



**Universidade de Brasília - UnB**

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da  
Informação e Documentação - FACE

**Programa de Pós-Graduação em Economia**

**Curso de Mestrado Profissionalizante**

# **Crescimento Imobiliário Após a Inserção da Alienação Imobiliária**

**Christiano Lins Lopes**

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Junior

Brasília, DF

2013

“Afinal, ter problemas não é tão desesperador assim. Desesperador é não ter coragem de lutar contra eles. Homens fortes, criadores, que realizam grandes obras acham que os problemas estão para a mente assim como os exercícios estão para os músculos. Desenvolvem nela a resistência necessária a uma vida construtiva e feliz.” *(Autor desconhecido)*

Dedico esta tese aos pesquisadores em geral que, ávidos pelo saber, codificam os fatos tornando-os lógicos e compreensíveis.

Também aos pragmáticos que, por meio de atitudes, são responsáveis pelos fatos reais.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela fé que possuo, pela força que detenho por intermédio dela e pela consciência absoluta de que Ele é a base de tudo.

Agradeço aos meus filhos, Felipe, Léo e Gigica, motivos da minha fé; a quem sempre priorizei, explícita ou implicitamente, na pauta dos meus objetivos.

Agradeço aos meus pais, João Lopes e Nanucha, alicerces aparentes da minha jornada. A minha irmã e comadre Estefânia; minha e somente minha.

Agradeço a minha Vó, Ednólia, vivíssima e sempre presente.

Agradeço ao Jorge, pela minha inserção profissional no segmento imobiliário. Pessoa ímpar que reúne os papéis de pai, amigo, chefe, responsável e, sobretudo, irmão.

Agradeço ao Doutor Antônio Junior, grande amigo e, sem dúvida, maior responsável pela minha vida acadêmica. Sem o seu incentivo e sua cobrança, os caminhos seriam diferentes.

E, agradeço a minha esposa “Branca” (Andrielle), pelo exemplo acadêmico e de persistência, pela experiência de vida, pela companhia infinita, pela amizade sincera, pelo amor inesgotável, pela paixão jovial, pela parceria, pelos laços que me ajudou a atar, e, principalmente, pela sua capacidade de realizar o que ela me faz sonhar.

Amo todos vocês.

## RESUMO

A partir de dados relativos ao Crédito Imobiliário Brasileiro, bem como análises históricas do seu comportamento político, social e financeiro buscou-se relacionar o crescimento do financiamento imobiliário com a inserção da alienação fiduciária de imóveis como instrumento de garantia contratual.

Analisar o Sistema Financeiro de Habitação e a sua evolução, permitiu identificar a importância dos recursos compulsórios, como lastro para uma política habitacional adotada em prol da melhoria macroeconômica e social.

Em contrapartida, a implantação do Sistema Financeiro Imobiliário, desonerado de intervenções do Estado, deu mais abrangência às operações imobiliárias e resultou num contexto de relações privadas e autorreguladas.

A modernização das operações imobiliárias trazida pelo SFI pressupôs a inclusão de alternativas eficazes como garantias contratuais, a exemplo da alienação fiduciária de imóveis, restando avaliar a sua receptividade por parte dos ofertantes de créditos e, conseqüentemente, investidores.

## **ABSTRACT**

From data on the Mortgage Brazilian and historical analyzes of their political behavior social and financial sought to relate the growth of the mortgage with the insertion of liens on property as a means of contractual warranty.

Analyze the Housing Finance System and its evolution identified the importance of resource requirements as collateral for a housing policy adopted in improving macroeconomic and social.

In contrast the introduction of Real Estate Financial System released from state interventions gave more coverage to real estate transactions and resulted in a context of private relationships and self-regulated.

The modernization of real estate transactions brought by the SFI assumed the inclusion of effective alternatives such as contract guarantees like the chattel property leaving assess their receptivity on the part of suppliers of credit and hence investors.

## LISTA DE QUADROS

Tabela 1	Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1991	p. 21
Quadro 1	Comparativo SFH x SFI – Liquidez	p. 42
Quadro 2	Comparativo SFH x SFI – Garantia	p. 43
Quadro 3	Comparativo SFH x SFI – Execução	p. 43
Quadro 4	Comparativo SFH x SFI – Destinação de Recursos	p. 44

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Dinâmica da migração populacional	p. 21
Gráfico 2	Evolução Crédito Imobiliário – SBPE / SFH	p. 46
Gráfico 3	Evolução das operações do CRI	p. 47

## LISTA DE ANEXOS

Anexo	Lei 9514 de 20 de novembro de 1997	p. 55
-------	------------------------------------	-------

## LISTA DE ABREVIações

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
BNH	Banco Nacional de Habitação
BACEN	Banco Central do Brasil
CCI	Cédulas de Crédito Imobiliário
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CEF	Caixa Econômica Federal
CETIP	Câmara de Custódia e Liquidação
CIBRASEC	Companhia Brasileira de Securitização
CMN	Conselho Monetário Nacional
COHAB	Companhia de Habitação
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIDC	Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FUNDAP	
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
LI	Letras Imobiliárias

SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SPE	Sociedade de Propósito Específico

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	
2.1 Fontes Históricas	15
2.2 O negócio fiduciário	17
2.3 Alienação fiduciária me garantia	17
2.3.1 Sujeito da relação jurídica	18
2.3.2 Objeto da relação fiduciária	18
2.3.3 Formalização do contrato em garantia	19
2.3.4 Os efeitos do registro do contrato de alienação fiduciária	19
2.4 Direito Germânico	20
2.5 Histórico fiduciário no Brasil	20
2.5.1 Fundação Casa Popular	22
2.5.2 Institutos de aposentadoria e previdência	22
2.5.3 Lei do Inquilinato	23
2.5.4 Fidúcia no Brasil	24
2.6 Alienação fiduciária de imóveis em garantia	25
2.6.1 A propriedade fiduciária	26
2.6.2 Constituição da propriedade fiduciária de coisa móvel	26
2.6.3 Das partes do contrato de alienação fiduciária em garantia de bens de imóveis	28

2.7	Sistema Financeiro de Habitação no Brasil	29
2.8	A Lei 9.514 e o Sistema de Financiamento Imobiliário	32
2.9	A Lei 10.931/04	34
2.10	Artigo 53 do Código de Defesa do Consumidor	36
2.11	Locação em imóvel alienado fiduciariamente	37
2.12	Pacotes governamentais	38
3.	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	39
4.	RESULTADOS	40
4.1	Criação do Certificado de Recebíveis Imobiliários	45
5.	CONCLUSÃO	50
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52
7.	ANEXOS	55

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e os seus efeitos sobre o crédito no segmento imobiliário, após a instituição de mecanismos de garantias contratuais mais eficazes, especificamente, a utilização da alienação fiduciária de bens imóveis.

Cronologicamente identificam-se constantes buscas pelo aperfeiçoamento do financiamento imobiliário. Inicialmente a criação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), com o intuito de promover o desenvolvimento econômico do segmento, utilizando recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e mais tarde o SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) que criou condições e mecanismos sustentáveis para o financiamento de longo prazo.

Em 1964 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com o desígnio de fomentar o financiamento imobiliário. Num primeiro momento visou-se a sustentabilidade econômica e financeira dos agentes do sistema, com um equilíbrio no resultado final das operações, uma vez que as taxas de juros dos tomadores de crédito de baixa renda eram subsidiadas pelas taxas de juros dos tomadores de crédito de renda mais elevada. Como resultado, tais operações originariam uma rentabilidade média que remuneraria os recursos envolvidos e os agentes do sistema, além de não onerar Tesouro Nacional. (FUNDAP, 2012).

Todavia, na década de 80, a inflação em ritmo crescente e, numa direção inversa, o nível salarial em queda, foram agravantes para o fator inadimplência, que culminou com uma divergência no retorno dos investimentos, e também comprometeu a sustentabilidade do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). (CARNEIRO E VALPASSOS, 2003; CINTRA, 2007).

Em 1986, como medida reestruturadora, foi estabelecido o Decreto-Lei 2291 que fez frente à redução da quantidade de financiamentos e ao desequilíbrio patrimonial constatado desde o início da década. Nessa ocasião, o Banco Nacional de Habitação (BNH) foi extinto e suas atividades foram distribuídas entre:

Conselho Monetário Nacional (CMN) – responsável pelo controle e disciplina do SFH

Banco Central do Brasil – fiscalização das instituições financeiras

CAIXA (CEF) – administração do ativo e do passivo do BNH, bem como gestão do FGTS.

Mesmo contando com recursos do SBPE e do FGTS, o contexto macroeconômico era composto por taxa de juros elevadas e renda estagnada, o que contribuiu para que os ajustes no SFH fossem insuficientes para o incremento do mercado. Do final da década de 80 a meados da década de 90, houve uma retração do SFH no que diz respeito ao financiamento imobiliário. O afastamento dos agentes financeiros do segmento criou uma espécie de “vácuo sistêmico” que como resultante, induziu os construtores e incorporadores a desenvolverem mecanismos próprios para suprirem a carência dos recursos financeiros. O surgimento de consórcios e de financiamento direto aos compradores foram modalidades encontradas pelo setor produtivo na tentativa de dar continuidade às atividades do mercado imobiliário.

Em 1997 o setor imobiliário recebeu mais um incremento: a promulgação da Lei 9514 que cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

O SFI permitiu a criação de instrumentos financeiros direcionados ao desenvolvimento de operações imobiliárias. Surgiram o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), seus agentes emissores, agentes de securitização, bem como, aprovou a instituição de mecanismos que assegurassem o êxito das referidas operações financeiras, por meio da constituição de garantias eficazes. Extrapolou o caráter habitacional do SFH e incidiu sobre operações imobiliárias em geral, abrangendo segmentos comerciais, turísticos, corporativos, industriais, etc...

O SFI possibilitou a integração dos mercados imobiliário e financeiro permitindo a captação direta de recursos numa relação privada entre credores e devedores.

Os marcos regulatórios ocuparam um papel central no desenvolvimento do crédito imobiliário. Também, com a Lei 9415/97, tornou-se possível a Alienação Fiduciária de Bens Imóveis.

Num contexto favorável ao crédito, o aperfeiçoamento dos instrumentos de garantia são fatores preponderantes para o equilíbrio jurídico da relação. Além de uma maior segurança para a operação, aspectos como garantia e eficiência na execução de eventuais inadimplementos passaram a ser valorizados.

## **2 REFERÊNCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Fontes Históricas**

A alienação fiduciária é um instituto jurídico e com tal, para conhecê-la é necessário antes, conhecer a sua origem histórica e o contexto social em se desenvolveu. Este saber se faz imprescindível e fundamental, porque suas bases não são arbitrárias e estão imersas no processo evolutivo da sociedade que a reclamou.

Conhecida desde o direito romano, a alienação fiduciária compreendia três modalidades: *fiducia cum amico*, *fiducia remancipationis causa* e a *fiducia cum creditore*.

*Fiducia cum amico* havia a cessão de domínio da coisa para um amigo, na salvaguarda de interesses do próprio fiduciante. Essa transferência ocorria em situações de longas viagens, riscos de perecer em guerras, perdas vindas de intrigas políticas, dentre outras. Não tinha a finalidade de garantia, apenas dava ao fiduciante a administração do bem, embora perante terceiros fosse este o proprietário, permanecendo oculta a convenção que limitava suas atribuições.

*Fiducia remancipationis causa*, intrinsecamente atrelado às tradições familiares romanas. “Pacto pelo qual o *paterfamilias* vende um filho a outro *paterfamilias*, com a obrigação assumida por este de libertá-lo em seguida, de forma a tal que se obtenha o fim visado, que é a emancipação do filho”. (RESTIFFE NETO, 1975, P. 02).

*Fiducia cum creditore*, ocorria à constituição da propriedade fiduciária como garantidora de créditos. O devedor vendia certos bens ao credor, com a ressalva de recuperá-los mais adiante, desde que cumprisse com o pagamento da dívida.

Mazzuoli distingue a *fiducia cum creditore* da seguinte forma:

[...] estabelecida para garantia de dívida, conferindo ao credor excessiva vantagem, posto que lhe permitisse conservar a propriedade de coisa de

valor por vezes muito superior ao débito. Pela fiducia cum creditore, uma das modalidades do negócio fiduciário romano, o devedor transmitia ao credor o domínio de um bem, que posteriormente, lhe seria restituído, quando do resgate da dívida. (1999, p.28. )

Em todas as modalidades de fiducia romana há duas características distintas em comum. Trata-se da transferência da propriedade de algo ou alguém e esta propriedade está relacionada à negociação em vigor ou extinta. E o defeito marcante nas modalidades de fiducia romana era a obrigatoriedade pessoal do credor de restituir a propriedade, constituindo uma obrigação real.

Somente no século VI d.C. o instituto fiduciário foi utilizado como garantia pelo Império Romano, quando foi suprimida do *Corpu Juris civilis*. Motivo este assinalado pela doutrina para a não inclusão do negócio fiduciário como sustentáculo legal pelo direito romano.

A fonte clássica mais próxima da alienação fiduciária em garantia é o *trust receipt* a partir da Idade Média, na Inglaterra. Esse por sua vez caracterizado como a entrega de certos bens a uma pessoa, para que deles faça uso conforme determinado encargo.

Embora encontrem semelhanças entre o *trust receipt* e a alienação fiduciária, no que consiste na boa fé e transmissão da propriedade resolúvel a terceiros há discrepâncias latentes entre os institutos. Gomes considera que não como se confundir os institutos.

Vê-se semelhança entre os dois institutos na predominância do elemento fiduciário. No *trust receipt*, precisa o financiador ter confiança no revendedor, pois do contrário, venderá ele a mercadoria, apropriando-se do preço, sem resgatar o título correspondente ao adiantamento recebido, perdendo aquele a garantia, que é, em última análise, a própria mercadoria. Bem é de ver que se assegura por outros meios, como o seguro, e lhe resta a medida corretiva exigir imediatamente o pagamento dos outros títulos, representativos de adiantamento, emitidos pelo revendedor. Na alienação fiduciária em garantia, também importa fundamentalmente o fator confiança do financiador, deteriorando, por exemplo, o bem, diminui a garantia. É certo que outras garantias também são tomadas como no *trust receipt*,

acentuando a semelhança, mais assim, não se confundem os dois institutos. (1975, p. 19).

Também para Alves, segundo o prisma das leis brasileiras, o negócio fiduciário não se o com o trust receipt, apenas aproximando-se em alguns pontos: “alienação fiduciária em garantia, negócio jurídico típico que é não se enquadra entre os negócios fiduciários propriamente ditos, diferenciando-se, também, dos negócios fiduciários do tipo germânicos.”.

A história e a evolução dos ordenamentos jurídicos nos indicam que a alienação fiduciária tem sua origem clássica marcante no direito romano. Esse influenciando nos desdobramentos contemporâneos o direito atual de várias legislações, como a da Inglaterra com o trust receipt e a brasileira – foco desse trabalho.

## **2.2 O negócio fiduciário**

O negócio fiduciário caracteriza-se como sendo o negócio jurídico do qual determinado indivíduo (fiduciante) transfere o domínio de um determinado bem a outra pessoa (fiduciário), sob condição de que esta o devolva.

Conforme Chalhub, negócio fiduciário consiste:

(...) negócio jurídico inominado pelo qual uma pessoa transmite a propriedade de uma coisa ou titularidade de um direito a outra, que se obriga a dar-lhe determinada destinação e, cumprindo esse encargo, retransmitir a coisa ou direito ao fiduciante ou a um beneficiário indicado no pacto fiduciária (2000, p.38)

## **2.3 Alienação fiduciária em garantia**

Para o credor a alienação fiduciária representa uma garantia ao cumprimento da obrigação através da cessão da propriedade.

Pereira define a alienação fiduciária como “a transferência, ao credor, do domínio e posse indireta de uma coisa, em garantia do pagamento de obrigação a que acede, resolvendo-se o direito do adquirente com a solução da dívida garantida”.(1974, p.362).

Gomes considera alienação fiduciária qual o “negócio jurídico pelo qual uma das partes adquire a propriedade de um bem, obrigando-se a devolvê-la quando se verificar o acontecimento a que se tenha subordinado tal obrigação.” (1975, p. 18).

### **2.3.1 Sujeitos da relação jurídica**

Fiduciante e fiduciário – devedor e credor. Conforme Alves, “duas são as partes contratantes na alienação fiduciária em garantia. De um lado aquele que aliena fiduciariamente a coisa móvel; de outro, o credor que lhe adquire a propriedade fiduciária”. (1987, p.80).

Nas bases deste contrato, o que importa é que a necessidade de estar o sujeito plenamente apto a praticar os atos da vida civil. Deve ter a capacidade de agir nas palavras de Gomes (1975) e capacidade de consentir, nos ensinamentos de Alves (1987).

### **2.3.2 Objeto da alienação fiduciária**

Vale destacar que a alienação fiduciária é aplicada aos bens móveis duráveis e individualizados, de acordo com o § 3º, art. 1º do Decreto 911/69. Haverá ainda a possibilidade de recair sobre bens fungíveis - coisas móveis que podem ser substituídas por outras da mesma espécie, qualidade ou quantidade - mesmo que em verdadeiro contra senso da finalidade do instituto.

Neste sentido, Pereira elucida a implicação do importe dos bens fungíveis ao instituto da alienação fiduciária.

Neste contrato, o devedor permanece na posse direta dos bens alienados fiduciariamente e o credor mantém consigo a propriedade. Contudo, a posse de bens fungíveis implica na aquisição do seu domínio, eis que, mesmo ocorrendo obrigação de restituir, isto ocorrerá em relação a objetos da mesma espécie – não necessariamente aqueles entregues quando do nascimento do pacto. (2001, p. 50).

### **2.3.3 A formalização do contrato de alienação fiduciária em garantia**

A alienação fiduciária em garantia, para ser um negócio jurídico formal, exige instrumento escrito (público ou particular), em conformidade com o preceito legal estampado no art. 66, § 1º da Lei nº 4.728/65, na redação que lhe determinou o art. 1º, § do Decreto-lei 911/69:

A alienação fiduciária em garantia somente se prova por escrito e seu instrumento, público ou particular, qualquer que seja o seu valor, será obrigatoriamente arquivado, por cópia ou microfilme, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do credor, sob pena de não valer contra terceiros, e conterà, além de outros dados.

O contrato de alienação fiduciária em garantia foi criado para dar sustentáculo e fomentar os empréstimos a indústria e aos consumidores. No sentido de legar garantias aos patrocinadores dos financiamentos. Esta medida não seria eficiente, não fosse exercida, inclusive, contra terceiros.

Embora esses argumentos, a forma escrita do contrato de alienação fiduciária em garantia é exigida com o claro intuito de dar publicidade ao pacto, que só assim terá eficácia contra terceiros.

### **2.3.4 Os efeitos do registro do contrato de alienação fiduciária**

Ainda que não seja registrado no Cartório de Títulos e Documentos, o ajuste da alienação fiduciária em garantia, mantém intacto a sua validade e eficácia entre as partes que o celebraram, uma vez tratar-se de uma formalidade meramente administrativa, indispensável, para emprestar publicidade ao ato, dando alcance de terceiros.

“Apenas a eficácia da avença em relação a terceiros é que exige o arquivamento do pacto no Registro de Títulos e Documentos”. (Agravo de Instrumento, nº 5.920, desembargador, Francisco Oliveira Filho, Diário da Justiça de 15.03.90).

## 2.4 Direito Germânico

Reiterando, a alienação fiduciária brasileira tornou-se a mais próxima do instituto Germânico, dada a natureza resolúvel da propriedade do credor.

No Direito Germânico se caracteriza pelo ato no qual o fiduciário vinha a receber a titularidade de um direito do fiduciante, que alienava o direito sem a causa que justificasse a aquisição por parte do adquirente que se comprometia a restituí-la.

Pioneiros na utilização da expressão negócio fiduciário foram os alemães Regelsberger e Goltz. Entendiam que esses negócios eram compostos por dois contratos, sendo um real positivo – operava-se a transferência de um direito de propriedade ou de um crédito – e o outro, contrato obrigatório negativo, o fiduciário teria o ônus de restituir ao fiduciante, ou de transferir a terceiros o direito que recebeu em confiança. Essa concepção ficou também denominada de dualista por ser composta de dois contratos.

A concepção monista do negócio fiduciário, defendida por Grasseti, por volta de 1936, entendia que tal negócio era unitário e casual, caracterizado pela 14 causa *fiduciae*, cuja transferência de propriedade operava-se sob condição resolutiva como garantia de realização de um crédito.

## 2.5 Histórico fiduciário no Brasil

A origem da inclusão fiduciária no contexto nacional está ligada ao fomento econômico, uma vez que, sem disponibilidade de crédito se torna inviável o desenvolvimento industrial. E para disponibilizar linhas de crédito em larga escala fez-se necessário a criação de mecanismos para restituição ao credor de seu investimento.

Vale lembrar que no início da era Vargas, na década de 30, o estado se configurou com um novo perfil em face de economia e a relação capital/trabalho. O surgimento da nova e importante classe social, as massas populares e urbanas. Em se tratando de população urbana a questão da moradia se tornou de extrema importância, carecendo da intervenção governamental. O *Jornal Hoje* em 1945 registrou a importância do estado na matéria seguinte:

“Proporcionar meios para que o povo habite de forma decente e agradável ou pelo menos humana é um dos problemas de governo. Se é fora de dúvida que a principal obrigação de um governo é cuidar do bem-estar público, não há como negar sua responsabilidade pelas condições calamitosas em que habita a imensa maioria da população do Brasil. O que resta apurar é qual dos três poderes – o municipal, o estadual ou o federal – é que deve assumir a responsabilidade pela solução do problema [...]. Ora diante da premência de uma solução é necessário que se firme definitivamente o seguinte: o problema da habitação deve ser resolvido pelo governo. [...] é claro que anos atrás, o Estado não devia nem podia intervir na solução do problema. Dentro do “laissez-faire cada um se arrumasse como pudesse”. Isto porém é coisa que passou, absolutamente não se compreende nesta época, em que o socialismo ganha terreno dia a dia, que se abandone à sua própria sorte quase a população interna de um país como se faz no Brasil.” (Jornal Hoje, 18/10/1945, apud Bonduki, 1999, p.79)

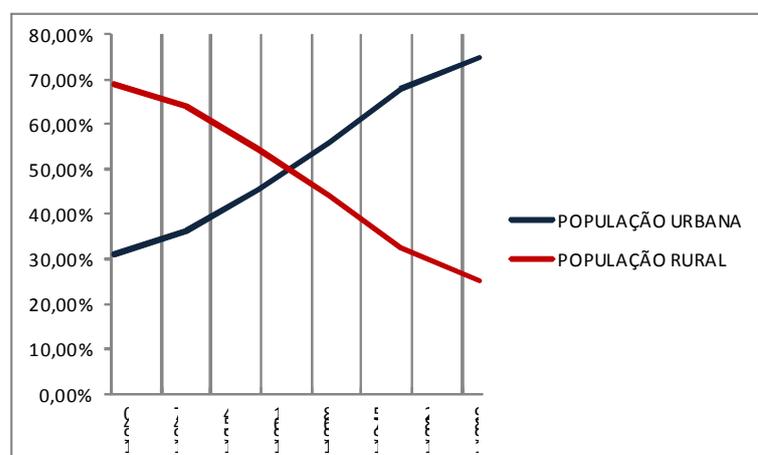
A partir da década de 30 e nas sucessivas, a população urbana aumentou de forma considerável. Ocorre uma mudança estrutural, forcejando encetar assim a mudança de paradigma relacionado às cidades brasileiras. A população cresce de forma acelerada passando de 41 milhões em 1940 para 70 milhões de habitantes em 1960. O crescimento da população urbana passa de 11,3% em 1920 para 31,2% em 1940, de acordo com Bonduki (1999).

A tabela a seguir faz referência à expansão do crescimento urbano do Brasil a partir de 1940 e a retração da população rural.

TABELA 1 – Distribuição da População Brasileira de 1940 a 1991.

GRÁFICO 1 – Dinâmica da migração populacional

ANO	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL
1940	31,20%	68,80%
1950	36,20%	63,80%
1960	45,40%	54,60%
1970	55,90%	44,10%
1980	67,70%	32,40%
1991	74,80%	25,20%



Fonte: Bonduki 1999.

### **2.5.1 Fundação Casa Popular (FCP)**

Em 1946 é criada a Fundação Casa Popular, cujo principal objetivo suprir a necessidade habitacional da população que não possuía acesso aos Institutos de Aposentadoria (IAPs). Subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Cumpria seu objetivo através do financiamento da construção ou aquisição de residências do tipo popular; financiamento às prefeituras na construção de residências ou em serviços de melhoramentos urbanos ligados à habitação popular e o financiamento de indústrias de matérias primas e de construção. Os recursos da FCP dependiam do orçamento da união, o que fazia com que esses recursos fossem muito limitados.

De acordo com Bonduki (1999), a Casa Popular tinha objetivos muito amplos, no entanto sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com outros órgãos e principalmente a ausência de ação coordenada para enfrentar o problema habitacional mostram que as intervenções dos governos da época estiveram distantes de construir uma política habitacional eficiente.

### **2.5.2 Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs)**

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão foram criados para atender às categorias profissionais em 1930. Em 1937 com o decreto nº 1.749 é que as IAPs passaram a atuar no campo habitacional. Com este decreto foram autorizados a criar carteiras prediais, podendo destinar até a metade das reservas para o financiamento de construções.

O decreto estabelecia condições de financiamento com a redução da taxa de juros de 8% para 6%, a ampliação do prazo para pagamento de 10 para 25 anos e a elevação do limite máximo de financiamento. Os recursos eram advindos dos cofres dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAP), os quais não tinham destinação imediata e provinham do depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadoria e pensões.

Este modelo de financiamento habitacional do IAP, com o decorrer do tempo foi declinando progressivamente, deixando de ser uma alternativa viável. Os

institutos precisavam preservar seus patrimônios, privados da contribuição do estado, que nunca integralizou a parte da receita que lhes cabia.

### **2.5.3 Lei do Inquilinato**

Criada em 1942, o decreto-lei do inquilinato, determinava o congelamento dos valores dos aluguéis e regulamentava a relação entre proprietários e inquilinos. Essa lei afetou em larga escala a produção, distribuição e consumo de moradias populares. Partia-se do princípio que a habitação era uma mercadoria especial onde o interesse social ultrapassava os mecanismos de mercado. Ao ser tirado o direito absoluto que os proprietários tinham sobre sua propriedade fragilizou também as relações em andamento.

Segundo Bonduki (1999) a lei do inquilinato do governo se assentava em dois objetivos: fazer uma política que resolvesse a necessidade habitacional da população; ampliar sua base de apoio popular no poder. Vale destacar que, no início da década de 40, um contingente de 75% da população morava em imóveis alugados. O governo afirmava que havia um aumento abusivo nos preços dos aluguéis.

“O congelamento dos aluguéis também se situa entre as medidas que visam reduzir o custo de reprodução a força de trabalho para elevar o patamar de acumulação da empresa capitalista sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores, uma das estratégias utilizadas para intensificar o processo de crescimento industrial, salvaguardando o pacto de classes. Neste sentido, a lei do inquilinato servia excepcionalmente ao modelo de desenvolvimento econômico que se impulsionava, seja por canalizar recursos ao setor industrial, seja por contribuir para a redução do valor da força de trabalho e dos salários.” (Bonduki, 1999, p. 236)

Concluindo, a década de 40 presenciou uma das maiores crises habitacional do país. O congelamento dos aluguéis desestimulou os rentistas que não lucravam mais com tal investimento e vieram nas mudanças econômicas ocorridas no país novas oportunidades de empreendimentos. Além de não serem construídas novas moradias, a população de baixa renda foi despejada. Com esses procedimentos, surgiram as novas alternativas individuais como as favelas e empreendimentos informais.

Em plena ditadura militar no Brasil a prioridade da política interna se tornou o expansionismo industrial e, na contramão desta meta a baixa capacidade aquisitiva da população para compra de bens de consumo duráveis e a ineficiência das formas tradicionais de garantias já existentes.<sup>1</sup> A constatação dessa ineficiência forçaram a criação de um instituto que atendesse às necessidades vigentes.

Após o golpe militar de 1964 a necessidade de moradia originada pela urbanização acelerada e tendo por objetivo a busca de apoio das massas populares foi criado o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), que além de ensejar cumprir as premissas mencionadas tencionava firmar conceitos adversos a ameaça do comunismo:

“A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente.” (Bonduki, 2008, p. 73)

#### **2.5.4 Fidúcia no Brasil**

Após o desgaste de décadas de práticas de negócios fiduciários inominados, sem normatização eficiente, constatou-se o aparecimento da fidúcia no Direito Positivo como instituto de segurança típico, com estrutura legal ostensiva de garantia, através da Lei n.º 4864/65 (Lei de estímulo a Indústria de Construção Civil), sob a forma de cessão de fiduciária de crédito, e da Lei n.º 4728/65 (Lei de Mercado de Capitais), sob a forma de alienação fiduciária em garantia.

Nesse clima de tensão e necessidade surgiu a Alienação Fiduciária em Garantia, para impulsionar a indústria brasileira, principalmente a de eletrodomésticos e veículos automotores, fomentando alta circulação no Mercado de Capitais.

Não tardaram e as falhas aparecerem no modelo elencado para atender às demandas contratuais de forma segura, demonstrando o total despreparo jurídico do dispositivo em face dos contratos que estavam sendo celebrados entre as

---

<sup>1</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituto de Direito Civil. v. IV, Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 291

financeiras regularmente registradas perante o Banco Central e milhares de cidadãos que aderiram a esse modelo de negócio.

O aprimoramento do modelo emergente surgiu através do Decreto-lei n.º 911/1969, para suprir as lacunas e imprecisões técnicas do artigo 66 da Lei n.º 4728/65 e em 03/08/2004 foi publicada a Lei nº 10931 que deu nova redação aos parágrafos do artigo 3º do referido decreto, referente aos procedimentos da ação de busca e apreensão, mais precisamente quanto à atitude do réu na referida ação. Embora as alterações na Lei retromencionada, a inconstitucionalidade de alguns dispositivos nela elencados é patente.

Portanto, a alienação fiduciária em garantia teve sua criação com o claro objetivo de fortalecer o desenvolvimento econômico do país, propiciando o crescimento da indústria e do consumo através de instrumentos de garantia mais céleres ao credor.

## **2.6 A alienação fiduciária de imóveis em garantia**

Semelhante às garantias reais que integram o nosso direito positivo, porém com maior eficácia, na alienação fiduciária de imóveis em garantia o fiduciante na propriedade fiduciária transmite a propriedade do bem ao credor até que seja satisfeita a obrigação e nas garantias reais, normalmente, se retém o imóvel, apenas para garantia de uma obrigação.

A doutrina não diverge ao afirmar, que a alienação fiduciária é um negócio jurídico, que apresenta os seguintes traços: (a) é bilateral, pois cria obrigações e direitos tanto para o credor-fiduciário como para o devedor-fiduciante; (b) é oneroso, porque cada contraente suporta um sacrifício de ordem patrimonial com o intuito de obter vantagem correspondente, de forma que o ônus e o proveito guardem relativa equivalência; (c) é comutativo, pois essa equivalência pode ser verificada de imediato; (d) é formal, porque exige a observância de certas formalidades, como o registro do contrato no Registro de Imóveis; e finalmente (e) é acessório, pois depende, para a sua existência, de uma obrigação principal que pretende garantir.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> TERRA, Marcelo. Alienação fiduciária de imóveis em garantia: Lei nº 9.514/97, primeiras linhas. Porto Alegre: S. Fabris, 1998.

### 2.6.1 A propriedade fiduciária

A propriedade fiduciária, definida na Lei 9.514, de 20 de novembro de 1997, nasce com a transmissão da propriedade resolúvel.

Segundo o entendimento de Cristiano Chaves de Faria e Nelson Rosenvald<sup>3</sup> ao assinalar que a alienação fiduciária consiste na transmissão da propriedade do devedor, fiduciante, ao credor, fiduciário, como direito de garantia de caráter resolúvel. O credor não deseja a coisa, mas se investe na condição de seu titular temporário, até que o devedor efetue o pagamento do débito financiado.

A fidúcia como garantia dominial oferece dúplici proteção legal na esfera dos interesses jurídicos de cada parte contratante: (1) ao proprietário fiduciário, que se investe sob condição resolutiva de titularidade propiciadora de *segurança para receber* o crédito garantido, na eventualidade de inadimplemento; e (2) ao fiduciante ou devedor adimplente, fruição útil atual e a novidade legal de garantia real de *retransferência ou reversão futura*, portanto, sob condição suspensiva, da propriedade resolvida, livre ao seu patrimônio, de onde saíra por afetação transitória ao credor.<sup>4</sup>

### 2.6.2 Constituição da propriedade fiduciária de coisa móvel.

Para que exista a propriedade fiduciária de imóvel, deve haver o registro e tanto a alienação fiduciária da coisa móvel, como a alienação fiduciária de imóvel, estão sujeitas aos serviços do Registro Público.

O Código Civil deixa claro em seu artigo 1.245 que “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”.

---

<sup>3</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. Direitos reais. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.306.

<sup>4</sup> RESTIFFE NETO, Paulo, RESTIFFE, Paulo Sérgio. **Propriedade fiduciária de imóvel**: Nas modalidades de financiamento mercadológico e autofinanciamento consorcial e Transmissão dos novos direitos fiduciários, seus reflexos na recuperação judicial ou falência (Regime jurídico – Questionamentos – Jurisprudência). São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p.68.

Cumpra esclarecer que o contrato de alienação fiduciária pode ser celebrado por meio de escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública<sup>5</sup>.

Devido o caráter formal que caracteriza a alienação fiduciária de bens imóveis, a lei 9.514/97 tratou de elencar através do artigo 24 os requisitos basilares sobre o qual deve dispor o contrato de alienação fiduciária de bens imóveis.

É imprescindível que conste nos contratos os seguintes requisitos: (i) o valor do principal da dívida garantida; (ii) o prazo e as condições de reposição do empréstimo ou do crédito do fiduciário; (iii) a taxa de juros e os encargos incidentes sobre o crédito; (iv) a cláusula expressa de constituição da propriedade fiduciária, com a descrição do imóvel objeto da alienação fiduciária e a indicação do título e modo de aquisição; (v) a cláusula assegurando ao fiduciante, enquanto adimplente, a livre utilização, por sua conta e risco, do imóvel objeto da alienação fiduciária; (vi) a indicação para efeito de venda em público leilão, do valor do imóvel e dos critérios para a respectiva revisão; e (ii) a cláusula dispondo sobre os procedimentos para público leilão em caso de inadimplemento do devedor fiduciante.

A omissão de algum dos itens mencionados é motivo para não efetivação do registro, por se tratar de negócio jurídico formal. Segue-se que toda a solenidade exigida traduz a formalização do ato elencado.

Quanto à espécie de bem imóvel a ser objeto de contrato de alienação fiduciária de imóveis, a Lei 9.514/97 não faz qualquer distinção a esse respeito; pode-se constituir imóvel urbano ou rural, que tenha ou não construções averbadas.

Segundo Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira e Iliane Rosa Pagliarini, A utilização da hipoteca como garantia do débito demonstrou ser onerosa e lenta quando de sua execução, gerando grandes controvérsias judiciais. Sob certo aspecto, a Súmula 308, do Superior Tribunal de Justiça, disciplinou a questão ao dispor: “A hipoteca firmada entre a construtora e o agente financeiro, anterior ou posterior à celebração da promessa de compra e venda, não tem eficácia perante os adquirentes do imóvel”.

---

<sup>5</sup> Conforme dispõe o art. 38 da Lei 9.514/97: “Os atos e contratos referidos nesta lei ou resultantes da sua aplicação, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumentos particular com efeitos de escritura pública.”

### **2.6.3 Das partes do contrato de alienação fiduciária em garantia de bens de imóveis**

A alienação de bens de imóveis não é privativa das entidades do SFI, no entanto, os particulares não poderão contratar utilizando-se dos demais instrumentos previstos na Lei 9.514/97, em especial daqueles que tratam do financiamento imobiliário propriamente dito<sup>6</sup>.

Qualquer pessoa com capacidade para celebração de negócios jurídicos pode celebrar contrato de alienação fiduciária de bens imóveis, independentemente de estar afiliada ou não ao SFI.

Carlos Eduardo Duarte Fleury<sup>7</sup>. Menciona que: “o Capítulo II, que trata da alienação fiduciária de bens imóveis, é autônomo, ou seja, ele se dispõe da alienação fiduciária feita no SFI, ou em qualquer outro tipo de operação que as partes desejem realizar”.

Segundo Melhim Namem Chalhub<sup>8</sup>, não obstante a abrangência do instituto, alienação fiduciária de bens de imóveis, presume-se que só será utilizada em larga escala pelas instituições financeiras, incorporadoras e construtoras, na comercialização de imóveis com pagamento a prazo.

Embora o instituto da alienação fiduciária de bens de imóveis não seja privativo do SFI a sua utilização pelo sistema muito ajudou para a popularização. Se fosse restrita apenas ao SFI esse instituto não seria tão impactante quanto tem demonstrado.

O parágrafo primeiro do artigo 22, renumerado pela Lei 11.481/2007, previu a tendência de se generalizar a utilização do instituto, autorizando a alienação fiduciária de imóveis contratados por pessoa física ou jurídica, “(...) podendo ter como objeto bem imóvel concluído ou em construção e a tornaria não privativa das entidades que operam no SFI”.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Em especial, dos artigos 4º e 5º da Lei 9.514/97

<sup>7</sup> FLEURY, Carlos Eduardo Duarte, Boletim Eletrônico do IRIB, n. 320, 2005. Disponível em <HTTP://www.irib.org.br>

<sup>8</sup> Conforme boletim eletrônico do IRIB, nº 242, 1997. Disponível em: <HTTP://www.irib.org.br>

<sup>9</sup> FELICIANO, Guilherme Guimarães, Op. Cit., p. 458.

## 2.7 Sistema Financeiro de Habitação no Brasil

Segundo Vasconcelos e Júnior (1996), o Sistema Financeiro Habitacional - SFH foi criado com o objetivo de dinamizar o mercado habitacional do país, por meio da canalização da poupança para o setor imobiliário, dando-lhe capacidade de refinanciamento.

A concepção inicial do SFH, enquanto modelo, se deu em 1964 e em 1967, além da instituição da correção monetária, criou-se o Fundo de Garantia (FGTS), poupança compulsória que, agregada à poupança livre outros recursos orçamentários, passou a ser uma das principais fontes de financiamento habitacional no Brasil.

Note-se que um dos objetivos da criação do FGTS foi a formação de recursos para o financiamento de programas de habitação popular e no âmbito do SFH pode ser utilizado na compra da casa própria ou no pagamento de prestações, amortizações e liquidações de saldos devedores (BRASIL, 2006).

Malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação. O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) se estrutura com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista)

Os recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições financeiras do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) possuem distribuição pré-determinada. No mínimo, 65% dos depósitos devem ser direcionados para financiamentos imobiliários, sendo 80% desse montante, ou seja 52% do total, no mínimo, em operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH (BRASIL, 2006).

O não cumprimento das metas, cabe aos bancos a obrigatoriedade de alocar a diferença no Banco Central, recebendo remuneração mensal de apenas 80% da Taxa referencial (TR).

Apesar de ter obtido desempenho satisfatório durante mais de 15 anos, o sistema entrou em crise na década de 1980 devido à forte elevação da inflação. A redução dos salários reais dos mutuários e o descompasso entre as regras de indexação de seus salários e das prestações de seus financiamentos acabaram levando a outro problema: o aumento da participação relativa das prestações em seus orçamentos (VASCONCELSO; JUNIOR, 1996).

Assim, não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista)

Não obstante várias tentativas de ajustes, todo o SFH entrou em decadência e a Caixa Econômica Federal passou a ser o carro chefe da polícia habitacional, utilizando basicamente os recursos do FGTS e da poupança para suas linhas de financiamento.

Vale destacar, que a Caixa Econômica Federal absorveu pessoal e incorporou atribuições e acervo do BNH. Tornou-se de modo definitivo um instrumento da política monetária Nacional, levando à rigidez do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional:

A estratégia implementada pelo BNH beneficiou a construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas contribuiu pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver. Os pressupostos de gestão adotados pelo BNH – típicos do regime militar – eram rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação, podendo ser assim caracterizados: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de

subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista.)

Uma das consequências dessa concentração do financiamento nas mãos da Caixa Econômica Federal foi a desintermediação financeira do setor. Entende-se por desintermediação financeira a redução do papel dos bancos no fornecimento de crédito destinado ao financiamento habitacional e imobiliário.

A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução da sua capacidade de investimento, devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista.)

Dentre os principais fatores que provocaram o desinteresse pelos financiamentos habitacionais nos anos 1980 e no início da década de 1990 está a inconstância das regras do SFH, o déficit do FCVS, a incidência de elevados compulsórios sobre os depósitos de poupança, os altos índices inflacionários, as sucessivas quebras de contrato nos diversos choques econômicos, as altas taxas de juros de mercado, e, principalmente a falta de segurança quanto ao quadro institucional e econômico (VASCONCELOS; JUNIOR, 1996).

Embora a política habitacional do regime militar tenha sido equivocada havia acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país, conforme Nabil Bonduki:

Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohab's, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências: ele havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país.

(Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista.)

Carneiro e Goldfajn (2000) elucidam que parte do déficit se deu pela incapacidade da classe média de obter financiamentos suficiente para a aquisição

da casa própria, orçada entre 50% a 75% do valor da propriedade, e pelos baixos níveis de renda de grande parte da população.

## **2.8 A Lei 9.514 e o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)**

Com a implantação do Plano Real em 1994 e o início do controle da inflação teve início a ideia de uma companhia securitizadora brasileira. Três anos depois, foi criada a Companhia Brasileira de Securitização (Cibrasec) com padrões semelhantes aos das agências Fannie Mae, Ginnie Mae e Freddie Mac dos EUA.

O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) foi criado sob as bases do Cibrasec e constituiu-se num dos pilares dentro de uma reforma maior.

Em 1995, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos, num contexto de alterações significativas na concepção vigente sobre política habitacional. Se, por um lado, é exagerado dizer que se estruturou de fato uma política habitacional, os documentos elaborados pelo governo mostram que os pressupostos gerais que presidiram a formulação dos programas são fundamentalmente diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista.)

A proposta do SFI partiu da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), por meio da criação de um novo sistema de financiamento englobando fontes tradicionais de financiamento do SFH ao mercado secundário de recebíveis imobiliários.

Dentre os programas criados no governo FHC e que continuaram a existir no primeiro ano do governo Lula, incluiu-se, como principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias (Pró-Moradia), paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista.)

Apenas em 1997, através da Lei 9.514, foi criado o SFI com a proposta alternativa ao SFH, mais adequada à situação da sociedade brasileira. Conforma Lima e Kyus (1998):

“as operações de cunho social devem ser tratadas separadamente daquelas orientadas para o mercado, ou seja, as políticas voltadas para os tomadores de empréstimo de baixa renda dever ser diferenciadas daquelas voltadas para os das classes média e alta.”

Ao analisar a importância da alienação fiduciária em garantia, Terra expõe que:

A alienação fiduciária atenua, em muitos casos, as dificuldades normais encontradas nos tradicionais instrumentos de garantia, oferecendo maior rigor e eficiência na segurança do crédito, principalmente devido ao crescente abalo, pelo Poder Judiciário, ao prestigiosa hipoteca como fomentador da garantia do crédito, da rapidez de sua execução e, fundamentalmente, quanto à eficácia do direito de seqüela e de sua oponibilidade perante terceiros, especialmente nas situações de falência do devedor hipotecante<sup>10</sup>.

Partilham da mesma opinião, Vasconcelos e Júnior (1996) concluindo que se deve reconhecer a existência de clientes sociais de baixa renda e clientes de mercado – classes média e alta. Para os primeiros, faz-se necessário a concessão de subsídios governamentais, enquanto o segundo deve ser atendido por meio de mecanismos de mercado.

Dentre as modalidades de utilização da Carta de Crédito que consumiu, entre 1995 e 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista.)

Foi nesse contexto que a alienação fiduciária de bens imóveis foi relembada e passou a exercer papel diferenciado para impulsionar e dar garantia aos negócios, ajudando a combater um dos principais procedimentos judiciais necessários para a retomada de um imóvel, em caso de inadimplência.

---

<sup>10</sup> TERRA, Marcelo. Alienação fiduciária de imóvel em garantia (Lei n.º 9.514/97, primeiras linhas). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 21.2

Pelo contrato de alienação fiduciária, o mutuário transfere, temporariamente, a propriedade do bem imóvel (habitação, loja, escritório, consultório, galpão etc.) ao credor como garantia ao financiamento. Da mesma forma que na aquisição de um automóvel com alienação fiduciária em favor da financeira, o credor permanece na condição de proprietário e o devedor na condição de possuidor direto até a liquidação do financiamento (CIBRASEC, 2006).

A preponderância destas modalidades de acesso ao crédito está vinculada à consolidação de uma visão bancária no financiamento habitacional, personificado no papel central que passou a ter a Caixa Econômica Federal como o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação. Premida pela preocupação de evitar rombos nos fundos destinados a habitação, sobretudo o FGTS, a Caixa passou a privilegiar a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento, o que explica a preferência pelo financiamento do imóvel usado.

(Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista.).

O SFI otimizou o trabalho das construtoras e incorporadoras podendo reduzir suas atividades financeiras. Em consequência puderam se concentrar nas suas atividades afins, qual seja, venda dos recebíveis gerados pelas vendas a prazo das unidades construídas, levantando capital de giro para financiar a construção de suas obras.

## **2.9 Lei 10.931/04**

A lei 10.931/04 aprimorou a alienação fiduciária. Procurou desenvolver e aperfeiçoar os instrumentos de financiamento e securitização criados com o SFI. Regulamentou sobre o pagamento de valor incontroverso no financiamento habitacional e instituiu um regime tributário diferenciado para os patrimônios de afetação (BRASIL, 2004).

A criação do Sistema Nacional de Habitação foi aprovada pelo Conselho das Cidades, tendo sido proposta com a criação de dois subsistemas – o de habitação de mercado e o de interesse social. Enquanto o Subsistema de Habitação de Interesse Social depende, em grande parte, de implementação de um complexo processo institucional para articular Estados e Municípios ao novo sistema, uma série de medidas visando a dar segurança jurídica ao financiamento de mercado, há muito reivindicadas pelo setor privado, foi

enviada em 2004 ao Congresso Nacional e aprovadas, permitindo ampliar a aplicação de recursos do SBPE e SFI em empreendimentos habitacionais, condição fundamental para que o FGTS possa ser direcionado para a faixa de interesse social. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista. p.99)

Segundo Brasil (2004), essa nova sistemática atraiu novos recursos para financiar o setor, principalmente por parte de instituições financeiras, que passaram a ter informações mais fidedignas dos projetos financiados. Além de facilitar as condições de recuperação dos recursos emprestados e o aperfeiçoamento de medidas relacionadas à resolução de controvérsias no âmbito dos financiamentos imobiliários e à execução de garantias.

A Lei Federal 10.391, aprovada em 2004, deu maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de mercado, enquanto a retomada do SBPE e a abertura do capital do setor imobiliário significaram um crescimento inusitado do crédito para a produção habitacional. Em 2005, o Conselho Monetário Nacional emitiu Resolução obrigando os bancos a investirem em financiamento habitacional uma porcentagem de recursos captados através da poupança (SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Embora por lei os bancos já estivessem obrigados a fazer este investimento, resoluções anteriores, desde a crise dos anos 80, liberaram as instituições financeiras para investirem em habitação, abrindo a possibilidade de aplicarem estes recursos no Banco Central, em título da dívida pública, onde rendiam muito mais.

(Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista. p.100)

Como no mercado imobiliário o crédito em longo prazo acaba trazendo mais insegurança ao credor e se reflete no encarecimento dos empréstimos e na redução dos recursos disponíveis para o crédito imobiliário, a garantia do fluxo de pagamentos se torna de grande importância.

Foram criados dois novos instrumentos complementares aos CRIs, iniciados com a Lei 9.514/97: as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCIs) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCIs).

Em 1996, a Secretaria de Política Urbana, que passou a ser a gestora do setor habitacional, divulgou o documento da Política Nacional de Habitação, realizado no contexto da preparação para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II. Neles estavam incluídos novos programas que, ao menos na sua concepção, estavam coerentes com uma nova visão, deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção. Dentre os programas criados no governo FHC e que continuaram a existir no primeiro ano do governo Lula, incluiu-se, como

principal alteração, a criação de programas de financiamento voltados ao beneficiário final, (Carta de Crédito, individual e associativa), que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além deste, criou um Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias (Pró-Moradia), paralisado em 1998, quando se proibiu o financiamento para o setor público e um programa voltado para o setor privado (Apoio à Produção), que teve um desempenho pífio. Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal. (Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula - Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista. p.78)

Por sua vez, as CCIs são instrumentos emitidos no ato da concessão de um empréstimo e representam a propriedade de seu crédito por parte dos originadores e os CRIs, as LCIs são títulos lastreados em recebíveis imobiliários garantidos por hipoteca ou alienação fiduciária.

## **2.10 Artigo 53 do Código de Defesa do Consumidor<sup>11</sup>**

É sabido que o Código de Defesa do Consumidor visa estabelecer o equilíbrio contratual das relações de consumo, protegendo a parte mais fraca dos possíveis abusos do fornecedor do serviço e/ou produto.

A aplicação do instituto da alienação fiduciária de bens imóveis vem gerando pontos polêmicos, que lentamente vêm sendo enfrentados pela doutrina da jurisprudência.

Uma das tentativas de equilibrar a balança para o fortalecimento das relações contratuais satisfatórias para ambas as partes se delineia no Código de Defesa do Consumidor dessa forma: “Art. 53. Nos contratos de compra e venda de móveis ou imóveis mediante pagamento em prestações, bem com nas alienações fiduciárias em garantia, consideram-se nulas de pleno direito as cláusulas que estabeleçam a perda total das prestações pagas em benefício do credor que, em razão do inadimplemento, pleitear a resolução do contrato e a retomada do produto alienado”.

Tal mecanismo tem por objetivo coibir a retenção das parcelas pagas pelo consumidor, impedindo, dessa forma, o enriquecimento ilícito do fornecedor do serviço e/ou produto, incluindo os contratos de alienação fiduciária.

---

<sup>11</sup> Sobre o tema abordado, CHALHUB, Melhim Namem. Alienação fiduciária de bens imóveis. Adequação da cláusula penal aos princípios do Código de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 45, 1998, p.7.

Simultaneamente, ao abordar a alienação fiduciária de bens imóveis, o artigo 27 da Lei 9.514/97 traz mecanismos claros e bem definidos para proteger o devedor fiduciante, exigindo que o credor fiduciário restitua as parcelas que excederem ao preço do imóvel em público leilão, no caso de inadimplemento da obrigação principal.

O conflito de princípio se estabelece na compreensão e na interpretação, diante do inadimplemento do devedor fiduciante em contrato de alienação fiduciária de bens imóveis. Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor, ou a sistemática prevista na Lei 9.514/97.

Os que sustentam a tese da aplicação do artigo 53 do Código de Defesa em face de Lei 9.514/97 o fazem alegando tratar-se de norma cogente, de relevante interesse público, permeando quaisquer relações econômicas e sociais de consumo.

Sob esse prisma, conclui-se que se a alienação fiduciária de bens imóveis estiver inserida dentro de uma relação de consumo, aplicar-se-ão as regras do Código de Defesa do Consumidor.

Igualmente, os argumentos que sustentam a não aplicação do artigo 53 do código retromencionado, não negam o caráter de ordem pública, baseado nos princípios da boa-fé e do equilíbrio contratual, que devem reger as relações de consumo.

## **2.11 Locação em imóvel alienado fiduciariamente**

Inúmeras são as possibilidades de fruição do valor econômico do imóvel alienado fiduciariamente. Pode o devedor fiduciante alugá-lo para terceiros, mesmo sem a anuência do credor fiduciário.

Uma vez constituída a propriedade fiduciária o devedor fiduciante passa a ter a posse direta do imóvel, para que dele possa utilizar-se e desfrutar de seu valor econômico, desde que adimplente em relação às obrigações que originaram a garantia.

Não obstante, o problema ocorre quando da venda em público leilão, de imóvel do imóvel que está alugado para terceiro, posto que o adquirente pode não interessar a manutenção de tal contrato.

Porém, conforme a Lei 8.245/91: (i) se o contrato for celebrado com prazo determinado, só poderá ser denunciado por uma das partes mediante o pagamento de indenização; (ii) se celebrado por prazo indeterminado, pode ser unilateralmente denunciado a qualquer tempo, mediante aviso prévio de 30 dias. Contudo, quando o contrato de locação tiver por objeto imóvel alienado fiduciariamente, a regra prevista na Lei 8.245/91 comporta exceção.

## **2.12 Pacotes governamentais**

O Governo preparou dois pacotes de medidas que podem contribuir positivamente para o mercado de crédito imobiliário no país.

Em 5 de setembro de 2006, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou uma série de medidas para aumentar a competição bancária, por meio da redução do spreads e das taxas de juros cobradas pelos bancos (RIBEIRO, 2006).

Essa medida tornou obrigatória a probabilidade de cadastro, facultando a transferência de informações entre os participantes do mercado, mediante aprovação do mutuário.

Em 13 de setembro de 2006, o Governo Federal anunciou um segundo pacote com medidas para estimular as atividades do setor de construção civil, sobretudo por meio de melhorias nas condições dos financiamentos imobiliários e de redução de impostos para materiais de construção. As principais novidades trazidas pelo pacote são os juros prefixados no SFH e a retirada de entraves que impediam o uso do crédito consignado na aquisição da casa própria (RIBEIRO; CARVALHO, 2006).

De acordo com RIBEIRO (2006) o Decreto-Lei 10.820, que regulamenta o crédito consignado, para permitir que esse tipo de operação seja feito com parcelas variáveis no financiamento da casa própria. O crédito consignado na habitação já era permitido, mas os bancos não faziam essas operações devido à regra que obrigava ao uso de parcelas fixas, enquanto a prática do mercado é usar parcelas variáveis.

Em 4 de dezembro de 2012 o ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou novas medidas de estímulo à construção civil, para incentivar maiores vendas no setor. São quatro medidas, sendo a primeira delas a desoneração da folha de

pagamento. As empresas do setor vão deixar de pagar 20% de INSS e passarão a pagar 2% sobre o faturamento. "O setor não pagará mais INSS por um longo período", disse o ministro, que aproveitou a cerimônia de entrega da casa de número 1 milhão do Minha Casa Minha Vida para fazer o anúncio, conforme já havia antecipado a **Agência Estado**.

As iniciativas governamentais foram intensificadas para fomentar o setor de construção civil:

Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

Nos seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010) e ajudou o Brasil a gerar um volume recorde de empregos – 8,2 milhões de postos de trabalho criados no período.

Teve importância fundamental para o país durante a grave crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais.

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico aprimorado pelos anos de experiência da fase anterior. Mais recursos foram reservados para o programa e mais parcerias com estados e municípios foram fechadas para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

Os dados mais atuais são do 4º balanço do PAC, referentes ao mês de abril de 2012 e fornecem informações acerca de todos os empreendimentos presentes na carteira de projetos do programa. (Portal Brasileiro de Dados Abertos)

### **3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS**

Quanto à natureza, a pesquisa será na fase inicial exploratória e na fase final descritiva. Exploratória em função da natureza do trabalho, bem como em face do desconhecimento das variáveis e por apresentar como objetivo principal aprimorar

as ideias, com planejamento flexível, para que seja possível considerar os variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 1998). Por pesquisa descritiva se entende que serão explicitadas as percepções dos diversos autores que realizam pesquisas sobre Alienação Fiduciária,.

Segundo Dionne & Laville (1999), pesquisa descritiva se caracteriza pela apresentação de um fenômeno ou situação, realizada por um estudo realizado em determinado espaço-tempo. Já na visão de Gil (1998), essa pesquisa procura descrever as características de determinada população ou fenômeno, e estabelecer relações intervariáveis, cujo instrumento utilizado é o levantamento de opiniões, atitudes e crenças de uma população.

No que concerne ao método, a pesquisa será descritiva em virtude da utilização de análises conceituais. Em relação à estruturação, para composição do quadro a ser estudado, será desenvolvida uma fundamentação teórico-conceitual dos elementos necessários à investigação, bem como dos princípios fundamentais.

#### **4 RESULTADOS**

As análises realizadas permitem constatar que a desordem na urbanização das cidades possui suas bases na ausência de planejamento eficaz e na desigualdade de renda da população, o que provocam ações danosas ao meio ambiente urbano, comprometendo a qualidade de vida e a segurança da população.

Os programas de crédito imobiliário possuem a capacidade de ordenamento urbano necessários para estabelecer aspectos que beneficiem o modo de vida de uma população, em virtude de promoverem e consolidarem o mercado imobiliário.

Todavia, tais programas apenas desempenham seus papéis quando estão inseridos em ambientes macroeconômicos estáveis; ou seja, inflação controlada, renda crescente, e vivência num efetivo estado de direito.

A existência desse contexto econômico-político permite o aperfeiçoamento dos modelos de negócios, inclusive com o surgimento de novos mecanismos financeiros, pois em um ambiente estável o mercado investidor busca alternativas que empreendam a economia real, neste caso, o mercado imobiliário, em virtude dos potenciais de retorno.

Como observado, a evolução histórica do crédito imobiliário no Brasil, deu-se a partir da problemática habitacional enfrentada pelo País, decorrente do processo de industrialização que atraiu parte da população rural para as cidades.

Percebe-se que o cenário econômico instável, aliado ao fator migratório são pontos que deram origem ao déficit habitacional, tornando-se o principal argumento para reformulação do sistema de habitação.

Entre a criação do BNH (1964) e o Plano Cruzado (1986), alguns programas habitacionais foram instituídos sem a devida análise do equilíbrio econômico das operações e num contexto macroeconômico desfavorável.

Após a criação do BNH instituiu-se o Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS – 1967) cuja finalidade era dar respaldo aos financiamentos habitacionais concedidos por agentes financeiros, garantindo ao mutuário prazos e condições do financiamento contraído.

“O Fundo de Compensação de Variações Salariais -FCVS, criado em 1967, com a finalidade de garantir ao mutuário o limite de prazo para amortização de sua dívida junto ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), assegura às instituições financiadoras o ressarcimento de eventuais saldos devedores residuais de financiamentos habitacionais efetuados no âmbito do SFH, decorrentes do descompasso entre as formas de reajuste das prestações e dos saldos devedores.” (FCVS - A SECURITIZAÇÃO DA DÍVIDA DO FCVS – ABECIP – SÃO PAULO-OUT/94)

As obrigações do FCVS são de responsabilidade do governo e foram contraídas em decorrência de inúmeros subsídios concedidos aos contratos a fim de evitarem um colapso do sistema de habitação.

Em 1993 foram extintas as garantias do FCVS para os novos contratos de financiamento imobiliário.

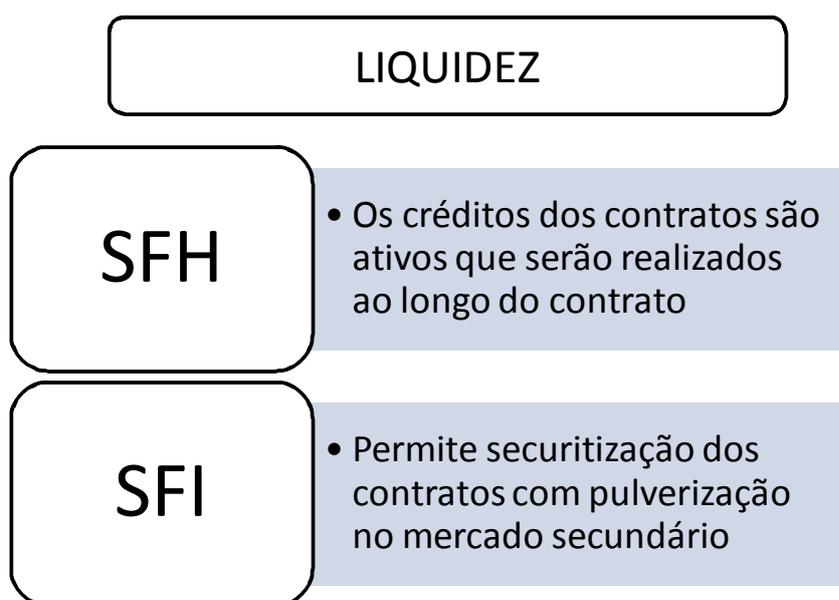
“Os recursos do FCVS são provenientes de contribuições dos mutuários cujos contratos têm garantia de cobertura do FCVS, das instituições financiadoras e do Fundo de Assistência Habitacional (FUNDHAB). Estes recursos são reduzidos face às necessidades do Fundo e tendem a diminuir com o advento da Lei nº 8.692/93, que introduziu o Plano de Comprometimento de Renda, definiu o Plano de Equivalência Salarial e extinguiu a garantia do FCVS para os novos contratos de financiamento do SFH e, por consequência, a contribuição ao Fundo tanto de mutuários como das instituições financiadoras referentes a estes contratos. Como os recursos do FCVS são escassos e como a União tem, por lei, a responsabilidade de cumprir com as obrigações do Fundo, a solução natural para a dívida do FCVS é a sua securitização.” (FCVS - A SECURITIZAÇÃO DA DÍVIDA DO FCVS – ABECIP – SÃO PAULO-OUT/94)

Em 1997 foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) com a finalidade de permitir ao mercado a realização de operações financeiras equilibradas que garantissem aos agentes investidores o retorno dos recursos emprestados.

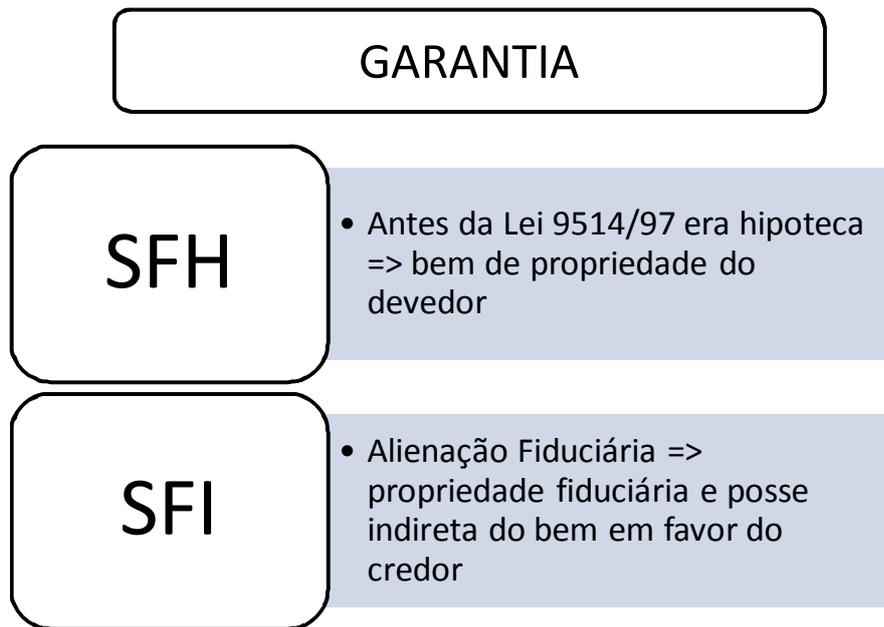
A Lei 9514/97 representou um marco importante para o mercado imobiliário. Após sua instituição a possibilidade de liquidez dos contratos atrelados a mecanismos de garantia eficazes, foram aspectos que deram entusiasmo aos agentes financeiros e aos potenciais tomadores de crédito.

Vale destacar alguns pontos para diferenciar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

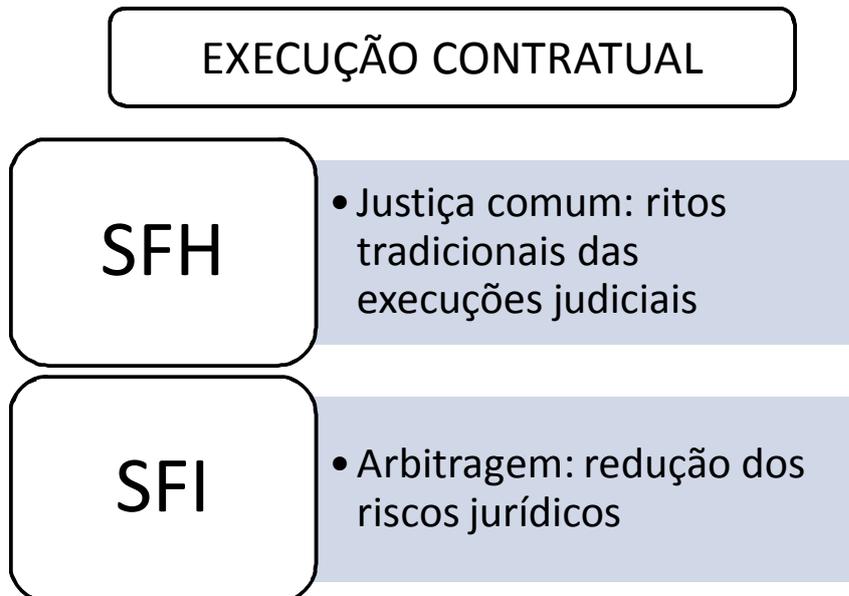
**Quadro 1**



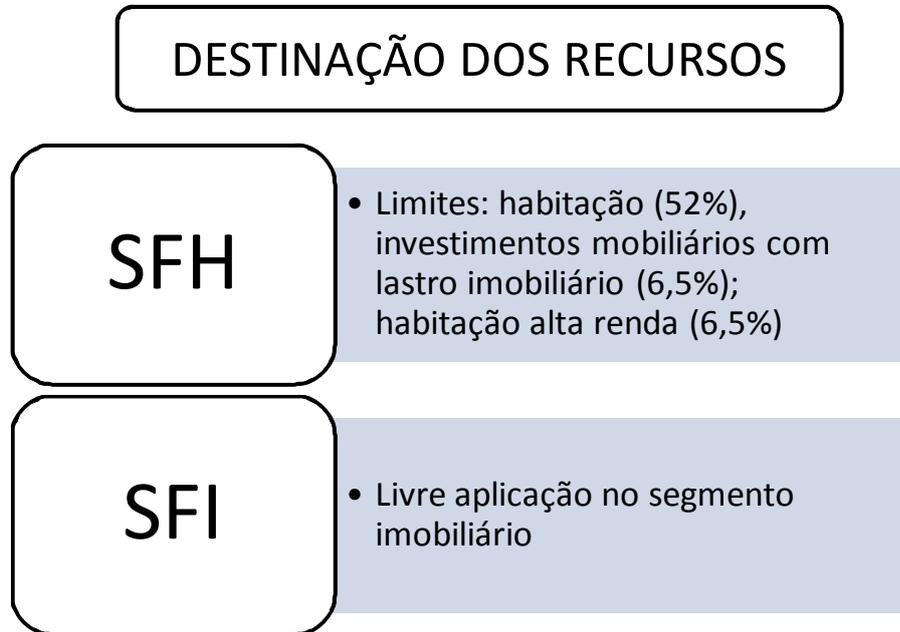
Quadro 2



Quadro 3



#### Quadro 4



Depois de analisar a evolução cronológica do mercado imobiliário e as distinções existentes entre o SFH e o SFI é possível entender, do ponto de vista do poder aquisitivo, a estrutura do financiamento habitacional vigente no Brasil.

O recurso empregado destinado ao crédito imobiliário possui três origens: recursos da caderneta de poupança (SBPE), recursos do FGTS e recursos privados.

No âmbito do SFH, os recursos oriundos do SBPE devem ser aplicados da seguinte forma:

- 65% dos recursos destinados para financiamento imobiliário;
- 20% dos recursos destinados ao BACEN;
- 15% dos recursos destinados para disponibilidade do correntista.

Para contratação de financiamentos imobiliários pelo SFH deverão ser observadas também os seguintes limites:

- Valor dos imóveis: máximo R\$ 500 mil
- Valor do empréstimo: 80% do valor do imóvel.

No que diz respeito ao SFI, pode-se entendê-lo como um conjunto de normas que regulam a participação de instituições financeiras e não financeiras na realização de operações imobiliárias.

Com o objetivo de apoiar o mercado imobiliário, o SFI não se restringe ao segmento habitacional. Com isso permitiu-se a criação de fontes de financiamento de longo prazo para nichos do mercado imobiliário não contemplados nas políticas de crédito anteriormente implementadas. (Royer, 2009)

O SFI instituiu o Certificado de Recebíveis Imobiliário (CRI), seus agentes emissores (Companhias Securitizadoras), bem como, criou a alienação fiduciária para bens imóveis, como mecanismo garantidor das operações imobiliárias.

A operações do SFI são reguladas pelo mercado, sem intervenções do governo, nem tampouco geração ônus para o erário.

Os agentes autorizados a operarem no SFI, no entanto, devem atentar aos seguintes critérios nas operações de crédito imobiliário:

- I) Retorno do valor emprestado e respectivo reajuste;
- II) Respeito à remuneração contratada;
- III) Capitalização dos juros;
- IV) Seguros que garantam a operação mutuamente.

#### **4.1 Criação do Certificado de Recebíveis Imobiliários**

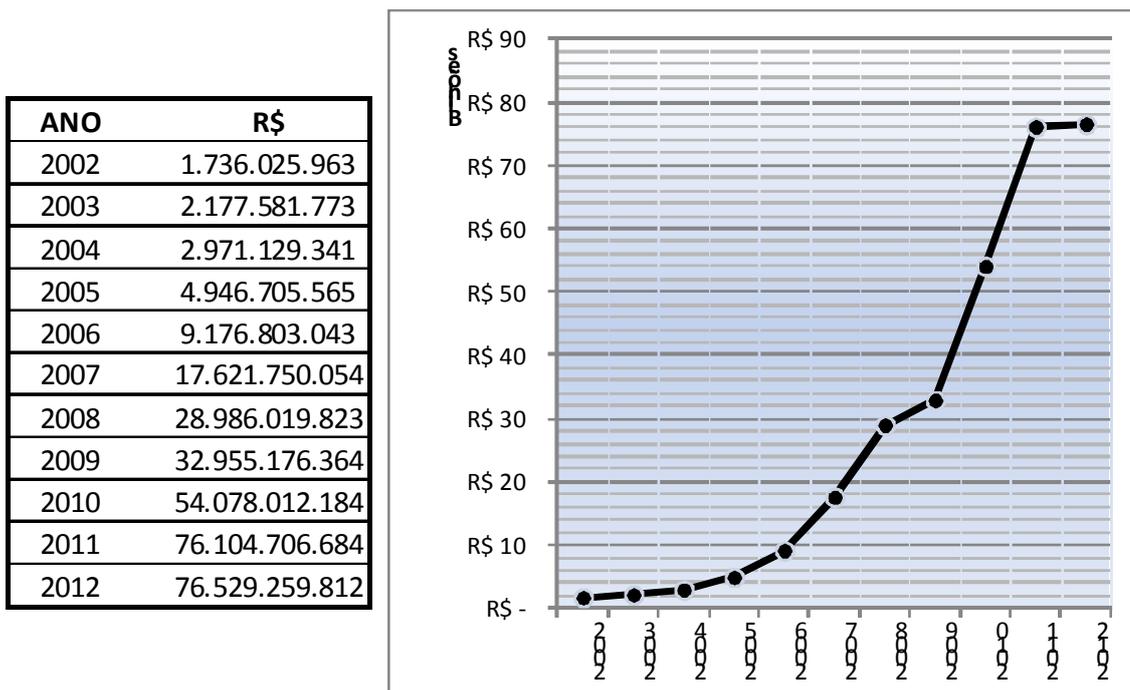
Criado como uma espécie de valor mobiliário para captar recursos de investidores em operações lastreadas por financiamentos imobiliários possibilitou o surgimento de um mercado secundário para promover a liquidez no mercado imobiliário. O CRI origina-se tecnicamente de um termo de securitização no qual são listados todos os créditos imobiliários que servirão de lastro para operação. O termo de securitização é registrado no RGI (Registro Geral de Imóveis) e na CVM (Comissão de Valores Mobiliários). As transações decorrentes do CRI são registradas no CETIP, sistema que dá transparência e segurança aos investidores.

Apesar do aspecto inovador do SFI, o volume de operações foi incrementado de maneira significativa, após 10 anos da sua existência.

A partir de 2008 o volume de operações envolvendo o CRI cresceu de forma sequenciada. Elevou-se de R\$ 3 bilhões em 2008 para, aproximadamente, R\$ 35 bilhões em 2012, segundo registros no CETIP.

Este incremento também foi visualizado nas operações de crédito imobiliário no âmbito do SFH. Alguns fatores são responsáveis pelo fato. Aspectos macroeconômicos, como elevação na renda, queda na taxa de desemprego, elevação na quantidade de geração de empregos formais, queda da taxa de juros. Aspectos regulatórios, como ajustes no passivo do FCVS, redução da remuneração paga pelo BACEN (100% para 80% da TR) nos depósitos de poupança recolhidos. Aspectos jurídicos, como alienação fiduciária que reduziu os custos com execução hipotecária, reforçando a garantia dos contratos e a exigibilidade do pagamento de mora na discussão contratual.

**Gráfico 2 - Evolução Crédito Imobiliário – SBPE / SFH**



**Fonte BACEN**

Após análise dos dados extraídos do BACEN, observa-se um aumento no volume financeiro do crédito imobiliário SFH/SBPE. Aliado a tal fato, constatou-se também a existência de uma conjuntura de fatores favoráveis (jurídicos,

econômicos, sociais) responsáveis por tal incremento. Vale ressaltar, a obrigatoriedade imputada ao SFH na aplicação dos recursos captados pelo SBPE (52%) para o crédito habitacional.

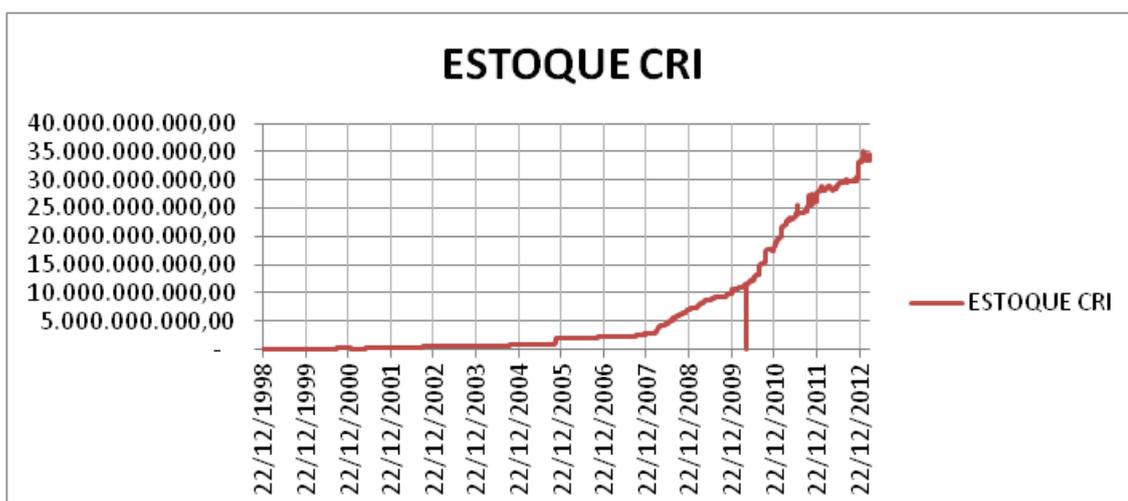
Portanto, afirmar que o mecanismo jurídico da alienação fiduciária foi o único responsável pelo desenvolvimento do crédito no setor imobiliário, seria desconsiderar o avanço advindo de outros fatores.

Todavia, assim como ocorrido na concessão de crédito para aquisição de bens móveis, especificamente os veículos, tal medida veio dar celeridade ao processo de execução da garantia.

“A alienação fiduciária de bens imóveis, similar a alienação fiduciária de bens móveis, responsável pela venda financiada de veículos automotores e outros bens, veio resolver um dos principais problemas que atormentam o setor do crédito imobiliário, ou seja, os intermináveis procedimentos judiciais necessários para retomada de um imóvel em caso de inadimplência.” (COMO FUNCIONA O SFI, ABECIP)

Da mesma forma que foi verificado crescimento do crédito imobiliário pelo SFH, também foi constatado uma evolução operações de crédito imobiliário pelo SFI.

**Gráfico 3 – Evolução das operações do CRI**



**FONTE: CETIP**

O CRI foi instituído pela mesma legislação que permitiu a alienação fiduciária para imóveis, Lei 9514/97. No SFI, a contribuição da alienação fiduciária fica mais evidente por alguns motivos:

- Os recursos são privados;
- Não há obrigatoriedade nem limites para aplicação dos e recursos;
- Num ambiente privado de mercado, com liberdade para contratação das operações e favorável para captar recursos de longo prazo, principalmente junto a grandes investidores; é imprescindível a existência de mecanismos efetivos de garantia para o retorno dos investimentos;
- A possibilidade de mitigação de riscos nas operações, já que a alienação fiduciária coloca em favor do credor a propriedade do bem;
- Num cenário de longo prazo, as garantias reais do contrato são os fatores menos suscetíveis às oscilações de mercado;
- O artifício da alienação fiduciária foi considerado um avanço nas relações contratuais pelos motivos anteriormente expostos.

Infere-se que num ambiente de longo prazo, cuja complexidade na avaliação dos riscos da operação são maiores, inserir no cotidiano das operações imobiliárias a alternativa da alienação fiduciária como garantia é dar eficácia ao sistema de crédito.

“A aplicação maciça do mecanismo da Alienação Fiduciária é um passo decisivo para a expansão do SFI, pois permitirá a geração de créditos de boa qualidade. E, conseqüência, estimulará os negócios e propiciará, com a diminuição das disputas judiciais e da inadimplência, a redução dos custos dos empréstimos imobiliários, ampliando as possibilidades de acesso da população ao imóvel próprio.” (ABECIP, 2000)

Outrossim, no mercado de créditos, os aspectos macroeconômicos que estimulam os negócios são apreciados tanto pelos demandantes do crédito quanto pelos ofertantes do crédito; a exemplo, das taxas de juros praticadas, do nível de desemprego, do nível de renda.

Porém, no que diz respeito a atratividade das garantias nas operações de crédito, os ofertantes são a única parte na relação que avalia e valoriza tal atributo.

Portanto também conclui-se que a ampla oferta de crédito concedida pelos dois sistemas tem relação com a nova modalidade de garantia estabelecida pela Lei 9514/97.

Após diagnósticos do comportamento do crédito imobiliário tanto pelo SFH, quanto pelo SFI, depreende-se que a alienação fiduciária contribui para o

crescimento do crédito imobiliário. No SFH tal contribuição não fica tão evidente pelo fato da regulação, à qual o sistema se submete, obrigar o investimento em habitação, independente da eficácia da garantia adotada para operação. Já no SFI o impacto da alienação fiduciária é mais visível, pois, a não existência de regulação que obrigue a aplicação dos recursos em operações imobiliárias, atrelado ao fato da liberdade de ingresso de investidores privados, pressupõe a exigência de garantias efetivas que assegurem o retorno do investimento, por parte de tais investidores.

Portanto, constata-se que a instituição da alienação fiduciária de bens imóveis nas operações imobiliárias contribui para o crescimento do crédito imobiliário no Brasil.

## 5 CONCLUSÃO

Antes do surgimento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), em 1964, o crédito imobiliário no Brasil era limitado pela ausência de mecanismos que permitissem a sustentabilidade das operações.

Após o SFH medidas como a criação do BNH, a introdução da correção monetária, a formalização das fontes de recursos da poupança e do FGTS para financiamento habitacional, a instituição do FCVS, o fundo que garantia as quitações dos financiamentos, aliados a um contexto econômico de crescimento real e baixa inflação, permitiram a evolução do mercado imobiliário.

A partir do início da década de 1980, houve uma desaceleração no SFH, decorrente da inflação, com suas consequências danosas sobre a renda e sobre o emprego. Como resultado, os reajustes das prestações e dos saldos devedores causaram uma desestabilização do SFH.

Os financiamentos com recursos de poupança e FGTS tornaram-se insuficientes. O primeiro em função da fuga de capital decorrente da atratividade dos fundos de investimento. O segundo com volume aquém do necessário para atender a saques e investimentos.

Tais ocorrências estagnaram o crédito imobiliário e como agravante o FCVS passa a ser acionado na tentativa de equilibrar os desajustes decorrentes da instabilidade econômica vivida.

Mesmo nos tempos áureos, o SFH não fez frente ao déficit habitacional existente.

Em meados de 1990, com o início da estabilização econômica e diante de um cenário de crescimento, instituiu-se o SFI com o objetivo de dinamizar o segmento imobiliário, através do crédito, com liberdade para as operações de mercado e com capacidade de destinar recursos a longo prazo.

O sistema foi projetado para modernizar as operações de financiamento, constituindo mecanismos para o desenvolvimento do mercado imobiliário, estimulando a liberdade na contratação do crédito e extrapolando o segmento habitacional.

Parte do respaldo para realização das operações de crédito no segmento imobiliário está no advento da alienação fiduciária para bens imóveis.

Um contexto econômico e político estável é condição extrema para estabelecer e uma conjuntura favorável ao desenvolvimento de qualquer mercado.

Garantir a segurança aos ofertantes de crédito, do retorno dos seus investimentos, caracteriza-se como passo seguinte para estabelecer um ambiente de mercado propício para realização de negócios.

A instituição da alienação fiduciária agregou ao mercado imobiliário a eficácia necessária para torná-lo dinâmico e consistente.

“Reside aí a grande inovação: por oferecer segurança quanto à execução sem delongas da garantia, o contrato de alienação fiduciária constitui poderoso estímulo ao crédito, ao investimento nos Certificados de Recebíveis Imobiliários e portanto à aquisição e produção de imóvel mediante pagamento a prazo. Trata-se de verdadeira pedra angular do novo modelo de financiamento habitacional ora proposto.” (ANTÔNIO KANDIR e PEDRO MALAN, 1997)

Por fim, o crescimento do crédito imobiliário também é decorrente da instituição de garantias reais e pujantes estabelecidas nas relações contratuais por meio da alienação fiduciária.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAGNIN, Rafael Fagundes. **Evolução do Financiamento Habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros**. Grupo de Economia / FUNDAP (Janeiro de 2011), p. 15.

SEGRETI, João Bosco. 1º Prêmio ABECIP, Categoria Profissional, **Construindo um modelo permanente, equilibrado e economicamente sustentável de crédito imobiliário brasileiro**, p. 75

SOUZA, Aline Amaral. 1º Prêmio ABECIP, Categoria Profissional, **O papel do crédito imobiliário na dinâmica do mercado habitacional brasileiro**, p. 109

ABECIP, **Como funciona o mercado imobiliário brasileiro**.

CARNEIRO, Dionísio Dias e VALPASSOS, Marcus Vinícius Ferrero, 2003. **Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para ação futura**. Ed. FGV.

ROYER, Luciana de Oliveira (2009). **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. FAU/USP, Tese de Doutorado

CINTRA, Marcos Antonio M. (2007). Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Relatório 2 do Subprojeto IX Crédito Direcionado e Desenvolvimento Econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Pesquisa **“O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento”**, Convênio BNDES – Cecon – IE / Unicamp.

RESTIFFE NETO, Paulo. Garantia fiduciária: direito e ações. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, (1975).

Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, Brasília. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

ABECIP. **FCVS – A securitização da dívida do FCVS** - São Paulo - Outubro de 94.

Laville, Christian; Dionne, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre; Artmed; UFMG; 1999

CARVALHAES, Marcelo La Motta. **Análise de Fundos de Investimento em Participações com Aplicações em Empreendimentos Imobiliários**. Monografia, MBA em Gerenciamento de Empresas e Empreendimentos de Construção Civil, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006

Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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.

TERRA, Marcelo. **Alienação fiduciária de imóvel em garantia (Lei n.º 9.514/97, primeiras linhas)**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

BACEN - **Sistema Financeiro Nacional e Sistema Financeiro de Habitação**. Disponível em <http://www.bacen.gov.br/?SFH>

BACEN - **Economia e Finanças, Séries Temporais**. Disponível em <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp>

CETIP **Estatísticas, Séries Históricas**. Disponível em [http://www.cetip.com.br/astec/series\\_v05/paginas/web\\_v05\\_template\\_informacoes\\_d\\_i.asp?str\\_Modulo=completo&int\\_Idioma=1&int\\_Titulo=6&int\\_NivelBD=2](http://www.cetip.com.br/astec/series_v05/paginas/web_v05_template_informacoes_d_i.asp?str_Modulo=completo&int_Idioma=1&int_Titulo=6&int_NivelBD=2)

ROCHA, Fernando Pinho da. **O Sistema de Financiamento Imobiliário no Brasil: Uma análise da oferta de crédito imobiliário do período 1994-2006**.

## **ANEXO**

### **LEI N° 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

### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **CAPÍTULO I**

Do Sistema de Financiamento Imobiliário

##### **Seção I**

Da finalidade

**Art. 1°** O Sistema de Financiamento Imobiliário -SFI tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, segundo condições compatíveis com as da formação dos fundos respectivos.

##### **Seção II**

Das entidades

**Art. 2°** Poderão operar no SFI as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e, a critério do Conselho Monetário Nacional -CMN, outras entidades.

**Art. 3°** As companhias securitizadoras de créditos imobiliários, instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, terão por finalidade a aquisição e securitização desses créditos e a emissão e colocação, no mercado financeiro, de Certificados de Recebíveis Imobiliários, podendo emitir outros títulos de crédito, realizar negócios e prestar serviços compatíveis com as suas atividades.

**Parágrafo único.** O Conselho Monetário Nacional - CMN poderá fixar condições para o funcionamento das companhias de que trata este artigo.

### **SEÇÃO III**

#### Do financiamento imobiliário

**Art. 4º** As operações de financiamento imobiliário em geral serão livremente efetuadas pelas entidades autorizadas a operar no SFI, segundo condições de mercado e observadas as prescrições legais.

**Parágrafo único.** Nas operações de que trata este artigo, poderão ser empregados recursos provenientes da captação nos mercados financeiro e de valores mobiliários, de acordo com a legislação pertinente.

**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, observados, quanto a eventual reajuste, os mesmos índices e a mesma periodicidade de incidência e cobrança.

**§ 3º** 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.

#### **Seção IV**

##### **Do Certificado de Recebíveis Imobiliários**

**Art. 6°** O Certificado de Recebíveis Imobiliários -CRI é título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro.

**Parágrafo único.** O CRI é de emissão exclusiva das companhias securitizadoras.

**Art. 7°** O CRI terá as seguintes características:

**I** - nome da companhia emitente;

**II** - número de ordem, local e data de emissão;

**III** - denominação "Certificado de Recebíveis Imobiliários";

**IV** - forma escritural; **V** - nome do titular;

**VI** - valor nominal;

**VII** - data de pagamento ou, se emitido para pagamento parcelado, discriminação dos valores e das datas de pagamento das diversas parcelas; **VIII** - taxa de juros, fixa ou flutuante, e datas de sua exigibilidade, admitida a capitalização;

**IX** - cláusula de reajuste, observada a legislação pertinente;

**X** - lugar de pagamento;

**XI** - identificação do Termo de Securitização de Créditos que lhe tenha dado origem.

**§ 1°** O registro e a negociação do CRI far-se-ão por meio de sistemas centralizados de custódia e liquidação financeira de títulos privados.

§ 2º O CRI poderá ter, conforme dispuser o Termo de Securitização de Créditos, garantia flutuante, que lhe assegurará privilégio geral sobre o ativo da companhia securitizadora, mas não impedirá a negociação dos bens que compõem esse ativo.

## Seção V

### Da securitização de créditos imobiliários

**Art. 8º** A securitização de créditos imobiliários é a operação pela qual tais créditos são expressamente vinculados à emissão de uma série de títulos de crédito, mediante Termo de Securitização de Créditos, lavrado por uma companhia securitizadora, do qual constarão os seguintes elementos:

I - a identificação do devedor e o valor nominal de cada crédito que lastreie a emissão, com a individualização do imóvel a que esteja vinculado e indicação do Cartório de Registro de Imóveis em que esteja registrado e respectiva matrícula bem como o número do registro do ato pelo qual o crédito foi cedido;

II - a identificação dos títulos emitidos;

III - a constituição de outras garantias de resgate dos títulos da série emitida, se for o caso

**Parágrafo único.** Será permitida a securitização de créditos oriundos da alienação de unidades em edificação sob regime de incorporação nos moldes da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

## Seção VI

### Do regime fiduciário

**Art. 9º** A companhia securitizadora poderá instituir regime fiduciário sobre créditos imobiliários, a fim de lastrear a emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários,

sendo agente fiduciário uma instituição financeira ou companhia autorizada para esse fim pelo BACEN e beneficiários os adquirentes dos títulos lastreados nos recebíveis objeto desse regime.

**Art. 10.** O regime fiduciário será instituído mediante declaração unilateral da companhia securitizadora no contexto do Termo de Securitização de Créditos, que, além de conter os elementos de que trata o art. 8º, submeter-se-á às seguintes condições:

- I - a constituição do regime fiduciário sobre os créditos que lastreiem a emissão;
- II - a constituição de patrimônio separado, integrado pela totalidade dos créditos submetidos ao regime fiduciário que lastreiem a emissão;
- III - a afetação dos créditos como lastro da emissão da respectiva série de títulos;
- IV - a nomeação do agente fiduciário, com a definição de seus deveres, responsabilidades e remuneração, bem como as hipóteses, condições e forma de sua destituição ou substituição e as demais condições de sua atuação;
- V - a forma de liquidação do patrimônio separado.

**Parágrafo único.** O Termo de Securitização de Créditos, em que seja instituído o regime fiduciário, será averbado nos Registros de Imóveis em que estejam matriculados os respectivos imóveis.

**Art. 11.** Os créditos objeto do regime fiduciário:

- I - constituem patrimônio separado, que não se confunde com o da companhia securitizadora;
- II - manter-se-ão apartados do patrimônio da companhia securitizadora até que se complete o resgate de todos os títulos da série a que estejam afetados;
- III - destinam-se exclusivamente à liquidação dos títulos a que estiverem afetados, bem como ao pagamento dos respectivos custos de administração e de obrigações fiscais;
- IV - estão isentos de qualquer ação ou execução pelos credores da companhia securitizadora;

**V** - não são passíveis de constituição de garantias ou de excussão por quaisquer dos credores da companhia securitizadora, por mais privilegiados que sejam;

**VI** - só responderão pelas obrigações inerentes aos títulos a ele afetados.

**§ 1º** No Termo de Securitização de Créditos, poderá ser conferido aos beneficiários e demais credores do patrimônio separado, se este se tornar insuficiente, o direito de haverem seus créditos contra o patrimônio da companhia securitizadora.

**§ 2º** Uma vez assegurado o direito de que trata o parágrafo anterior, a companhia securitizadora, sempre que se verificar insuficiência do patrimônio separado, promoverá a respectiva recomposição, mediante aditivo ao Termo de Securitização de Créditos, nele incluindo outros créditos imobiliários, com observância dos requisitos previstos nesta seção.

**§ 3º** A realização dos direitos dos beneficiários limitar-se-á aos créditos imobiliários integrantes do patrimônio separado, salvo se tiverem sido constituídas garantias adicionais por terceiros.

**Art.12.** Instituído o regime fiduciário, incumbirá à companhia securitizadora administrar cada patrimônio separado, manter registros contábeis independentes em relação a cada um deles e elaborar e publicar as respectivas demonstrações financeiras.

**Parágrafo único.** A totalidade do patrimônio da companhia securitizadora responderá pelos prejuízos que esta causar por descumprimento de disposição legal ou regulamentar, por negligência ou administração temerária ou, ainda, por desvio da finalidade do patrimônio separado.

**Art. 13.** Ao agente fiduciário são conferidos poderes gerais de representação da comunhão dos beneficiários, inclusive os de receber e dar quitação, incumbindo-lhe:

**I** - zelar pela proteção dos direitos e interesses dos beneficiários, acompanhando a atuação da companhia securitizadora na administração do patrimônio separado;

**II** - adotar as medidas judiciais ou extrajudiciais necessárias à defesa dos interesses dos beneficiários, bem como à realização dos créditos afetados ao patrimônio separado, caso a companhia securitizadora não o faça;

**III** - exercer, na hipótese de insolvência da companhia securitizadora, a administração do patrimônio separado;

**IV** - promover, na forma em que dispuser o Termo de Securitização de Créditos, a liquidação do patrimônio separado;

**V** - executar os demais encargos que lhe forem atribuídos no Termo de Securitização de Créditos.

**§ 1º** O agente fiduciário responderá pelos prejuízos que causar por descumprimento de disposição legal ou regulamentar, por negligência ou administração temerária.

**§ 2º** Aplicam-se ao agente fiduciário os mesmos requisitos e incompatibilidades impostos pelo art. 66 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

**Art.14.** A insuficiência dos bens do patrimônio separado não dará causa à declaração de sua quebra cabendo, nessa hipótese, ao agente fiduciário convocar assembléia geral dos beneficiários para deliberar sobre as normas de administração ou liquidação do patrimônio separado.

**§ 1º** Na hipótese de que trata este artigo, a assembléia geral estará legitimada a adotar qualquer medida pertinente à administração ou liquidação do patrimônio separado, inclusive a transferência dos bens e direitos dele integrantes para outra entidade que opere no SFI, a forma de liquidação do patrimônio e a nomeação do liquidante.

**§ 2º** A assembléia geral, convocada mediante edital publicado por três vezes, com antecedência de vinte dias, em jornal de grande circulação na praça em que tiver sido feita a emissão dos títulos, instalar-se-á, em primeira convocação, com a presença de beneficiários que representem, pelo menos, dois terços do valor global dos títulos e, em segunda convocação, com qualquer número, sendo válidas as deliberações tomadas pela maioria absoluta desse capital.

**Art. 15.** No caso de insolvência da companhia securitizadora, o agente fiduciário assumirá imediatamente a custódia e administração dos créditos imobiliários integrantes do patrimônio separado e convocará a assembléia geral dos

beneficiários para deliberar sobre a forma de administração, observados os requisitos estabelecidos no § 2º do art. 14.

**Parágrafo único.** A insolvência da companhia securitizadora não afetará os patrimônios separados que tenha constituído.

**Art. 16.** Extinguir-se-á o regime fiduciário de que trata esta seção pelo implemento das condições a que esteja submetido, na conformidade do Termo de Securitização de Créditos que o tenha instituído.

**§ 1º** Uma vez satisfeitos os créditos dos beneficiários e extinto o regime fiduciário, o Agente Fiduciário fornecerá, no prazo de três dias úteis, à companhia securitizadora, termo de quitação, que servirá para baixa, nos competentes Registros de Imóveis, da averbação que tenha instituído o regime fiduciário.

**§ 2º** A baixa de que trata o parágrafo anterior importará na reintegração ao patrimônio comum da companhia securitizadora dos recebíveis imobiliários que sobejarem.

## **SEÇÃO VII**

### **Das garantias**

**Art. 17.** As operações de financiamento imobiliário em geral poderão ser garantidas por:

**I** - hipoteca;

**II** - cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis;

**III** - caução de direitos creditórios ou aquisitivos decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis;

**IV** - alienação fiduciária de coisa imóvel.

**§ 1º** As garantias a que se referem os incisos II, III e IV deste artigo constituem direito real sobre os respectivos objetos.

§ 2º Aplicam-se à caução dos direitos creditórios a que se refere o inciso III deste artigo as disposições dos arts. 789 a 795 do Código Civil.

§ 3º As operações do SFI que envolvam locação poderão ser garantidas suplementarmente por anticrese.

**Art. 18.** O contrato de cessão fiduciária em garantia opera a transferência ao credor da titularidade dos créditos cedidos, até a liquidação da dívida garantida, e conterà, além de outros elementos, os seguintes:

I - o total da dívida ou sua estimativa;

II - o local, a data e a forma de pagamento;

III - a taxa de juros;

IV - a identificação dos direitos creditórios objeto da cessão fiduciária.

**Art. 19.** Ao credor fiduciário compete o direito de:

I - conservar e recuperar a posse dos títulos representativos dos créditos cedidos, contra qualquer detentor, inclusive o próprio cedente;

II - promover a intimação dos devedores que não paguem ao cedente, enquanto durar a cessão fiduciária;

III - usar das ações, recursos e execuções, judiciais e extrajudiciais, para receber os créditos cedidos e exercer os demais direitos conferidos ao cedente no contrato de alienação do imóvel;

IV - receber diretamente dos devedores os créditos cedidos fiduciariamente.

§ 1º As importâncias recebidas na forma do inciso IV deste artigo, depois de deduzidas as despesas de cobrança e de administração, serão creditadas ao devedor cedente, na operação objeto da cessão fiduciária, até final liquidação da dívida e encargos, responsabilizando-se o credor fiduciário perante o cedente, como depositário, pelo que receber além do que este lhe devia.

§ 2º Se as importâncias recebidas, a que se refere o parágrafo anterior, não bastarem para o pagamento integral da dívida e seus encargos, bem como das

despesas de cobrança e de administração daqueles créditos, o devedor continuará obrigado a resgatar o saldo remanescente nas condições convencionadas no contrato.

**Art. 20.** Na hipótese de falência do devedor cedente e se não tiver havido a tradição dos títulos representativos dos créditos cedidos fiduciariamente, ficará assegurada ao cessionário fiduciário a restituição na forma da legislação pertinente.

**Parágrafo único.** Efetivada a restituição, prosseguirá o cessionário fiduciário no exercício de seus direitos na forma do disposto nesta seção.

**Art. 21.** São suscetíveis de caução, desde que transmissíveis, os direitos aquisitivos sobre imóvel, ainda que em construção.

§ 1º O instrumento da caução, a que se refere este artigo, indicará o valor do débito e dos encargos e identificará o imóvel cujos direitos aquisitivos são caucionados.

§ 2º Referindo-se a caução a direitos aquisitivos de promessa de compra e venda cujo preço ainda não tenha sido integralizado, poderá o credor caucionário, sobrevindo a mora do promissário comprador, promover a execução do seu crédito ou efetivar, sob protesto, o pagamento do saldo da promessa.

§ 3º Se, nos termos do disposto no parágrafo anterior, o credor efetuar o pagamento, o valor pago, com todos os seus acessórios e eventuais penalidades, será adicionado à dívida garantida pela caução, ressalvado ao credor o direito de executar desde logo o devedor, inclusive pela parcela da dívida assim acrescida.

## **CAPÍTULO II**

### **Da Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel**

**Art. 22.** A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.

**Parágrafo único.** A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, podendo ter como objeto imóvel concluído ou em construção, não sendo privativa das entidades que operam no SFI.

**Art. 23.** Constitui-se a propriedade fiduciária de coisa imóvel mediante registro, no competente Registro de Imóveis, do contrato que lhe serve de título.

Parágrafo único. Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tomando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel.

**Art. 24.** O contrato que serve de título ao negócio fiduciário conterá:

**I** - o valor do principal da dívida;

**II** - o prazo e as condições de reposição do empréstimo ou do crédito do fiduciário;

**III** - a taxa de juros e os encargos incidentes;

**IV** - a cláusula de constituição da Propriedade fiduciária, com a descrição do imóvel objeto da alienação fiduciária e a indicação do título e modo de aquisição;

**V** - a cláusula assegurando ao fiduciante, enquanto adimplente, a livre utilização, por sua conta e risco, do imóvel objeto da alienação fiduciária;

**VI** - a indicação, para efeito de venda em público leilão, do valor do imóvel e dos critérios para a respectiva revisão; .

**VII** - a cláusula dispendo sobre os procedimentos de que trata o art. 27.

**Art. 25.** Com o pagamento da dívida e seus encargos, resolve-se, nos termos deste artigo, a propriedade fiduciária do imóvel.

**§ 1º** No prazo de trinta dias, a contar da data de liquidação da dívida, o fiduciário fornecerá o respectivo termo de quitação ao fiduciante, sob pena de multa em favor deste, equivalente a meio por cento ao mês, ou fração, sobre o valor do contrato.

**§ 2º** À vista do termo de quitação de que trata o parágrafo anterior, o oficial do competente Registro de Imóveis efetuará o cancelamento do registro da propriedade fiduciária.

**Art. 26.** Vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário.

**§ 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.

**§ 2º** O contrato definirá o prazo de carência após o qual será expedida a intimação.

**§ 3º** 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.

**§ 4º** Quando o fiduciante, ou seu representante legal ou procurador regularmente constituído se encontrar em outro local, incerto e não sabido, o oficial certificará o fato, cabendo, então, ao oficial do competente Registro de Imóveis promover a intimação por edital, publicado por três dias, pelo menos, em um dos jornais de maior circulação local ou noutra de comarca de fácil acesso, se no local não houver imprensa diária.

**§ 5º** Purgada a mora no Registro de Imóveis, convalescerá o contrato de alienação fiduciária.

**§ 6º** O oficial do Registro de Imóveis, nos três dias seguintes à purgação da mora, entregará ao fiduciário as importâncias recebidas, deduzidas as despesas de cobrança e de intimação.

**§ 7º** Decorrido o prazo de que trata o § 1º, sem a purgação da mora, o oficial do competente Registro de Imóveis, certificando esse fato, promoverá, à vista da prova do pagamento, pelo fiduciário, do imposto de transmissão inter vivos, o registro, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário.

**Art. 27.** Uma vez consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário, no prazo de trinta dias, contados da data do registro de que trata o § 7º do artigo anterior, promoverá público leilão para a alienação do imóvel.

**§ 1º** Se, no primeiro público leilão, o maior lance oferecido for inferior ao valor do imóvel, estipulado na forma do inciso VI do art. 24, será realizado o segundo leilão, nos quinze dias seguintes.

**§ 2º** No segundo leilão, será aceito o maior lance oferecido, desde que igualou superior ao valor da dívida, das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais;

**§ 3º** Para os fins do disposto neste artigo, entende-se por:

**I** - 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;

**II** - despesas: a soma das importâncias correspondentes aos encargos e custas de intimação e as necessárias à realização do público leilão, nestas compreendidas as relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro.

**§ 4º** Nos cinco dias que se seguirem à venda do imóvel no leilão, o credor entregará ao devedor a importância que sobejar, 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, fato esse que importará em recíproca quitação, não se aplicando o disposto na parte final do art. 516 do Código Civil.

**§ 5º** Se, no segundo leilão, o maior lance oferecido não for igualou superior ao valor referido no § 2º, considerar-se-á extinta a dívida e exonerado o credor da obrigação de que trata o § 4º.

**§ 6º** Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, o credor, no prazo de cinco dias a contar da data do segundo leilão, dará ao devedor quitação da dívida, mediante termo próprio.

**Art. 28.** A cessão do crédito objeto da alienação fiduciária implicará a transferência, ao cessionário, de todos os direitos e obrigações inerentes à propriedade fiduciária em garantia.

**Art. 29.** O fiduciante, com anuência expressa do fiduciário, poderá transmitir os direitos de que seja titular sobre o imóvel objeto da alienação fiduciária em garantia, assumindo o adquirente as respectivas obrigações.

**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.

**Art. 31.** O fiador ou terceiro interessado que pagar a dívida ficará sub-rogado, de pleno direito, no crédito e na propriedade fiduciária.

**Art. 32.** Na hipótese de insolvência do fiduciante, fica assegurada ao fiduciário a restituição do imóvel alienado fiduciariamente, na forma da legislação pertinente.

**Art. 33.** Aplicam-se à propriedade fiduciária, no que couber, as disposições dos arts. 647 e 648 do Código Civil.

### **CAPÍTULO III**

#### **Disposições Gerais e Finais**

**Art. 34.** Os contratos relativos ao financiamento imobiliário em geral poderão estipular que litígios ou controvérsias entre as partes sejam dirimidos mediante arbitragem, nos termos do disposto na Lei nº 9.307, de 24 de setembro de 1996.

**Art.35.** Nas cessões de crédito a que aludem os arts. 3º, 18 e 28, é dispensada a notificação do devedor.

**Art.36.** Nos contratos de venda de imóveis a prazo, inclusive alienação fiduciária, de arrendamento mercantil de imóveis, de financiamento imobiliário em geral e nos títulos de que tratam os arts. 6º, 7º e 8º, admitir-se-á, respeitada a legislação pertinente, a estipulação de cláusula de reajuste e das condições e critérios de sua aplicação.

**Art. 37.** Às operações de arrendamento mercantil de imóveis não se aplica a legislação pertinente à locação de imóveis residenciais, não residenciais ou comerciais.

**Art. 38.** Os contratos resultantes da aplicação desta Lei, quando celebrados com pessoa física, beneficiária final da operação, poderão ser formalizados por instrumento particular, não se lhe aplicando a norma do art. 134, II, do Código Civil.

**Art. 39.** Às operações de financiamento imobiliário em geral a que se refere esta Lei:

I - não se aplicam as disposições da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e as demais disposições legais referentes ao Sistema Financeiro da Habitação -SFH;

II - aplicam-se as disposições dos arts. 29 a 41 do Decreto-lei nº 70, de 21 de novembro de 1966.

**Art.40.** Os incisos I e II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passam a vigorar acrescidos, respectivamente, dos seguintes itens:

**Art. 167**

**35) da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel.**

**17)** do Termo de Securitização de créditos imobiliários, quando submetidos a regime fiduciário “”.

**Art.41.** O Ministro de Estado da Fazenda poderá expedir as instruções que se fizerem necessárias à execução do disposto nesta Lei. Art. 42. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 20 de novembro de 1997

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**