

## AS GARANTIAS DO FINANCIAMENTO NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

***Adriana Jesus Guilhen***

*UFSCar – Universidade Federal de São Carlos*

*ajguilhen@uol.com.br*

***Carolina Maria Pozzi de Castro***

*UFSCar – Universidade Federal de São Carlos*

*carolmcastro@gmail.com*

### **Introdução**

O objetivo deste artigo é analisar as garantias que asseguram o financiamento habitacional à aquisição da casa própria, sob a perspectiva da solvabilidade das famílias brasileiras. As garantias que asseguram o financiamento de longo prazo são imprescindíveis à aquisição da moradia em face da insuficiência de recursos pela maioria da população de média e baixa renda. Considerando que o direito à moradia não se limita à satisfação individual, favorece a estabilidade socioeconômica e a qualidade de vida encontrando-se dentre os direitos sociais assegurados constitucionalmente, verifica-se que a política pública deve estar direcionada às necessidades habitacionais não atendidas da população.

Na última década, como política anticíclica e facilitadora do acesso à moradia por meio do crédito habitacional adveio o Programa *Minha Casa Minha Vida (PMCMV)*, implementado pelo Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e municípios, além dos agentes privados intervenientes, que reafirmam nas várias fases de sua implementação, a ação estatal como uma política habitacional que busca de assegurar o desenvolvimento socioeconômico, o bem estar social, a inclusão social e o direito à cidade, além de desempenhar enquanto política econômica papel anticíclico.

Desse modo, *questões fundamentais* estão enredadas nesse contexto e focadas nas dimensões social, urbana e habitacional: 1) Considerando as limitações socioeconômicas da população de menor renda, como as políticas públicas habitacionais de atenção social podem possibilitar seu acesso à casa própria?; 2) Para viabilizar a aquisição da casa própria, mediante

o financiamento habitacional, quais as garantias que o asseguram?; e 3) O Fundo Garantidor e a propriedade fiduciária, instrumentos garantidores e estabilizadores do financiamento habitacional no *PMCMV*, tem se apresentado suficientes à sua viabilização?

Assim, o *objetivo principal* deste artigo ao estudar as modalidades de garantias do contrato de financiamento habitacional no *PMCMV*, considera a importância destas para viabilização da aquisição da casa própria para os estratos da população de rendas baixa e média-baixa, historicamente excluídos, e que as mesmas se constituem em instrumentos viabilizadores de um lado da política habitacional na efetivação do direito à moradia e à cidade. Por sua vez, a existência do financiamento público em abundância possibilitou a ampliação do acesso ao mercado imobiliário às demandas das Faixas 2 e 3 (rendimentos de R\$1600,00 a R\$5000,00) ou à esfera pública “privatizada” voltada à Faixa 1 (abaixo de R\$ 1600,00). A natureza do processo de promoção imobiliária historicamente tem exigido as garantias do crédito que atendam aos interesses do complexo financeiro imobiliário, bem como se inserem no desenho institucional e suas ferramentas do sistema financeiro. Em países em que o sistema hipotecário tem sido adotado, estudos mostram a importância das garantias para aumentar a solvabilidade da demanda (UN HABITAT, 2005, p. 64-65). No Brasil, as lacunas de conhecimento a respeito da aplicação e adequação desses instrumentos jurídicos de garantia contratual são decorrentes do curto espaço de tempo de vigência do *PMCMV*, e merecem atenção devido à magnitude dos recursos financeiros aportados e as características da demanda atendida.

Para o desenvolvimento da pesquisa empregou-se a revisão de literatura teórica, as técnicas de documentação indireta que se constituem em pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) para o levantamento de informações e compreensão das questões aventadas. A análise dos resultados esteve voltada a categorizar e identificar as práticas de política públicas, primordialmente da oferta e modalidades das garantias do financiamento habitacional no *PMCMV*.

### **O direito a moradia com o direito à cidade.**

Na busca de melhores condições de vida e trabalho a população rural migrou para as cidades, que se constituem de espaços que agregam e ainda acolhem estes habitantes. Os complexos urbanos são frutos da desconstrução espacial, originada por ações do capital que são responsáveis por suas transformações (Francisco, 2002, p 06-10).

Considerando que o capital tem sua origem na exploração do homem pelo homem, pelo trabalho não pago, é possível afirmar que a organização da cidade viabiliza a acumulação capitalista uma vez que para ela se direciona e nela vive o maior contingente de trabalhadores, e um “exército industrial de reserva”. O êxodo rural fez com que a população urbana brasileira saltasse de 18 milhões em 1950 para mais de 160 milhões de habitantes em 2010, com aumento da taxa de urbanização de 36,2% para 81,35%, conforme informações do Censo (IBGE, 2010).

A concentração da população nas regiões urbanas passou a exigir a ampliação do acesso dos trabalhadores à moradia, o que só é possível através de planejamento de políticas habitacionais, de sistema público que atenda a essa necessidade. O trabalhador assalariado, o autônomo, o micro empreendedor, têm limites para o consumo mercantilizado, muitos dos valores de uso lhes são inacessíveis. Neste diapasão se encontra o restrito mercado da casa própria e, como consequência, a escalada do problema da habitação popular há praticamente um século, já que as “referências às habitações populares eram comuns no discurso oficial dos governantes brasileiros, expressando um conjunto de elementos que proporcionavam uma valorização ideológica que traduzia o pensamento dos segmentos dominantes da sociedade” (Duarte, 2011, p. 02).

Duarte ainda assevera sobre a limitação dos discursos políticos quanto à moradia, à questão sanitária e seus reflexos sociais principalmente para a faixa da sociedade de menor renda, constituindo-se em um problema que atinge segmentos com renda baixa e média na economia capitalista: “Nessa perspectiva, [...] “a segregação em termos habitacionais, constituía-se em uma projeção espacial do processo de estruturação de classes, que iria se aguçar com a inserção da cidade em uma economia de moldes capitalistas” (Rocha, 1995, p. 155) (*Ibid.*, p. 03).

Neste mesmo enfoque, cumpre ressaltar que apesar da Constituição Federal de 1988 prever em seu art. 6º o direito à moradia dentre os direitos sociais, suas consecuições nem sempre são alcançadas.

O alçar da moradia como direito social acresceu o dever estatal de favorecer a aquisição da casa própria. O direito à moradia é direito social tão elementar que o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal prevê a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Verifica-se, pois, que o acesso à casa própria não se limita ao alcance da satisfação de um indivíduo, uma vez que contribui para a estabilidade e o bem-estar social. Neste sentido, Leme (2011) afirma que a política de habitação deve se incorporar aos programas de desenvolvimento urbano integrado, não se restringindo a casa, e incorporar o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir por completo o direito à cidade.

A política habitacional deve ter cunho social, como estratégia não deve se limitar ao combate à pobreza, mas a efetivação do direito à cidade de acordo com Henri Lefebvre se constitui no direito de não exclusão da sociedade urbana, das qualidades e benefícios da vida urbana, em negação a presente segregação socioeconômica presente na sociedade capitalista. “O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 2001, p. 117-118).

Segundo estudo do IPEA (2007, p. 219) sobre políticas sociais, os programas de política habitacional são justificados por diversos fatores como o fato de que a moradia além de ser uma necessidade é um bem transacionável no mercado; que a escolha da moradia não se limita a estrutura física do imóvel, mas a infraestrutura de todo o seu entorno; além do caráter social do direito à habitação, o que justifica o financiamento de um bem privado para determinado segmento da população com tributos pagos por toda a população do país. Esta possibilidade reflete o entendimento daqueles que pagam os tributos de que é socialmente desejável que a população mais pobre tenha acesso à casa própria, objetivo explícito da política nacional de habitação (*Ibid.*, p. 219).

Como já salientado, no Brasil em detrimento de moderno planejamento urbano e abundante arcabouço legal, a prática e o discurso não se coadunam, a cidade real é ocultada, persevera o restrito mercado imobiliário especulativo e a cidade ilegal. Na maioria das cidades, os investimentos acompanham interesses do capital imobiliário e de grupos locais, ao invés de seguirem as diretrizes do plano diretor. “‘O plano-discurso’ cumpre um papel ideológico (Villaça, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos” (Maricato, 2011, p. 124).

A consecução do direito social à moradia, particularmente no que diz respeito à habitação popular, é imprescindível à promoção do bem-estar, pois traz ideia de estabilidade, de construção do patrimônio familiar.

O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, a fim da criação de programas voltados à habitação de interesse social, saneamento básico, transporte e mobilidade, planejamento urbano, regularização fundiária, prevenção de riscos, reabilitação de áreas urbanas e prevenção e mediação de conflitos.

O Ministério das Cidades tem como um de seus escopos a efetivação do direito à moradia e direito à cidade, sob a perspectiva de se tratar de competências que devem ser compartilhadas pelos três entes federativos, a fim de favorecer condições de financiamento habitacional, política de subsídios e garantias, além do direcionamento de recursos para eliminar o déficit habitacional e atender o crescimento vegetativo populacional. Nesta perspectiva pauta-se, principalmente, no Plano Nacional da Habitação e Planos Locais de Habitação, na Política Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), na manutenção e expansão do sistema de economia de mercado (HMP). Ademais, foi ampliada a participação da sociedade civil com o advento do Conselho Nacional das Cidades, instância consultiva e deliberativa sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; além da gestão democrática das cidades, através da disponibilização de meios para adequada capacitação das cidades.

O Ministério das Cidades pauta-se na efetivação das diretrizes gerais da política urbana, previstas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), com destaque para os instrumentos urbanísticos para gestão sustentável do solo urbano, como o Plano Direto (PD), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), instrumentos de controle e avaliação de impactos, instrumentos de combate à especulação imobiliária, urbanização compacta e controle da expansão urbana como, por exemplo, o IPTU progressivo no tempo.

A partir da criação do Ministério das Cidades, o Brasil passou a apresentar um desenho consistente de políticas sociais, como a política habitacional. Isso não acontecia desde o fechamento do BNH (Banco Nacional de Habitação) em 1986. O maior reflexo da existência de uma política habitacional foi o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) realizado ainda no governo Lula. (Leme, 2011).

Neste sentido, o *PMCMV* lançado em 2009 pelo Ministério das Cidades, procura ampliar o acesso à moradia e reduzir o déficit habitacional à despeito de deficiências que portam seus empreendimentos habitacionais, dada a negligência às condições urbana e

ambiental, entre outras, citadas em NOTA PÚBLICA DA REDE CIDADE E MORADIA (2014). Pode-se concluir que ao atender a uma demanda reprimida em uma escala nunca antes vista no Brasil, o programa articula também a manutenção e expansão do sistema de economia de mercado e compõe uma reorganização socioespacial nas cidades voltada aos “novos consumidores” da casa própria. Ambiguamente e limitadamente, o programa promove uma mudança na vida urbana mantendo como forma desigual e contraditória a produção e consumo do espaço urbano, que deixa em um horizonte distante ou mesmo inatingível a renovação preconizada por Lefebvre.

### **Ampliação do acesso à moradia como aquisição da casa própria: o PMCMV**

A aquisição da casa própria é escopo de praticamente toda população, e tem se constituído na consecução do direito à moradia, quando objeto de adequada política habitacional que assegure o bem estar social, o desenvolvimento socioeconômico, a inclusão social e, conseqüentemente, o direito à cidade. Há uma complexidade de questões envolvidas quando se trata da aquisição da casa própria no que diz respeito à finança pessoal, ou seja, a renda familiar, a capacidade de poupança, o prazo do financiamento e o valor da prestação. E, o crédito habitacional cumpre o papel de criar solvabilidade à demanda, tão exigida para a consecução da ampliação do mercado.

A partir do advento do presente século com a estabilização econômica no Brasil até então não observada, houve recuperação e crescimento do mercado imobiliário, o que favoreceu a aquisição da casa própria. Nesse sentido, “a consolidação do processo de estabilização significou, ao mesmo tempo, crescimento econômico, ganhos na renda dos estratos médios e baixos da população e maior concentração da produção imobiliária em grandes empresas” (Castro; Shimbo, 2010, p. 54).

Para que a família possa ter acesso ao crédito para o financiamento habitacional a fim de aquisição da casa própria, é necessária a observância de uma equação que analisa de um lado a capacidade de pagamento que advém da renda familiar necessária para pagamento das prestações, da disponibilidade de poupança e subsídios para o pagamento da entrada do imóvel e, de outro lado, o custo e as condições de crédito que são somados ao preço da habitação. É lógico que essa equação torna-se inviável se o poder aquisitivo da família for baixo em relação ao valor necessário para financiamento, devido aos ínfimos salários, que impedem a poupança necessária ao pagamento da entrada do imóvel, custos operacionais do

contrato de financiamento, além de taxas e tributos para o competente registro no Cartório de Imóveis, a capacidade de pagamento das parcelas, a dificuldade de comprovar renda na hipótese de atividade produtiva informal, a falta de garantias satisfatórias, entre outros obstáculos, inviabilizando a provisão da casa própria.

Verifica-se, pois, haver solvabilidade do tomador do empréstimo desde que as famílias sejam dotadas de capacidade para assumir o compromisso financeiro necessário à aquisição da casa própria, por meio do de financiamento habitacional de longo prazo, sob condições adequadas, uma vez que este não se resume apenas às parcelas do financiamento.

Porém, em regra, a população de baixa renda não tem condições de realizar uma poupança mensal, às vezes, nem mesmo de arcar com o valor imposto pelo mercado imobiliário da prestação do financiamento da casa própria, dependendo de benefícios concedidos por políticas públicas habitacionais, como ocorre no atual *PMCMV*, que concede subsídios à população de baixa renda. Referido programa passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado em janeiro de 2007.

O PAC se constitui num plano de ação de quatro anos, com o propósito de ampliar investimentos em infraestrutura nas áreas prioritárias como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, visando superar os gargalos da economia brasileira e estimular o aumento da produtividade.

O *PMCMV* busca ampliar o número de moradias às famílias de baixa renda na tentativa de combater o déficit habitacional, impulsionar a criação de empregos e renda e o crescimento do setor da construção.

De acordo com o levantamento apresentado pela Secretaria Nacional de Habitação, até o mês de outubro de 2013 o *PMCMV* havia contratado mais de 2 milhões de unidades habitacionais e entregue mais de 1,4 milhão de unidades a famílias de baixa renda, totalizando investimentos de mais de R\$ 192 bilhões (Brasil, 2013).

#### **Programa MCMV - Resultados até outubro/2013**

| Fase                | UH        | Investimento    |
|---------------------|-----------|-----------------|
| PMCMV 1 (2009/2010) | 1.005.128 | R\$ 55 bilhões  |
| PMCMV 2 (2011/2014) | 1.975.049 | R\$ 137 bilhões |
| TOTAL               | 2.980.177 | R\$ 192 bilhões |

Fonte: Brasil, 2013

Com o propósito de atender a população de baixa renda o Programa tem disponibilizado subsídios pecuniários ou redução de juros, considerando a renda mensal familiar e o valor do imóvel, em condições nunca antes vistas no Brasil, consoante disposto no quadro demonstrativo abaixo.

***PMCMV – Concessão de subsídios à população de baixa renda.***

| Faixas | Renda mensal | Subsídio      | Valor do imóvel |
|--------|--------------|---------------|-----------------|
| 1      | R\$ 1.600,00 | 95% \$ imóvel | R\$ 76.000,00   |
| 2      | R\$ 3.275,00 | R\$ 25.000,00 | R\$ 190.000,00  |
| 3      | R\$ 5.000,00 | juros menores | R\$ 190.000,00  |

Fonte: Brasil, 2013

***As modalidades de garantias no financiamento habitacional pelo PMCMV***

O princípio na contratação de um financiamento para obtenção crédito habitacional está em que o devedor demonstre um comprometimento com a obrigação assumida através do fornecimento de garantias reais para a hipótese de insucesso na amortização, por meio do próprio bem, ou de outros ativos que possam servir para a realização do pagamento. Há uma lógica ou técnica de avaliação imobiliária que busca relacionar a segurança do contrato de empréstimo ao valor do bem oferecido como garantia real, que compõe os sistemas hipotecários e fiduciários.

Quanto ao financiamento habitacional, nomeadamente para famílias de menor poder aquisitivo, há dificuldades para o mutuário apresentar condições ou garantias de capacidade creditícia, o que pode inviabilizar o acesso à casa própria, quando necessário o empréstimo financeiro. Neste caso, para disponibilizar acesso a linhas de crédito que dependam do fornecimento de garantias, é necessária a criação de fundos garantidores pelo governo, devido à dificuldade de atração de investidores interessados em transações de alto risco, como o Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab) implementado no *PMCMV*.

Além disto, outra forma de ofertar garantia aos provedores do crédito habitacional é a alienação fiduciária, que junto ao FGHab, faz parte do novo desenho institucional que viabilizou o crescimento da oferta de recursos financeiros para provisão habitacional, quer oriundos do mercado de investimentos, quer dos fundos estatais e paraestatais.

### *Fundo Garantidor de Habitação Popular*

No *PMCMV*, instituído pela Lei nº 11.977, de 7/07/2009, alterada pela MP nº 459, de 25/03/2009, convertida na Lei nº 12.424, de 16/06/2011, há previsão em seu art. 2º, IV, que para sua implementação a União, observada sua disponibilidade orçamentária e financeira, participará do FGHab até o limite de R\$ 2 bilhões. Este, por sua vez, de acordo com o art. 20, terá como finalidades garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, bem como assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel; sendo as condições e os limites das coberturas definidas no Estatuto do FGHab.

Além do aporte do governo, as instituições financeiras que atuam nos contratos de financiamento do *PMCMV*, ou seja, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, fazem contribuições equivalentes a 0,2% do financiamento concedido ao fundo; por sua vez o mutuário contribui com 0,5% do valor da parcela mais um valor variável, de acordo com a idade do beneficiário, consoante art. 11, § 1º e art. 12, do Estatuto do FGHab (Caixa Econômica Federal, 2013).

Na Cartilha disponibilizada pela Caixa Econômica Federal (2011<sup>a</sup>, p. 03-18) há previsão do FGHab às famílias com renda de até R\$ 5.000,00, que prevê cobertura em caso de perda de capacidade de pagamento proporcional à renda familiar, durante todo o período de vigência do contrato. São garantidas 36 prestações para famílias com renda de até R\$ 2.500,00, 24 prestações para famílias com renda de R\$ 2.500,01 a R\$ 4.000,00 e, ainda, 12 prestações para famílias com renda de R\$ 4.000,01 a R\$ 5.000,00. Para ter direito a esse benefício, o imóvel deve fazer parte do *PMCMV*, devem ter sido quitadas pelo menos seis prestações do contrato e deve ser realizado o pagamento de 5% da prestação devida no mês da solicitação.

Para concessão do benefício a solicitação deve ser formalizada através da comprovação do desemprego e/ou da perda de renda, a cada três prestações requeridas, dependendo o deferimento do adimplimento nos meses anteriores. A integração das cotas é realizada pelo mutuário através de 0,5% do valor da prestação de amortização e juros destinada à cobertura de perda de renda/desemprego; 1,50% a 6,64% do valor da prestação de

amortização e juros de acordo com a idade, destinada à cobertura de sinistros de morte e invalidez permanente e danos físicos do imóvel.

De acordo com o Relatório de Gestão do Exercício de 2010, realizado pela Caixa Econômica Federal (2011b, p. 06), o FGHab é um fundo de investimento privado, constituído por prazo indeterminado, que tem por objetivo dar garantia a até 600 mil financiamentos habitacionais realizados por meio do *PMCMV*, para mutuários com renda familiar de até 10 salários mínimos. As garantias incluem os riscos por morte e invalidez permanente, danos físicos no imóvel e perda de renda, consoante previsto no seu Estatuto e em cláusula específica do contrato realizado entre o agente financeiro e o mutuário, conforme previsto na Lei nº 11.977/2009, regulamentada pelo Decreto nº 6.820, de 13 de abril de 2009, que dispõe sobre a composição e as competências do Comitê de Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular – CPFHab e sobre a forma de integralização de cotas no FGHab. Nesta mesma data foi publicada a Portaria nº 160, do Ministério da Fazenda, que transfere para o FGHab participações acionárias e designa membros para comporem o CPFHab, para sua constituição.

Segundo a Caixa Econômica Federal, até 15/07/ 2013, 1.080 milhão de contratos do Programa estavam cobertos pelo FGHab. Desse total houve o pagamento de indenização em 2.015 contratos, número considerado abaixo da expectativa e dentro do percentual de outras carteiras de baixa renda, consoante declaração do diretor de Habitação, Teotônio Resende (Simão, 2013).

Do total de 2.015 contratos em que o fundo foi acionado, 1,8 mil se deve à quitação de contrato por morte ou invalidez permanente do mutuário, trazendo impacto financeiro de R\$ 84,2 milhões. Houve 167 sinistros relacionados à recuperação de imóveis, no importe de R\$ 3,2 milhões e, ainda, para compensar perda de renda dos beneficiários, foram desembolsados R\$ 100 mil, em 48 contratos. Portanto, em pouco mais de quatro anos, o FGHab desembolsou R\$ 87,5 milhões. (*Idem*)

Ademais, a fim de regularizar o FGHab, foi ampliado para 2 milhões o número máximo de contratos mobiliários que por este instrumento podem ser beneficiados, através da Medida Provisória nº 651, de 9/07/ 2014, que trata de incentivos ao mercado de capitais.

**Art. 45.** A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 29. O FGHab concederá garantia para até dois milhões de financiamentos imobiliários exclusivamente no âmbito do *PMCMV*.”

Anteriormente a publicação da medida provisória esse número era limitado a 1,4 milhão de empréstimos (art. 29, Lei nº 11.977/2009), como a quantidade de contratos realizados já tinha superado este limite, com a sua ampliação foi garantida a volta da normalidade dos financiamentos imobiliários.

### *Propriedade fiduciária*

Os financiamentos habitacionais, sejam aqueles que se enquadre no *PMCMV* ou não, também são assegurados pelo instituto da alienação fiduciária de coisa imóvel, consoante previsto na Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel, alterada pelas Leis nº 10.931/2004 e nº 11.481/2007.

Referida norma prevê em seu art. 4º, que nesta modalidade poderão ser empregados recursos provenientes da captação nos mercados financeiros e de valores mobiliários. Destaca-se, ainda, o art. 17, IV, que prevê operações de financiamento imobiliário, garantidas por alienação fiduciária de coisa imóvel.

No caso de constituição da propriedade fiduciária há o desdobramento da posse, onde o fiduciante se constitui no possuidor direto e o fiduciário no possuidor indireto do bem (art. 23). Neste negócio jurídico, tendo o credor fiduciário a propriedade resolúvel de coisa imóvel, na hipótese do fiduciante não cumprir com sua obrigação, ou seja, não quitar as parcelas do financiamento, após três meses de atraso o mesmo deve ser constituído em mora, podendo purgá-la, sob pena de retomada do imóvel, ou seja, consolidação da propriedade do imóvel em nome do fiduciário, observando-se o procedimento previsto no art. 26.

Neste diapasão importante ressaltar que a aplicabilidade desta norma no caso de financiamento habitacional só tem pertinência na hipótese da inadimplência não se enquadrar em nenhuma das situações previstas no FGHab ou se este benefício não for solicitado pelo inadimplente.

Consoante o art. 27, transcorrendo trinta dias, o fiduciário promoverá a alienação do bem por meio de leilão público. No caso do resultado ser idêntico à totalidade da obrigação, é dada quitação ao fiduciante; se o lance oferecido for superior à obrigação, o remanescente lhe deve ser entregue e, se o valor apurado for inferior ao devido, é extinta a dívida.

Esse regime fiduciário, apresentado através de procedimento simplificado de retomada do imóvel no caso de mora injustificada, proporciona maior segurança aos investidores, muito diferente dos longos processos judiciais exigidos para a retomada do imóvel concedido através de outra forma de garantia, como a hipotecária. A segurança estimula o investimento e, conseqüentemente, a concessão do crédito imobiliário. Na visão dos investidores, isso favorece a redução de taxas, encargos e juros, representando a modernização e acessibilidade ao mercado imobiliário brasileiro.

Estas condições perduram ao longo do longo período de amortização, até a quitação integral da dívida com o agente financeiro, o que exige atenção dos mutuários da casa própria. A considerar os casos em que o FGHab foi acionado, pode-se concluir que os mutuários se resguardaram da retomada do imóvel pelos agentes privados, sem podermos inferir neste estudo quais foram as principais estratégias adotadas.

No seu conjunto as garantias estudadas, como estabilizadoras oferecem uma importante sustentação ao sistema de financiamento, que podem se tornar insuficientes frente a grandes mudanças macroeconômicas e outras situações contingentes derivadas das lógicas especulativas do mercado imobiliário e financeiro.

### **Considerações finais**

No Brasil, para permitir que o trabalhador realize o objetivo da aquisição da casa própria, consubstanciando o direito social de moradia previsto na Constituição Federal de 1988 e, por sua vez, o direito à cidade, uma das principais opções é a realização de financiamento habitacional, assegurado por meio de garantias, já que, em regra, suas parcelas comprometem parte considerável da renda familiar, durante até três décadas. Sob esse prisma, denotam-se diversos aspectos positivos das garantias dos contratos de financiamento imobiliário, notadamente o FGHab.

O FGHab constituído no *PMCMV*, que busca atender a população de menor renda, garante o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do SFH, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, bem como assume o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel. Este instrumento garantidor tem atendido, conforme informações

de seu órgão gestor, a Caixa Econômica Federal tem cumprido com seu papel exigido dentro do percentual de outras carteiras de baixa renda.

Na hipótese de não aplicabilidade do FGHab, no caso de inadimplemento injustificado, deve-se recorrer à alienação fiduciária de imóvel prevista no sistema de financiamento habitacional, que constitui a propriedade fiduciária com desdobramento da posse entre fiduciante e fiduciário, permanecendo o credor com a propriedade resolúvel. No caso de mora do fiduciante, por meio de procedimento extrajudicial é consolidada a propriedade do imóvel em nome do fiduciário, que o alienará através de leilão público para recebimento de seu crédito.

Apesar da disponibilização de todas essas condições, é importante salientar que a falta de conhecimento por parte da população, particularmente de menor renda, sobre as diversas espécies de garantias, o procedimento ainda burocrático exigido, a falta de estrutura técnica das instituições financeiras para atender a crescente demanda por muitas vezes têm dificultado o acesso à casa própria, e o direito à moradia de muitos trabalhadores.

No contexto analisado, as garantias no financiamento habitacional, o arcabouço legal existente e a simplificação do procedimento de satisfação de direito são viabilizadoras de segurança ao sistema financeiro, estimula o investimento no mercado imobiliário legal, a concessão de crédito imobiliário e, principalmente, favorece a ampliação do acesso à moradia.

### **Referências Bibliográficas**

BRASIL. (1964) **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. 1964.

\_\_\_\_\_. (1966) **Decreto nº 73, de 21 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Brasília, 1966.

\_\_\_\_\_. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. (1997) **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. (2001) **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. (2003) **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. (2004) **Lei nº 10.931, de 02 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. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. (2007) **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. (2009) **Decreto nº 6.820, de 13 de abril de 2009**. Dispõe sobre a composição e as competências do Comitê de Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular - CPFGHab e sobre a forma de integralização de cotas no Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. (2009) **Portaria nº 160, de 13 de abril de 2009**. Ministério de Estado da Fazenda. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. (2009) **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa *Minha Casa, Minha Vida* – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. (2011) **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa *Minha Casa Minha Vida* e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. (2013) **Resultados e Desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida**. Secretária Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/seminarios-e-outros-eventos/05-11-2013-seminario-cidadania-e-desenvolvimento-urbano-analise-das-acoes-urbanas-governamentais-no-norte-e-nordeste/resultados-e-desafios-do-programa-minha-casa-minha-vida/view> [22 de setembro de 2014].

\_\_\_\_\_. (2014) **Medida Provisória nº 651, de 9 de julho de 2014**. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sob a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros; sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros; sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências. Brasília, 2014.

CAIXA Econômica Federal. (2011a) **Cartilha Completa: Minha Casa Minha Vida**. Brasília. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/CARTILHA\\_COMPLETA.PDF](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/mcmv/CARTILHA_COMPLETA.PDF) [16 de novembro de 2012].

\_\_\_\_\_. (2011b) **Fundo Garantidor da Habitação Popular. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2010**. Brasília. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/caixa/processos\\_contas\\_anuais/RG\\_FGHab\\_2010.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/processos_contas_anuais/RG_FGHab_2010.pdf) [16 de novembro de 2012].

\_\_\_\_\_. (2013) **Estatuto do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab**. Versão aprovada pela Assembleia de Cotistas realizada em 03.10.201. Brasília. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/fghab/fghab/Estatuto\\_FGHab\\_aprovado\\_em\\_03\\_10\\_2013.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/fghab/fghab/Estatuto_FGHab_aprovado_em_03_10_2013.pdf) [20 de outubro de 2014].

CAROLLO, J. R. (2012) Existe uma melhor configuração para o financiamento imobiliário no Brasil? **12ª Conferência Internacional da LARES Centro Brasileiro Britânico**. São Paulo - Brasil 19, 20 e 21 de setembro. Disponível em: <http://www.lares.org.br/2012/images/651-891-1-RV.pdf> [16 de novembro de 2012].

CASTRO, C. M. P. (2000) **A explosão do autofinanciamento na produção de moradias em São Paulo nos anos 90**. Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP, como requisito parcial para obtenção do título de doutorado.

CASTRO, C. M. P. e SILVA, H. M. B. (1997) **A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo**. São Paulo: LabHab/Fauusp.

CASTRO, C. M. P. e SHIMBO, L. Z. (2010) Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: A ampliação do mercado habitacional. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**. V. 12, N. 2 / Novembro.

DUARTE, M. P. L. (2011) Estado e habitação popular: o ideário da casa própria na Era Vargas. **XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais**. Universidade Federal da Bahia (UFBA), Campus de Olinda. Disponível em: [http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1306457656\\_ARQUIVO\\_EstadoeHabitacaoPopular.OIdeariodaCasaPropriaEraVargas.pdf](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1306457656_ARQUIVO_EstadoeHabitacaoPopular.OIdeariodaCasaPropriaEraVargas.pdf) [16 de novembro de 2012].

FRANCISCO, J. (2002) **Desconstrução e Conhecimento Espacial**. UFSCar/DECiv, mimeo.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010) **Censo Demográfico.1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**. Brasília. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00> [16 de novembro de 2012].

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2007) **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. nº 14. Brasília. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicassociais/bps14completo.pdf> [16 de novembro de 2012].

LEFEBVRE, H. (2001) **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Centauro.

LEME, R. C. (2011) Política Nacional de Habitação e o Mercado Imobiliário Brasileiro. **XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Ciência e Utopia**. Belo Horizonte. Disponível em: <http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arg/trabalhos/a50523916b05aa50712a92f619ba78aa.pdf> [16 de novembro de 2012].

MARICATO, E. (2011) As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

**NOTA PÚBLICA DA REDE CIDADE E MORADIA** (2014). Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado. Assinado pela Rede Cidade e Moradia. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/nota.pdf> [10 de novembro de 2014].

SIMÃO, E. (2013) Fundo indeniza R\$ 87,5 mi no Minha Casa, Minha Vida. **Valor Econômico**. 14/08/2013. Brasília. Disponível em: <http://www.valor.com.br/financas/3232216/fundo-indenizar-875-mi-no-minha-casa-minha-vida> [20 de outubro de 2014].

VEIT, L. H. (2012) **Crédito imobiliário: uma análise do modelo brasileiro em comparação com os modelos internacionais**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Porto Alegre. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/54515> [12 de novembro de 2012].

UN HABITAT. (2005) **Financing urban shelter**. Global Report on Human Settlements 2005. Londres: Earthscan, UN-HABITAT, 2005.