

Alienação fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida

Fiduciary Alienation in the Minha Casa Minha Vida Program

Alienación fiduciaria en el Programa Mi Casa Mi Vida

José Alexandre Berto de Almada* ;

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Mossoró, Rio Grande do Norte, Brasil

* Autor correspondente: josealmada@uern.br

Resumo: O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, visa ampliar o acesso à moradia no Brasil, mas opera sob um modelo de financeirização que submete os beneficiários a contratos regidos pela alienação fiduciária, conforme a Lei nº 9.514/1997. Este estudo analisa os impactos desse mecanismo, especialmente no contexto da inadimplência, leilões extrajudiciais e sua influência na dinâmica urbana brasileira. A pesquisa baseia-se em análise documental de normativas e contratos, em levantamento de dados oficiais obtidos via Lei de Acesso à Informação e mapeamento da espacialização dos imóveis retomados entre 2019 e 2023. Os resultados revelam que a maioria dos leilões extrajudiciais envolve financiamentos das faixas 2 do PMCMV, com 79,9% para o período observado e maior incidência nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Embora o PMCMV tenha contribuído para a expansão do crédito imobiliário, seu modelo de financiamento expõe os mutuários a uma estrutura contratual assimétrica, favorecendo credores e permitindo a apropriação de subsídios habitacionais por investidores individuais, que adquirem imóveis em leilão por valores abaixo do mercado. Assim, a alienação fiduciária, ao invés de assegurar estabilidade habitacional, amplia a vulnerabilidade dos beneficiários e reforça um processo de acumulação por espoliação, comprometendo o direito à moradia.

Palavras-chave: Alienação Fiduciária; PMCMV; Brasil; Geografia Urbana.

Abstract: Minha Casa Minha Vida Program, created in 2009, aims to expand access to housing in Brazil but it operates under a financialization model that subjects beneficiaries to contracts governed by fiduciary alienation, as established by Law number 9.514/1997. This study analyzes the impacts of this mechanism, particularly in the context of default, extrajudicial auctions, and its influence on Brazilian urban dynamics. The research is based on a documentary analysis of regulations and contracts, official data obtained through the Freedom of Information Act, and the land mapping of repossessed properties between 2019 and 2023. The results reveal that most extrajudicial auctions involve financing in PMCMV's income stage 2 (Program), accounting for 79.9% during the observed period, with the highest incidence in the states of São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, and Rio Grande do Sul. Although the PMCMV has contributed to the expansion

Recebido: 17 de março, 2025.

Aceito: 11 de julho, 2025.

Publicado: 25 de setembro, 2025.

of real estate credit, its financing model exposes borrowers to an asymmetrical contractual structure, favoring creditors and allowing the appropriation of housing subsidies by individual investors, who acquire auctioned properties at below-market prices. Thus, instead of ensuring housing stability, fiduciary alienation increases beneficiaries' vulnerability and reinforces a process of accumulation by dispossession, this undermine the right to housing.

Keywords: Fiduciary Alienation; PMCMV; Brazil; Urban Geography.

Resumen: El programa Mi Casa Mi Vida, creado en 2009, tiene como objetivo ampliar el acceso a la vivienda en Brasil, pero opera bajo un modelo de financiación que somete a los beneficiarios a contratos regidos por la alienación fiduciaria, conforme a la Ley n.º 9.514/1997. Este estudio analiza los impactos de este mecanismo, sobre todo en el contexto del incumplimiento, de las subastas extrajudiciales y su influencia en la dinámica urbana brasileña. La investigación se basa en análisis documental de normativas y contratos y en el levantamiento de datos oficiales obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información y mapeo de la espacialización de los inmuebles recuperados entre 2019 y 2023. Los resultados revelan que la mayoría de las subastas extrajudiciales involucran financiamientos de las bandas 2 del PMCMV, con 79,9% en el período observado, con mayor incidencia en los estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul. Aunque el PMCMV ha contribuido para la expansión del crédito inmobiliario, su modelo de financiamiento expone a los prestatarios a una estructura contractual asimétrica, favoreciendo a los acreedores y permitiendo la apropiación de subsidios habitacionales por parte de inversionistas individuales, que adquieren inmuebles en subastas por valores inferiores al de mercado. Así, la alienación fiduciaria, en lugar de asegurar la estabilidad habitacional, amplía la vulnerabilidad de los beneficiarios y refuerza un proceso de acumulación por despojo, comprometiendo el derecho a la vivienda.

Palabras clave: Alienación Fiduciaria; PMCMV; Brasil; Geografía Urbana.

Introdução

A crise do *subprime* de 2008 evidenciou a interconexão entre o setor financeiro e os processos de produção e consumo de moradia e espaço urbano. Originada nos Estados Unidos, essa crise se espalhou globalmente, impactando especialmente os países ocidentais e resultando em despejos em massa, abandono de imóveis e um crescente endividamento das famílias. Esses efeitos demonstraram que a financeirização da habitação não era apenas uma bolha conjuntural, mas uma característica estrutural do capitalismo contemporâneo (Mellazo, 2019).

Como consequência, a economia mundial enfrentou mudanças significativas, incluindo o colapso de grandes bancos de investimento e o enfraquecimento de credores hipotecários em diversas partes do mundo (Harvey, 2010).

No Brasil, para mitigar os impactos da crise e fomentar a indústria da construção civil, o governo implementou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Essa política habitacional, vigente até 2020 e retomada em 2023, no terceiro mandato de Lula, foi concebida para ampliar o acesso à moradia por meio de crédito subsidiado, contando com a participação do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, municípios e agentes privados (Guilhen; Castros, 2017). O programa segmenta os beneficiários em quatro faixas de renda, sendo a faixa 1 destinada às famílias de menor renda e a faixa 3 àsquelas com rendimentos mais elevados.

Embora o PMCMV seja frequentemente apresentado pelo Estado como a “[...] principal política de atendimento às necessidades habitacionais, especialmente para o público de menor renda”, com foco “[...] na redução do déficit habitacional, por meio de incremento no estoque de moradia” (CMAP, 2022, p.14), de modo que sua estrutura de financiamento gera impactos que vão além da simples oferta de moradia. Os beneficiários, pois, ao acessarem um imóvel subsidiado, tornam-se mutuários de contratos submetidos às regras da Lei nº 9.514/97, que prevê o mecanismo jurídico da alienação fiduciária como garantia de solvência do financiamento imobiliário.

Dessa forma, a aquisição de um imóvel pelo PMCMV não representa apenas um benefício concedido pelo Estado, mas sim a inserção da camada mais pobre da população na economia financeirizada globalizada, fortalecendo a atuação de incorporadoras e construtoras, que lucram com a produção em larga escala de habitação popular em áreas urbanas periféricas.

O Sistema de Financiamento Imobiliário, estruturado pela Lei nº 9.514/1997, introduziu a alienação fiduciária de coisa imóvel como garantia para

os financiamentos, estabelecendo, pois, uma relação de posse dual: enquanto o credor fiduciário mantém a propriedade resolúvel, o mutuário usufrui do imóvel sob condição de adimplência. Caso ocorra inadimplência, o credor pode consolidar a propriedade e leiloar o imóvel extrajudicialmente, conforme previsto em lei (Chalhub, 2012).

Com base nesse contexto, este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa de pós-doutorado, que investigou a execução da alienação fiduciária dos imóveis financiados pelo PMCMV e pelo Programa Casa Verde Amarela (PCVA), no Brasil, entre 2019 e 2023, tendo como objetivo principal analisar o impacto da alienação fiduciária no PMCMV, demonstrando como os mecanismos de financiamento habitacional influenciam a dinâmica urbana e afetam os mutuários, especialmente em situações de inadimplência e de leilões extrajudiciais.

Para tanto, o presente artigo está dividido em duas partes. A primeira aborda a Alienação Fiduciária no PCMCV, a partir dos instrumentos normativos que regem o contrato firmado entre as partes – fiduciantes e fiduciários –, levando em consideração a Lei nº 9.514/97 e os modelos contratuais da CEF. A segunda parte, por sua vez, se detém na espacialização do cenário brasileiro da alienação fiduciária no PMCMV, a partir dos dados oficiais do programa disponíveis no Sistema de Habitação (Brasil, 2023), no Orçamento de Subsídios da União (Brasil, 2023d) e no Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida (CMAP, 2020), além de informações específicas sobre a execução da alienação fiduciária, obtidas da CEF via Lei de Acesso à Informação.

A Alienação Fiduciária no Programa Minha Casa Minha Vida

A aquisição de imóveis subsidiados, muitas vezes, é percebida como uma opção mais vantajosa em comparação ao aluguel, destacando-se, ainda, mais pelo apelo emocional de realizar o sonho da casa própria. Mesmo quando localizadas em áreas periféricas e distantes dos centros urbanos, essa percepção

persiste, impulsionada pelo fato de que a conquista da casa própria é um objetivo compartilhado por 87% dos brasileiros¹ (Cultura, 2022).

No entanto, os mutuários² de uma unidade habitacional financiada pelo PMCMV ou PCVA não são proprietários plenos do imóvel financiado. Isso ocorre porque os contratos celebrados operam sob o regime da alienação fiduciária de coisa imóvel. Assim, um atraso no pagamento de trinta dias, independentemente do tempo de adimplência, revela aos beneficiários o peso de ser um mutuário de um contrato habitacional com duração de trinta anos, pois, no tempo de sua vigência, o imóvel jamais será efetivamente seu, mas sim do agente fiduciário. Os beneficiários apenas usufruem do direito de uso do imóvel mediante o pagamento mensal do financiamento, sob o risco constante de perderem o seu imóvel quando deflagrada a mora.

Nesta relação contratual, o beneficiário, ao aderir ao PMCMV, torna-se juridicamente o fiduciante, enquanto a parte que concede o empréstimo é o fiduciário. O imóvel financiado passa a apresentar um caráter de propriedade dual: ao fiduciário cabe o direito de propriedade resolúvel, e ao fiduciante o direito real de aquisição, porém sob condição suspensiva, caso seja deflagrada a mora no contrato (Chalhub, 2012).

No PMCMV, todos os considerados beneficiários são fiduciantes; contudo, os fiduciários podem variar de acordo com faixa do programa. Para a Faixa 1, o agente fiduciário pode ser o FAR ou FDS, a depender da origem do recurso utilizado para subsidiar a construção unidade habitacional. Em último caso, o agente fiduciário é a União.

Para as faixas 1, 5, 2 e 3, o agente fiduciário é a instituição financeira que concedeu o financiamento ao mutuário do programa. Entre 2009 e 2022, vinte e

¹ De acordo com pesquisa realizada pelo Censo de Moradia Quinto Andar, em colaboração com o Instituto Datafolha.

² Em contratos celebrados com a Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel como garantia, que são regidos pela Lei nº 9.514/97. Em dados obtidos pela CEF, há registros de imóveis financiados desde o início do PMCMV, em 2009, os quais foram retomados pelo banco em função da execução da garantia fiduciária.

oito instituições financeiras atuaram como agentes fiduciários nos PMCMV e PCVA. Dentre elas, duas foram contratadas, mas não tiveram as unidades habitacionais entregues: o Banco Morada S.A, que teve sua autofalência decretada, em liquidação extrajudicial (Processo: 0318527-31.2014.8.19.0001); e o banco estatal de economia mista Banco de Brasília S.A (BRB), que permanece em atividade.

Entre esses bancos, a CEF é a principal instituição financeira, detendo 89,3% dos contratos, com 6.605.363 unidades habitacionais entregues entre 2009 e 2022 (BRASIL, 2023). Na segunda posição, aparece o Banco do Brasil, com 6,9% dos contratos, enquanto cerca de 2,3% não possuem instituição financeira informada. Os demais vinte seis bancos que atuaram no programa ficam abaixo de 0,2% dos contratos, e o pior resultado é do Banco Rodobens S.A, que detém apenas 0,001% dos contratos, com apenas 91 unidades habitacionais entregues (BRASIL, 2023).

Sobre o processo de cobrança dos contratos inadimplentes, o caput do art. 26-A da lei n.º 9.154/97 destaca que

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. (BRASIL, 2023c, p.6).

O inciso 1º deste artigo especifica que “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” (BRASIL, 2023c, p.7), cujo inciso 1º citado informa que

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, o fiduciante, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído, será intimado, a requerimento do fiduciário, pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de quinze dias, a prestação vencida e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionais, as penalidades e os demais encargos contratuais, os encargos legais, inclusive tributos, as contribuições condominiais imputáveis ao imóvel, além das despesas de cobrança e de intimação. (BRASIL, 2023c, p.5-6).

Nesse entendimento do prazo para purgar a mora, o inciso 2º do Art. 26 destaca que “§ 2º O contrato definirá o prazo de carência após o qual será expedida a intimação” (BRASIL, 2023c, p.6, nosso grifo). Sendo assim, o contrato firmado entre o mutuário – doravante compreendido como fiduciante – e a instituição financeira – doravante compreendida como fiduciária – definirá os prazos e condições da constituição da mora, a partir da qual se iniciará o procedimento de execução da garantia da alienação fiduciária de coisa imóvel.

Conforme destaca a Tabela 3, a CEF é o principal agente financiador dos PMCMV e PCVA. Diante disso, foram analisados os modelos contratuais disponibilizados pela instituição em seu sítio oficial, uma vez que esses representam a principal ocorrência de cláusulas contratuais nos programas habitacionais.

A CEF possui oito modelos de contratos habitacionais aplicados ao PMCMV e disponibilizados em seu site, os quais regulam a movimentação imobiliária entre o proprietário inicial – seja do imóvel construído ou terreno para construção, que pode ser vendido, cedido, doado ou de propriedade do FAR e FDS –; o adquirente, compreendido como devedor, beneficiário ou donatário; e, por fim, o agente fiduciário, que pode ser a CEF ou os FAR e FDS.

Os modelos de contrato variam de acordo com o proprietário inicial do terreno ou do imóvel construído, de modo que o adquirente pode ser identificado no contrato sob as seguintes denominações: a) devedor, quando relacionado aos imóveis pertencentes ao PMCMV-E³, em que o agente fiduciário

³ PMCMV-E “[...] tem como diretriz o apoio à produção social da moradia a famílias de baixa renda organizadas por meio de entidades privadas sem fins lucrativos em áreas urbanas. As entidades são

pode ser o FDS ou FAR; b) beneficiário/donatário, quando o imóvel é proveniente de doação, cujo proprietário inicial é o FAR e, nesse caso, não há agente fiduciário, pois o imóvel não é alienado; e c) comprador/devedor-fiduciante, referente aos financiamentos feitos nos Faixa 1,5, 2 e 3, em que o adquirente é concebido como comprador/devedor-fiduciante e a CEF é o agente fiduciário.

Nesses contratos, em que há a figura do agente fiduciário, o contrato entra na condição de mora, quando ocorre o vencimento antecipado da dívida. Nos contratos analisados, verifica-se três modelos específicos: Contrato 1 –em que o agente fiduciário é o FDS; Contrato 2 –em que o agente fiduciário é o FAR; e Contrato 3 – em que o agente fiduciário é a CEF.

Esses contratos possuem características semelhantes entre si, com destaque para: atraso a partir de 30 dias; transferência ou cessão a terceiros; falta de manutenção do imóvel; informação ou declaração falsa; descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou no contrato; e propositura de ação contra o(s) devedor(es) que ameace ou afete o imóvel.

Apesar das semelhanças, cada contrato possui especificidades, com destaque para as seguintes:

- Outra destinação ao imóvel que não para sua residência:** O Contrato 1 e o Contrato 2 mencionam a proibição de dar ao imóvel outra destinação que não seja a residencial, enquanto o Contrato 3 não faz essa menção.
- Constituição de outro ônus real:** O Contrato 1 menciona a constituição de outro ônus real como motivo para o vencimento antecipado, enquanto os Contrato 2 e 3 não mencionam essa condição. Isso significa que o Contrato 1 é mais rigoroso em relação à imposição de ônus adicionais sobre o imóvel.
- Ação judicial proposta com objetivo de cobrança de taxas e/ou tributos sobre imóvel inadimplente:** Essa condição é específica do Contrato 2 e não consta nos demais contratos. Indica que a instituição financeira pode exigir o

um agente importante na produção social do espaço urbano de nossas cidades" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2023, s/p.)

vencimento antecipado, caso seja ajuizada ação para cobrar taxas ou tributos atrasados relacionados ao imóvel.

4. **Não registro das cláusulas específicas após 30 dias da assinatura:** Somente o Contrato 1 menciona o não registro das cláusulas específicas após 30 dias como motivo para o vencimento antecipado.
5. **Incidência de ato de constrição judicial ou decretação de medida judicial/administrativa que afete a garantia:** O Contrato 3 menciona a incidência de ato de constrição judicial ou decretação de medida judicial/administrativa que afete a garantia como motivo para o vencimento antecipado, enquanto os demais contratos não fazem essa menção. Isso se refere à possibilidade de intervenção judicial que poderia prejudicar a garantia do financiamento.

Sendo os contratos habitacionais do PMCMV regidos pela Lei nº. 9.514/97, ao se tornar um beneficiário do programa habitacional, o cidadão também assume o papel de devedor. Inicialmente, isso é facilitado para as camadas de menor renda e para a classe trabalhadora, graças ao subsídio público, o que torna a assinatura dos contratos de financiamento imobiliário mais acessível.

No entanto, as condições de manutenção do contrato de financiamento não são tão acessíveis quanto as de obtenção inicial, devido às diversas cláusulas de vencimento antecipado da dívida e à rápida execução da garantia fiduciária de coisa imóvel. Isso resulta em uma proteção rigorosa dos interesses do credor fiduciário, representado principalmente pela CEF, em detrimento do fiduciante. Este último enfrenta ônus significativos, correndo o risco de ter seu imóvel leiloado em decorrência de instabilidades financeiras ao longo dos trinta anos ou mais de contrato.

O Cenário Brasileiro da Alienação fiduciária no Programa minha casa minha vida

A disparidade de proteção e interesses entre as partes envolvidas nos contratos de financiamento imobiliário regido pelo PMCMV, conforme destaca Oliveira (2021), possui um potencial preocupante de despejos dos mutuários, uma vez que

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, 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. (Oliveira, 2021, p. 187-188).

Com o objetivo de conhecer em que situação se encontram os contratos do PMCMV realizados junto à CEF, em relação à execução da garantia de alienação fiduciária do PMCMV, em 20 de setembro de 2023, foi realizado o pedido de acesso à informação, baseado na Lei nº 12.527/11 e no Decreto nº 7.724/12, junto à CEF, sob o número 18840.002222/2023-35.

Em cumprimento à Lei nº 12.527/11, a CEF forneceu as respostas em 11 de outubro de 2023, informando que, até o momento da resposta, nenhum imóvel referente à Faixa 1 foi a leilão extrajudicial, e que no PCVA não houve contratações que utilizaram o FAR.

Apesar de nenhum contrato imobiliário referente à Faixa 1 do PMCMV ter passado por uma execução de garantia de alienação fiduciária, e consequente leilão extrajudicial, verifica-se, conforme aponta Oliveira (2021, p.181), que

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.

Nesse sentido, verifica-se que, até dezembro de 2023, não há interesse da CEF, que é a administradora do FAR e FDS, em executar a alienação fiduciária dos imóveis inadimplentes, o que, contudo, não ocorre os imóveis das demais faixas. No pedido de acesso à informação, foram solicitados à CEF dados referentes ao período de 2009 a 2013, mas a instituição financeira informou que, em detrimento do Art. 178 da Lei Nº. 10.406/02, que institui o Código Civil, o período informado é de quatro anos, fornecendo dados apenas entre 2019 e setembro de 2023.

Segundo a CEF (2023), ao longo desse período, 104.006 imóveis financiados tiveram suas garantias de alienação fiduciária de coisa imóvel executadas, indo a leilão extrajudicial, dos quais 36.875 eram imóveis financiados no âmbito dos PMCMV e PCVA. Do total de imóveis, 93.394 chegaram a ser submetidos ao segundo leilão, sendo 33.096 do programa habitacional. Ao final da movimentação entre o primeiro e o segundo leilões, 65.296 imóveis foram vendidos, sendo 22.093 do programa habitacional.

A Tabela 1 detalha os imóveis financiados pela CEF que formam a primeiro leilão, no período de 2019 a setembro de 2023, com subclassificação para os imóveis das faixas do PMCMV e dos grupos do PCVA.

Tabela 1 - Imóveis Financiados pela Caixa Econômica Federal com Execução de Alienação Fiduciária - 1º Leilão – 2019-2023*

Tipo de Imóvel		2019	2020	2021	2022	2023*	Total
	Faixa 1,5	11	1	5	379	1.478	1.874
PMCMV	Faixa 2	9.008	1.961	947	4.590	12.865	29.371
	Faixa 3	1.375	355	168	708	2.000	4.606
	Grupo 1	-	-	-	42	227	269
PCVA	Grupo 2	-	-	1	127	545	673
	Grupo 3	-	-	-	15	67	82
	Outros	21.574	5.860	2.479	9.724	27.494	67.131
	Total	31.968	8.177	3.600	15.585	44.676	104.006

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de CEF (2023).

* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

Ao destacar apenas os dados referentes ao PMCMV e PCVA, verifica-se que a maioria dos imóveis leiloados extrajudicialmente entre 2019 e setembro de 2023 pertencem à Faixa 2 do PMCMV, com 79,7% dos contratos, seguida da Faixa 3, com 12,5%. Apesar de ter sido iniciado em 2020, o PCVA já possuí imóveis leiloadas extrajudicialmente, sendo o Grupo 2 o que apresenta os maiores resultados, com 1,8% dos casos.

A Tabela 2 apresenta a discriminação destes dados por programa habitacional, além de destacar o ano em que o contrato dos imóveis leiloados foi assinado.

Tabela 2 - Imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde Amarela Financiados pela Caixa Econômica Federal com Execução de Alienação Fiduciária por ano de assinatura de contrato – 2019-2023*

Ano	PMCMV			PCVA			Total	%
	F.1,5	F.2	F.3	G.1	G. 2	G. 3		
2009	-	371	68	-	-	-	439	1,2
2010	-	1.281	102	-	-	-	1383	3,8
2011	-	2.281	199	-	-	-	2480	6,7
2012	-	3.182	297	-	-	-	3479	9,4
2013	-	3.430	475	-	-	-	3905	10,6
2014	-	3.308	668	-	-	-	3976	10,8
2015	-	3.619	792	-	-	-	4411	12,0
2016	3	3.719	862	-	-	-	4584	12,4
2017	470	3.326	558	-	-	-	4354	11,8
2018	891	2.096	278	-	-	-	3265	8,9
2019	318	1.807	220	-	-	-	2345	6,4
2020	168	951	87	141	305	35	1687	4,6
2021	24	-	-	122	337	37	520	1,4
2022	-	-	-	6	31	10	47	0,1
Total	1.874	29.371	4.606	269	673	82	36.875	100,0
%	5,1	79,7	12,5	0,7	1,8	0,2	100,0	-

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de CEF (2023).

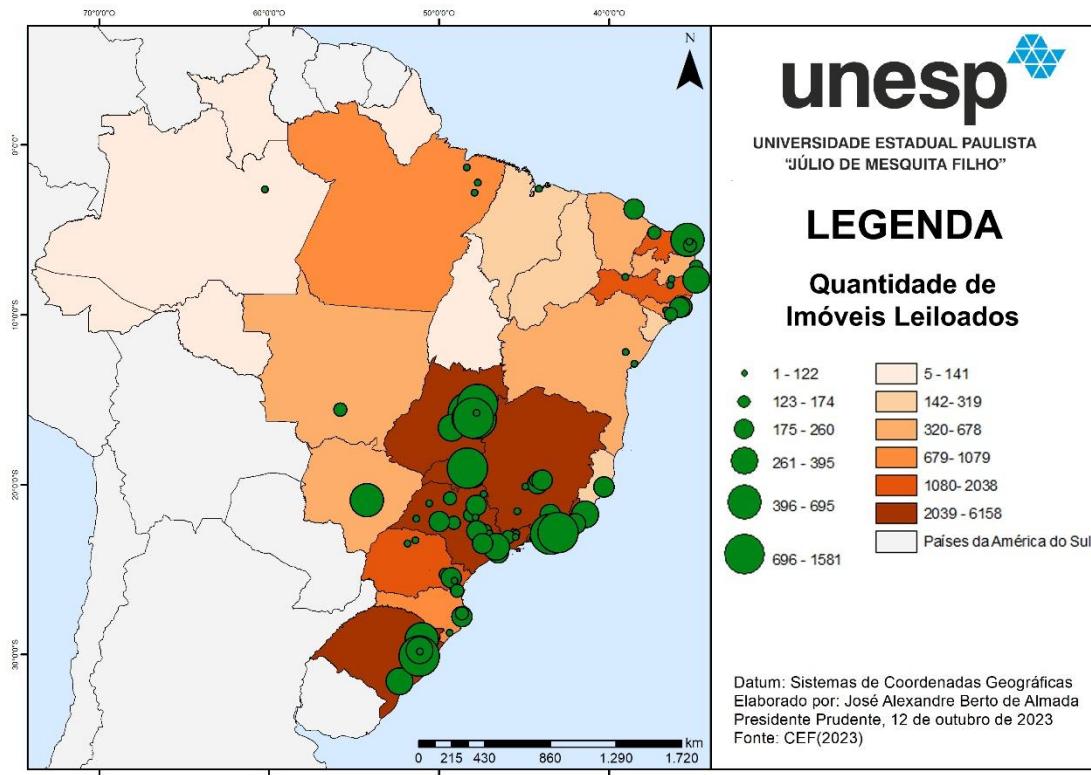
* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

Os anos 2015, 2016 e 2017 concentram a maioria dos contratos assinados dos imóveis que foram leiloadas entre 2019 e setembro, com 36,8% do total. Isso implica que a maioria dos imóveis que foram a leilão tem 46,6% de probabilidade

de ter uma duração entre oito e seis anos, uma vez que a maioria dos primeiros leilões registrados ocorreram em 2023, conforme destacado na Tabela 1.

Para verificar a distribuição espacial dos imóveis leiloados nos âmbitos do PMCMV e do PCVA, levando em consideração o primeiro leilão, elaborou-se a Figura 1, que apresenta um mapa com destaque coroplético à ocorrência dos leilões por estado e por círculos proporcionais à distribuição por município, considerando os cem municípios com maior número de casos.

Figura 1 – Mapa dos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde Amarela Financiados pela Caixa Econômica Federal que foram ao 1º leilão extrajudicial – 2019-2023*



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de CEF (2023).

* Dados referentes ao período de janeiro a setembro de 2023.

O Mapa [na figura 1](#) apresenta seis níveis de concentração de imóveis financiados pela CEF, estes leiloados extrajudicialmente no âmbito do PMCMV e PCVA, entre 2019 e setembro de 2023. Os estados de São Paulo, Minas Gerais,

Rio de Janeiro e Rio Grande estão classificado no primeiro nível do intervalo de classe, com o maior quantitativo de imóveis leiloados.

Os PCVA e PMCMV, sobretudo o último, são políticas públicas de financiamento habitacional com subsídios públicos e privados para promover o acesso à moradia. Entretanto, este modelo de programa habitacional tem funcionamento particular. O subsídio público destinado à habitação termina por fomentar muito mais a incorporação de terras como ativo de valor – por meio da atividade das incorporadoras –, e o desenvolvimento da indústria da construção civil – pelas construtoras –, do que garantir o pleno acesso à moradia durante todo o período do financiamento.

Sobre essa questão, Oliveira (2021, p.134, grifo nosso) destaca que

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.**

O impacto da oscilação econômica no cotidiano dos milhões de beneficiários do PMCMV, principalmente em períodos de aumento de desemprego, como o vivenciado no Brasil a partir de 2014, revelam a força contratual, pois, os beneficiários do programa não são de fato, proprietários dos imóveis até que o financiamento seja integralmente pago. Isso coloca os mutuários em risco de perder suas casas em caso de inadimplência.

Nesse sentido, os modelos de contrato de financiamento utilizados pela CEF, especificamente aqueles utilizados para as Faixas 1,5, 2 e 3, sob a regulamentação da Lei nº. 9.514/97, criam uma relação desigual entre os mutuários – que são os devedores fiduciantes – e a CEF – enquanto a agente fiduciária. Esses contratos favorecem o poder das instituições financeiras e colocam os mutuários em uma posição vulnerável, uma vez que uma série de condições resultam no vencimento antecipado de suas dívidas, do atraso de trinta dias do pagamento à não execução de manutenção do imóvel, resultando, em último caso, no despejo da família e na descaracterização do subsídio público utilizado na habitação.

Recentemente, em 26 de outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal manteve a validade da Lei nº 9.514/97, ao julgar o caso RE 860631, que

no caso julgado, a Caixa Econômica Federal emprestou dinheiro para um cliente comprar um imóvel. O cliente se comprometeu a pagar o valor financiado em 239 parcelas, porém, após 11 parcelas, parou de pagar. Por esse motivo, o banco iniciou um procedimento em cartório para retomar o imóvel e realizar sua venda em leilão. (Supremo Tribunal Federal, 2023).

O resultado desse julgamento é determinante a todos os casos que envolvem financiamentos habitacionais com garantia de alienação fiduciária de coisa imóvel, pois contemplam todos os imóveis financiados no âmbito do PMCMV. Isso ocorre porque “o Supremo reconheceu a existência de repercussão geral do tema, o que significa que a decisão tomada no Plenário deve ser replicada nos casos semelhantes em outras instâncias” (Supremo Tribunal Federal, 2023), marcando a jurisprudência do caso.

Ainda no âmbito dos leilões, Oliveira (2021, p.186) destaca que

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.

Nesse sentido, é preciso realizar um olhar específico em cada município, para verificar o contexto em que os imóveis leiloados extrajudicialmente são adquiridos, bem como qual está sendo o destino do subsídio público destinado à habitação popular. De forma menos expressiva, já se pode verificar o aparecimento de empresas como adquirentes dos imóveis leiloados.

No âmbito do PMCMV/PCVA, entre os imóveis financiados pela CEF e leiloados extrajudicialmente entre 2019 e setembro de 2022, 2,89% foram adquiridos por pessoas jurídicas. Percentual semelhante ocorre com os outros tipos de imóveis financiados pela CEF no mesmo período, com 2,54% sendo adquiridos por pessoas jurídicas.

Com o intuito de facilitar o processo de venda de imóveis que vão a leilão ou estão disponíveis em venda direta, a CEF disponibiliza uma cartilha (CEF, 2023b), explicando o passo a passo para realizar esse tipo de transação imobiliária. Segundo tal cartilha, é possível adquirir imóveis em cinco etapas diferentes: 1º leilão SFI; 2º leilão SFI; licitação Caixa; venda *on-line*; venda direta *on-line*. Um mesmo imóvel pode transitar nas diferentes etapas de venda imobiliária da CEF, pois, quando não comercializado na primeira etapa, passa para a etapa seguinte. A seguir, a Figura 2 apresenta a linha do tempo das etapas que um imóvel com execução de sua alienação fiduciária passa até ser vendido.

Figura 2 – Linha do tempo das etapas de comercialização dos imóveis com execução de garantia de alienação fiduciária da Caixa Econômica Federal - 2023



Fonte: CEF (2023b, p.6).

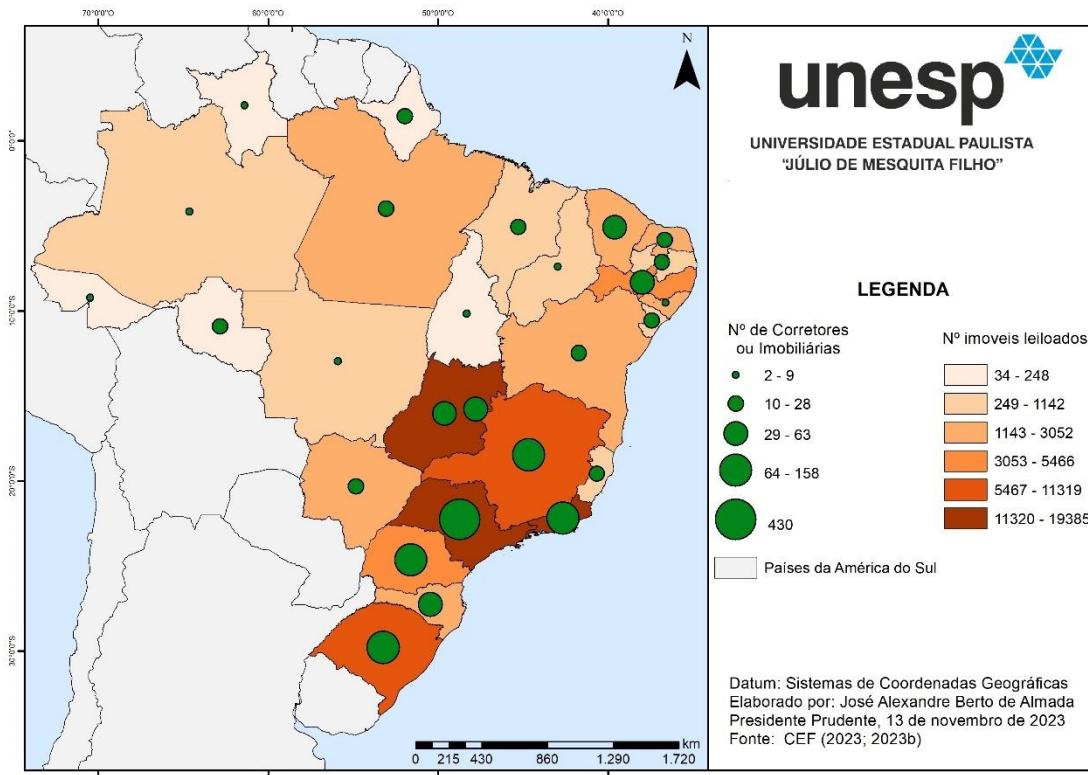
No período de 2019 a setembro de 2023, dentre os 104.006 imóveis submetidos ao primeiro leilão, para execução de garantia de alienação fiduciária,

38.868 permanecem disponíveis à Venda Direta *On-line* no site da CEF, dos quais 14.464 estão vinculados aos programas PMCMV e PCVA (CEF, 2023).

Para dar continuidade à intenção de compra, o comprador potencial deve realizar um cadastro no site CEF, inserindo os seus dados pessoais. Nesta etapa, é possível informar se houve alguma intermediação de um corretor ou imobiliária no processo de escolha do imóvel, cuja assessoria imobiliária é custeada pela CEF. No Brasil, a CEF disponibiliza 1.429 corretores e/ou imobiliárias cadastrados, distribuídos pelas vinte e sete unidades federativas do país. Ao finalizar a proposta de compra, o comprador potencial deve informar o número de registro do Conselho Regional de Corretores de Imóveis -CRECI- do profissional que forneceu assessoria durante a transação imobiliária.

A Figura 3 apresenta o mapa da distribuição dos imóveis que foram à primeiro leilão pela CEF entre 2019 e setembro de 2023, destacados de forma coroplética. Ademais, há a distribuição dos corretores e das imobiliárias cadastrados na CEF, em 2023, representados por círculos proporcionais.

Figura 3 – Imóveis leiloados pela Caixa Econômica Federal, entre 2019 e setembro de 2023, e corretores e imobiliárias cadastrados em 2023



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de CEF (2023; 2023b).

A concentração de imóveis e corretores imobiliários são predominantes entre os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Minas Gerais. Além dessa forma de negociação direta ou intermediada por um corretor ou imobiliária autorizada pela CEF, o comprador potencial tem, à sua disposição, um certo número de empresas que atuam na negociação desses imóveis.

Considerando as empresas de atuação nacional, com interface de negócios digitalizada, *websites* com anúncio de venda de imóveis do Brasil inteiro, a partir do estoque imobiliário da CEF, de primeiro leilão à venda direta *on-line*, destaca-se o “Portal Leilão Imóvel”⁴, com a possibilidade de aprovação de crédito em menos de 24 horas, opção de entrada de 5% e utilização de FGTS, bem como a possibilidade de assessoria no momento para escolha do imóvel.

A “QAchado”⁵ oferece uma ferramenta de busca para auxiliar compradores futuros, através de um banco de dados privado criado por *web scraping*⁶ dos imóveis comercializados pela CEF. A interface, baseada em algoritmo, filtra automaticamente as melhores condições de negócio, priorizando descontos em relação ao preço de avaliação

A inadimplência nos financiamentos imobiliários, no Brasil, impulsiona um mercado imobiliário especializado, incluindo indivíduos, empresas e serviços digitais, com destaque para leilões e vendas diretas. Isso reforça a eficácia da garantia de alienação fiduciária de coisa imóvel, priorizando o valor de troca sobre o valor de uso dos imóveis.

Segundo os dados analisados, apenas 10,2% dos imóveis retomados entre 2019 e setembro de 2023, pertencentes ao PMCMV e ao PCVA, foram vendidos no primeiro leilão (CEF, 2023). Não sendo vendido nessa fase, o imóvel passa para o segundo leilão, cujo preço é determinado pela dívida e pelas despesas contratuais. Caso não seja vendido novamente, o imóvel é incorporado ao

⁴ Site disponível em: << <https://www.leilaoimovel.com.br/> >>.

⁵ Site disponível em: << <https://qachadoimoveis.com/> >>.

⁶ É uma metodologia de coleta automatizada de dados da web, acessando ao código-fonte das páginas para extrair informações específicas.

estoque da CEF, a dívida é quitada, e o antigo mutuário não consegue reaver nenhum valor pago, momento da retomada do imóvel.

O PMCMV foi concebido, em um primeiro momento, como uma política anticíclica, visando reduzir o déficit habitacional, ao passo que fomentava a atividade da indústria da construção civil, por meio das construtoras e incorporadoras.

Essa estratégia se concretizou através do incremento do crédito e da facilitação do acesso da classe trabalhadora ao financiamento habitacional. Contudo, é imperativo observar que tais medidas não foram acompanhadas por estratégias efetivas à preservação dos contratos, estes estabelecidos em prazos extensos de até 360 meses. Em momentos de volatilidade econômica, como o período compreendido entre 2014 e 2016, caracterizado pelo aumento do desemprego, as famílias, ainda que após mais de uma década de pagamentos regulares, enfrentam o ônus da execução da alienação fiduciária, assegurando a liquidez do contrato de financiamento, em detrimento da permanência na habitação por parte dos beneficiários do PMCMV.

Esse cenário apresenta a complexidade urbana das cidades após mais de uma década de atuação do PMCMV enquanto um novo elemento para a discussão: a corrosão patrimonial das famílias da classe trabalhadora, outrora beneficiada pelas condições facilitadas de acesso ao financiamento habitacional nos PMCMV e PCVA. Torna-se, portanto, necessário um aprofundamento da análise a partir da escala intraurbana para verificar os impactos desse fenômeno nas cidades.

Considerações Finais

O PMCMV foi organizado em quatro faixas de renda, das quais apenas a Faixa 1 conseguiu garantir o direito social constitucional de acesso à moradia para a população mais pobre, uma vez que esses imóveis foram financiados pelos Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Entre 2009 e 2020, esses imóveis corresponderam a 29,8% das

unidades habitacionais entregues (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020).

Os outros 70,2% das unidades habitacionais foram adquiridas via mercado imobiliário com as condições de compra facilitadas pelos subsídios concedidos no âmbito do PMCMV, sobretudo, no momento da entrada do imóvel. A grande maioria desses imóveis pertencia à Faixa 2, com 60,5%; seguido da Faixa 3, com 6,9%; e da Faixa 1,5, com 2,8% (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020).

Para que essa camada da população pertencente à classe trabalhadora pudesse ter acesso ao crédito e adquirir uma mercadoria de alto custo por meio de um financiamento longo, de até 30 anos, é necessário reduzir o risco da operação, em caso de inadimplência. A solução encontrada foi a utilização de um instrumento jurídico fomentado pelas transformações neoliberais vivenciadas no Brasil na década de 1990: a Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel, implementada pela Lei N. 9.514/97, com o objetivo de reduzir juros dos financiamentos imobiliários, sobretudo os habitacionais, a partir da introdução do conceito de propriedade dual do imóvel.

Nos imóveis financiados com a cláusula da garantia de alienação fiduciária, fundamentada no caráter dual da propriedade, o fiduciante é aquele que contrata o financiamento e detém a posse direta do imóvel. Ou seja, antes de pagar integralmente o financiamento, ele é titular da propriedade sob condição suspensiva, com direito expectativo (Alves, 1999), a quem deverá transmitir em caráter resolúvel, a propriedade ao credor fiduciário, que tem a posse indireta (Chalhub, 2012).

Nesse tipo de negociação, ao quitar todo o financiamento, o credor fiduciário transfere a propriedade em sua plenitude para o fiduciante, passando a gozar do seu direito expectativo da posse plena do imóvel. Caso o pagamento recorrente do financiamento não seja efetuado, configura-se a inadimplência, dando início às condições de mora estipuladas em contrato, iniciando o processo

de resolução do imóvel em nome do fiduciário, ou seja, a retomada do imóvel para garantir a solvência do contrato.

No PMCMV, todos os contratos possuem cláusulas de alienação fiduciária de coisa imóvel⁷. Porém, os imóveis pertencentes à Faixa 1, que possuem como agente fiduciário o FDS ou o FAR, estes administrados pela CEF, mesmo com alto índice de inadimplência acumulado em 43%, entre 2018 e 2019 (Oliveira, 2021), não tiveram suas garantias executadas, conforme consulta feita à CEF (CEF, 2023).

Para as demais faixas, a CEF é o principal agente fiduciário, responsável por 89,3% dos financiamentos contratados pelo PMCMV entre 2009 e 2022, totalizando 6.605.363 unidades habitacionais (BRASIL, 2023). Para esses beneficiários, que juridicamente são fiduciantes, há uma realidade silenciosa que só emerge no momento de dificuldade financeira – iniciada pelo atraso de um mês no pagamento do financiamento e pela não quitação da dívida em até trinta dias –, que é a retomada do seu imóvel pela CEF.

No Brasil, entre 2019 e setembro de 2023, 36.875 imóveis financiados no âmbito do PMCMV e PCVA foram retomados pela CEF, a maioria pertencentes à Faixa 2, 29.371 ou 79,7% dos imóveis retomados (CEF, 2023). O estado de São Paulo lidera a concentração desses imóveis retomados, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo diretamente proporcional ao número de unidades habitacionais entregues por esses programas em cada estado.

A alienação fiduciária de coisa imóvel em contratos de financiamento habitacional do PMCMV introduz um novo elemento para se pensar a economia política das cidades brasileiras, pois, para o beneficiário que passa por alguma instabilidade econômica momentânea, o programa pode se tornar uma armadilha financeira, dado que o atraso na prestação resulta na retomada de sua casa pela CEF, podendo iniciar o circuito de acumulação por espoliação público-

⁷ Exetuando aqueles pertencentes à FAIXA 1 que foram doados pelo FAR em condições especiais às famílias vítimas de castafrofes.

privada, contribuindo para o enriquecimento da CEF e de investidores individuais às custas de sua miséria, com fulcro legal.

Referencias

- ALVES, José Carlos Moreira. **Alienação Fiduciária em garantia.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BRASIL. **Dados do Sistema de Habitação com as operações contratadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).** 2023. Disponível em << [<<https://dados.gov.br/dataset/sishab>>](https://dados.gov.br/dataset/sishab)>>. Acesso em 15 de nov. de 2023.
- BRASIL. **Lei Nº 9.514 de 20 de novembro de 1997.** Texto Atualizado 2023c. Disponível em << [<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9514-20-novembro-1997-365383-normaactualizada-pl.doc>>](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9514-20-novembro-1997-365383-normaactualizada-pl.doc)>>. Acesso em 29 set. 2023.
- BRASIL. **Orçamento de Subsídios da União.** OSU 2022 - Anexo Estatístico . 2023d. Disponível em <<[<<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao>>](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao)>>. Acesso em 07 de fev. de 2024.
- CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação Fiduciária, Incorporação Imobiliária e Mercado de Capitais:** Estudos e Pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Lei de Acesso a Informação.** 2023.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Imóveis Caixa : como comprar ?.** Novembro de 2023. 2023b. Disponível em << [<<https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-cartilhas/cartilha-como-comprar-imoveis-caixa.pdf>>](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-cartilhas/cartilha-como-comprar-imoveis-caixa.pdf)>>. Acesso em 11 de nov. 2023.
- CMAP. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida: Ciclo 2020.** Brasília, 2022.
- CULTURA. **Ter uma casa própria é o sonho de 87% dos brasileiros, afirma levantamento.** 15 de fev. de 2022. Disponível em <<[<<https://cultura.uol.com.br/noticias/46477_ter-um-imovel-proprio-e-o-sonho-de-87-dos-brasileiros-afirma-levantamento.html>>](https://cultura.uol.com.br/noticias/46477_ter-um-imovel-proprio-e-o-sonho-de-87-dos-brasileiros-afirma-levantamento.html)>>. Acesso em 18 de out. de 2023.
- GUILHEN, Adriana Jesus; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. As garantias do financiamento no Programa Minha Casa Minha Vida: há efetividade no benefício por perda ou redução de renda do fundo garantidor de habitação popular?. **Oculum Ensaios**, v. 14, n. 3, p. 541-558, 2017.
- HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MELAZZO, Everaldo Santos. Terra urbana e dinâmica imobiliária: elementos para uma interpretação crítica no Brasil. **Semestre Económico**, v. 22, n. 50, 71-86, 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Dados do Programa Minha Casa Minha Vida - Unidades contratadas**. Brasília, 2020.

OLIVEIRA, Melissa Ronconi de. **Da corrosão patrimonial aos despejos: os limites do financiamento no combate do problema da moradia no brasil**. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)-Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Entenda a decisão do STF sobre lei que permite a retomada de imóveis financiados em caso de não pagamento**. 2023. Disponível em <<

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=517351&origem=1>

Publisher

Universidade Federal de Goiás. Instituto de Estudos Socioambientais. Programa de Pós-graduação em Geografia. Publicação no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

Autor

José Alexandre Berto de Almada Docente do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Licenciatura em Geografia; Mestrado em Geografia; Doutorado em Geografia; Pós-doutorado em Geografia.