza material, o(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S), seu cônjuge, herdeiros e/ou sucessores ficarão responsáveis pelo pagamento do saldo devedor do financiamento ou pela recomposição da garantia, em seu estado anterior ao do sinistro, respectivamente, sob pena de antecipar o vencimento da dívida.

21.6 – **SEGURO DO VENDEDOR** – O VENDEDOR apresentou Apólice Responsabilidade Civil, Profissional e Material – RCPM, com vigência de até 60 (sessenta) meses a partir da expedição do “Habite-se”.



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

21.6.1 – Seguro RCPM é uma apólice que garante o pagamento de indenizações cobertas, decorrentes de reclamações que tenham sido originadas, a partir de vícios no imóvel, descrito na especificação da apólice, desde que as reclamações estejam relacionadas a danos materiais e corporais, decorrentes de ações ou omissões culposas do segurado na prestação de serviços (execução e/ou materiais utilizados), vinculados ao imóvel objeto do presente, e que respeitem os prazos estipulados pelo manual de responsabilidade da norma ABNT NBR 155775, por um período de até 05 (cinco) anos.

22 – COMUNICAÇÃO DO SINISTRO - O(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) declara(m) estar ciente(s) de que na ocorrência de evento, amparado pelos seguros estipulados acima, relativamente às coberturas de MIP – Morte e Invalidez Permanente do(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) e DFI – Danos Físicos ao Imóvel dado em garantia, o sinistro deverá ser comunicado à CAIXA, por escrito e imediatamente, comprometendo-se o(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S), para esse efeito, a dar(em) conhecimento a seus beneficiários, logo após a assinatura deste instrumento, da existência do Seguro e da obrigatoriedade da comunicação a que se refere esta cláusula.

22.1 – O(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) declara(m), ainda, que ele e seus beneficiários deverão comunicar imediatamente à CAIXA, por escrito, qualquer evento suscetível de agravar, consideravelmente, o risco coberto, sob pena de perder o direito à indenização, se for provado que silenciou de má fé.

23 – ENCARGOS FISCAIS – Os impostos, taxas ou outros tributos incidentes sobre o imóvel deverão ser pagos em dia, pelo(s) DEVEDOR(ES), podendo a CAIXA exigir sua comprovação. O atraso no pagamento poderá ensejar no vencimento antecipado da dívida ou no pagamento pela CAIXA para posterior reembolso, atualizados monetariamente e acrescidos de juros contratuais.

24 – CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m)-se ciente(s) que a tolerância no cumprimento das obrigações contratuais não acarretará cancelamento das penalidades e poderes ora conferidos, que poderão ser exercidos a qualquer tempo, sendo as obrigações extensivas aos herdeiros, sucessores e cessionários ou promitentes cessionários dos contratantes.

25 – COMUNICAÇÃO COM DEVEDOR(ES) – O(s) DEVEDOR(ES) autoriza(m) a CAIXA a enviar-lhe(s) informações referentes a este contrato, bem como outras informações que julgar pertinentes, aos endereços e números de telefone que constam em suas informações cadastrais, por quaisquer meios de comunicação, inclusive SMS.

25.1 – É de responsabilidade do(s) DEVEDOR(ES) informar(em) imediatamente à CAIXA, eventual alteração referente à titularidade, número do aparelho celular, cancelamento do contrato de telefonia junto à operadora, e outras referentes a seus dados.

26 - CERTIDÕES APRESENTADAS - As partes apresentam neste ato o comprovante de recolhimento do ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e as certidões de propriedade e de ônus reais (art. 1º, § 2º da Lei 7.433/85).

27 – DISPENSA DE CERTIDÕES – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que dispensa(m) a apresentação da certidão fiscal em relação ao imóvel, nos termos do art. 1º, § 2º do Decreto 93.240/86.

28 – NOVAÇÃO – Não configurará NOVAÇÃO a regularização de débitos em atraso.



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

29 – OUTORGA DE PROCURAÇÕES – Havendo dois ou mais DEVEDOR(ES), todos se declaram solidariamente responsáveis pelas obrigações assumidas perante a CAIXA e constituem-se procuradores recíprocos, até o cumprimento de todas as obrigações deste contrato com poderes irrevogáveis para foro em geral e os especiais para requerer, concordar, recorrer, transigir, receber e dar quitação, desistir, receber citações, notificações, intimações, inclusive de penhora, leilão ou praça, embargar, enfim, praticar todos os atos necessários ao bom e fiel desempenho do presente mandato.

30 – AQUIESCÊNCIA DO CONTEÚDO CONTRATUAL – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m), que teve(tiveram) prévio conhecimento, leu(ram) e entendeu(ram) o contrato, concordou(aram) com as estipulações previstas, e está(ão) ciente(s) dos direitos e obrigações contratuais.

31 – LIBERAÇÃO DA GARANTIA – Em até 30 (trinta) dias após a liquidação da dívida, a CAIXA fornecerá o termo de quitação, sob pena de multa em favor do(s) DEVEDOR(ES) de 0,5% (meio por cento) ao mês, ou fração, sobre o valor do contrato, o qual deverá ser averbado no Registro de Imóveis, sendo as despesas deste ato de responsabilidade do(s) DEVEDOR(ES).

32 – REGISTRO – O(s) DEVEDOR(ES) apresentará(ão) à CAIXA o contrato registrado em até 30 (trinta) dias da sua assinatura, sendo que após este prazo é facultado à CAIXA considerar vencida antecipadamente a dívida ou registrar o contrato, para posterior reembolso pelo(s) DEVEDOR(ES).

32.1 – As custas e emolumentos decorrentes do registro da alienação de imóvel, de correspondentes garantias reais e aos demais atos relativos ao imóvel residencial adquirido ou financiado, no âmbito do PMCMV, são reduzidas de acordo com as disposições do art. 43 da Lei 11977/09.

33 – INDISPONIBILIDADE DE BENS - No ato de registro do presente contrato, identificada pelo Cartório de Registro de Imóveis declaração de indisponibilidade de bens vinculada ao CPF do(s) DEVEDOR(ES) e/ou do(s) VENDEDOR(ES) no Cadastro Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, nos termos do Provimento n.º 39/2014, da Corregedoria Nacional de Justiça/Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o contrato não poderá ser registrado e ficará resolvido de pleno direito.

33.1 - Da resolução do presente contrato pela indisponibilidade de bens, a CAIXA ressarcirá o(s) DEVEDOR(ES) dos valores porventura despendidos com o encargo mensal, a saber: amortização, se houver, e juros, **exceto** o prêmio de seguro por ter cobertura vigente a partir do primeiro pagamento, a Tarifa de Administração do contrato e a Tarifa de Avaliação de Bens Recebidos em Garantia que suportam os custos operacionais incorridos.

34 – FORO DE ELEIÇÃO – Seção Judiciária da Justiça Federal da localidade do imóvel objeto da garantia.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS/RESSALVAS

(no caso de ser exigida a apresentação das certidões de débitos fiscais e a de feitos ajuizados, consignar aqui a apresentação destas).



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

E por estarem de acordo com os termos e condições deste contrato, as partes assinam o presente em 03 (três) vias com as testemunhas.

O(S) DEVEDOR(ES) declara(m) que recebeu(ram) uma das vias deste instrumento assinado por todas as partes.

_____, _____ de _____ de _____
Local/Data

Assinatura do vendedor

Assinatura do vendedor

Assinatura do Devedor

Assinatura Cônjuge do Devedor

Assinatura Caixa Econômica Federal

Assinatura do Interveniente Quitante

Testemunhas:

Nome:

Nome:

CPF:

CPF:

RG:

RG:

SAC CAIXA: 0800 726 0101 (informações, reclamações, sugestões e elogios)
Para pessoas com deficiência auditiva ou de fala: 0800 726 2492
De Olho na Qualidade (exclusivo Minha Casa, Minha Vida): 0800 721 6268
Ouvidoria: 0800 725 7474
caixa.gov.br



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

ANEXO I – Direitos e Deveres do seu Contrato

Cliente:

CPF:

Contrato nº

CONHEÇA OS DIREITOS E DEVERES DO SEU CONTRATO

Você sabia que pode perder sua moradia no Programa Minha Casa Minha Vida ou o dinheiro pago nas prestações, caso deixe de cumprir as cláusulas do contrato que assinou? Por isso, é importante ler com bastante atenção o contrato e conhecer cada direito e dever que você possui.

A GARANTIA DA DÍVIDA É O SEU IMÓVEL

No Programa Minha Casa, Minha Vida, o seu imóvel é dado como garantia de pagamento ao financiamento feito com a CAIXA. Isso significa que você pode morar na casa com a sua família, durante o tempo em que durar o contrato, mas não pode deixar de pagar as prestações ou descumprir as regras até que o contrato dessa casa termine ou você pague toda a dívida.

VOCÊ PODE PERDER O IMÓVEL ADQUIRIDO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Isso pode acontecer quando você atrasa o pagamento de duas ou mais prestações. Nesse caso, a dívida é cobrada toda de uma vez e você não pode comprar outro imóvel com os descontos e vantagens do Programa Minha Casa Minha Vida. Por isso, quando tiver qualquer problema para pagar as prestações, procure a CAIXA imediatamente.

SUA CASA NOVA DEVE POSSUIR COBERTURA SECURITÁRIA

Os financiamentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, com recursos do FGTS, contam com cobertura securitária contratada pelo(s) devedor(es) prevendo:

- Quitação total ou parcial do saldo devedor do financiamento habitacional em caso de Morte e Invalidez Permanente (MIP) do(s) devedor(es);
- Pagamento de despesas para recuperação de Danos Físicos no Imóvel (DFI).

O devedor, seu sucessor ou herdeiro pode solicitar a quitação do imóvel nos seguintes casos:

- Morte do devedor;
- Invalidez permanente que impeça o desempenho de trabalho habitual de forma definitiva, desde que não esteja recebendo auxílio-doença.

Atenção:

- Quando o imóvel é financiado por mais de um devedor (composição da renda), a quitação do saldo devedor do contrato é parcial, de acordo com o percentual de renda pactuado;



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial, Mútuo e Alienação Fiduciária – CCFGTS Individual – PMCMV

- Não há cobertura para os riscos de invalidez permanente decorrente e/ou relacionada à doença manifesta em data anterior à assinatura do contrato de financiamento, de conhecimento do devedor e não declarada na proposta do financiamento ou decorrente de eventos comprovadamente resultantes de acidente pessoal ocorrido em data anterior à data de assinatura do contrato.

Como acionar a cobertura securitária:

Em caso de MIP ou DFI, a CAIXA deve ser informada para acionar o pedido de cobertura junto à Seguradora.

ATRASO NO PAGAMENTO DAS PRESTAÇÕES

Caso haja atraso no pagamento das prestações, os valores serão acrescidos de multa de 2% ao mês e de juros de 0,033% por dia de atraso.

REAJUSTE DO CONTRATO

O contrato prevê a correção mensal do saldo devedor pelo mesmo índice de correção monetária das contas vinculadas do FGTS e o recálculo anual da prestação de amortização.

É importante informar que os reajustes do contrato não dependem do reajuste dos rendimentos do(s) devedor(es).

PROBLEMAS NA CONSTRUÇÃO

O imóvel é escolhido diretamente pelo(s) devedor(es), a responsabilidade pelos vícios construtivos é da construtora e não da CAIXA. Caso você entre em contato com a construtora e não obtenha resposta, procure a CAIXA.

Em casos assim, você também pode procurar o PROCON, seu advogado ou a Defensoria Pública da União ou dos Estados.

O seu imóvel tem cobertura do seguro Responsabilidade Civil, Profissional e Material – RCPM.

Este seguro foi contratado pelo VENDEDOR, no momento da contratação do seu financiamento e cobre vícios no imóvel, relacionados a danos materiais e corporais, decorrentes de ações ou omissões culposas do responsável pela prestação de serviços (execução das obras e/ou materiais de construção utilizados), pelo prazo de até 60 (sessenta) meses, a partir da expedição do “Habite-se”.

Em caso de sinistro, você deve, imediatamente, entrar em contato com a Central de Gestão de Danos e Reparos, telefone 4020-5845 (todo o país).

AVISOS FINAIS

Quando tiver dúvidas sobre o contrato, procure a CAIXA, a Defensoria Pública da União e dos Estados ou seu advogado para receber todas as informações necessárias.

iii. Minuta do Casa Verde e Amarela (CVA)



Grau de sigilo

#PÚBLICO

Considerando decisão proferida em sentença prolatada pelo Juízo da 3ª Vara Federal de Caxias do Sul, nos autos da Ação Civil Pública nº 50158943920164047107/RS, e enquanto vigente a referida decisão, fica suspensa a eficácia dos itens que versam sobre ENCARGOS DE OBRA EM ATRASO deste instrumento para os municípios sob jurisdição daquele juízo, passando a vigorar as seguintes disposições:

- a) ficam o(s) DEVEDOR(ES) exonerados do pagamento dos encargos mensais devidos durante a fase de construção, caso ocorra atraso na entrega do imóvel. Entende-se como entrega atrasada aquela que ocorra em prazo superior à data original contratada para término de obra original previsto no item B.7. Nesse caso, imputar-se-á diretamente à CONSTRUTORA a responsabilidade pelo pagamento desses valores, até a efetiva entrega do imóvel.
- b) a partir da data original prevista para o término de obra, registrada no item B.7, os encargos do(s) DEVEDOR(ES), a cada vencimento, passam a ser de responsabilidade exclusiva da CONSTRUTORA, sendo direcionados os débitos para a conta vinculada ao empreendimento.
- c) para os encargos vencidos e vincendos após o atraso de obra, a CONSTRUTORA reconhece não existir responsabilidade solidária do(s) DEVEDOR(ES), não tendo contra este(s) qualquer direito de regresso.

As partes contratantes declaram-se cientes de que, em havendo posterior decretação de ineficácia da sentença por tribunal, as disposições estipuladas nos itens que versam sobre ENCARGOS DE OBRA EM ATRASO deste instrumento passarão a ser totalmente aplicáveis, ressalvados os atos praticados durante a vigência daquela sentença, os quais serão reputados como atos jurídicos perfeitos, não podendo ser repetidos ou anulados.

SE UNIDADE COMPLEMENTAR OU ALOCAÇÃO DE RECURSOS:

CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE UNIDADE CONCLUÍDA, MÚTUA E ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA – PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA – RECURSOS FGTS (Quando houver utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS, acrescentar ao título acima a expressão: **COM UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA CONTA VINCULADA DO FGTS DO(S) DEVEDOR(ES)**)

SE APOIO À PRODUÇÃO ou IMÓVEL NA PLANTA:

CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE TERRENO E MÚTUA PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE HABITACIONAL, ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA, FIANÇA E OUTRAS OBRIGAÇÕES – PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA – RECURSOS DO FGTS (Quando houver utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS, acrescentar ao título acima a expressão: **COM UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA CONTA VINCULADA DO FGTS DO(S) DEVEDOR(ES)**)

SE APOIO A PRODUÇÃO – POR INSTRUMENTO DE DOAÇÃO:

CONTRATO POR INSTRUMENTO PARTICULAR DE DOAÇÃO DE TERRENO E MÚTUA PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE HABITACIONAL, ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA, FIANÇA E OUTRAS OBRIGAÇÕES – PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA – RECURSOS DO FGTS (Quando houver utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS, acrescentar ao título acima a expressão: **COM UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA CONTA VINCULADA DO FGTS DO(S) DEVEDOR(ES)**)



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial Urbano – Recursos FGTS – Programa Casa Verde e Amarela

SE PEC:

CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE TERRENO E MÚTUO PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE HABITACIONAL, ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA E OUTRAS OBRIGAÇÕES – PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA – RECURSOS DO FGTS (Quando houver utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS, acrescentar ao título acima a expressão: **COM UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DA CONTA VINCULADA DO FGTS DO(S) DEVEDOR(ES)**)

Por este Contrato Particular, com caráter de escritura pública, na forma do § 5º do art. 61 da Lei 4.380/64, as partes adiante mencionadas e qualificadas contratam a presente operação de aquisição de terreno e mútuo para construção, com obrigações e alienação fiduciária em garantia no Sistema Financeiro da Habitação – SFH, no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela, na forma da MP996/2020, mediante as seguintes condições:

<p>A – QUALIFICAÇÃO DAS PARTES</p> <p>ALIENANTE(S): (descrever e qualificar o proprietário do imóvel)</p> <p>ADQUIRENTE E DEVEDOR(ES) FIDUCIANTE(S), doravante denominado(s) DEVEDOR(ES):</p> <p>INCORPORADORA, doravante denominada INCORPORADORA: (descrever a empresa responsável pela incorporação do empreendimento)</p>
<p><i>Se Apoio à Produção Aquisição de Terreno e Construção, inserir:</i></p> <p>CONSTRUTORA E FIADORA, doravante denominada CONSTRUTORA: (descrever a empresa responsável pela execução da obra e fiadora dos encargos mensais durante a fase de construção e de legalização do empreendimento)</p> <p>AGENTE PROMOTOR EMPREENDEDOR, doravante denominado EMPREENDEDOR: (descrever a empresa do ramo da construção civil - Construtora, SPE, Incorporadora – responsável pela proposta vinculada ao empreendimento ou tomadora do financiamento PJ, quando houver)</p>
<p><i>Se Imóvel na Planta Aquisição de Terreno e Construção, inserir:</i></p> <p>CONSTRUTORA e FIADORA doravante denominada CONSTRUTORA: (descrever a empresa responsável pela execução da obra e fiadora dos encargos mensais durante a fase de construção e de legalização do empreendimento)</p> <p>ENTIDADE ORGANIZADORA E FIADORA, doravante denominada ENTIDADE ORGANIZADORA: (descrever a entidade responsável pela proposta vinculada ao empreendimento)</p>
<p><i>Se PEC Construção, inserir:</i></p> <p>CONSTRUTORA e FIADORA, doravante denominada CONSTRUTORA: (descrever a empresa responsável pela execução da obra e fiadora dos encargos mensais durante a fase de construção e de legalização do empreendimento)</p>
<p>CREDORES FIDUCIÁRIA, doravante denominada CAIXA: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, instituição financeira constituída sob a forma de empresa pública, pessoa jurídica de direito privado, criada pelo Decreto-Lei 759/69, regendo-se pelo Estatuto vigente na data da presente contratação, com sede em Brasília – DF, no Setor Bancário Sul, Quadra 4, lotes 3/4, inscrita no CNPJ sob o nº 00.360.305/0001-04, neste ato representada por (nome do representante legal), brasileiro, economiário, (estado civil), residente e domiciliado em (localidade), portador da carteira de identidade nº , expedida pela , e CPF nº , conforme procuração lavrada nas notas do ° Ofício de , no livro , fls. ; e substabelecimento lavrado nas notas do ° Ofício de , no livro , fls. .</p>



<i>Se Unidade Complementar</i>		
B.9.1 – Encargos no período de amortização:		
B.9.1.1 – Prestação mensal inicial (a + j):		
B.9.1.2 – Tarifa de Administração:		
B.9.1.3 – Seguro:		
B.9.1.4 – Total:		
<i>Se Aquisição de Terreno e Construção</i>		
B.9.1. – Encargos no período de construção: De acordo com o Item 5.1.2		
B.9.1.1 – Encargos no período de amortização:		
B.9.1.2 – Prestação mensal inicial (a + j):		
B.9.1.3 – Tarifa de Administração:		
B.9.1.4 – Seguro:		
B.9.1.5 – Total:		
B.10 – Vencimento do Primeiro encargo mensal:	B.11 – Época de reajuste dos encargos: De acordo com o <u>item 6.3</u>	
B.12 – Encargos devidos pelo proponente no prazo contratado e pagos à vista pelo FGTS/União (Resolução Conselho Curador do FGTS 702/2012)		
Tarifa de Administração:	Diferencial na Taxa de Juros:	
C – COMPOSIÇÃO DE RENDA INICIAL PARA PAGAMENTO DO ENCARGO MENSAL		
DEVEDOR(ES)	Comprovada R\$	Não comprovada R\$
C.1 – COMPOSIÇÃO DE RENDA PARA COBERTURA SECURITÁRIA		
DEVEDOR(ES)	Percentual	
C.2 – FORMA DE PAGAMENTO DO ENCARGO MENSAL NA DATA DA CONTRATAÇÃO: <i>(Preenchimento automático pelo CIWEB/SIACI: débito em conta corrente/débito em folha de pagamento/boleto de cobrança)</i>		
D – DESCRIÇÃO DO IMÓVEL OBJETO DA AQUISIÇÃO E DA GARANTIA FIDUCIÁRIA: (descrever a fração ideal e a unidade autônoma conforme consta na Incorporação Imobiliária registrada na Matrícula)		
D1 – CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO, DESCRIÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO TERRENO OBJETO DA ALIENAÇÃO E DA GARANTIA FIDUCIÁRIA: <i>Se incorporação imobiliária incluir a descrição conforme abaixo:</i> O(s) ALIENANTE(S), na qualidade de proprietário(s), TRANSFERE(M) ao(s) DEVEDOR(ES) o terreno (descrever terreno conforme constante na matrícula do imóvel), localizado no perímetro urbano da cidade e comarca de _____, Estado de _____, devidamente matriculado sob nº _____, com averbação do registro de Memorial de Incorporação do Empreendimento sob nº _____ da referida matrícula, no Registro de Imóveis de _____ / _____.		
<i>Se loteamento incluir a descrição conforme abaixo:</i> O(s) ALIENANTE(S), na qualidade de proprietário(s), TRANSFERE(M) ao(s) DEVEDOR(ES) o terreno		



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial Urbano – Recursos FGTS – Programa Casa Verde e Amarela

(descrever terreno conforme constante na matrícula do imóvel), localizado no perímetro urbano da cidade e comarca de _____, Estado de _____, devidamente matriculado sob nº _____, com averbação da implantação do loteamento nº _____ da referida matrícula, no Registro de Imóveis de _____ / _____.

No terreno mencionado foi autorizada, pelo órgão competente, a edificação do conjunto de residências, contendo unidades habitacionais, com os recursos do FGTS, por meio de mútuo junto à CAIXA. Referido empreendimento integra o Programa Apoio à Produção de Habitações FGTS, no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela, conforme norma do Conselho Curador do FGTS.

Se Doação de Terreno e Construção, incluir conforme abaixo:

O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) aceitar a presente doação nos termos em que é efetivada.

(Incluir, se imóvel financiado em outra IF Bancária ou imóvel vinculado a operações de debêntures)

E – ELEMENTOS IDENTIFICADORES DO DÉBITO ORIGINÁRIO (descrever o valor do débito do contrato originário)

F – CONDIÇÕES ESPECÍFICAS APLICÁVEIS

Se Alocação de Recursos ou Unidade Complementar e contrato com opção pela carência incluir o texto abaixo:

Durante a carência, o(s) DEVEDOR(ES) pagará(ão) somente parte do encargo mensal, com a cobrança do(s) prêmios de seguro e da Tarifa de Administração de Contrato Mensal (se houver), sendo suspensa a cobrança de juros e amortização.

Os valores suspensos durante a fase de carência serão incorporados ao saldo devedor.

Ao término do prazo de carência, o encargo mensal será composto pelas parcelas de: amortização + juros + seguro mensal + Tarifa de Administração do Contrato Mensal (se houver), sendo seu valor recalculado em função do saldo devedor atualizado, taxa de juros, sistema de amortização e prazo remanescente.

Se Aquisição de Terreno e Construção e contrato com opção pela carência incluir o texto abaixo:

Durante a carência, o(s) DEVEDOR(ES) pagará(ão) os prêmios de seguro e a Tarifa de Administração de Contrato Mensal (se houver), sendo suspensa a cobrança de juros e atualização monetária.

Os valores suspensos durante a fase de carência serão incorporados ao saldo devedor.

Ao término do prazo de carência, o encargo mensal será composto pelas parcelas de: amortização (caso tenha ocorrido término de obra) + juros e atualização monetária (se contrato em fase de obra) + seguros mensal + Tarifa de Administração do Contrato Mensal (se houver), sendo seu valor recalculado em função do saldo devedor atualizado, taxa de juros, sistema de amortização e prazo remanescente.

Se Compra e Venda de Terreno

1 DA AQUISIÇÃO, TRANSFERÊNCIA E FINANCIAMENTO – O(s) ALIENANTE(S) declara(m)-se legítimo(s) possuidor (es) do imóvel descrito na Letra “D”, livre de ônus, transmitindo-o pelo preço constante da Letra “B.4” e que, uma vez satisfeito, dá(ão) ao(s) DEVEDOR(ES) plena e



irrevogável quitação e transmite(m) ao(s) DEVEDOR(ES) toda a posse, domínio, direito e ação sobre o imóvel ora transferido, aceitando por si, seus herdeiros e sucessores, a presente transmissão firme, nos termos efetivados, respondendo pela evicção de direito.

Se Doação de Terreno

1 DA AQUISIÇÃO, TRANSFERÊNCIA E FINANCIAMENTO – O(s) ALIENANTE(S) declara(m)-se legítimo(s) possuidor(es) do imóvel descrito na Letra "D", livre de ônus, doando-o ao(s) DEVEDOR(ES) toda a posse, domínio, direito e ação sobre a unidade habitacional ora adquirida, aceitando por si, seus herdeiros e sucessores, a presente transmissão, respondendo pela evicção de direito.

1.1 O(s) DEVEDOR(ES) contrata(m) financiamento no valor constante na letra "B.4.1", junto à CAIXA, para Aquisição Imóvel Residencial descrito no presente instrumento contratual e confessa(m) dever a referida importância.

1.2 O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que recebeu(ram) previamente, planilha de cálculo do Custo Efetivo Total (CET) com valores na forma nominal e que está(ão) ciente(s): I) dos fluxos considerados no cálculo do CET, II) de que essa taxa percentual anual representa as condições vigentes na data de assinatura deste contrato, III) que o saldo devedor e os encargos mensais serão atualizados conforme pactuado contratualmente.

1.3 A taxa de juros a que se refere a Letra "B.8" é concedida ao(s) DEVEDOR(ES) que atende(m) às normas estabelecidas pela Resolução Conselho Curador do FGTS nº 702/12.

1.4 A tarifa de administração, quando não cobrada, e o diferencial obtido entre a taxa de juros mencionada na Letra "B.8" e a taxa de juros máxima do Programa Casa Verde e Amarela, no caso da taxa de juros reduzida por meio de desconto para redução do valor da prestação permitida pela citada Resolução nº 702/12, representam a obtenção de desconto para redução do pagamento da prestação de amortização e juros, os quais foram integralmente suportados pelo FGTS e pagos à CAIXA, com exceção da redução de 0,5% a.a. referida no item 8.1.

1.5 O valor do desconto complemento concedido, especificado na letra B.4.4, e do desconto para redução do valor da prestação de amortização e juros, representado pela Tarifa de Administração (TA) e Diferencial de Juros, mencionados no item 1.4, são concedidos uma única vez e para aquisição de único imóvel.

1.5.1 Na ausência de recursos da União, o valor do desconto descrito no item 1.5, poderá ser suportado integralmente pelo FGTS, obedecendo a regulamentação do Programa Casa Verde e Amarela vigente nesta data.

1.6 No caso de quitação do financiamento imobiliário até o 5º (quinto) ano de vigência do contrato, o desconto, descrito na letra "B.4.4", deverá ser restituído proporcionalmente.

1.7 Na hipótese de aquisição de fração ideal de terreno já hipotecado/alienado fiduciariamente à CAIXA, por força de Contrato anteriormente formalizado(a) com o(s) ALIENANTE(S), a CAIXA, na qualidade de CREDORA HIPOTECÁRIA/FIDUCIÁRIA autoriza expressamente o cancelamento de dito gravame constituído pelo(s) ALIENANTE(S), condicionando tal ato, à concomitante constituição do novo gravame estabelecido neste contrato.

Se Aquisição de Terreno e Construção, inserir:

1.8 O preço estipulado para a unidade ora contratada inclui todos os custos adicionais para ligações definitivas de serviços públicos, vault, ETE (estação de tratamento de esgotos), extensões externas de rede de água potável e gás e/ou outros dispositivos que venham a ser exigidos pelas concessionárias e outros órgãos públicos, nada mais podendo ser cobrado do(s) DEVEDOR(ES).

1.9 A importância relativa ao financiamento, referida na Letra "B.4.1" constitui uma parte de um todo representado pelo valor global dos financiamentos concedidos ao(s) DEVEDOR(ES) integrantes



do Empreendimento, o qual destinar-se-á a atender a integralização do preço do terreno e ao custo total da construção do edifício/conjunto de residências, conforme especificado na Letra “B.4.6”.

1.10 No caso de financiamento de unidade alocada em empreendimento vinculado a operações de debêntures, de emissão da CONSTRUTORA, e ENTIDADE ORGANIZADORA, quando for o caso, e cujo debenturista seja o FGTS, por intermédio da CAIXA, na qualidade de Agente Operador, o valor relativo às parcelas de obra executada e das frações ideais do terreno serão creditados em conta corrente vinculada a tal empreendimento na operação de debêntures, aberta na CAIXA, de titularidade da CONSTRUTORA, responsável pela execução do empreendimento, de movimentação exclusiva pela CAIXA, de acordo com orientações do agente fiduciário, na qualidade de representante dos interesses do debenturista.

Se Unidade Complementar ou Alocação de Recursos:

2. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS – Os valores descritos na letra ‘B.4’, referentes ao financiamento, serão creditados, mediante depósito em conta de titularidade do(s) ALIENANTE(S), no Banco _____ Agência _____ Operação _____ conta _____ acrescido de juros e atualização monetária, ao índice aplicado aos depósitos de poupança, da data da contratação, inclusive, até a liberação dos recursos, exclusive, após a entrega do contrato registrado, com a respectiva certidão do Registro de Imóveis competente e cumpridas as demais exigências contratuais.

2.1 Sobre os rendimentos auferidos na forma do caput deste item, incidirá imposto de renda na fonte às alíquotas definidas em função do prazo de permanência, de acordo com legislação vigente.

Se Compra e Venda de Terreno e Construção – Apoio à Produção/PEC/Imóvel na Planta

2. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS – Dos valores descritos na letra ‘B.4’, o relativo ao terreno será creditado bloqueado ao(s) ALIENANTE (S) mediante depósito em conta de titularidade de _____ Banco _____ Agência _____ Operação _____ Conta _____, acrescido de juros e atualização monetária, ao índice aplicado aos depósitos de poupança, da data da contratação, inclusive, até a liberação dos recursos, exclusive, e será liberado após entrega do contrato registrado, com a respectiva certidão do Registro de Imóveis competente e cumprimento das exigências nele estabelecidas.

2.1 Os valores remanescentes serão destinados à construção e creditados em parcelas mensais na proporção do andamento das obras em conta vinculada ao empreendimento, no percentual atestado no Relatório de Acompanhamento do Empreendimento – RAE e mediante cumprimento das demais exigências estabelecidas neste contrato.

2.2 Sobre os rendimentos auferidos na forma do caput deste item, incidirá imposto de renda na fonte às alíquotas definidas em função do prazo de permanência, de acordo com legislação vigente.

Se Doação de Terreno e Construção - Apoio à Produção/PEC/Imóvel na Planta

2. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS – Os recursos descritos na letra ‘B.4’ destinados à construção, serão creditados em parcelas mensais na proporção do andamento das obras em conta vinculada ao empreendimento, no percentual atestado no Relatório de Acompanhamento do Empreendimento – RAE e mediante cumprimento das demais exigências estabelecidas neste contrato.

Se Unidade Complementar ou Alocação de Recursos:

3. RECURSOS DA CONTA VINCULADA DO FGTS – Os recursos da conta vinculada do FGTS, quando utilizados para a composição do valor do imóvel, serão creditados na conta do(s) ALIENANTE(S), conforme previsto no item 2.



Se Aquisição de Terreno e Construção:

3. RECURSOS DA CONTA VINCULADA DO FGTS – Os recursos da conta vinculada do FGTS, quando utilizados para a composição do valor do imóvel, serão creditados em conta vinculada ao empreendimento, de acordo com o andamento das obras, conforme o cronograma físico-financeiro aprovado pela CAIXA.

3.1 Sobre os recursos da conta vinculada do FGTS ainda não disponibilizados, mensalmente, em data coincidente com a de assinatura deste contrato, incidirão juros e atualização monetária com base no coeficiente aplicado aos depósitos da caderneta de poupança no mesmo dia deste contrato.

3.2 No término da obra, após a liberação da última parcela, se houver saldo residual dos rendimentos referentes ao FGTS do(s) DEVEDOR(ES), será utilizado para pagamento de parte do encargo mensal ou amortização do saldo devedor.

Se Unidade Complementar ou Alocação de Recursos:

4 CONDIÇÕES DO FINANCIAMENTO – As condições de financiamento são as estabelecidas na Letra “B”

4.1 A Tarifa de Administração, se houver, e a parcela do seguro, devidos no mês, serão pagos independentemente de haver encargo com vencimento no respectivo mês.

4.1.1 A Tarifa de Administração, se houver, não é reajustada.

4.2 Os Prêmios de Seguro são calculados, mensalmente, pelo índice de atualização dos depósitos de poupança do dia do vencimento do encargo mensal, sendo o prêmio Morte e Invalidez Permanente - MIP calculado sobre o saldo devedor e o prêmio Danos Físicos ao Imóvel - DFI sobre o valor da garantia atualizada.

4.3 Na impossibilidade do débito, por qualquer motivo, o(s) DEVEDOR(ES) deve(m) solicitar a emissão da segunda via da prestação e efetuar o pagamento.

4.4 No caso de débito em conta de livre movimentação em nome do(s) DEVEDOR(ES), este(s) autoriza(m) a CAIXA a efetuar a operação, outorgando-lhe, por este contrato, mandato para a efetivação do lançamento, obrigando-se a manter saldo disponível suficiente para o pagamento dos encargos mensais, admitindo-se para esta finalidade, a utilização de qualquer recurso disponível.

4.5 Inexistindo recursos suficientes para o débito do encargo mensal, o(s) DEVEDOR(ES) será(ão) considerado(s) em mora, incidindo, neste caso, todas as cominações legais e contratuais.

4.6 Na alteração da data do vencimento do encargo mensal, o valor devido será atualizado, proporcionalmente, no período compreendido entre a data do vencimento do último encargo, inclusive, e a nova data do vencimento, exclusive.

4.7 A partir da alteração da data de vencimento dos encargos mensais, as atualizações do saldo devedor e de outros valores vinculados a este contrato, bem como as atualizações do valor da garantia fiduciária, serão feitas com base no índice correspondente ao da nova data de vencimento definida.

Se Aquisição de Terreno e Construção:

4 CONDIÇÕES DO FINANCIAMENTO E EXECUÇÃO DAS OBRAS – As condições de financiamento são as estabelecidas na Letra “B” e o prazo de construção e legalização constam na letra “B.7”.

4.1 O valor de financiamento contratado junto à CAIXA pelo(s) DEVEDOR(ES) constante na letra “B.4” será utilizado para Aquisição do Terreno e Construção do imóvel descrito no presente instrumento contratual.

4.2 A Tarifa de Administração, se houver, e a parcela do seguro, devidos no mês, serão pagos independentemente de haver encargo com vencimento no respectivo mês.



4.2.1 A Tarifa de Administração, se houver, não é reajustada.

4.3 Os Prêmios de Seguro são calculados mensalmente pelo índice de atualização dos depósitos de poupança do dia do vencimento do encargo mensal, sendo o prêmio Morte e Invalidez Permanente - MIP calculado sobre o saldo devedor e o prêmio Danos Físicos ao Imóvel - DFI sobre o valor da garantia atualizada.

4.4 Na impossibilidade do débito, por qualquer motivo, o(s) DEVEDOR(ES) deve(m) solicitar a emissão da segunda via da prestação e efetuar o pagamento.

4.5 No caso de débito em conta de livre movimentação em nome do(s) DEVEDOR(ES), este(s) autoriza(m) a CAIXA a efetuar a operação, outorgando-lhe, por este contrato, mandato para a efetivação do lançamento, obrigando-se a manter saldo disponível suficiente para o pagamento dos encargos mensais, admitindo-se para esta finalidade, a utilização de qualquer recurso disponível.

4.6 Inexistindo recursos suficientes para o débito do encargo mensal, o(s) DEVEDOR(ES) será(ão) considerado(s) em mora, incidindo, neste caso, todas as cominações legais e contratuais.

4.7 Na alteração da data do vencimento do encargo mensal, o valor devido será atualizado, proporcionalmente, no período compreendido entre a data do vencimento do último encargo, inclusive, e a nova data do vencimento, exclusive.

4.8 A partir da alteração da data de vencimento dos encargos mensais, as atualizações do saldo devedor e de outros valores vinculados a este contrato, bem como as atualizações do valor da garantia fiduciária, serão feitas com base no índice correspondente ao da nova data de vencimento definida.

Incluir para unidade vinculada a empreendimento contratado a partir de 03FEV15:

4.9.O prazo para o término da construção e legalização do imóvel é aquele constante na Letra “B.7.1”, podendo ser prorrogado, uma única vez, em até 6 (seis) meses, quando restar comprovado caso fortuito, força maior ou outra situação excepcional superveniente à assinatura do Contrato, que tenha efetiva interferência no ritmo de execução da obra, mediante análise técnica e autorização da CAIXA, sempre que a medida se mostrar essencial a viabilizar a conclusão do empreendimento.

Incluir para unidade vinculada a empreendimento contratado a anterior a 03FEV15:

4.9 O prazo para o término da construção e legalização do imóvel é aquele constante na Letra “B.7.1”, podendo ser prorrogado até a metade deste prazo, quando restar comprovado caso fortuito ou força maior, mediante análise técnica e autorização da CAIXA, consubstanciada na regulamentação vigente.

4.10 Os encargos relativos a juros e atualização monetária, previstos no item 5.2, durante a fase de construção, são calculados sobre o saldo devedor apurado no mês, que corresponde ao montante desembolsado à Construtora pela obra executada, de modo que sofrerão variação sempre que ocorrer evolução no cronograma de obras, conforme previsto acima.

4.11 Ocorrendo atraso no cumprimento do prazo de construção definido no cronograma físico-financeiro, o valor da parcela poderá ser creditado sob bloqueio na conta de livre movimentação vinculada ao empreendimento, total ou parcialmente, a critério da CAIXA, até o cumprimento da etapa prevista, com base em parecer da Engenharia da CAIXA, ou poderá ser exigida a alteração do mencionado cronograma físico-financeiro para adequação das parcelas.

4.12 A CONSTRUTORA ou ENTIDADE ORGANIZADORA, se houver, dispõe de até 60 (sessenta) dias corridos após a data de conclusão das obras para efetiva entrega das chaves do imóvel ao DEVEDOR(ES), ficando sob sua responsabilidade, neste período, a guarda e manutenção do imóvel no mesmo estado de ocupação e conservação, imputando-se-lhe as despesas oriundas da



necessidade de qualquer reparação ou eventual desocupação, inclusive a obrigação de propor medida judicial para desocupação, se for o caso.

4.13 Quando utilizados os recursos da conta vinculada do FGTS, conforme item 3, caso se verifique a paralisação das obras, é facultado à CAIXA providenciar a suspensão dos repasses das quotas do FGTS ainda não liberadas até que a obra seja reiniciada.

4.13.1 Verificada a paralisação das obras por mais de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, sem prejuízo das demais penalidades previstas neste contrato, a CAIXA providenciará o cancelamento, em caráter irreversível, da utilização das quotas do FGTS, retornando à conta vinculada do(s) DEVEDOR(ES) os valores atualizados ainda não colocados à sua disposição.

4.14 DA LIBERAÇÃO DAS PARCELAS – Durante o prazo de construção, o saldo devedor será constituído das parcelas de mútuo liberadas ao(s) DEVEDOR(ES), sendo os encargos mensais calculados com base neste valor.

4.14.1 O acompanhamento da execução das obras, para fins de liberação de parcelas, será efetuado pela Engenharia da CAIXA, ficando entendido que a vistoria será feita EXCLUSIVAMENTE para o efeito de medição do andamento da obra e verificação da aplicação dos recursos, sem qualquer responsabilidade técnica pela edificação, pelo que será cobrado, a título de tarifa de vistoria com medição de obra, a cada visita ordinária, o valor correspondente à tabela de tarifas fixadas pela CAIXA para esse tipo de serviço, vigente na data do evento.

4.14.2 O saldo credor da operação, constituído pelo somatório dos recursos ainda não liberados, não sofre atualização.

4.14.3 O prazo mínimo entre a liberação das parcelas é de 30 (trinta) dias corridos, salvo decisão da CAIXA no sentido de dispensar este prazo.

4.14.4 Liberação da primeira parcela e das parcelas subsequentes: O levantamento das parcelas do financiamento para a construção do empreendimento, se subordina, ainda, às seguintes condições:

- a) apresentação do contrato registrado acompanhado da respectiva certidão de Registro;
- b) RAE atestando o percentual físico de obra executado e atendimento das pendências nele apontadas;
- c) comprovação pela área de engenharia da CAIXA, da regularidade de execução dos serviços de infraestrutura externa, quando for o caso;
- d) colocação no local da obra, em lugar visível, da placa indicativa de que a construção está sendo realizada com recursos do FGTS – Programa Casa Verde e Amarela;
- e) apresentação do Alvará de Construção e do Certificado de Matrícula da obra, expedido pelo INSS;
- f) apresentação de documentos que comprovem a satisfação dos encargos trabalhistas, previdenciários, sociais e de regularidade fiscal, relativos à ENTIDADE ORGANIZADORA, quando for o caso, à CONSTRUTORA, a INCORPORADORA e ao Empreendimento, quando exigidos pela CAIXA;
- g) apresentação dos comprovantes de recolhimento do INSS, pela CONSTRUTORA, relativos ao empreendimento, registrados na matrícula CEI da obra;
- h) manutenção de projetos, especificações, memoriais, projetos aprovados pelos órgãos públicos competentes, bem como ART/RRT de fiscalização e execução das obras/serviços, CREA/CAU da região e licença para realização da obra ou serviços, emitida pelos órgãos competentes, à disposição do engenheiro CAIXA e da Seguradora.
- i) comprovação de pagamentos de valores devidos à CAIXA;
- j) comprovação de regularidade do FGTS pela ENTIDADE ORGANIZADORA, quando for o caso, pela CONSTRUTORA e pela INCORPORADORA;



k) apresentação do registro da ata de constituição da Comissão de Representantes até a 3ª liberação de parcela, nos termos do art. 50 da Lei nº 4.591/64, sob pena de suspensão da liberação das parcelas e sua manutenção até a legalização do empreendimento.

4.14.5 Liberação da última parcela: além das exigências estipuladas acima, a entrega da última parcela para construção do empreendimento, fica condicionada à verificação, pela CAIXA, do que segue:

- a) conclusão total da obra e de que nela foram investidas todas as parcelas anteriormente entregues;
- b) matrícula do imóvel no RI com averbação do “Habite-se”;
- c) matrículas individualizadas das unidades financiadas, na CAIXA, durante a fase de construção;
- d) comprovação de registro das Especificações/Instituição de Condomínio, nos casos de e) construção de unidades autônomas em regime da Lei 4591/64;
- e) declaração de Origem Florestal e da Declaração de Volume e Uso de Madeira Nativa na Obra, conforme modelo fornecido pela CAIXA.

4.15 SUBSTITUIÇÃO DA CONSTRUTORA – A CONSTRUTORA é substituída, mediante a vontade da maioria dos DEVEDOR(ES), devidamente formalizada junto à CAIXA, independentemente de qualquer notificação, por quaisquer dos motivos previstos em lei e nas hipóteses abaixo:

- a) comprovada a falsidade de qualquer declaração feita pela CONSTRUTORA, no processo de financiamento ou no contrato;
- b) contra a CONSTRUTORA, for movida qualquer ação ou execução ou decretada qualquer medida judicial ou administrativa que afete o andamento da obra;
- c) falência da CONSTRUTORA;
- d) infração, pela CONSTRUTORA, de qualquer disposição do presente contrato;
- e) modificação do projeto pela inobservância das plantas, memoriais descritivos, cronogramas de obras, orçamentos e demais documentos aceitos pela CAIXA e integrantes do presente contrato, sem o prévio e expresso consentimento da CAIXA;
- f) não conclusão da obra, objeto deste contrato, dentro do prazo contratual;
- g) retardamento ou paralisação da obra, por período igual ou superior a 30 (trinta) dias corridos, sem motivo comprovadamente justificado e aceito pela CAIXA;
- h) ocorrência a subempreitada integral da obra contratada.

4.16 MADEIRA LEGAL – A CONSTRUTORA deve apresentar até a entrega da obra, as licenças obrigatórias para transporte e armazenamento de madeiras nativas (Documento de Origem Florestal - DOF ou Guias Florestais) estabelecidas pelo órgão competente (IBAMA), como comprovação da origem legal e declaração informando o volume, a destinação final das madeiras utilizadas na obra e ser entregue à CAIXA juntamente aos documentos comprobatórios da origem legal das madeiras utilizadas.

4.16.1 Para a emissão do Documento de Origem Florestal, ou Documento de Transporte Florestal equivalente é necessário que a CONSTRUTORA esteja inscrita e regular perante o Cadastro Técnico Federal (CTF) do IBAMA.

4.16.2 A CAIXA informará ao IBAMA a CONSTRUTORA inadimplente, devido a não apresentação dos documentos exigidos para comprovação da origem legal das madeiras nativas utilizadas nas obras do empreendimento contratado, e a mesma ficará sujeita a averiguação no empreendimento pelo referido órgão ambiental.

Se Unidade Complementar:

5 ENCARGO MENSAL DO DEVEDOR – COMPOSIÇÃO, CÁLCULO, FORMA E LOCAL DE PAGAMENTO
– O pagamento do encargo mensal é devido e efetivado conforme disposto nesta cláusula.



<p>I) Na contratação: Primeiro Prêmio de Seguro MIP – Morte e Invalidez Permanente.</p> <p>II) O pagamento dos encargos mensais será composto pelas parcelas de:</p> <p>a) Prestação de Amortização e Juros (A+J), à taxa prevista na Letra “B.8”; b) Tarifa de Administração, se devida; c) Prêmio de seguro por Morte e Invalidez Permanente – MIP; d) Prêmio de Seguro DFI - Danos Físicos do Imóvel.</p> <p><i>Se Alocação de Recursos:</i></p> <p>5 ENCARGO MENSAL DO DEVEDOR – COMPOSIÇÃO, CÁLCULO, FORMA E LOCAL DE PAGAMENTO – O pagamento do encargo mensal é devido e efetivado conforme disposto nesta cláusula.</p> <p>I) Na contratação:</p> <p>a) Tarifa de Avaliação de Bens Recebidos em Garantia, em conformidade com a Tabela de Tarifas fixadas pela CAIXA para este tipo de serviço; b) Primeiro Prêmio de Seguro MIP – Morte e Invalidez Permanente.</p> <p>II) O pagamento dos encargos mensais será composto pelas parcelas de:</p> <p>a) Prestação de Amortização e Juros (A+J), à taxa prevista na Letra “B.8”; b) Tarifa de Administração, se devida; c) Prêmio de seguro por Morte e Invalidez Permanente – MIP; d) Prêmio de Seguro DFI - Danos Físicos do Imóvel.</p>
<p><i>Se Aquisição de Terreno e Construção:</i></p> <p>5 ENCARGO MENSAL – COMPOSIÇÃO, CÁLCULO, FORMA E LOCAL DE PAGAMENTO – O pagamento do encargo mensal é devido e efetivado conforme disposto nesta cláusula.</p> <p>5.1 Encargos do(s) DEVEDOR(ES):</p> <p>5.1.1 Na contratação:</p> <p>a) Primeiro Prêmio de Seguro MIP – Morte e Invalidez Permanente.</p> <p>5.1.2 Durante a fase de construção, o pagamento dos encargos mensais será mediante débito em conta indicada de titularidade do(s) DEVEDOR(ES), na CAIXA, sendo composto pelas parcelas de:</p> <p>a) Encargos relativos a juros e atualização monetária, incidentes sobre o saldo devedor apurado no mês; b) Tarifa de Administração, se devida; c) Prêmio de Seguro MIP – Morte e Invalidez Permanente.</p> <p>5.1.3 Após a fase de construção, o pagamento dos encargos mensais será composto pelas parcelas de:</p> <p>a) Prestação de Amortização e Juros (A+J), à taxa prevista na Letra “B.8”; b) Tarifa de Administração, se devida; c) Prêmio de seguro por Morte e Invalidez Permanente – MIP; d) Prêmio de Seguro DFI - Danos Físicos do Imóvel.</p> <p>5.2 O pagamento dos encargos devidos durante o período de construção e legalização do empreendimento será realizado pelo(s) DEVEDOR(ES), na data de seu vencimento, independentemente de qualquer aviso ou notificação pela CAIXA, sendo que se não existir o dia do vencimento nos meses subsequentes, a obrigação vencerá no último dia daqueles meses e, se o vencimento for em dia não útil, o pagamento deverá ser realizado no primeiro dia útil subsequente, sem acréscimo.</p> <p>5.3 ENCARGOS DE OBRA EM ATRASO: O(s) DEVEDOR(ES) ficará(ão) exonerado(s) do pagamento dos encargos mensais definidos no item 5.1.2, caso ocorra atraso na entrega do imóvel por prazo superior a 6 (seis) meses contados da data original de término de obra prevista quando da</p>



celebração deste contrato, no item B.7, imputando-se diretamente à CONSTRUTORA a responsabilidade pelo pagamento desses valores, até a efetiva entrega do imóvel.

5.3.1 Após o 6º (sexto) mês contado a partir da data original prevista para o término de obra no item B.7 deste contrato, os encargos do(s) DEVEDOR(ES), a cada vencimento, passam a ser de responsabilidade da CONSTRUTORA e direcionados para a conta vinculada ao empreendimento.

5.3.2 Para os encargos vencidos e vincendos após o 6º (sexto) mês de atraso de obra, a CONSTRUTORA reconhece não existir responsabilidade solidária do(s) DEVEDOR(ES), não tendo contra este(s) qualquer direito de regresso.

5.3.3 A INCORPORADORA, quando houver, responsabiliza-se solidariamente com as obrigações assumidas pela CONSTRUTORA, bem como autoriza o débito desses encargos, em qualquer conta, crédito ou aplicação financeira de sua titularidade existentes na CAIXA, em caso de não pagamento pela CONSTRUTORA, independentemente de aviso ou notificação;

5.3.4 Se não houver saldo disponível na conta, é constituído em nome da CONSTRUTORA ou da INCORPORADORA, um saldo devedor referente ao Atraso de Obra, o qual é integralizado pela soma dos encargos referentes aos financiamentos para aquisição das unidades, com correção monetária pela TR e taxa de juros fixada pela média ponderada das taxas de juros dos contratos dos adquirentes PF/PJ, com incidência mensal.

5.3.5 A amortização e/ou liquidação do saldo devedor por Atraso de Obra deve ocorrer até a finalização e entrega do empreendimento aos mutuários.

5.3.6 No dia correspondente à data de contratação do empreendimento imediatamente posterior ao término da obra, o saldo devedor é consolidado numa única prestação pelo valor total não liquidado, e será debitado automaticamente na conta da CONSTRUTORA ou da INCORPORADORA.

5.3.7 O saldo devedor por Atraso de Obra será gerado na condição de dívida vencida desde sua constituição.

5.3.8 A partir do 60º dia, contado a partir da data mais antiga constante do saldo devedor integralizado pelos encargos dos adquirentes, os valores não liquidados serão tratados como RAP – Rendas a Apropriar de Atraso, de dívida vencida e não paga, conforme art. 9º da Resolução BACEN 2682/99.

5.4 Encargos do EMPREENDEDOR:

5.4.1 Na data de contratação, mediante débito em conta corrente de sua titularidade, na CAIXA, débito este que fica desde já autorizado:

a) TCCAV - Tarifa de Cobertura de Custos à Vista, em conformidade com a tabela de tarifas vigente, fixadas pela CAIXA, a título de cobertura de custos operacionais.

5.4.2 Mensalmente na fase de construção mediante débito em conta corrente de sua titularidade, na CAIXA, débito este que fica desde já autorizado:

a) Tarifa de Vistoria Extra, se for o caso, debitada de acordo com tabela específica, vigente à data do evento.

b) TCCMO – Tarifa de Cobertura de Custos para Acompanhamento Mensal da Operação, em conformidade com a tabela de tarifas, fixadas pela CAIXA, a título de acompanhamento do processo e Tarifa de vistoria extraordinária, no caso de descumprimento do cronograma físico-financeiro e de desembolso;

c) TCCRC – Tarifa de Cobertura de Custos em conformidade com a tabela de tarifas, fixadas pela CAIXA, a título de ressarcimento de despesas/custos com reformulações de cronograma.

5.5 Findo o prazo de construção e legalização do empreendimento, inicia-se a amortização mensal do saldo devedor.



6 – DA AMORTIZAÇÃO – A amortização do financiamento será efetuada em prestações mensais e sucessivas, por meio de boleto de cobrança ou mediante débito em conta de livre movimentação ou desconto em folha de pagamento, mediante opção formal do(s) DEVEDOR(ES).

6.1 Durante a vigência do prazo de amortização, após concluída a obra, o vencimento do encargo mensal pode ser alterado por meio de requerimento específico do(s) DEVEDOR(ES), exceto se o encargo for debitado em folha de pagamento.

6.2 Na fase de amortização, os juros remuneratórios serão pagos em primeiro lugar e o restante imputado na amortização do saldo devedor do financiamento, e se o valor da prestação for insuficiente para o pagamento dos juros remuneratórios, o excedente será incorporado ao saldo devedor do financiamento.

6.3 As parcelas de Amortização e Juros são recalculadas mensalmente, sendo as de Amortização atualizadas na mesma forma do item 9, na data correspondente a do vencimento do encargo mensal, e as de juros pela aplicação da taxa de juros mensal vigente com base no saldo devedor atualizado.

Se operação com Sistema de Amortização SFA - (Tabela PRICE), substituir o item 6.3 pelo abaixo:

6.3 A prestação (A+J) estabelecida no item B9 é recalculada mensalmente, atualizada na mesma forma do item 9, na data correspondente à do vencimento do encargo mensal, sendo que a parcela de juros é obtida pela aplicação da taxa de juros mensal vigente com base no saldo devedor atualizado e a parcela de amortização obtida pela diferença entre a prestação atualizada e a parcela de juros.

7. ENCARGOS FISCAIS – Os impostos, taxas ou outros tributos incidentes sobre o imóvel oferecido em garantia devem ser pagos em dia pelo(s) DEVEDOR(ES), podendo a CAIXA exigir sua comprovação.

7.1 O atraso no pagamento poderá ensejar no vencimento antecipado da dívida ou no pagamento pela CAIXA para posterior reembolso, atualizado monetariamente e acrescido de juros remuneratórios contratuais.

8 JUROS REMUNERATÓRIOS – Incidem sobre a quantia mutuada às taxas fixadas neste contrato e sobre importâncias despendidas pela CAIXA, para preservação de seus direitos e das necessidades à manutenção e realização da garantia.

Se DEVEDOR titular de conta vinculada do FGTS com direito ao redutor da taxa de juros (Res. CCFGTS 702/12), inserir:

8.1 O(s) DEVEDOR(ES) ao tempo em que se declara(m) titular(es) de conta vinculada do FGTS, com no mínimo três anos de trabalho sob regime do FGTS, reconhecem que à taxa nominal de juros, exigida conforme consta na Letra B.8 foi aplicado o redutor equivalente a 0,5% (cinco décimos por cento), conforme preconizam as normas da Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 702/12.

9 ATUALIZAÇÃO DO SALDO DEVEDOR E DA GARANTIA – Ocorre mensalmente, na data de vencimento do encargo mensal, pelo índice de atualização das contas vinculadas do FGTS e na hipótese de extinção desse coeficiente, a atualização passará a ser efetuada pelo índice determinado em legislação específica.

9.1 Independentemente da periodicidade da atualização das contas vinculadas do FGTS, a atualização será mensal.

9.2 Na apuração do saldo devedor, para qualquer evento, será aplicada a atualização proporcional e diária, no período entre a data correspondente ao vencimento do encargo ou a da última atualização contratual do saldo devedor, se já ocorrida, e a data do evento.



9.3 Na data de vencimento do último encargo mensal, eventual saldo devedor residual deverá ser pago pelo(s) DEVEDOR(ES).

9.4 A garantia poderá ser reavaliada a qualquer tempo, por solicitação do(s) DEVEDOR(ES) ou interesse da CAIXA.

10 IMPONTUALIDADE – O valor da obrigação em atraso será atualizado monetariamente aplicando-se o índice de atualização do saldo devedor do financiamento proporcional aos dias de atraso, da data de seu vencimento, inclusive, até a do pagamento, exclusive.

10.1 Sobre os valores em atraso incidirão: I) juros remuneratórios calculados pelo método de juros compostos, com capitalização mensal à taxa de juros prevista na Letra “B 8”;II) juros moratórios de 0,033% (trinta e três milésimos por cento) por dia de atraso; III) multa moratória de 2% (dois por cento), nos termos da legislação vigente.

10.2 Na hipótese de ajuizamento de ação para cobrança dos débitos em atraso ou liquidação de obrigações vencidas, incidirá, além dos encargos acima referidos, a cobrança de honorários de advogados nos termos do artigo 395 do Código Civil.

10.3 Na ocorrência de mais de um encargo vencido e não pago, o pagamento do último encargo não presume quitação do(s) anterior(es).

10.4 Ocorrendo eventuais atrasos no pagamento de prestações e encargos mensais decorrentes do contrato de financiamento imobiliário, a CAIXA poderá, a seu exclusivo critério, efetuar a INCORPORAÇÃO do valor vencido ao saldo devedor do respectivo contrato.

10.5 Deste modo, consolidada/efetuada a incorporação, as prestações mensais vencidas sofrerão acréscimo decorrente do valor incorporado ao saldo devedor, devido à impossibilidade de ampliação do prazo para pagamento.

10.6 Não efetuada a incorporação, o(s) DEVEDOR(ES) permanece(m) obrigado(s) a efetuar o pagamento das obrigações originariamente assumidas.

10.7 É facultado à CAIXA utilizar o valor de prestação paga para quitar prestação mais antiga em aberto.

Se Aquisição de Terreno e Construção

SE APOIO À PRODUÇÃO E PEC, inserir:

10.8 GARANTIA FIDEJUSSÓRIA – Além da garantia fiduciária, a CONSTRUTORA e a INCORPORADORA comparecem neste ato como FIADORAS, concordando com o presente instrumento em todos os seus termos, itens e condições, assumindo solidariamente a responsabilidade pelo pagamento da totalidade da dívida com os seus acréscimos, como principais pagadoras de todas as obrigações assumidas pelo(s) DEVEDOR(ES) nos termos previstos neste instrumento contratual, renunciando expressamente aos benefícios previstos nos artigos 827, 835, 838 e 839 Código Civil.

10.8.1 A garantia fidejussória prevalecerá até 6 (seis) meses após o final do prazo de construção original, previsto no item B.7.

Se Imóvel na Planta:

10.8 GARANTIA FIDEJUSSÓRIA – Além da garantia fiduciária, a ENTIDADE ORGANIZADORA e CONSTRUTORA comparecem neste ato como FIADORAS, concordando com o presente instrumento em todos os seus termos, itens e condições, assume solidariamente a responsabilidade pelo pagamento da totalidade da dívida com os seus acréscimos, como principal pagadora de todas as obrigações assumidas pelo(s) DEVEDOR(ES) nos termos previstos neste instrumento contratual, renunciando expressamente aos benefícios previstos nos artigos 827, 835, 838 e 839 Código Civil



10.8.1 A garantia fidejussória prevalecerá até 6 (seis) meses após o final do prazo de construção original do empreendimento, previsto no item B.7.

Se Aquisição de Terreno e Construção, inserir:

10.9 Durante a fase de construção e legalização do empreendimento, as FIADORAS assumirão os débitos decorrentes do atraso/inadimplência do pagamento dos encargos mensais que incumbem ao(s) DEVEDOR(ES).

10.9.1 AS FIADORAS autorizam a CAIXA a efetuar o débito do(s) referido(s) encargo(s), na conta vinculada ao empreendimento, outorgando-lhe, por este contrato, mandato para a efetivação do lançamento do débito, obrigando-se a manter saldo disponível suficiente para o pagamento dos encargos mensais, admitindo-se para esta finalidade, a utilização de qualquer recurso disponível, independentemente de notificação prévia, ficando-lhe reservado o direito de cobrança ao(s) DEVEDOR(ES).

11 AMORTIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA – Durante a fase de amortização, o(s) DEVEDOR(ES) adimplente(s) pode(m) amortizar a dívida para redução do valor dos encargos ou do prazo do financiamento, sendo o abatimento do valor a ser amortizado, precedido da cobrança de juros remuneratórios na forma pactuada no presente contrato.

11.1 O valor correspondente à Tarifa de Administração permanece inalterado.

12 LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA – Durante a fase de amortização, é facultado ao(s) DEVEDOR(ES) a liquidação antecipada da dívida pelo saldo devedor atualizado, acrescido de juros remuneratórios.

13 DECLARAÇÕES E AUTORIZAÇÕES – As partes signatárias declaram a veracidade e autenticidade, sob as penas da lei, de todas as informações prestadas.

13.1 DAS PARTES – As partes signatárias, em comum acordo, declaram que:

a) comunicarão à CAIXA quaisquer ocorrências que possam, direta ou indiretamente, afetar os imóveis, notadamente a mudança de sua numeração ou identificação, durante a vigência deste Contrato;

b) reconhecem que o presente contrato se subordina às normas legais e regulamentos presentes, podendo vir a ser alterado por legislação posterior, não podendo ser alegado direito adquirido contra tais modificações;

c) são verdadeiras todas as declarações feitas no corpo deste Contrato, bem como as declarações que consubstanciaram as condições prévias à assinatura deste Contrato, as quais ratifica;

d) comunicarão à CAIXA eventuais impugnações ao presente Contrato;

e) quando for expressamente previsto pela Legislação Estadual, as certidões fiscais e feitos ajuizados deverão ser apresentadas para o registro, sem prejuízo de outras exigidas pelo Registro de Imóveis;

f) estão científicas da possibilidade de obtenção prévia no site do www.tst.jus.br da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), regulada pela Lei 12440/11;

g) autorizam a CAIXA a fornecer os dados pessoais e bancários sempre que solicitado pelos seguintes órgãos e independentemente de autorização judicial: polícia civil e federal; Ministério Público Estadual e Federal; Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União (TCU);

h) autoriza(m) a CAIXA e o Agente Operador do FGTS divulgar informações vinculadas à presente contratação necessárias ao acompanhamento das operações com recursos do FGTS pelo Conselho Curador do FGTS, Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional, Agente Operador e órgãos de controle interno e externo da União;

i) a tolerância por qualquer dos contratantes quanto a alguma demora, atraso ou omissão da outra parte no cumprimento das obrigações ajustadas neste instrumento, ou a não aplicação, na ocasião oportuna, das cominações aqui constantes, não acarretará o cancelamento das



penalidades, nem dos poderes ora conferidos, podendo ser aplicadas aquelas e exercidos estes, a qualquer tempo, **sendo as obrigações extensivas aos herdeiros, sucessores e cessionários ou promitentes cessionários dos contratantes;**

j) possuem ciência da obrigatoriedade de constituição da Comissão de Representantes e sua manutenção até a conclusão e legalização do empreendimento, com os direitos, obrigações e as responsabilidades expressos na Lei nº 4591/1964.

j.1) O adquirente tem ciência de que a possibilidade de sub-rogação automática nos direitos e obrigações relativos à incorporação previstos no § 11 do art. 31-F da Lei 4.591/1964 não se aplicam aos empreendimentos em que não tenha sido constituído patrimônio de afetação.

13.2 O(S) DEVEDOR(ES) e ALIENANTE(S) declaram, sob pena de responsabilidade civil e penal, que:

- a)** são autênticas as indicações de estado civil, nacionalidade, profissão e identificação;
- b)** não está(ão) vinculado(s) à Previdência Social, quer como contribuinte(s) na qualidade de empregador(es), quer como produtor(es) rural(is), caso contrário ou no caso de ALIENANTE(S) pessoa(s) jurídica(s), será apresentada, no ato de registro deste contrato junto ao Cartório de Registro de Imóveis, a Certidão Negativa de Débito – CND e a Certidão de Quitação de Tributos Federais administrados pela Receita Federal;
- c)** o valor total do preço do imóvel é aquele que consta no item “B.4” e que não houve/haverá celebração de outros instrumentos contratuais que prevejam pagamento/recebimento de quaisquer outros valores, seja em razão de corretagem ou a qualquer outro título, e que o pagamento/recebimento de valores não previstos expressamente neste contrato caracteriza CRIME de FALSIDADE IDEOLÓGICA e FRAUDE contra as políticas públicas do Programa Casa Verde e Amarela, sujeitando as partes às penas criminais e sanções civis previstas na legislação aplicável, além do vencimento antecipado da dívida, obrigação de ressarcir o FGTS pelas despesas referentes aos valores de desconto recebidos, e demais penalidades previstas neste contrato;
- d)** inexistente qualquer ação de natureza real e pessoal reipersecutória, assim como qualquer ônus de natureza real que vincule ou possa representar risco para o imóvel objeto desta operação;
- e)** inexistência de responsabilidade oriunda de tutela, curatela ou testamentária, porventura a seu encargo;
- f)** o imóvel objeto da garantia não possui restrição ao uso, incluindo restrições relacionadas a zoneamento, parcelamento do solo, preservação do patrimônio arqueológico e histórico, restrição de atividades devido a inserção em APA (Área de Preservação Ambiental) ou APP (Área de Preservação Permanente), e que atende às exigências impostas pelos órgãos competentes;
- g)** o imóvel objeto da garantia não está localizado em terras de ocupação indígena ou quilombola e unidades de conservação, assim definidas pela autoridade competente.

13.2.1 O(s) DEVEDOR(ES) – Declara(m) expressamente sob as penas da lei que:

- a) TEM CIÊNCIA DO MÉTODO CONSTRUTIVO EMPREGADO PARA EDIFICAÇÃO DO IMÓVEL (ALVENARIA ESTRUTURAL OU ASSEMBLADO), COMPROMETENDO-SE A OBSERVAR A RESTRIÇÃO ESPECIAL DE USO, CONSISTENTE NA PROIBIÇÃO DE ABERTURA DE PAREDES, INSTALAÇÕES DIVERSAS E REMOÇÃO OU DESLOCAMENTO DE PAREDES;**
- b) TEM CIÊNCIA DE QUE A RESTRIÇÃO ESPECIAL INDICADA NA ALÍNEA “A” É NECESSÁRIA À SOLIDEZ E À SEGURANÇA DO IMÓVEL, BEM ASSIM QUE SUA INOBSERVÂNCIA PODERÁ ACARREAR PERIGO DE DESABAMENTO, PELO QUE RESPONDERÁ NOS TERMOS DA LEI E DESTA CONTRATO;**
- c) que são autênticos os comprovantes e as informações de renda e de despesas apresentados, assumindo subsidiariamente a responsabilidade pelo pagamento dos débitos sobre o imóvel, caso o(s) ALIENANTE(S) não o faça(m);**



- d)** reconhece a prioridade do crédito da CAIXA, renunciando aos direitos e privilégios que a lei lhe conferir;
- e)** tem ciência de que as despesas em reconhecimento de firmas, registros, averbações, impostos, taxas, emolumentos, custas e outros provenientes deste Contrato correm por sua conta exclusiva;
- f)** estar(em) ciente(s) de que receberá(ão) o Manual do Proprietário, da CONSTRUTORA, no ato do recebimento do imóvel descrito na Letra “D”;
- g) que a eventual constatação da falsidade das declarações prestadas, ou os fatos decorrentes de sua conduta que importem na modificação das condições observadas neste contrato para o enquadramento no Programa Casa Verde e Amarela importarão no seu imediato desenquadramento do referido programa e lhe atribuirão o dever de ressarcir o FGTS pelas despesas referentes aos valores de desconto recebidos;**
- h)** não ser(em) titulares de financiamento habitacional ativo em qualquer município do território nacional;
- i)** não ser(em) proprietário(s), cessionário(s) ou promitente(s) comprador (es) de imóvel residencial, sem financiamento ou já quitado, localizado no atual local de domicílio e nem no município do imóvel objeto deste contrato;
- j)** não ser(em) detentor(es) de contrato com origem de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no País, e que não recebeu(ram) subsídios diretos ou indiretos com recursos orçamentários da União para aquisição de moradia;
- k)** o imóvel ora adquirido se destina à sua residência, de sua família e de seus dependentes;
- l)** para obtenção de desconto destinado ao pagamento de parte da aquisição do imóvel e/ou desconto para redução no valor das prestações, se houver:
- I) não recebeu(ram), como beneficiário(s), descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS nos termos da Resolução do Conselho Curador do FGTS 702/12, suas alterações e aditamentos; ou
- II) tendo recebido os descontos mencionados no Inciso anterior, não faz(em) jus a recebê-los no presente financiamento;
- III) concorda(m) com a aplicação da taxa de juros sem descontos e com o pagamento da tarifa de administração, constantes na Letra “B.9”.
- m)** para os fins específicos da MP996/2020 que regulamenta o Programa-Casa Verde e Amarela:
- I) o imóvel objeto do presente contrato é o primeiro imóvel residencial por ele (s) adquirido;
- II) tem (têm) ciência de que a redução de custas e emolumentos prevista no art. 9 da MP996/2020, incidirá unicamente sobre o registro e demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela;
- n)** tem(têm) ciência que sem prejuízo das sanções legais aplicáveis, a falsidade das declarações previstas nesta cláusula, gerará dentre outras, as seguintes consequências:
- I) obrigação de restituir à sua conta vinculada os valores do FGTS que tenham sido utilizados na presente operação e,
- II) vencimento antecipado da dívida conforme previsto no item 18.
- III) não haverá cobertura para os riscos de invalidez permanente decorrentes e/ou relacionados à doença manifesta em data anterior à assinatura do contrato de financiamento, de conhecimento do segurado e não declarada na proposta do financiamento, bem como decorrentes de eventos comprovadamente resultantes de acidente pessoal, ocorrido em data anterior à data de assinatura deste contrato.
- o)** no tocante ao IPTU e demais débitos de natureza fiscal e às quotas condominiais incidentes até esta data, declara(m)-se subsidiariamente responsável(is) pelo pagamento de quaisquer débitos apurados, assumindo, perante a CAIXA, a responsabilidade pelo pagamento, caso o(s)



ALIENANTE(S) não cumpra(m) com a obrigação de pagar diretamente, ressalvado o seu direito de cobrança em regresso, observando-se, sempre, o que a respeito dispõe o presente instrumento contratual.

p) concorda(m) o(s) devedor(es) com a carência para início de obras de até nove meses, mantido o prazo para construção e legalização da unidade vinculada ao empreendimento constante neste contrato.

13.2.2 O (S) ALIENANTE (S) – Declara(m) expressamente sob as penas da lei que:

a) está(ão) isento(s) de responsabilidade decorrente de tutela, curatela ou testamentária, e que não responde(m) pessoalmente a quaisquer ações reais, pessoais, reipersecutórias, possessórias, reivindicatórias, arrestos, embargos, depósitos, sequestros, protestos, falências, concordatas e/ou concursos de credores, dívidas fiscais, penhoras ou execuções, nada existindo que possa comprometer o imóvel objeto da presente transação e garantia fiduciária constituída em favor da CAIXA;

b) declara(m), sob responsabilidade civil e criminal nos termos da Lei 8212/91 e do art. 17 da Portaria Conjunta da RFB/PGFN 1751/2014 que o imóvel ora comercializado não faz parte de seu ativo permanente, estando contabilmente lançado em seu ativo circulante;

c) é ciente da vedação de cobrança ao(s) DEVEDOR(ES) de quaisquer outros valores adicionais, em particular aqueles referentes a honorários e custos de eventual intermediação na transferência venda.

Se Aquisição de Terreno e Construção, inserir:

13.3 A CONSTRUTORA/ENTIDADE ORGANIZADORA – Declaram expressamente, sob as penas da lei, que:

a) se acha quite com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, INSS, FGTS, e quaisquer outros tributos fiscais ou parafiscais, multas e contribuições a que possa estar sujeito;

b) se obriga a cumprir todas as exigências das legislações trabalhista e previdenciária relativas à construção do empreendimento, cuja comprovação poderá ser exigida pela CAIXA a qualquer momento;

c) se compromete a não usar o nome da CAIXA em qualquer tipo de publicidade sem sua prévia e expressa aprovação, por escrito;

d) não omitiu ou ocultou fato de qualquer natureza que produza ou venha a produzir a depreciação e diminuição do valor dos bens e direitos integrantes das garantias prestadas, ou que enseje discussão sobre a titularidade do(s) DEVEDOR(ES) sobre estes bens e direitos;

e) tem ciência de que a CAIXA poderá repassar-lhe o valor dos tributos e encargos, que venham a ser criados e o aumento dos atuais exigíveis pelas autoridades competentes em razão deste Contrato;

f) comunicará à Seguradora os casos de reformulação/adiamento de parcela do cronograma que implique em dilatação do prazo de construção originalmente contratado, para os devidos ajustes na Apólice;

g) sem prejuízo das obrigações impostas pela legislação civil, compromete-se a atender prontamente quaisquer reclamações dos proprietários do imóvel, decorrente de vícios de construção devidamente comprovados, sob pena de ser considerado(a) inidôneo(a) para firmar novos contratos com a CAIXA;

h) entregará o Manual do Proprietário ao(s) DEVEDOR(ES), no ato da entrega do imóvel descrito na Letra “D”;

i) não se opõe à sua substituição se esta for julgada necessária;

j) executará as obras mencionadas de acordo com o projeto apresentado, não sendo permitida a subempreitada das obras;



k) responderá pela segurança, habitabilidade, funcionalidade e solidez da construção, na forma do Código Civil Brasileiro, observando as demais leis, regulamentos, normas e posturas referentes à obra e à segurança pública, bem como às técnicas da ABNT e exigências do CREA/CAU, especialmente no que se refere à colocação de placas contendo o nome do Responsável Técnico pela execução da obra, do(s) Autor(es) dos Projetos, e da fiscalização nomeada para a obra, competindo-lhe, ainda, atender satisfatoriamente às reclamações de seus consumidores, efetuando, inclusive, os reparos ou reconstruções que forem tecnicamente pertinentes e necessários, declarando-se ciente de que a presente contratação se submete às normas do Programa De Olho na Qualidade ou outro que vier a suceder-lhe;

l) é responsável por qualquer condenação ou prejuízo causado à CAIXA ou a terceiros em decorrência do atraso da obra ou vícios/defeitos da obra, ficando a CAIXA desde já autorizada a debitar de qualquer conta de sua titularidade aberta junto a esta instituição os valores referentes a condenações/prejuízos eventualmente imputados à CAIXA no âmbito desta operação, ou, na inexistência ou insuficiência desses recursos, adotar a medida judicial cabível, independentemente de notificação prévia;

m) é responsável perante os adquirentes das unidades integrantes do empreendimento mencionado na Letra “D.1” pela conclusão da edificação do citado empreendimento e por eventuais prejuízos sofridos pelos adquirentes em decorrência de atraso injustificado da conclusão da obra;

n) é responsável por eventuais diferenças de atualização, reclamadas por terceiros, que porventura venham a recair sobre o custo do empreendimento financiado;

o) se obriga a apresentar, na hipótese de dilação do prazo de construção/legalização previsto na Letra “B.7.1”, um dos seguintes documentos, indicado pela engenharia da CAIXA, comprovando a comunicação aos adquirentes das unidades integrantes do empreendimento mencionado na Letra “D”, nos termos do art. 43 da Lei 4591/64:

I) anuência prévia, formal e unânime dos adquirentes acerca do novo prazo repactuação para conclusão da obra; ou

II) anuência prévia e formal da Comissão de Representantes acerca do novo prazo repactuação para conclusão da obra.

p) No caso de empreendimento imobiliário com protocolo datado a partir de 19/07/13, inclusive, junto ao Órgão Municipal competente para aprovação do projeto, declara que:

I) tem ciência de que a CAIXA poderá exigir, a qualquer tempo, que a CONSTRUTORA comprove o atendimento das normas técnicas, inclusive ao disposto na NBR 15575 – Edificações Desempenho, especialmente quanto aos requisitos e critérios de desempenho;

II) é responsável pelas adequações necessárias para o atingimento do desempenho mínimo estabelecido na NBR 15575 – Edificações Desempenho, caso os requisitos de desempenho esperados não tenham sido atingidos quando da obra concluída e em caso de reclamação ou contestação por parte do usuário.

q) inexistem em seu(s) nome(s), com referência ao imóvel transacionado, qualquer débito de natureza fiscal ou condominial, bem como impostos, taxas e tributos, assumindo, em caráter irretroativo, a responsabilidade por eventuais débitos de tal natureza que possam ser devidos até a presente data;

13.4 A INCORPORADORA – Declara expressamente, sob as penas da lei, que:

a) inexistem em seu(s) nome(s), com referência ao imóvel transacionado, qualquer débito de natureza fiscal ou condominial, bem como impostos, taxas e tributos, assumindo, em caráter irretroativo, a responsabilidade por eventuais débitos de tal natureza que possam ser devidos até a presente data;



- b)** é responsável perante os adquirentes das unidades integrantes do empreendimento mencionado na Letra “D.1” pela conclusão da edificação do citado empreendimento e por eventuais prejuízos sofridos pelos adquirentes em decorrência de atraso injustificado da conclusão da obra;
- c)** se obriga a apresentar, na hipótese de dilação do prazo de construção/legalização previsto na Letra “B.7.1”, um dos seguintes documentos, indicado pela engenharia da CAIXA, comprovando a comunicação aos adquirentes das unidades integrantes do empreendimento mencionado na Letra “D.1”, nos termos do art. 43 da Lei 4591/64:
- l) anuência prévia, formal e unânime dos adquirentes acerca do novo prazo repactuado para conclusão da obra; ou
- ll) anuência prévia e formal da Comissão de Representantes acerca do novo prazo repactuado para conclusão da obra.
- d)** inexistente qualquer ação de natureza real e pessoal reipersecutória, assim como qualquer ônus de natureza real que vincule ou possa representar risco para o imóvel objeto desta operação;
- e)** se acha quite com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, INSS, FGTS, e quaisquer outros tributos fiscais ou parafiscais, multas e contribuições a que possa estar sujeito;
- f)** se compromete a não usar o nome da CAIXA em qualquer tipo de publicidade sem sua prévia e expressa aprovação, por escrito;
- g)** não omitiu ou ocultou fato de qualquer natureza que produza ou venha a produzir a depreciação e diminuição do valor dos bens e direitos integrantes das garantias prestadas, ou que enseje discussão sobre a titularidade do(s) DEVEDOR(ES) sobre estes bens e direitos;
- h)** comunicará à Seguradora os casos de reformulação/adiamento de parcela do cronograma que implique em dilatação do prazo de construção originalmente contratado, para os devidos ajustes na Apólice;
- i)** responderá pela segurança, habitabilidade, funcionalidade e solidez da construção, na forma do Código Civil Brasileiro, observando as demais leis, regulamentos, normas e posturas referentes à obra e à segurança pública, bem como às técnicas da ABNT e exigências do CREA/CAU, especialmente no que se refere à colocação de placas contendo o nome do Responsável Técnico pela execução da obra, do(s) Autor(es) dos Projetos, e da fiscalização nomeada para a obra, competindo-lhe, ainda, atender satisfatoriamente às reclamações de seus consumidores, efetuando, inclusive, os reparos ou reconstruções que forem tecnicamente pertinentes e necessários, declarando-se ciente de que a presente contratação se submete às normas do Programa De Olho na Qualidade ou outro que vier a suceder-lhe;
- j)** é responsável por qualquer condenação ou prejuízo causado à CAIXA ou a terceiros em decorrência do atraso da obra ou vícios/defeitos da obra, ficando a CAIXA desde já autorizada a debitar de qualquer conta de sua titularidade aberta junto a esta instituição os valores referentes a condenações/prejuízos eventualmente imputados à CAIXA no âmbito desta operação, ou, na inexistência ou insuficiência desses recursos, adotar a medida judicial cabível, independentemente de notificação prévia.
- k)** o imóvel objeto da garantia não possui restrição ao uso, incluindo restrições relacionadas a zoneamento, parcelamento do solo, preservação do patrimônio arqueológico e histórico, restrição de atividades devido a inserção em APA (Área de Preservação Ambiental) ou APP (Área de Preservação Permanente), e que atende às exigências impostas pelos órgãos competentes;
- l)** o imóvel objeto da garantia não está localizado em terras de ocupação indígena ou quilombola e unidades de conservação, assim definidas pela autoridade competente.
- m)** é responsável por eventuais diferenças de atualização, reclamadas por terceiros, que porventura venham a recair sobre o custo do empreendimento financiado.



14 ENQUADRAMENTO – A CAIXA atesta que o(s) DEVEDOR(ES) comprovou(aram) mediante documentação e declarações pessoais, o atendimento aos requisitos e às condições exigidas pela MP996/2020, para enquadramento da presente operação ao Programa Casa Verde e Amarela, tanto no que se refere às características do tomador, quanto às características do imóvel.

15 ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA – O(s) DEVEDOR(ES) aliena(m) à CAIXA o imóvel ora transacionado, em garantia do cumprimento das obrigações deste contrato, conforme a Lei 9514/97, abrangendo acessões, benfeitorias, melhoramentos, construções e instalações.

15.1 A propriedade fiduciária é constituída com o registro deste contrato, tornando o(s) DEVEDOR(ES) possuidor(es) direto(s) e a CAIXA, possuidora indireta do imóvel.

15.2 Ao(s) DEVEDOR(ES) adimplente(s) é assegurada a livre utilização do imóvel em garantia.

16 BENFEITORIAS, CONSERVAÇÃO E OBRAS – Ficam o(s) DEVEDOR(ES) obrigado(s) a manter o imóvel alienado em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade, fazendo os reparos necessários, bem como as obras que forem solicitadas pela CAIXA para preservação da garantia, no prazo notificado.

16.1 É expressamente vedada a realização de obras de demolição, alteração ou acréscimo, sem prévio e expresso consentimento da CAIXA.

16.2 Para constatação do exato cumprimento deste item, fica assegurada à CAIXA a faculdade de, em qualquer tempo, vistoriar o imóvel alienado.

16.3 O descumprimento do presente item poderá ensejar o vencimento antecipado da dívida, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

17 CESSÃO E CAUÇÃO DE DIREITOS – O crédito fiduciário resultante do presente instrumento pode ser cedido ou caucionado pela CAIXA, no todo ou em parte, independentemente de notificação ao(s) DEVEDOR(ES).

17.1 A CAIXA pode ainda, a seu critério, promover a cessão, parcial ou total do crédito aqui constituído, inclusive mediante securitização de créditos imobiliários, independentemente de anuência ou interveniência do(s) DEVEDOR(ES), em conformidade com o disposto na Lei 9.514/97.

17.2 Ocorrendo a alienação e a securitização de créditos imobiliários, a CAIXA pode ceder a uma companhia securitizadora os créditos originados do presente contrato.

18 VENCIMENTO ANTECIPADO DA DÍVIDA – A dívida será considerada antecipadamente vencida, nos motivos previstos em lei, em especial o contido no art. 1.425 do Código Civil, e nas seguintes hipóteses:

- a) falta de pagamento e apresentação, quando solicitado pela CAIXA, de recibos de tributos e encargos previdenciários, securitários e condominiais que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel e que sejam de responsabilidade do(s) DEVEDOR(ES);
- b) transferência ou cessão a terceiros ou promessa de venda, a qualquer título, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização da CAIXA;
- c) falta de manutenção no imóvel que deprecie a garantia;
- d) constituição sobre o imóvel, no todo ou em parte, de qualquer outro ônus real;
- e) incidência de ato de constrição judicial ou decretação de medida judicial ou administrativa que afete a garantia;
- f) declaração/informação falsa prestada pelo(s) DEVEDOR(ES);
- g) propositura de ação, contra qualquer um dos DEVEDOR(ES), que ameace ou afete o imóvel dado em garantia;
- h) não registro do contrato em até 30 (trinta) dias após sua assinatura;
- i) o imóvel possua restrição ao uso, incluindo restrições relacionadas a parcelamento de solo, preservação do patrimônio arqueológico, paleontológico e histórico, ou o(s) devedor(es) não cumpra(m) as exigências estabelecidas pelo órgão competente em relação ao imóvel;



- j) o imóvel esteja localizado em terras de ocupação indígena e quilombola e unidades de conservação, assim definidas pela autoridade competente;
- k) verificação, a qualquer tempo, de que o(s) DEVEDOR(ES) era(m), na data de assinatura deste contrato, proprietário(s) de imóvel residencial financiado nas condições do SFH, ou, mesmo sem financiamento, localizado no município de situação do imóvel ora financiado;
- l) desenquadramento dos Programas Carta de Crédito FGTS – Programa Casa Verde e Amarela e Programa Casa Verde e Amarela, obrigando-se o(s) DEVEDOR(ES) a devolver(em) os valores dos descontos, devidamente atualizados;
- m) descumprimento de qualquer das obrigações estipuladas em lei ou neste contrato.

18.1 Ocorrendo vencimento antecipado da dívida, quando se tratar de operação com uso dos recursos da conta vinculada do FGTS, os valores serão devolvidos à referida conta atualizados e deverão ser repostos pelo(s) DEVEDOR(ES) por meio de recursos próprios.

19 PRAZO DE CARÊNCIA PARA EXPEDIÇÃO DA INTIMAÇÃO – A carência para expedição da intimação é de 30 (trinta) dias corridos, contados da data de vencimento do primeiro encargo mensal vencido e não pago.

20 INTIMAÇÃO – Decorrido o prazo conforme o item 19, o(s) DEVEDOR(ES) ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído será intimado, pessoalmente, com prazo de 15 (quinze) dias para purgação da mora.

20.1 Purgada a mora no Registro de Imóveis, convalidará a alienação fiduciária, cabendo ao(s) DEVEDOR(ES) o pagamento das despesas de cobrança e de intimação.

20.2 Eventual diferença entre o valor pago a título da purgação da mora e o devido no dia da purgação deverá ser paga pelo(s) DEVEDOR(ES) juntamente com o encargo vincendo.

21 CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE – Após decorridos 30 (trinta) dias após a expiração do prazo que trata o item 20 sem purgação da mora, o Oficial do competente Registro de Imóveis certificará este fato e, à vista da prova do pagamento pela CAIXA do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e, se for o caso, do laudêmio, promoverá a averbação da consolidação da propriedade em nome da CAIXA, na matrícula do imóvel.

21.1 Até que seja efetivamente averbada a consolidação em favor da CAIXA, o(s) DEVEDOR(ES) pode(m) pagar as parcelas vencidas da dívida (purgar a mora) e as despesas relativas aos encargos, às custas de intimação e às necessárias à realização do leilão, nestas compreendidas as relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro, hipótese em que convalidará o contrato de alienação fiduciária.

22 LEILÃO EXTRAJUDICIAL – Consolidada a propriedade em nome da CAIXA, o imóvel será alienado a terceiros, conforme procedimentos previstos no art. 27 da Lei 9.514/97.

22.1 Para fins do leilão extrajudicial, as partes adotam os seguintes conceitos:

I – Valor do imóvel: a) valor da avaliação constante na letra “B.6”, acrescidos os valores das benfeitorias existentes e que lhe integrem, atualizado monetariamente até a data do leilão, na forma do item 9, reservando-se a CAIXA o direito de reavaliar o imóvel; ou b) caso o valor do imóvel estabelecido na alínea anterior seja inferior ao valor de referência para apuração do ITBI, então este será o valor mínimo estabelecido como parâmetro para efeito de venda do imóvel no primeiro leilão.

II – Valor da dívida: saldo devedor da operação de alienação fiduciária, na data do leilão, incluídos juros convencionais, penalidades e demais encargos contratuais (por exemplo, seguros, encargos legais, inclusive tributos e contribuições condominiais);

III – Valor das despesas: soma dos encargos, custas de intimação e as necessárias à realização do público leilão, incluindo as despesas relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro.



22.2 O 1º leilão será realizado dentro de 30 (trinta) dias, contados do registro da consolidação da propriedade em nome da CAIXA, pelo valor do imóvel.

22.3 Se no primeiro leilão, o maior lance oferecido for inferior ao valor do imóvel conforme estipulado no item 22.1, I, a ou b, será realizado o 2º leilão nos (15) quinze dias seguintes.

22.4 Nos 05 (cinco) dias a contar do aperfeiçoamento da venda realizada em leilão, a CAIXA entregará ao(s) DEVEDOR(ES) a importância que sobrar, nela compreendendo o valor da indenização de benfeitorias, depois de deduzidos os valores da dívida e das despesas e encargos, importando em recíproca quitação.

22.5 No 2º leilão, na ausência de lance maior ou igual ao valor da dívida, ou na ausência de licitante será considerada extinta a dívida e exonerada a CAIXA da obrigação de restituição ao(s) DEVEDOR(ES) de qualquer quantia, a que título for.

22.6 As datas, os horários e os locais do 1º leilão e do 2º, se houver, serão comunicados ao(s) DEVEDOR(ES) mediante correspondência dirigida aos endereços constantes do contrato, inclusive ao endereço eletrônico.

22.7 Após a averbação da referida consolidação da propriedade fiduciária em nome da CAIXA e até a data da realização do 2º leilão, é assegurado ao(s) DEVEDOR(ES) o direito de preferência para adquirir o imóvel por preço correspondente ao valor da dívida, somado aos encargos, despesas, aos prêmios de seguro, aos encargos legais, inclusive tributos, às contribuições condominiais e ao laudêmio, se for o caso, pagos para efeito de citada consolidação da propriedade fiduciária em favor da CAIXA, e às despesas relativas ao procedimento de cobrança e leilão.

22.7.1 O(s) DEVEDOR(ES) devem pagar os encargos tributários e despesas exigíveis para a nova aquisição do imóvel, inclusive custas e emolumentos.

22.8 Extinta a dívida, dentro de 05 (cinco) dias a contar da data da realização do 2º leilão, a CAIXA dará ao devedor termo de quitação.

22.9 Consolidada a propriedade em nome da CAIXA, o(s) DEVEDOR(ES) lhe entregará(ão) o imóvel, livre e desimpedido, sob pena de pagamento à CAIXA, ou a quem vier a sucedê-la, a título de taxa de ocupação do imóvel, por mês ou fração, o valor correspondente a 1% (um por cento) do valor a que se refere o item 22.1, computado e exigível desde a data da consolidação da propriedade fiduciária em nome da CAIXA até a data em que este, ou seus sucessores, vier(em) a ser imitado(s) na posse do imóvel.

22.10 Responde(m) o(s) DEVEDOR(ES) pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam ou venham a recair sobre o imóvel, cuja posse tenha sido transferida para o fiduciário, nos termos deste artigo, até a data em que o fiduciário vier a ser imitado na posse.

22.11 Não se aplica ao imóvel objeto do presente contrato o direito de preferência em favor do locatário, estabelecido pelo art. 27 da Lei 8.245/91.

22.12 Se o imóvel estiver locado, a locação poderá ser denunciada com prazo de 30 (trinta) dias para desocupação, salvo aquiescência por escrito da CAIXA ou seus sucessores, devendo a denúncia ocorrer no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da consolidação da propriedade.

22.13 Será considerada ineficaz, e sem qualquer efeito a contratação ou prorrogação de locação do imóvel alienado fiduciariamente, por prazo superior a 01 (um) ano sem concordância por escrito da CAIXA.

23 DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL DADO EM GARANTIA – Na desapropriação do imóvel dado em garantia, a CAIXA receberá do poder expropriante a indenização correspondente, abatendo o valor da dívida e disponibilizando o saldo, se houver, ao(s) DEVEDOR(ES), que permanece(m) responsável(is) pelo pagamento na hipótese de indenização inferior à dívida.



23.1 O(s) DEVEDOR(ES) declara(m)-se ciente(s) de que a desapropriação do imóvel não gera direito a indenização securitária.

24 – SEGUROS – das responsabilidades inerentes aos SEGURO(S), cabe(m) à(s) parte(s):

24.1 SEGURO(S) DO(S) DEVEDOR(ES) – É obrigatória a contratação pelo(s) DEVEDOR(ES) de seguro com cobertura, no mínimo, de MIP – Morte e Invalidez Permanente e DFI – Danos Físicos ao Imóvel, durante a vigência deste contrato e até a liquidação da dívida, nos termos da Resolução BACEN nº3.811/09

24.1.1 MIP – morte decorrente de causas naturais ou acidentais e invalidez permanente ocorrida em data posterior à data da assinatura do contrato de financiamento do imóvel, causada por acidente pessoal ou doença, que determine a incapacidade total e permanente para o exercício da atividade laborativa principal do segurado, no momento do sinistro.

24.1.2 DFI – prejuízos decorrentes de danos físicos ao imóvel dado em garantia do financiamento, de acordo com estipulado na Apólice de Seguro contratada, por livre escolha.

24.2 O(s) DEVEDOR(ES) concorda(m), e assim se obriga(m), em manter e pagar os prêmios de seguro, acrescidos de eventuais tributos, de acordo com estipulado na Apólice de Seguro contratada por livre escolha, disponível para consulta e impressão no site da seguradora escolhida.

24.3 O(s) DEVEDOR(ES) confirma(m) que lhe(s) foi(ram) oferecida(s) mais de uma opção de apólice de sociedades seguradoras diferentes com os respectivos custos efetivos do seguro habitacional.

24.4 O(s) DEVEDOR(ES) tem(têm) ciência que pode(m) apresentar apólice diversa daquelas disponibilizadas pelo agente financeiro, desde que a cobertura securitária prevista observe a exigência mínima estabelecida no *caput* deste item, e o ente segurador cumpra as condições estabelecidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, para apólices direcionadas a operações desta espécie.

24.5 Os prêmios de seguros, acrescidos de eventuais tributos, serão devidos até a liquidação final do saldo devedor e deverão ser pagos sempre em valores compatíveis com a cobertura total do referido saldo devedor do financiamento, bem como para reposição integral do imóvel dado em garantia em caso de DFI (Danos Físicos ao Imóvel).

24.6 A cobertura do seguro dar-se-á a partir da assinatura deste instrumento, regendo-se pelas cláusulas e condições constantes da Apólice, as quais foram pactuadas pelo(s) DEVEDOR(ES) e aceitas pela CAIXA, especialmente as de exclusão de cobertura securitária e forma de recálculo de prêmios de seguro, bem como dos fluxos referentes aos pagamentos e recebimentos considerados no cálculo do Custo Efetivo do Seguro Habitacional - CESH, conforme estabelecido pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP.

24.7 Em caso de negativa de cobertura por parte da Seguradora, tanto nos casos de sinistro de natureza pessoal, como nos de natureza material, o(s) DEVEDOR(ES), seu cônjuge, herdeiros e/ou sucessores ficarão responsáveis pelo pagamento do saldo devedor do financiamento ou pela recomposição da garantia, em seu estado anterior ao do sinistro, respectivamente, sob pena de antecipar o vencimento da dívida.

Se Alocação de Recursos:

24.8 SEGURO DO ALIENANTE – O ALIENANTE apresentou Apólice Responsabilidade Civil, Profissional e Material - RCPM, com vigência de até 60 (sessenta) meses a partir da expedição do “Habite-se”.

24.8.1 Seguro RCPM é uma apólice que garante o pagamento de indenizações cobertas decorrentes de reclamações que tenham sido originadas a partir de vícios no imóvel descrito na especificação da apólice, desde que as reclamações estejam relacionadas a: danos materiais e



corporais, decorrentes de ações ou omissões culposas do segurado na prestação de serviços (execução e/ou materiais utilizados), vinculadas ao imóvel, objeto do presente, e que respeitem os prazos estipulados pelo manual de responsabilidade da norma ABNT NBR 155775, por um período de até 05 (cinco) anos.

24.8.2 Em caso de sinistro previsto na apólice, o seguro deve ser imediatamente acionado pelo(s) ALIENANTE, por meio da Central de Gestão de Danos e Reparos, telefone 4020-5845 (todo o país).

Se Aquisição de Terreno e Construção – Apoio à Produção:

24.8 SEGUROS DA CONSTRUTORA Neste ato a CONSTRUTORA apresenta as Apólices descritas abaixo:

- a) Seguro Garantia Executante Construtor (SGC), para garantir a substituição da CONSTRUTORA, a retomada, a finalização das obras e a legalização do empreendimento, cuja vigência deve ser mantida até 60 dias após o final da obra; ou
- b) Apólice de Seguro Garantia Imobiliário (SGI), para garantir a entrega da obra legalizada no prazo contratado ao(s) DEVEDOR(ES), adquirente(s) de unidade vinculada ao empreendimento imobiliário, sob o regime de Patrimônio de Afetação”; e
- c) Apólice de Seguro de Riscos de Engenharia (SRE), para garantir a indenização à CONSTRUTORA por prejuízos decorrentes de acidentes ocorridos durante a execução da obra, dos quais possam resultar danos ou destruição das obras de engenharia civil, cuja vigência deve ser mantida até a conclusão da obra; e
- d) Responsabilidade Civil do Construtor (RCC), para garantir o reembolso à CONSTRUTORA de quantias que possa vir a ser responsabilizada civilmente em decorrência de danos corporais ou patrimoniais causados a terceiros, decorrentes de acidentes ocorridos durante a execução da obra, cuja vigência deve ser mantida até a conclusão da obra.

Incluir para unidade vinculada a empreendimento contratado a partir de 03FEV15:

e) E Apólice de Seguro Garantia Pós Entrega (SGPE), para garantir o reembolso aos adquirentes das unidades do custo de manutenção e reparo relativo ao mau funcionamento e inadequações da construção ocorridos após a expedição do “Habite-se”, com vigência de 60 (sessenta) meses a partir da expedição do “Habite-se”.

24.8.1 No caso de contratação de Apólice SGC, havendo a substituição da CONSTRUTORA, os recursos provenientes deste mútuo, no todo ou em parte, serão liberados à Seguradora.

24.8.2 No caso de contratação de Apólice SGI, o(s) DEVEDOR(ES), no papel de segurado(s), desde já, sub-roga(m) a Seguradora para todos os fins relacionados ao cumprimento das obrigações relacionadas ao patrimônio de afetação e a sua respectiva liquidação, conforme previstos na Lei 4.591/64, e, para todos os fins inerentes desta sub-rogação, o(s) mencionados DEVEDOR(ES) expressamente reconhece(m) os seguintes direitos da seguradora:

- a) fiscalizar obras nos termos do artigo 61 da Lei 4.591/64 em nome do(s) DEVEDOR(ES) e da Comissão de Representantes, bem como de convocar assembleias gerais dos adquirentes das futuras unidades autônomas do empreendimento; convocações estas que poderão se dar em tudo o que se relacionar ao empreendimento, inclusive e especialmente, em caso de sinistro, ou em caso de recuperação judicial ou extrajudicial ou de insolvência da CONSTRUTORA para fins de deliberação sobre a continuação da obra ou liquidação do patrimônio de afetação, ficando a seguradora desde já autorizada a, em caso de ausência do(s) DEVEDOR(ES) à assembleia devidamente convocada, deliberar em seu(s) nome(s) para todos os fins necessários à prestação da garantia objeto do seguro;
- b) sub-rogar-se nos direitos do(s) DEVEDOR(ES) contra a CONSTRUTORA ou contra terceiros cujos atos ou fatos tenham dado causa ao sinistro, desde que paga a indenização ou iniciado o cumprimento das obrigações inadimplidas pela CONSTRUTORA;



c) sub-rogar-se nos direitos do(s) DEVEDOR(ES) sobre os créditos e/ou a(s) unidade(s) autônoma(s) que lhe(s) estão comprometidas em aquisição pela CONSTRUTORA, ou sobre os direitos, bens e ativos que compõem o patrimônio de afetação, desde que realizado o pagamento ao(s) DEVEDOR(ES) de indenização, caso deliberada a liquidação do patrimônio de afetação.

24.8.3 No caso de substituição da CONSTRUTORA por construtor substituto, este terá direito a um prazo adicional de 180 (cento e oitenta) dias em relação ao originalmente estipulado para a conclusão e entrega da obra, sem prejuízo dos demais prazos de tolerância eventualmente previstos neste instrumento, não podendo este prazo ser considerado como atraso no cronograma físico-financeiro da obra.

24.8.4 O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) ter lido a íntegra das condições particulares, especiais e gerais das apólices de seguro contratadas, sanando quaisquer dúvidas acerca do teor das cláusulas da apólice, em especial, no que tange às definições contratuais da apólice, ao valor da garantia, aos riscos cobertos pela seguradora, às hipóteses de isenção da responsabilidade da seguradora, perda de direitos pelo segurado, extinção da apólice e seu prazo de vigência.

24.8.5 No caso de paralisação de obras ou descumprimento contratual que enseje o acionamento do SGC, a CAIXA poderá iniciar o procedimento de sinistro para retomada das obras e substituição da Construtora, independentemente de manifestação ou anuência da Comissão de Representantes, desde que não se trata de hipótese de falência com patrimônio de afetação constituído.

Se Aquisição de Terreno e Construção - PEC:

24.8 SEGURO DA CONSTRUTORA – Neste ato a CONSTRUTORA apresenta a Apólice de Seguro de Riscos de Engenharia (SRE), com vigência durante todo o prazo de construção até a conclusão do empreendimento, e contempla a cobertura de sinistros, para garantir o seguinte:

- a) indenização à CONSTRUTORA por prejuízos decorrentes de acidentes ocorridos durante a execução da obra, dos quais possam resultar danos ou destruição das obras de engenharia civil;
- b) o reembolso à CONSTRUTORA de quantias que possa vir a ser responsabilizada civilmente em decorrência de danos corporais ou patrimoniais causados a terceiros, decorrentes de acidentes ocorridos durante a execução da obra.

25 COMUNICAÇÃO DO SINISTRO – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) estar ciente(s) de que na ocorrência de evento, amparado pelos seguros estipulados acima, relativamente as coberturas de MIP – Morte e Invalidez Permanente do(s) DEVEDOR(ES) e DFI – danos físicos ao imóvel dado em garantia, o sinistro deverá ser comunicado à CAIXA, por escrito e imediatamente, comprometendo-se para esse efeito, a dar(em) conhecimento a seus beneficiários, logo após a assinatura deste instrumento, da existência do Seguro e da obrigatoriedade da comunicação a que se refere esta cláusula.

25.1 O(s) DEVEDOR(ES) declara(m), ainda, que ele e seus beneficiários deverão comunicar imediatamente à CAIXA, por escrito, qualquer evento suscetível de agravar, consideravelmente, o risco coberto, sob pena de perder o direito à indenização, se for provado que silenciou de má fé.

26 – CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m)-se ciente(s) que a tolerância no cumprimento das obrigações contratuais não acarretará cancelamento das penalidades e poderes ora conferidos, que poderão ser exercidos a qualquer tempo, sendo as obrigações extensivas aos herdeiros, sucessores e cessionários ou promitentes cessionários dos contratantes.

27 COMUNICAÇÃO COM OS DEVEDOR(ES) – Os DEVEDOR(ES) autorizam a CAIXA a enviar-lhes informações referentes a este contrato, bem como outras informações que julgar pertinentes,



aos endereços e números de telefone que constam em suas informações cadastrais, por quaisquer meios de comunicação, inclusive SMS.

27.1 É de responsabilidade do(s) DEVEDOR(ES) informar(em) imediatamente à CAIXA, eventual alteração referente à titularidade, número do aparelho celular, cancelamento do contrato de telefonia junto à operadora, e outras referentes a seus dados.

28 CERTIDÕES APRESENTADAS – As partes apresentam neste ato o comprovante de recolhimento do ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis, as certidões fiscais, de propriedade e de ônus reais (art. 1º, § 2º da Lei 7.433/85).

29 DISPENSA DE CERTIDÕES – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que dispensa(m) a apresentação da certidão fiscal em relação ao imóvel nos termos do art. 1º, § 2º, do Decreto 93.240/86.

30 NOVAÇÃO – Não configurará novação a regularização de débitos em atraso.

31 OUTORGA DE PROCURAÇÕES – Havendo dois ou mais DEVEDOR(ES), todos se declaram solidariamente responsáveis pelas obrigações assumidas perante a CAIXA e constituem-se procuradores recíprocos, até o cumprimento de todas as obrigações deste contrato com poderes irrevogáveis para foro em geral e os especiais para requerer, concordar, recorrer, transigir, receber e dar quitação, desistir, receber citações, notificações, intimações, inclusive de penhora, leilão ou praça, embargar, enfim, praticar todos os atos necessários ao bom e fiel desempenho do presente mandato.

32 MANDATO – O(s) DEVEDOR(ES) outorga(m) procuração por meio deste contrato à CONSTRUTORA, com poderes expressos para: I) representá-lo (s) perante o Registro de Imóveis competente para a prática dos seguintes atos: (a) confirmar o registro da incorporação, desde que não alteradas as condições originais da incorporação; (b) efetivar, no momento próprio, o registro da instituição, divisão, especificação e convenção do condomínio; (c) proceder a à oportuna averbação das construções; II) representá-lo(s) perante as empresas concessionárias de serviços públicos e órgãos licenciadores, para solicitar e autorizar as instalações e ligações destes no empreendimento e na unidade autônoma objeto desta contratação, podendo, inclusive, autorizar a instituição de servidões essenciais à construção da infraestrutura do empreendimento contratado e desde que não importem em alteração das características básicas do empreendimento e da unidade habitacional ora adquirida; e III) representá-lo(s) perante a municipalidade, seus órgãos e entidades para efetuar a inscrição fiscal da unidade autônoma objeto desta contratação.

32.1 A execução desses atos está limitada à fração ideal de terreno, à unidade autônoma e respectivas áreas comuns objeto desta contratação.

32.2 Os atos especificados não são de interesses exclusivos da CONSTRUTORA, a qual praticá-los-á com o único intuito de viabilizar a entrega das unidades habitacionais em condições de habitabilidade e em prazo razoável, e nem implicam em constituição de responsabilidades ao(s) DEVEDOR(ES).

32.3 Os DEVEDOR(ES) declaram que concordam com o presente mandato, podendo, a qualquer tempo, manifestar-se pela sua revogação.

32.4 A INCORPORADORA/CONSTRUTORA/ENTIDADE ORGANIZADORA outorga à CAIXA plenos poderes para representá-la junto ao INSS para levantar os valores devidos no CEI da obra, bem como para liquidação da dívida, se necessário, sub-rogando-se nos direitos de ressarcimento.

32.4.1 Para o exercício do direito convencionado no item anterior, a INCORPORADORA/CONSTRUTORA/ENTIDADE ORGANIZADORA autoriza o débito do valor necessário, em qualquer conta, crédito ou aplicação financeira de sua titularidade existentes na CAIXA, independentemente de aviso ou notificação, sem prejuízo do direito de ação regressiva pela CAIXA, no caso de não haver valor disponível e/ou suficiente para o pagamento da dívida.



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial Urbano – Recursos FGTS – Programa Casa Verde e Amarela

33 AQUIESCÊNCIA DO CONTEÚDO CONTRATUAL – O(s) DEVEDOR(ES) declara(m), que teve(tiveram) prévio conhecimento do contrato, por período e modo suficientes para o pleno conhecimento das estipulações previstas, as quais reputa(m) claras e desprovidas de ambiguidade, dubiedade ou contradição, estando ciente(s) dos direitos e obrigações contratuais.

34 LIBERAÇÃO DA GARANTIA – Em até 30(trinta) dias corridos a contar da data da liquidação da dívida, a CAIXA fornecerá o termo de quitação, sob pena de multa em favor do(s) DEVEDOR(ES) de 0,5% (meio por cento) ao mês, ou fração, sobre o valor do contrato, o qual deverá ser averbado no Registro de Imóveis, sendo as despesas/emolumentos decorrentes deste ato de responsabilidade dos DEVEDOR(ES).

35. DA CONDIÇÃO RESOLUTIVA POR IMPOSSIBILIDADE DE REGISTRO – Identificada pelo Cartório de Registro de Imóveis declaração de indisponibilidade de bens vinculada ao CPF do(s) DEVEDOR(ES) e/ou do(s) VENDEDOR(ES) no Cadastro Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, nos termos do Provimento n.º 39/2014, da Corregedoria Nacional de Justiça/Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ou sendo constatado qualquer outro impedimento legal ao registro deste instrumento, ficam todos os negócios jurídicos aqui pactuados resolvidos de pleno direito, independentemente de prévia notificação.

35.1 Ocorrendo a resolução de pleno direito pactuada nesta cláusula, a CAIXA ressarcirá o(s) DEVEDOR(ES) dos valores porventura despendidos com o encargo mensal, a saber: amortização, se houver, e juros, exceto o prêmio de seguro por ter cobertura vigente a partir do primeiro pagamento, a Tarifa de Administração do contrato e a Tarifa de Avaliação de Bens Recebidos em Garantia que suportam os custos operacionais incorridos.

36 REGISTRO – O(s) DEVEDOR(ES) apresentar(ão) à CAIXA o contrato registrado em até 30 (trinta) dias corridos, a contar da data de sua assinatura, sendo que após este prazo é facultado à CAIXA considerar vencida antecipadamente a dívida ou registrar o contrato, para posterior reembolso pelo(s) DEVEDOR(ES).

36.1 As custas e emolumentos decorrentes do registro e demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado, no âmbito do PMCMV são reduzidos de acordo com as disposições do art. 9 da MP996/2020.

37 FORO – Seção Judiciária da Justiça Federal da localidade do imóvel objeto da garantia.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS/ RESSALVAS:



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial Urbano – Recursos FGTS – Programa Casa Verde e Amarela

E por estarem de acordo com os termos e condições deste contrato, as partes assinam o presente em 03(três) vias com as testemunhas.

_____, de _____ de _____
Local/Data

Assinatura do ALIENANTE(S)

Nome:

CPF: _____

Assinatura do ADQUIRENTE/ DEVEDOR

Nome:

CPF: _____

Assinatura, sob carimbo, da
INCORPORADORA

Assinatura, sob carimbo, da CREDORA
FIDUCIÁRIA

Assinatura, sob carimbo, da CONSTRUTORA
E FIADORA

Assinatura da ENTIDADE ORGANIZADORA E
FIADORA

Assinatura, sob carimbo, do AGENTE
EMPREENDEDOR

Testemunhas

Nome: _____

CPF: _____

Nome: _____

CPF: _____

SAC CAIXA: 0800 726 0101 (informações, reclamações, sugestões e elogios)

Para pessoas com deficiência auditiva ou de fala: 0800 726 2492

De Olho na Qualidade (Programas Casa Verde e Amarela e Minha Casa, Minha Vida): 0800 721 6268

Ouvidoria: 0800 725 7474

caixa.gov.br



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial Urbano – Recursos FGTS – Programa Casa Verde e Amarela

Anexo I - Contrato de Financiamento Imobiliário – Proposta, Opção de Seguro e demais condições para vigência do seguro

Cliente:

Nome do(s) DEVEDOR(ES) participantes na composição de renda	CPF	Contrato nº:
---	-----	--------------

Na qualidade de DEVEDOR(ES) do contrato de financiamento supra, declaro(amos) ter:

1) Tomado conhecimento das condições das Apólices Habitacionais oferecidas pelas seguradoras operadas pela CAIXA com informação do Custo Efetivo do Seguro Habitacional - CESH e da possibilidade de contratação de outra apólice de livre escolha com as coberturas mínimas e indispensáveis previstas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, conforme Resolução Bacen 3811/09, nas condições estabelecidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP;

2) Optado pela Apólice (*número*) de emissão da Seguradora (*identificar a seguradora*) processo SUSEP nº (*número do processo*) tendo a CAIXA como estipulante e/ou beneficiária, com o CESH de (*custo*);

3) Ciência que:

a) a cobertura do seguro inicia-se na assinatura deste contrato e rege-se pelas Cláusulas e condições da Apólice, pactuadas pelo(s) DEVEDOR(ES) e aceitas pela CAIXA, em especial as de exclusão de cobertura securitária e forma de recálculo de prêmios de seguro e dos fluxos de pagamentos e recebimentos no cálculo do CESH, conforme estabelecido pelo CNSP.

b) para efeitos de indenização securitária de MIP – Morte e Invalidez Permanente, será(ão) considerado(s) o(s) percentual(is) de participação no pagamento da parcela que consta(m) no quadro resumo do contrato de financiamento supra;

c) não haverá cobertura para riscos de MIP decorrentes e/ou relacionados à doença manifesta em data anterior à assinatura do contrato de financiamento, de conhecimento do segurado e não declarada na proposta do seguro e as decorrentes de eventos resultantes de acidente pessoal, ocorrido em data anterior à da assinatura do contrato.

4) Acessado e lido no site da seguradora contratada a apólice escolhida., concordando com as Condições Gerais, Especiais e Particulares pactuadas e com as obrigações perante a CAIXA, em especial:

a) o valor do prêmio de seguro para cobertura de MIP será determinado com base na faixa etária do(s) DEVEDOR(ES), e proporcional à composição de renda estabelecida no quadro resumo deste contrato, aplicado sobre o saldo devedor, apurado no dia do vencimento do encargo mensal;

b) para enquadramento do(s) DEVEDOR(ES) na respectiva faixa etária será considerada a idade em anos completos, na data de assinatura deste contrato, com mudanças de taxa sempre que a idade do segurado atingir nova faixa;

c) o valor do prêmio de seguro para cobertura dos riscos de DFI, objeto da garantia, será determinado com base no valor de avaliação mencionado no quadro resumo e atualizado nos mesmos parâmetros estabelecidos no contrato de financiamento, não se aplicando para a modalidade Lote Urbanizado.

d) Em caso de sinistro o valor da indenização será aplicado na solução, amortização ou liquidação da dívida, tendo o(s) DEVEDOR(ES) direito ao saldo remanescente, se houver.

e) No sinistro de natureza pessoal (MIP), a quantia paga a título de indenização será destinada à amortização ou liquidação total do saldo devedor, atualizado na forma pactuada neste contrato, observada a proporcionalidade de renda indicada no quadro resumo deste contrato e no caso de



indenização inferior ao saldo devedor, a diferença do débito será de responsabilidade do titular, cônjuge, herdeiros e/ou sucessores.

f) No sinistro de natureza material (DFI), a indenização corresponderá ao montante necessário para recuperar o imóvel financiado, limitado ao valor da importância segurada e, caso a seguradora prefira repor a garantia em seu estado anterior ao sinistro, esta se responsabilizará integralmente pela contratação e acompanhamento das obras, não cabendo à CAIXA qualquer responsabilidade, inclusive de financiar eventual diferença verificada como necessária para que seja devolvida ao imóvel a condição apresentada imediatamente antes do sinistro.

g) Na negativa de cobertura por parte da Seguradora, nos casos de sinistro de natureza pessoal e/ou de natureza material, o(s) DEVEDOR(ES) seu cônjuge, herdeiros e/ou sucessores ficarão responsáveis pelo pagamento dos encargos mensais do financiamento até a quitação da dívida ou pela recomposição da garantia em seu estado anterior ao do sinistro, respectivamente, sob pena de antecipar o vencimento da dívida.

h) É facultado à Seguradora estabelecer prazo de carência limitado a 12 (doze) meses para cobertura de natureza pessoal do referido sinistro, quando houver alteração dos percentuais de composição de renda.

i) A ocorrência de sinistro deverá ser comunicada à CAIXA, por escrito e imediatamente, e se compromete(m) a dar(em) ciência a seus beneficiários logo após a assinatura do contrato da existência do Seguro devendo, ainda o(s) DEVEDOR(ES) e seus beneficiários comunicarem imediatamente à CAIXA por escrito, evento suscetível de agravar o risco coberto, sob pena de perder o direito à indenização se provado que silenciou de má-fé.

5) Conhecimento de que até a liquidação do financiamento, se contrato adimplente, poderá ser solicitada a substituição da Apólice, sujeita à aprovação pela CAIXA e desde que atendidos os requisitos fixados pelo CNSP ou pelo Banco Central do Brasil – BACEN.

6) Declaro(amos), ainda:

- Desconhecer que possuo(imos) qualquer doença ou situação incapacitante que prejudique a contratação (*) do seguro de morte e invalidez permanente.

- Possuir as seguintes doenças ou situações incapacitantes no ato desta contratação (*)



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial Urbano – Recursos FGTS –
Programa Casa Verde e Amarela

(*) Em ambos os casos, declaro(amos), ainda, estar(mos) ciente(s) da perda de direito à indenização securitária no caso de declarações inexatas.

_____, _____ de _____ de _____
Local/Data
Proponentes

Assinaturas dos proponentes

Assinaturas dos proponentes

Testemunhas

Nome: ____
CPF: ____

Nome: ____
CPF: ____

SAC CAIXA: 0800 726 0101 (informações, reclamações, sugestões e elogios)
Para pessoas com deficiência auditiva ou de fala: 0800 726 2492
De Olho na Qualidade (Programas Casa Verde e Amarela e Minha Casa, Minha Vida):
0800 721 6268
Ouvidoria: 0800 725 7474
caixa.gov.br



ANEXO II – Direitos e Deveres do seu Contrato
Cliente: Nome/CPF Contrato: nº

CONHEÇA OS DIREITOS E DEVERES DO SEU CONTRATO

Você sabia que pode perder sua moradia no Programa Casa Verde e Amarela ou o dinheiro pago nas prestações caso deixe de cumprir as cláusulas do contrato que assinou? Por isso, é importante ler com bastante atenção o contrato e conhecer cada direito e dever que você possui.

A GARANTIA DA DÍVIDA É O SEU IMÓVEL

No Programa Casa Verde e Amarela, o seu imóvel é dado como garantia de pagamento ao financiamento feito com a CAIXA. Isso significa que você pode morar na casa com a sua família, durante o tempo em que durar o contrato, mas não pode deixar de pagar as prestações ou descumprir as regras até que o contrato dessa casa termine ou você pague toda a dívida.

VOCÊ PODE PERDER O IMÓVEL ADQUIRIDO NO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

Isso pode acontecer quando você atrasa o pagamento de duas ou mais prestações. Nesse caso, a dívida é cobrada toda de uma vez e você não pode comprar outro imóvel com os descontos e vantagens do Programa Casa Verde e Amarela. Por isso, quando tiver qualquer problema para pagar as prestações, procure a CAIXA imediatamente.

SUA CASA NOVA DEVE POSSUIR COBERTURA SECURITÁRIA

1. Os financiamentos habitacionais do Programa Casa Verde e Amarela, com recursos do FGTS, contam com cobertura securitária contratada pelo(s) devedor(es) prevendo:

- Quitação total ou parcial do saldo devedor do financiamento habitacional em caso de Morte e Invalidez Permanente (MIP) do (s) devedor(es);
- Pagamento de despesas para recuperação de Danos Físicos no Imóvel (DFI);

2. O devedor, seu sucessor ou herdeiro pode solicitar a quitação do imóvel nos seguintes casos:

- Morte do devedor;
- Invalidez permanente que impeça o desempenho de trabalho habitual de forma definitiva, desde que não esteja recebendo auxílio-doença.

Atenção:

- Quando o imóvel é financiado por mais de um devedor (composição da renda), a quitação do saldo devedor do contrato é parcial, de acordo com o percentual pactuado;
- Não há cobertura para os riscos de invalidez permanente decorrente e/ou relacionada à doença manifesta em data anterior à assinatura do contrato de financiamento, de conhecimento do devedor e não declarada na proposta do financiamento ou decorrente de eventos comprovadamente resultantes de acidente pessoal ocorrido em data anterior à data de assinatura do contrato.



Contrato de Aquisição de Imóvel Residencial Urbano – Recursos FGTS – Programa Casa Verde e Amarela

Como acionar a cobertura securitária:

- Em caso de MIP ou DFI, a CAIXA deve ser informada para acionar o pedido de cobertura junto à Seguradora.

ATRASO NO PAGAMENTO DAS PRESTAÇÕES

Caso haja atraso no pagamento das prestações, os valores serão acrescidos de multa de 2% ao mês e de juros de 0,033% por dia de atraso.

REAJUSTE DO CONTRATO

O contrato prevê a correção mensal do saldo devedor pelo mesmo índice de correção monetária das contas vinculadas do FGTS e o recálculo mensal da prestação de amortização.

É importante informar que os reajustes do contrato não dependem do reajuste dos rendimentos do(s) devedor(es).

PROBLEMAS NA CONSTRUÇÃO

É importante esclarecer que os vícios construtivos aparentes ou ocultos, caso sejam comprovados, são de responsabilidade da construtora.

AVISOS FINAIS

Quando tiver dúvidas sobre o seu contrato habitacional procure uma Agência da CAIXA ou ligue no SAC 0800 726 0101 para receber as informações necessárias.

SAC CAIXA: 0800 726 0101 (informações, reclamações, sugestões e elogios)

Para pessoas com deficiência auditiva ou de fala: 0800 726 2492

De Olho na Qualidade (Programas Casa Verde e Amarela e Minha Casa, Minha Vida):

0800 721 6268

Ouvidoria: 0800 725 7474

caixa.gov.br

- iv. Cartilha de uso do Fundo Garantidor da Habitação (FGHab)

FGHab
Fundo Garantidor da Habitação Popular



CAIXA

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular



O que é o Fundo Garantidor da Habitação Popular?

O **FGHab** é um fundo administrado pela Caixa, que garante o pagamento de prestação mensal de financiamento habitacional, em caso de desemprego ou redução temporária da capacidade de pagamento do mutuário e assume o saldo devedor do financiamento em caso de Morte e Invalidez Permanente - MIP e as despesas de recuperação do imóvel relativas a Danos Físicos no Imóvel - DFI.

Para o mutuário, beneficiário do **Programa Minha Casa Minha Vida – Faixas II e III** o FGHab cobre as seguintes situações:

1 – MORTE OU INVALIDEZ PERMANENTE DO MUTUÁRIO - MIP

Essa garantia quita total ou parcialmente o saldo devedor do financiamento habitacional em caso de Morte ou Invalidez Permanente do comprador ou dos compradores;

2 – DANOS FÍSICOS AO IMÓVEL - DFI

No caso de Danos Físicos no Imóvel o FGHab paga as despesas para recuperação do Imóvel, em consequência de incêndio ou explosão, inundação ou alagamento, destelhamento causado por ventos fortes ou granizos e desmoronamento parcial ou total.



MUITA ATENÇÃO:

Essas coberturas são somente para os contratos financiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, com recursos do FGTS.

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular

Com o **PERDA DE RENDA** o FGHab ajuda você a pagar prestações do seu contrato habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida.



O **PERDA DE RENDA** é um empréstimo criado para pagamento das prestações do financiamento habitacional, em caso de desemprego ou de redução da renda familiar

Como ter acesso aos benefícios do FGHab?



No caso de **PERDA OU REDUÇÃO DE RENDA** o cliente deve levar ao banco, onde fez seu financiamento, os documentos que comprovem o desemprego ou a redução da renda familiar:

- carteira de trabalho com anotação de dispensa do emprego;
- termo de rescisão do contrato de trabalho;
- aviso de recebimento de auxílio doença.

As Condições para solicitar o empréstimo, são:

- ter pago pelo menos seis prestações do financiamento e não estar com nenhuma prestação em atraso;
- cada contratação ou renovação de empréstimo de perda de renda garante o pagamento de três prestações consecutivas;
- no ato da contratação do empréstimo e em cada renovação, o cliente deve pagar 5% do valor da primeira prestação de cada conjunto de três prestações;
- o perda de renda poderá ser utilizado pelo prazo máximo de 12, 24 ou 36 meses, a depender da renda declarada na data de assinatura do contrato de financiamento habitacional.

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular



FIQUE ATENTO:

O devedor deve voltar ao banco no último mês do empréstimo para comprovar a capacidade de pagamento e, caso continue sem renda, o empréstimo poderá ser renovado por mais três meses.

As situações para que o mutuário tenha acesso ao **PERDA DE RENDA** são:

EXEMPLO 1

Se você está desempregado e não pode pagar a próxima prestação, supondo que ela seja referente ao mês de fevereiro, você deverá solicitar a cobertura do FGHab para perda de renda antes do término deste mês. Ao contratar a cobertura, o FGHab fará o pagamento das prestações dos meses de fevereiro, março e abril.

EXEMPLO 2

Se o último mês de utilização do empréstimo do FGHab foi junho de 2019 e você voltou a ter renda suficiente para pagar as prestações do financiamento, deve começar a devolver o empréstimo a partir de junho de 2020.

EXEMPLO 3

Se você solicitou o empréstimo por perda de renda a partir de janeiro, deverá pagar 5% do valor da prestação de janeiro no ato da contratação da cobertura. O empréstimo quitará as prestações de janeiro, fevereiro e março. Para renovar e adquirir cobertura para os meses de abril, maio e junho, deverá pagar novamente os 5%, referente ao mês de abril, pois é o primeiro mês do novo conjunto de três prestações de empréstimo.

EXEMPLO 4

Se já terminou de usar o empréstimo do FGHab, você será convocado (após 12 meses) pelo banco para fazer a devolução dos valores emprestados. No banco, será verificado se existe margem na renda familiar para pagar a prestação do financiamento e ainda pagar a devolução do empréstimo. Se o valor da prestação for maior que 30% da renda familiar, o prazo para devolução poderá ser prorrogado por mais doze meses. Por causa da taxa de juros, os valores do empréstimo ficarão maiores a cada nova prorrogação.



ATENÇÃO:

As prestações do empréstimo deverão ser devolvidas ao FGHab com juros. A devolução deve começar 12 meses após o último mês de uso. Caso o cliente ainda não tenha condições de iniciar a devolução, poderá ser feita a prorrogação por mais 12 meses. Em caso de morte do mutuário, sem que ele compareça ao banco para fazer a prorrogação do início do pagamento do empréstimo, a garantia por MIP contemplará apenas o saldo do contrato principal e não quitará o empréstimo PERDA DE RENDA.

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação Popular



No caso de **MORTE OU INVALIDEZ PERMANENTE DO MUTUÁRIO** o cliente/beneficiário deve levar ao banco, onde o financiamento foi feito, para solicitar a liquidação parcial ou total do contrato a seguinte documentação:

- certidão de óbito, no caso de morte;
- carta de invalidez permanente, emitida pelo INSS;
- preencher formulário para a ocorrência;

Nos casos de mutuários não vinculados à Previdência Oficial, apresentar documentação que comprove a invalidez.

Prazos para comunicação do MIP – MORTE OU INVALIDEZ PERMANENTE:

O prazo para o mutuário comunicar ao banco a invalidez permanente é de 1 ano e o beneficiário tem 03 anos para comunicar a morte do mutuário.

ATENÇÃO:

- Quando o imóvel é financiado por mais de uma pessoa (composição da renda) a quitação pode ser apenas parcial;
- Não haverá cobertura pelo FGHab, para o evento de invalidez permanente, se esta for decorrente de doença que o comprador já tinha antes da assinatura do contrato.



No caso de **DANOS FÍSICOS NO IMÓVEL** o cliente deve levar ao banco, onde fez seu financiamento, a seguinte documentação:

- fotos dos danos ocorridos no imóvel;
- orçamentos dos serviços e materiais para a reparação do imóvel;
- preencher o formulário para essa ocorrência.

Prazo para comunicação do DFI – DANOS FÍSICOS AO IMÓVEL:

O prazo para o mutuário comunicar ao banco os danos físicos no imóvel é de 01 ano.

ATENÇÃO:

O cliente poderá recuperar o imóvel para evitar a piora do dano, desde que o valor não ultrapasse R\$ 1.000,00.



MUITA ATENÇÃO: O Cliente perderá a garantia do FGHab, para DFI, caso adquirir uma apólice de seguro concorrente, ou seja, que tenha a mesma cobertura do FGHab.

DÚVIDAS?
LIGUE 0800 726 0101

CAIXA

- v. Artigo 9º da Lei 8.036 de 1990 e alterações posteriores

OBS: As alterações realizadas a cada mudança estão em destaque.

Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências)

Art. 9º - As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal, pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e pelas entidades para esse fim credenciadas pelo Banco Central do Brasil como agentes financeiros, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - garantia real;

II - correção monetária igual à das contas vinculadas;

III - taxa de juros média mínima, por projeto, de 3 (três) por cento ao ano.

IV - prazo máximo de vinte e cinco anos.

Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993. (Define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.)

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal, pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e pelas entidades para esse fim credenciadas pelo Banco Central do Brasil como agentes financeiros, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - garantia real;

II - correção monetária igual à das contas vinculadas;

III - taxa de juros média mínima, por projeto, de 3 (três) por cento ao ano;

IV - prazo máximo de trinta anos

Lei nº 9.467, de 10 de julho de 1997. (Dá nova redação aos arts. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de, 1990 e 2º da Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994.)

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal, pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e pelas entidades para esse fim credenciadas pelo Banco Central do Brasil como agentes financeiros, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - Garantias:

a) hipotecária;

b) caução de Créditos hipotecários próprios, relativos a financiamentos concedidos com recursos do agente financeiro;

c) caução dos créditos hipotecários vinculados aos imóveis objeto de financiamento;

d) hipoteca sobre outros imóveis de propriedade do agente financeiro, desde que livres e desembaraçados de quaisquer ônus;

e) cessão de créditos do agente financeiro, derivados de financiamentos concedidos com recursos próprios, garantidos por penhor ou hipoteca;

f) hipoteca sobre imóvel de propriedade de terceiros;

g) seguro de crédito;

h) garantia real ou vinculação de receitas, inclusive tarifárias, nas aplicações contratadas com pessoa jurídica de direito público ou de direito privado a ela vinculada;

i) aval em nota promissória;

j) fiança pessoal;

l) alienação fiduciária de bens móveis em garantia;

m) fiança bancária;

n) outras, a critério do Conselho Curador do FGTS;

II - correção monetária igual à das contas vinculadas;

III - taxa de juros média mínima, por projeto, de 3 (três) por cento ao ano;

IV - prazo máximo de trinta anos.

Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004 (Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.)

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH,

exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - Garantias:

- a) hipotecária;
 - b) caução de Créditos hipotecários próprios, relativos a financiamentos concedidos com recursos do agente financeiro;
 - c) caução dos créditos hipotecários vinculados aos imóveis objeto de financiamento;
 - d) hipoteca sobre outros imóveis de propriedade do agente financeiro, desde que livres e desembaraçados de quaisquer ônus;
 - e) cessão de créditos do agente financeiro, derivados de financiamentos concedidos com recursos próprios, garantidos por penhor ou hipoteca;
 - f) hipoteca sobre imóvel de propriedade de terceiros;
 - g) seguro de crédito;
 - h) garantia real ou vinculação de receitas, inclusive tarifárias, nas aplicações contratadas com pessoa jurídica de direito público ou de direito privado a ela vinculada;
 - i) aval em nota promissória;
 - j) fiança pessoal;
 - l) alienação fiduciária de bens móveis em garantia;
 - m) fiança bancária;
 - n) outras, a critério do Conselho Curador do FGTS;
- II - correção monetária igual à das contas vinculadas;
- III - taxa de juros média mínima, por projeto, de 3 (três) por cento ao ano;
- IV - prazo máximo de trinta anos

Lei nº 13.778, de 26 de dezembro de 2018. (Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para possibilitar a aplicação de recursos em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS))

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pela Caixa Econômica Federal e pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - Garantias:

- a) hipotecária;
- b) caução de Créditos hipotecários próprios, relativos a financiamentos concedidos com recursos do agente financeiro;
- c) caução dos créditos hipotecários vinculados aos imóveis objeto de financiamento;
- d) hipoteca sobre outros imóveis de propriedade do agente financeiro, desde que livres e desembaraçados de quaisquer ônus;
- e) cessão de créditos do agente financeiro, derivados de financiamentos concedidos com recursos próprios, garantidos por penhor ou hipoteca;
- f) hipoteca sobre imóvel de propriedade de terceiros;
- g) seguro de crédito;
- h) garantia real ou vinculação de receitas, inclusive tarifárias, nas aplicações contratadas com pessoa jurídica de direito público ou de direito privado a ela vinculada;
- i) aval em nota promissória;
- j) fiança pessoal;
- l) alienação fiduciária de bens móveis em garantia;
- m) fiança bancária;

n) consignação de recebíveis, exclusivamente para operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), em percentual máximo a ser definido pelo Ministério da Saúde; e

o) outras, a critério do Conselho Curador do FGTS.

Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019 (Altera a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, e as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.019, de 11 de abril de 1990, e 10.150, de 21 de dezembro de 2000, para instituir a modalidade de

saque-aniversário no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do Fundo, dispor sobre a movimentação das contas do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e sobre a devolução de recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), alterar disposições sobre as dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), e extinguir a cobrança da contribuição de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa.)

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS serão realizadas exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS e em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - Garantias:

- a) hipotecária;
- b) caução de Créditos hipotecários próprios, relativos a financiamentos concedidos com recursos do agente financeiro;
- c) caução dos créditos hipotecários vinculados aos imóveis objeto de financiamento;
- d) hipoteca sobre outros imóveis de propriedade do agente financeiro, desde que livres e desembaraçados de quaisquer ônus;
- e) cessão de créditos do agente financeiro, derivados de financiamentos concedidos com recursos próprios, garantidos por penhor ou hipoteca;
- f) hipoteca sobre imóvel de propriedade de terceiros;
- g) seguro de crédito;
- h) garantia real ou vinculação de receitas, inclusive tarifárias, nas aplicações contratadas com pessoa jurídica de direito público ou de direito privado a ela vinculada;
- i) aval em nota promissória;
- j) fiança pessoal;
- l) alienação fiduciária de bens móveis em garantia;
- m) fiança bancária;
- n) consignação de recebíveis, exclusivamente para operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas, bem como a instituições que atuam no campo para pessoas com deficiência, e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), em percentual máximo a ser definido pelo Ministério da Saúde; e
- o) outras, a critério do Conselho Curador do FGTS.

Fonte: Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993; Lei nº 9.467, de 10 de julho de 1997; Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004; Lei nº 13.778, de 26 de dezembro de 2018; Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019. Elaboração própria.

- vi. Alterações realizadas no artigo 7º da Lei nº 11.977, de 2009, que criou o PMCMV

OBS: As alterações realizadas estão em destaque.

Lei nº 11.977, de 2009:

Art 7º: Em casos de utilização dos recursos da subvenção de que trata o art. 5o em finalidade diversa da definida nesta Lei, ou em desconformidade ao disposto no art. 6o, será exigida a devolução ao erário do valor da subvenção concedida, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à concessão da subvenção, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011:

Art 7º: Em casos de utilização dos recursos de que tratam os incisos I, II e III do art. 2o em finalidade diversa da definida nesta Lei, ou em desconformidade ao disposto nos arts. 6o, 6o-A e 6o-B, será exigida a devolução ao erário do valor da subvenção concedida, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

Redação após Lei nº 13.465, de 2017:

Art. 7o Em casos de utilização dos recursos de que tratam os incisos I, II e III do art. 2o em finalidade diversa da definida nesta Lei, ou em desconformidade ao disposto nos arts. 6o, 6o-A e 6o-B, será exigida a devolução ao erário do valor da subvenção concedida, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

Parágrafo único. Para as operações com recursos de que trata o inciso III do art. 2o desta Lei, fica o Ministério das Cidades autorizado a fixar novas condições de pagamento e prazos para a conclusão das unidades habitacionais contratadas, obedecidos os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - o prazo para conclusão das unidades habitacionais será de até doze meses, contados da entrada em vigor deste parágrafo; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - as instituições e agentes financeiros habilitados deverão declarar a viabilidade de execução das unidades habitacionais contratadas, dentro dos prazos fixados pelo Ministério das Cidades, observado o limite previsto no inciso I deste parágrafo; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - as instituições e agentes financeiros habilitados deverão declarar a viabilidade de execução das unidades habitacionais contratadas, dentro do valor originalmente previsto, sem custos adicionais para a União; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - a aceitação e a adesão pelas instituições e agentes financeiros habilitados às novas condições e prazos fixados serão formalizadas em instrumento próprio a ser regulamentado pelo Ministério das Cidades; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - a liberação de recursos pela União às instituições e agentes financeiros habilitados dependerá da comprovação da correspondente parcela da obra executada, vedadas quaisquer formas de adiantamento; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

VI - o não atendimento das condições e prazos finais fixados pelo Ministério das Cidades ensejará imediata devolução ao erário do valor dos recursos liberados, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos

que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

VII - nos casos de inadimplência pelas instituições e agentes financeiros habilitados das condições e prazos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, fica autorizada a inscrição em dívida ativa da União dos valores previstos no inciso VI deste parágrafo; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

VIII - a definição dos procedimentos a serem adotados nos casos omissos caberá ao Ministério das Cidades. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 7o-A. Os beneficiários de operações do PMCMV, com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, obrigam-se a ocupar os imóveis adquiridos, em até trinta dias, a contar da assinatura do contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia, firmado com o FAR. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Parágrafo único. Descumprido o prazo de que trata o caput deste artigo, fica o FAR automaticamente autorizado a declarar o contrato resolvido e a alienar o imóvel a beneficiário diverso, a ser indicado conforme a Política Nacional de Habitação. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 7o-B. Acarretam o vencimento antecipado da dívida decorrente de contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - a alienação ou cessão, por qualquer meio, dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR antes da quitação de que trata o inciso III do § 5o do art. 6o-A desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - a utilização dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR em finalidade diversa da moradia dos beneficiários da subvenção de que trata o inciso I do art. 2o desta Lei e das respectivas famílias; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - o atraso superior a noventa dias no pagamento das obrigações objeto de contrato firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR, incluindo os encargos contratuais e os encargos legais, inclusive os tributos e as contribuições condominiais que recaírem sobre o imóvel. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 7o-C. Vencida antecipadamente a dívida, o FAR, na condição de credor fiduciário, munido de certidão comprobatória de processo administrativo que ateste a ocorrência de uma das hipóteses previstas no art. 7o-B desta Lei, deverá requerer, ao oficial do registro de imóveis competente, que intime o beneficiário, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, para satisfazer, no prazo previsto no § 1o do art. 26 da Lei no 9.514, de 20 de novembro de 1997, a integralidade da dívida, compreendendo a devolução da subvenção devidamente corrigida nos termos do art. 7o desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1o Decorrido o prazo de que trata o caput deste artigo sem o pagamento da dívida antecipadamente vencida, o contrato será reputado automaticamente resolvido de pleno direito, e o oficial do registro de imóveis competente, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade fiduciária em nome do FAR, respeitada a Lei no 9.514, de 20 de novembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2o Uma vez consolidada a propriedade fiduciária em nome do FAR, proceder-se-á em conformidade com o disposto no § 9o do art. 6o-A desta Lei, e o imóvel deve ser-lhe imediatamente restituído, sob pena de esbulho possessório. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3o O FAR, em regulamento próprio, disporá sobre o processo administrativo de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 4o A intimação de que trata o caput deste artigo poderá ser promovida, por solicitação do oficial do registro de imóveis, do oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la ou do serventuário por eles credenciado, ou pelo correio, com aviso de recebimento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 5o Quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado houver procurado o intimando em seu domicílio ou residência sem o encontrar, deverá, havendo suspeita motivada de ocultação, intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar, aplicando-se subsidiariamente o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 6o Nos condomínios edilícios ou outras espécies de conjuntos imobiliários com controle de acesso, a intimação de que trata este artigo poderá ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 7o Caso não seja efetuada a intimação pessoal ou por hora certa, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado promoverá a intimação do devedor fiduciante por edital, publicado por três dias, pelo menos, em um dos jornais de maior circulação ou em outro de comarca de fácil acesso, se no local não houver imprensa diária, contado o prazo para o pagamento antecipado da dívida da data da última publicação do edital. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Redação após MP nº 996, de 2020:

Art. 7o Em casos de utilização dos recursos de que tratam os incisos I, II e III do art. 2o em finalidade diversa da definida nesta Lei, ou em desconformidade ao disposto nos arts. 6o, 6o-A e 6o-B, será exigida a devolução ao erário do valor da subvenção concedida, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

Parágrafo único. Para as operações com recursos de que trata o inciso III do art. 2º desta Lei, fica o Ministério das Cidades autorizado a fixar novas condições de pagamento e prazos para a conclusão das unidades habitacionais contratadas, obedecidos os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - o prazo para conclusão das unidades habitacionais será de até doze meses, contados da entrada em vigor deste parágrafo; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - as instituições e agentes financeiros habilitados deverão declarar a viabilidade de execução das unidades habitacionais contratadas, dentro dos prazos fixados pelo Ministério das Cidades, observado o limite previsto no inciso I deste parágrafo; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - as instituições e agentes financeiros habilitados deverão declarar a viabilidade de execução das unidades habitacionais contratadas, dentro do valor originalmente previsto, sem custos adicionais para a União; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - a aceitação e a adesão pelas instituições e agentes financeiros habilitados às novas condições e prazos fixados serão formalizadas em instrumento próprio a ser regulamentado pelo Ministério das Cidades; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - a liberação de recursos pela União às instituições e agentes financeiros habilitados dependerá da comprovação da correspondente parcela da obra executada, vedadas quaisquer formas de adiantamento; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

VI - o não atendimento das condições e prazos finais fixados pelo Ministério das Cidades ensejará imediata devolução ao erário do valor dos recursos liberados, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

VII - nos casos de inadimplência pelas instituições e agentes financeiros habilitados das condições e prazos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, fica autorizada a inscrição em dívida ativa da União dos valores previstos no inciso VI deste parágrafo; e (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

VIII - a definição dos procedimentos a serem adotados nos casos omissos caberá ao Ministério das Cidades. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 7º-A. Os beneficiários de operações do PMCMV, com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, obrigam-se a ocupar os imóveis adquiridos, em até trinta dias, a contar da assinatura do contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia, firmado com o FAR. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Parágrafo único. Descumprido o prazo de que trata o caput deste artigo, fica o FAR automaticamente autorizado a declarar o contrato resolvido e a alienar o imóvel a beneficiário diverso, a ser indicado conforme a Política Nacional de Habitação. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 7o-B. Acarretam o vencimento antecipado da dívida decorrente de contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR: (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - a alienação ou cessão, por qualquer meio, dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR antes da quitação de que trata o inciso III do § 5o do art. 6o-A desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - a utilização dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR em finalidade diversa da moradia dos beneficiários da subvenção de que trata o inciso I do art. 2o desta Lei e das respectivas famílias; e Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - o atraso superior a noventa dias no pagamento das obrigações objeto de contrato firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR, incluindo os encargos contratuais e os encargos legais, inclusive os tributos e as contribuições condominiais que recaírem sobre o imóvel. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 7o-C. Vencida antecipadamente a dívida, o FAR, na condição de credor fiduciário, munido de certidão comprobatória de processo administrativo que ateste a ocorrência de uma das hipóteses previstas no art. 7o-B desta Lei, deverá requerer, ao oficial do registro de imóveis competente, que intime o beneficiário, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, para satisfazer, no prazo previsto no § 1o do art. 26 da Lei no 9.514, de 20 de novembro de 1997, a integralidade da dívida, compreendendo a devolução da subvenção devidamente corrigida nos termos do art. 7o desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1o Decorrido o prazo de que trata o caput deste artigo sem o pagamento da dívida antecipadamente vencida, o contrato será reputado automaticamente resolvido de pleno direito, e o oficial do registro de imóveis competente, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade fiduciária em nome do FAR, respeitada a Lei no 9.514, de 20 de novembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2o Uma vez consolidada a propriedade fiduciária em nome do FAR, proceder-se-á em conformidade com o disposto no § 9o do art. 6o-A desta Lei, e o imóvel deve ser-lhe imediatamente restituído, sob pena de esbulho possessório. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 3o O FAR, em regulamento próprio, disporá sobre o processo administrativo de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 4o A intimação de que trata o caput deste artigo poderá ser promovida, por solicitação do oficial do registro de imóveis, do oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la ou do serventuário por eles credenciado, ou pelo correio, com aviso de recebimento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 5o Quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado houver procurado o intimando

em seu domicílio ou residência sem o encontrar, deverá, havendo suspeita motivada de ocultação, intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar, aplicando-se subsidiariamente o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 6º Nos condomínios edifícios ou outras espécies de conjuntos imobiliários com controle de acesso, a intimação de que trata este artigo poderá ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 7º Caso não seja efetuada a intimação pessoal ou por hora certa, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado promoverá a intimação do devedor fiduciante por edital, publicado por três dias, pelo menos, em um dos jornais de maior circulação ou em outro de comarca de fácil acesso, se no local não houver imprensa diária, contado o prazo para o pagamento antecipado da dívida da data da última publicação do edital. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Art. 7º-D Para garantia da posse legítima dos empreendimentos produzidos pelo FAR ou pelo FDS ainda não alienados aos beneficiários finais que venham a sofrer turbação ou esbulho poderão ser empregados atos de defesa ou de desforço diretos, inclusive por meio do auxílio de força policial. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)

§ 1º O auxílio de força policial a que se refere o caput poderá estar previsto no instrumento firmado ou em outro que venha a ser estabelecido entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)

§ 2º Os atos de defesa ou de desforço não poderão ir além do indispensável à manutenção ou restituição da posse e deverão ocorrer no prazo máximo de cinco dias, contado da data de ciência do ato de turbação ou de esbulho. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)

Art. 7º-E O disposto nos art. 7º-A, art. 7º-B e art. 7º-C também se aplicam aos empreendimentos executados com recursos provenientes do FDS. (Incluído pela Medida Provisória nº 996, de 2020)

Fonte: (BRASIL, 2009). Elaboração própria.

- vii. Menções ao PMCMV na Lei nº 9.514 de 1997, que criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)

Artigo 26 A:
<p>Art. 26-A. Os procedimentos de cobrança, purgação de mora e consolidação da propriedade fiduciária relativos às operações de financiamento habitacional, inclusive as operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sujeitam-se às normas especiais estabelecidas neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>§ 1o A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1o do art. 26 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>§ 2o Até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor fiduciante pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas de que trata o inciso II do § 3o do art. 27, hipótese em que convalescerá o contrato de alienação fiduciária. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)</p>
Artigo 27 § 9º:
<p>§ 9o O disposto no § 2o-B deste artigo aplica-se à consolidação da propriedade fiduciária de imóveis do FAR, na forma prevista na Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)</p>
Artigo 30:
<p>Art. 30. É assegurada ao fiduciário, seu cessionário ou sucessores, inclusive o adquirente do imóvel por força do público leilão de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 27, a reintegração na posse do imóvel, que será concedida liminarmente, para desocupação em sessenta dias, desde que comprovada, na forma do disposto no art. 26, a consolidação da propriedade em seu nome.</p> <p>Parágrafo único. Nas operações de financiamento imobiliário, inclusive nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), uma vez averbada a consolidação da propriedade fiduciária, as ações judiciais que tenham por objeto controvérsias sobre as estipulações contratuais ou os requisitos procedimentais de cobrança e leilão, excetuada a exigência de notificação do devedor fiduciante, serão resolvidas em perdas e danos e não obstarão a reintegração de posse de que trata este artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)</p>
Artigo 37-A:
<p>Art. 37-A. O devedor fiduciante pagará ao credor fiduciário, ou a quem vier a sucedê-lo, a título de taxa de ocupação do imóvel, por mês ou fração, valor correspondente a 1% (um por cento) do valor a que se refere o inciso VI ou o parágrafo único do art. 24 desta Lei, computado e exigível desde a data da consolidação da propriedade fiduciária no patrimônio do credor fiduciante até a data em que este, ou seus sucessores, vier a ser imitado na posse do imóvel. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)</p> <p>Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se às operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)</p>

Fonte: (BRASIL, 1997). Elaboração própria.