

## PROPOSTA DE DEVOLUÇÃO DAS PARCELAS PAGAS EM CASO DE RETOMADA DE IMÓVEIS DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA: UM AMPARO SOCIOECONÔMICO

**Gabrielle Ribeiro Brito Lima<sup>1</sup>**  
Universidade de São Paulo (USP)  
São Paulo, SP, Brasil



Enviado em 29 maio 2023 | Aceito em 27 out. 2024

**Resumo:** O artigo traz dados sobre a retomada de imóveis pela Caixa Econômica Federal (CEF) e o maior impacto deste fenômeno sobre as famílias de baixa renda. Como um dado alarmante sobre o problema do déficit habitacional no Brasil, sobretudo numa estrutura política e econômica pautada no crédito como via de acesso à moradia, propõe-se um debate acerca da viabilidade da devolução das parcelas já pagas em caso de retomada de imóveis de famílias de baixa renda incluídas no Programa Minha Casa Minha Vida. Para isso, analisa-se os dados do lucro líquido da CEF em 2019 e conclui-se que haveria a diminuição de apenas 5.61% deste lucro para que as famílias de baixa renda, em vulnerabilidade social, tivessem suas prestações (menos os juros) devolvidas.

**Palavras-chave:** Financiamento imobiliário. Endividamento. Retomada de imóveis. Caixa Econômica Federal. Devolução das parcelas.

### PROPOSAL FOR THE RETURN OF INSTALLMENTS ALREADY PAID IN CASE OF REPOSSESSION OF PROPERTIES OF LOW-INCOME FAMILIES

**Abstract:** The article brings data on the repossession of real estate by Caixa Econômica Federal (CEF) and the greatest impact of this phenomenon on low-income families. As an alarming fact about the problem of the housing deficit in Brazil, especially in a political and economic structure based on credit as a way of accessing housing, debate is proposed about the feasibility of returning installments already paid in the event of repossession of properties belonging to low-income families included in the Programa Minha Casa Minha Vida. CEF's net profit data in 2019 is analyzed and it is concluded that there would be a decrease of only 5.61% of this profit so that low-income families, in social vulnerability, had their installments (any less fees) returned.

**Keywords:** Real estate financing. Indebtedness. Repossession of real estate. Caixa Econômica Federal. Return of installments.

### PROPUESTA DE DEVOLUCIÓN DE CUOTAS YA PAGADAS EN CASO DE EMBARGO DE INMUEBLES DE FAMILIAS DE ESCASOS INGRESOS

**Resumen:** El artículo trae datos sobre la recuperación de bienes inmuebles por parte de la Caixa Econômica Federal (CEF) y el mayor impacto de este fenómeno en las familias de bajos ingresos. Como dato alarmante sobre el problema del déficit habitacional en Brasil, especialmente en una estructura política y económica basada en el crédito como forma de acceso a la vivienda, se propone un debate sobre la viabilidad de devolver las cuotas ya pagadas en caso de recuperación de la vivienda. propiedades de familias de bajos ingresos incluídas en el Programa Minha Casa Minha Vida. Se analizan los datos de los ingresos netos de CEF en el 2019 y se concluye que habría una disminución de solo 5.61% de esta ganancia por lo que a familias de bajos ingresos, en vulnerabilidad social, les devolverán sus cuotas (menos las tarifas).

**Palabras clave:** Financiamento imobiliário. Endeudamiento. Recuperación de bienes inmuebles. Caixa Econômica Federal. Devolución de cuotas.

## Introdução

A partir da década de 1990 o Brasil viveu um processo de expansão neoliberalista em sua economia e diversos mecanismos de apoio aos negócios privados foram implementados, principalmente por meio da ampliação do crédito (Royer, 2009; Polillo, 2013). O crédito se expandiu e deu condições para um consumo em massa, permitindo à economia se movimentar e privilegiar, sobretudo, setores privados.

Foram criados mecanismos jurídicos para dar mais segurança aos credores e facilitar a captação de crédito no mercado. Mais segurança nas operações de crédito permitiu maior liquidez e conseqüentemente, a ampliação da carteira de crédito (Abreu, Melazzo e Ferreira, 2020). Por meio de empréstimos e alguns subsídios do Estado, a população passou a ser inserida em um mercado de consumo que alavancou a economia principalmente a partir dos anos 2000. Cada vez mais, setores como o da saúde, educação e habitação foram acessados por meio de longos financiamentos; com isso a moradia, objeto analisado no presente artigo, se tornou um bem de consumo adquirido com financiamentos a longo prazo (Royer, 2009; Paulani, 2011; Abreu, Melazzo e Ferreira, 2020).

No Brasil os financiamentos imobiliários são divididos entre o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), o segundo corresponde atualmente a financiamentos acima de R\$1.5 milhão com taxas e condições diferentes do SFH. O SFH foi criado em 1964 junto com o Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>2</sup> e visa disponibilizar crédito com recursos vindos do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O SBPE tem como fonte os depósitos compulsórios nas poupanças e o FGTS, recursos originados de depósitos obrigatórios, gerados pelos trabalhadores com carteira assinada. Em contrapartida ao sistema do SFH, foi criado em 1997, para buscar recursos no livre mercado financeiro, o SFI.

Com este contexto de ampliação do crédito para habitação, foi criado em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que surgiu com o desafio de solucionar o problema do déficit habitacional no Brasil. O Programa se dividiu em faixas de renda<sup>3</sup> e as mais baixas chegaram a receber auxílio de 90% do valor do imóvel pago com subsídio do Estado. As faixas de renda mais elevadas, que no ano de criação do programa chegavam a R\$4.650, pegavam o empréstimo junto à Caixa Econômica Federal (CEF) e tinham até 35 anos para pagar, com taxa de juros inferior às outras linhas de crédito do SFH (Eloy, 2013).

Durante seu primeiro período de atividade (2009-2021) o PMCMV entregou mais de 5 milhões de unidades habitacionais. O público-alvo atendido pelo Programa envolveu faixas de renda familiar abaixo de R\$9.000 (teto de renda do faixa 3 instaurado em 2019) e essa renda poderia ser comprometida em no máximo 30% com as parcelas do financiamento. A parcela, portanto, chegaria no máximo a R\$2.700 reais.

A partir do contexto apresentado, é utilizada pesquisa realizada anteriormente (Lima, 2022) na qual observa-se que o problema habitacional no Brasil não está somente na disponibilidade de unidades habitacionais, mas na estrutura de crédito fomentada da década de 1990 em diante.

A partir de 2009 o PMCMV alavancou a compra de imóveis via financiamento principalmente para as rendas mais baixas, e com isso as inseriu nas engrenagens do mercado financeiro de crédito. Os dados da pesquisa explicitam dois contextos: o enquadramento do PMCMV por faixa de renda ao

---

<sup>2</sup> Findado em 1986.

<sup>3</sup> Em 2009, ano de criação, o faixa 1 ia até R\$1.395,00 de renda familiar, faixa 2 até R\$2.790,00 e faixa 3 até R\$4.650,00 (Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Brasil).

longo dos últimos anos, e os dados da retomada de imóveis pela Caixa Econômica Federal (CEF). Na metodologia da pesquisa utilizou-se dois distritos da cidade de São Paulo com perfis socioeconômicos distintos a fim de mostrar o impacto da variação de acesso à moradia via PMCMV e da retomada de imóveis pela CEF, por faixa de renda.

A partir dos dados (Lima, 2022) é possível perceber que o distrito de menor renda per capita teve mais imóveis retomados, e também, menos lançamentos imobiliários (oportunidades de aquisição de imóveis). Os dados são de 2000 a 2019 para os imóveis lançados<sup>4</sup> e de 2000 a 2021 para os imóveis retomados (CEF).

Foram 60.936 imóveis lançados nos dois distritos, dos quais apenas 12.474 no distrito de menor renda, e 48.462 no de maior renda. Além do maior número de imóveis lançados para os mais ricos, estes lançamentos foram cada vez mais, enquadrando-se no valor financiado dentro do PMCMV. Ao longo dos anos foi constatada mudança no perfil atendido pelo PMCMV, pois os lançamentos para população de maior poder aquisitivo foram passíveis de enquadramento nas linhas de crédito do Programa<sup>5</sup>. Notou-se, portanto, que houve mudança no público alvo atendido pelo programa<sup>6</sup>.

Já os dados dos imóveis retomados pela CEF mostraram que entre 2000 e 2021 foram retomados 244 imóveis no distrito de menor renda e 107 no de maior, expressando qual a população que mais sofreu com a perda de imóveis; A população de menor poder aquisitivo foi a que teve menos lançamentos imobiliários e mais imóveis retomados ao longo dos anos.

Contudo, este artigo tem por objetivo elucidar caminhos de como é possível diminuir os impactos socioeconômicos negativos às famílias de baixa renda que têm seus imóveis retomados. Para isso debate a viabilidade econômica da devolução das parcelas pagas em caso de retomada de imóveis enquadrados no PMCMV.

### Alienação Fiduciária e a perda de moradias

A partir dos dados apresentados por Lima (2022) e do contexto da política habitacional brasileira, é preciso considerar como um importante ponto de partida para a discussão, a criação do SFI em 1997. O sistema conta com diversos instrumentos para auxiliar na expansão do crédito imobiliário, dando maior segurança aos credores e liquidez aos créditos que passaram a ser concedidos (Polillo, 2013; Abreu, Melazzo e Ferreira, 2020). Um desses mecanismos foi a Lei de Alienação Fiduciária<sup>7</sup>.

A lei não se aplica somente ao SFI e os imóveis financiados inclusive dentro do PMCMV, estão sob a mesma legislação, que foi criada junto ao SFI com finalidade de obter fundos para o crédito imobiliário, no livre mercado. A aplicabilidade da Lei de Alienação Fiduciária a imóveis do SFH e sobretudo, do PMCMV é extremamente perversa, visto que sua funcionalidade é justamente para gerar maior segurança aos credores e não aos compradores (Oliveira, 2021; Lima, 2022).

O SFH, no qual encontram-se os financiamentos abaixo de R\$1,5 milhão, tem seus financiamentos com recursos do SBPE e do FGTS. São, portanto, estes recursos e os subsídios do Estado (por meio do PMCMV) que são colocados sob a Lei de Alienação Fiduciária.

<sup>4</sup> Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (EMBRAESP).

<sup>5</sup> Metodologia de coleta e análise de dados utilizada assim como no estudo de Santos e Carvalho (2023).

<sup>6</sup> O maior número de lançamentos que enquadraram-se no PMCMV foi em 2018, com 1518 lançamentos dentro do PMCMV e apenas 210 que não se enquadraram (Lima, 2022).

<sup>7</sup> Lei nº 9.514 de 1997

A Lei foi criada em 1997 num cenário neoliberalista de inserção de capitais globais na economia brasileira, sobretudo para alavancar a economia e criar mecanismos para ampliar o consumo em massa (Royer, 2009; Paulani, 2011; Abreu, Melazzo e Ferreira, 2020). Esse consumo foi expandido pelo crédito e a moradia foi um dos principais setores no qual estes “tentáculos” da financeirização entraram na economia e nas famílias brasileiras. Ao financiar um imóvel a Lei determina na matrícula, no registro em cartório, a posse do credor e não do comprador mutuário. No caso dos financiamentos junto à Caixa Econômica Federal, o imóvel fica em nome do banco até que o comprador quite totalmente sua dívida.

Nas linhas de financiamento do SFH, como o PMCMV, o financiamento pode durar até 35 anos, e neste caso, somente com o passar de três décadas e meia a posse legal do imóvel vai para o nome do comprador. É este mecanismo que torna a retomada do imóvel por inadimplência um fenômeno tão perverso quando visto nas classes mais vulneráveis (Lima, 2022). A Alienação Fiduciária refere-se a uma lei de execução extrajudicial, não envolve ações judiciais morosas e pelo fato do imóvel estar legalmente em nome do banco, sua retomada é extremamente rápida. No caso de inadimplência das parcelas, não há possibilidade do comprador mutuário recorrer, pois para o parecer jurídico o imóvel não é de sua propriedade, mas sim do banco (Oliveira, 2021).

A Lei de Alienação Fiduciária pode aplicar a execução extrajudicial em 3 meses de atraso das parcelas, chegando a finalizar o processo da retomada em 6 meses (Brasil, 1997). Processo extremamente rápido se comparado a mecanismos anteriores, como o da hipoteca. É esta ação extrajudicial que dá a segurança ao mercado financeiro de crédito para que continue disponibilizando capitais neste mercado, pois não há morosidade nos processos jurídicos que envolvem o pagamento dessa dívida (Royer, 2009; Abreu, Melazzo e Ferreira, 2020). No caso da inadimplência, rapidamente o imóvel pode ser retomado e voltar ao mercado, virando novamente ativo financeiro na carteira dos agentes.

Neste cenário, no qual os empréstimos imobiliários são baseados na multiplicação de capitais por meio dos juros que beneficiam bancos e agentes externos ligados ao mercado de capitais internacionais, propõe-se uma diminuição dos ônus que as famílias despossuídas de suas casas, sofrem. A seguir, visando menor prejuízo financeiro e social, é apresentada uma proposta de devolução das parcelas já pagas em caso da retomada do imóvel de famílias de baixa renda. Considera-se inclusive os benefícios do retorno financeiro às famílias, transformando este dinheiro em poder aquisitivo de consumo de bens e serviços no mercado. O benefício socioeconômico às famílias é analisado, assim como o quanto a devolução desse montante pode significar melhorias econômicas.

### Devolução das parcelas já pagas: redução das perdas às famílias que sofrem a despossessão

Como compreendido no estudo de Lima (2022), a população de menor poder aquisitivo é a que mais tem dificuldade ao pagar as parcelas do financiamento imobiliário e conseqüentemente, a que mais tem seus imóveis retomados. Nas entrelinhas da regulamentação da Alienação Fiduciária, um dos fatores mais perversos é a não devolução das parcelas já pagas pelos mutuários no caso de retomada (Brasil, 1997).

Quando um imóvel é retomado, independentemente da quantidade de parcelas que já foram pagas, o morador perde sua casa e todo o dinheiro que já havia pago ao banco. No caso dos imóveis financiados em 35 anos, por exemplo, mesmo que o morador tenha pago, supostamente, 20 anos de

prestações, todo este montante permanece com o banco e o mutuário deve retirar-se da casa, sem nenhum direito sobre ela ou sobre o valor investido ali<sup>8</sup>.

Considerando o mecanismo de funcionamento da Lei de Alienação Fiduciária e os dados obtidos com a pesquisa de Lima (2022), visa-se propor uma alteração legislativa que tente minimizar os danos causados às famílias de baixa renda que sofrem com as retomadas de imóveis pelo banco. Estas famílias adquirem imóveis por meio de financiamentos imobiliários e por diversos motivos socioeconômicos não conseguem continuar pagando as parcelas, perdendo suas casas.

O financiamento envolve as parcelas do valor de compra e venda (V.C.V) do imóvel somado aos juros aplicados, que variam de acordo com o indexador<sup>9</sup> escolhido no referido período em que o contrato foi assinado. É considerado nessa proposta o fato de que a Caixa Econômica Federal é um banco, e por mais que seja público, ainda é uma empresa interessada na lucratividade de seus negócios.

A partir destes apontamentos, foi pensada uma proposta de devolução das parcelas já pagas no financiamento imobiliário até o momento da retomada do imóvel. Nessa proposta os juros aplicados às parcelas não serão devolvidos, ficando com o banco. A proposta de devolução considera que no momento do financiamento é realizada uma avaliação do valor do imóvel (V.A. 1)<sup>10</sup> com equipe de engenharia especializada, e para a devolução do montante já pago, será feita nova avaliação do imóvel (V.A. 2 [a custeio posterior do mutuário<sup>11</sup>]), para que seja certificado que o imóvel não perdeu seu valor ao longo do tempo. No caso de deterioração do imóvel ou de sua localização, somente o diferencial será devolvido ao mutuário.

Se em algum caso a nova avaliação da engenharia (V.A. 2) for maior do que o primeiro (V.A. 1), não será pago valor superior ao montante já pago pelo mutuário. O caso de proporcionalidade aplica-se somente ao caso de desvalorização do imóvel. O ideal seria que o banco devolvesse o diferencial do montante pago também no caso de valorização do imóvel, mas a escolha nas melhorias e investimentos realizados no imóvel, foi de livre vontade do mutuário (ainda que, sabendo da sua posse efetiva sobre o imóvel, somente no fim do pagamento da dívida). De mesmo modo que o banco não é responsável pela valorização da região e, portanto, do preço do imóvel. A proposta de devolução considera, entretanto, que o mutuário que perde sua moradia paga a taxa de avaliação de engenharia (V.A. 2) somente após a devolução do montante, ficando este encargo, inicialmente, para o banco.

A seguir será elaborado um caso hipotético de financiamento, retomada do imóvel e devolução das parcelas (menos os juros), para tentar tornar a discussão mais palpável. Hipoteticamente, suponhamos que o mutuário financiou 100% do valor de um imóvel<sup>12</sup> avaliado (e com valor de compra e venda - V.C.V.) em 300 mil reais em 360 parcelas (30 anos), a juros de 6.63% ao ano<sup>13</sup>. No caso de, 20 anos depois do início do financiamento, ter parado de pagar as parcelas e

<sup>8</sup> Após a retomada, somente no caso em que o imóvel é vendido em 1º ou 2º leilão, a valor superior ao da dívida, o valor diferencial volta para o mutuário. O valor da dívida corresponde às parcelas não pagas e a todos os encargos que são envolvidos na ação extrajudicial. Fonte: Brasil, 1997, Capítulo II, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19514.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.514%2C%20DE%2020,im%C3%B3vel%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.514%2C%20DE%2020,im%C3%B3vel%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias).

<sup>9</sup> A taxa pode ser baseada na TR com variação entre Sac ou Price, ou no IPCA.

<sup>10</sup> O procedimento já acontece nos processos de financiamento, o banco exige avaliação do imóvel para registrar em contrato e na matrícula o valor de referência para fins de leilão.

<sup>11</sup> Em 2023, na RMSP a taxa de avaliação está em torno dos R\$900,00 (CEF).

<sup>12</sup> A CEF não financia 100% do imóvel. Em alguns casos, pode-se chegar até 90% do valor total do imóvel. Aqui usa-se 100% para facilitar os cálculos e análises e favorecer a clareza da exposição.

<sup>13</sup> Média da taxa de juros do PMCMV em 2019 segundo o relatório de avaliação do programa (2020). Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>

ser dado início à execução extrajudicial, será devolvido o valor das primeiras 240 parcelas do financiamento (menos os juros). Para tal, avaliação da engenharia será feita sobre o valor do imóvel, e no caso hipotético de o imóvel ter se desvalorizado para 280 mil reais, 93.3% do V.C.V, o montante devolvido ao mutuário será 93,33% da somatória das parcelas já pagas (menos os juros). Tal medida é para evitar deterioração do imóvel e da localização.

**Quadro 1** - Hipótese de devolução de parcelas

| Caso Hipotético | Financiou  | Financiamento pago | V.A. 2          |
|-----------------|------------|--------------------|-----------------|
| Ano 2010        | R\$300 mil | R\$200 mil         |                 |
| Prazo           | 360 meses  | 240 meses          | R\$280 mil*     |
|                 |            | Devolução          | R\$186.600,00** |

Fonte: Elaborado pela autora.

\* 93.3% de 300 mil.

\*\* Divide-se 300 mil em 360 parcelas, desconsiderando o juros. 240 parcelas equivalem ao pagamento já feito de R\$200 mil, ou, 93.3% desse valor, pela desvalorização, que ficaria R\$186.560,00.

Os juros aplicados nas 240 parcelas pagas, permanecem com o banco. Neste caso, de 6.63% ao ano, o valor das parcelas já pagas e do montante de juros aplicado varia de acordo com o indexador escolhido, são 2 opções comumente utilizadas atualmente: Taxa Referencial (TR) ou Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Estas, variam o sistema de amortização entre o Sistema de Amortização Constante (SAC), na qual as parcelas começam com valor mais alto e terminam num valor inferior; e a Price, na qual as parcelas se mantêm com valor similar ao longo de todo o prazo. Ou seja, o montante de juros acumulado e que fica com o banco pode variar entre um indexador e o outro.

Fazendo um cálculo com base em uma simulação feita em março de 2023, um financiamento de 300 mil reais, com taxa de 8.51% a.a. (SFH/SBPE) e indexador SAC/TR<sup>14</sup>, a simulação apontou que o montante final ao pagamento de todas as 360 prestações, seria de R\$763.531,26<sup>15</sup>. Neste caso, seriam R\$463.531,26 de juros (diferença entre o valor do financiamento e o montante final pago com a somatória das parcelas). Em conversa com correspondentes bancários CEF, experientes em financiamentos imobiliários e a partir de análises de diversas simulações e possíveis variações de taxa, é padrão que o montante final pago pelo mutuário chegue a mais que o dobro do valor financiado, mesmo em condições do PMCMV.

A partir das análises feitas, é possível perceber o quão impactante é o montante investido por famílias no financiamento imobiliário feito com juros. Os juros representam, ao fim do contrato, mais do que o valor que foi pago no V.C.V do imóvel. Devolver as parcelas pagas mostra-se uma medida urgente para minimizar os danos causados à famílias de baixa renda que além de perderem seus

<sup>14</sup> Segundo conversas com correspondentes bancários da Caixa, responsáveis pelos financiamentos, o sistema de amortização e indexador mais escolhido pelos clientes é o SAC/TR.

<sup>15</sup> Dado calculado pelo próprio sistema simulador no site oficial da CEF. Disponível em: <https://www8.caixa.gov.br/siopiinternet-web/simulaOperacaoInternet.do?method=inicializarCasoUso>

imóveis, são uma das engrenagens fundamentais à acumulação de capital (Rolnik, 2015; Chesnais, 2011; Harvey, 2005)

Por fim, a proposta de devolução das parcelas conta também com mecanismos de proteção contra investidores que compram imóveis para lucrar com locação. Visa impedir que os mesmos sejam beneficiados pela devolução das parcelas pagas, mesmo em casos nos quais passam os anos de utilização do imóvel, alugando-os. Para tal, a legislação de devolução será registrada na matrícula do imóvel (assim como o instrumento particular da alienação fiduciária), somente aos compradores que enquadrarem-se dentro do PMCMV e na primeira compra de imóvel, assim como é feita a regulamentação para o uso do FGTS. Atualmente (2023) o teto da renda que se enquadra no Novo Programa Minha Casa Minha Vida (NPMCMV) é R\$8.000,00 e de valor do imóvel, está em R\$264.000,00 (urbano).

Os compradores de imóvel que não estiverem dentro do PMCMV e comprando seu primeiro imóvel não poderão registrar em cartório o instrumento da devolução das parcelas em caso de retomada. O mecanismo de controle sobre isso será o mesmo aplicado na utilização do FGTS. Serão preenchidas fichas constando assinatura e declaração do mutuário, sob pena de não aplicabilidade da lei de devolução, caso seja descoberto injúria referente a declaração de aquisição do primeiro e único imóvel para moradia. A declaração de imposto de renda é utilizada como um dos meios para verificação e comprovação do fato da não posse de outro bem imóvel.

### Lucro líquido da caixa econômica federal no ano 2019 e a viabilidade da devolução das parcelas

Para embasar a proposta de devolução das parcelas, foram analisados dados referentes aos montantes financeiros da CEF para o ano de 2019: o lucro líquido do banco foi de R\$21.1 bilhões. A partir dos resultados financeiros do banco busca-se analisar o montante que seria possível devolver aos mutuários que perdem o imóvel e as parcelas já pagas. Por possível, entende-se um montante que além de diminuir os prejuízos socioeconômicos das famílias de baixa renda, ainda significa importante quantia voltando a ser gasta no mercado.

Ao levantar dados nos relatórios anuais da CEF para 2019, constatou-se contratações para habitação que alcançaram R\$90.2 bilhões, sendo R\$26.9 bilhões com recursos do SBPE e R\$55.5 bilhões com recursos do FGTS<sup>16</sup>. Em 2019 foram R\$34.8 bilhões em contratações para o PMCMV, representando 318.3 mil unidades para este público alvo<sup>17</sup>. Os números expressos nos relatórios financeiros, referentes somente à área de habitação, mostram altos números em relação ao manejo do crédito imobiliário e mostram que a CEF é um importante agente financeiro deste setor no país.

Referente aos imóveis retomados pela CEF no referido ano, obteve-se via Lei de Acesso à Informação, os dados dos imóveis retomados em território nacional: foram 16.327 imóveis em todo a federação. A seguir, o dado fragmentado por Unidade Federativa:

<sup>16</sup> A diferença do montante veio de outras fontes de recursos que não o SBPE nem o FGTS.

<sup>17</sup> O PMCMV tem como fonte o Orçamento Geral da União (OGU), o FGTS e outras legislações como os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC). Dados dos relatórios anuais de 2019 - CEF. Disponível em: <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>

Quadro 2 - Retomada de imóveis em 2019, por UF (Brasil)

| UF | Retomadas 2019 | UF | Retomadas 2019 | UF | Retomadas 2019 |
|----|----------------|----|----------------|----|----------------|
| AC | 35             | MA | 292            | RJ | 1718           |
| AL | 612            | MG | 1928           | RN | 350            |
| AM | 120            | MS | 363            | RO | 79             |
| AP | 15             | MT | 314            | RR | 21             |
| BA | 431            | PA | 359            | RS | 978            |
| CE | 220            | PB | 185            | SC | 318            |
| DF | 256            | PE | 472            | SE | 246            |
| ES | 236            | PI | 81             | SP | 2890           |
| GO | 2530           | PR | 1154           | TO | 124            |

Fonte: CEF, Lei de Acesso à Informação. Elaborado pela autora

Do total de 16.327 imóveis retomados, 13.863 imóveis apresentaram valores de avaliação (V.A.) abaixo de 300 mil reais (teto do PMCMV em 2019<sup>18</sup>). Ao analisar os dados concedidos pela CEF, observou-se que a somatória do valor de avaliação de todos os imóveis passíveis de enquadramento no PMCMV<sup>19</sup> em 2019 representou o montante de R\$1.905.019.450,04, quase dois bilhões de reais.

Ainda destrinchando os dados, analisou-se o montante financeiro que representaria a somatória dos V.C.V. dos imóveis retomados no território em 2019, resultando no valor de R\$1.179.641.549,88, inferior ao montante baseado no V.A. Conforme explanação anterior, propõe-se, portanto, que o montante pago (V.C.V), menos os juros, fosse devolvido aos mutuários que se enquadraram no PMCMV.

Aqui é pressuposto que todo imóvel com V.C.V. abaixo do valor de R\$300 mil, enquadrou-se no Programa, mas não é possível fazer essa afirmação devido a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD<sup>20</sup>) que não permite acesso à informações como a renda dos compradores e se foi seu primeiro imóvel. É impossível saber, devido à falta de informação no dado concedido pela CEF, se o imóvel foi ou não vendido dentro do enquadramento do PMCMV. Considera-se que todos foram enquadrados para facilitar e permitir análise favorável na hipótese de devolução.

O montante a ser devolvido, considerando hipoteticamente que 100% do V.C.V. de todos os 13.863 imóveis retomados fossem devolvidos, seria de R\$1.179.641.549,88, equivale a 5.61% do valor total de R\$21.1 bilhões obtido no lucro líquido da CEF em 2019.

O lucro líquido refere-se ao montante que excede as finanças da instituição e que, portanto, resta posteriormente a quitação de todos os gastos que a instituição teve. Segundo seus relatórios anuais, a CEF dá lucros desde 2003 e no ano de 2019, no montante de R\$21.1 bilhões, lucrar R\$19.8 bilhões em prol da devolução de um montante das parcelas pagas às famílias de baixa renda, é algo que pode ser visto como positivo socialmente e para a economia.

<sup>18</sup> Sabe-se que o teto do valor do imóvel em determinadas regiões e municípios do Brasil era inferior a R\$300 mil em 2019, mas usa-se o maior valor limite do país para tratar dados superestimados com uma margem favorável para a análise e argumentação. O resultado dos números analisados tomando estes parâmetros metodológicos será maior do que o real, portanto, deixando menor ainda o percentual financeiro que seria "retirado" do lucro líquido da CEF.

<sup>19</sup> Metodologia de coleta e análise de dados utilizada assim como nos estudos de Lima (2022) e Santos e Carvalho (2023).

<sup>20</sup> Lei n. 13.709, em vigor desde setembro de 2020.

A devolução das parcelas ocasionaria uma diminuição de um lucro que ainda existiria em números exorbitantes. As famílias de baixa renda além de saírem da situação de extrema vulnerabilidade sem moradia após a retomada do imóvel, ainda teriam este valor da devolução para investir em novos setores, movimentando a economia.

A presente proposta de devolução das parcelas já pagas em caso de retomada de imóveis de famílias de baixa renda incluídas no PMCMV, utiliza-se de dados referentes aos montantes da Caixa Econômica Federal para o ano de 2019<sup>21</sup>. O estudo e análise aqui realizados visam propor ações futuras e apresentar dados que explicitem a viabilidade da proposta. Para futura implementação serão necessários estudos mais aprofundados e detalhados, mas aqui buscou-se dar um importante e inicial passo no horizonte de mais auxílios às famílias de baixa renda no que tange à moradia.

Quanto mais dados são analisados, mais nítida fica a necessidade em se proteger juridicamente as famílias de baixa renda que já com dificuldade acessam a moradia via crédito. É preciso protegê-las juridicamente para que possam além de acessar a moradia, conseguir pagar as parcelas e no caso de inadimplência, não saíam com prejuízo total, perdendo todo seu dinheiro investido.

## Considerações finais

Visto a importância da habitação num país imenso e com grave déficit habitacional como o Brasil, o presente artigo tem como objetivo elucidar que não basta pensar na disponibilidade de moradias para as populações mais vulneráveis. Muito se estuda e se desdobra sobre a problemática de como gerar novas habitações ou ainda, em menor enfoque, como melhorar as habitações que já foram disponibilizadas, mas pouco se sabe sobre o fim que se dá aos contratos de financiamento habitacional que foram assinados.

O problema do não pagamento das parcelas dos financiamentos habitacionais é uma questão recente no Brasil, sobretudo pelo fato de ter se expandido massivamente após o PMCMV em 2009. Contratos iniciados nesse período, podem se findar somente em 2039, 30 anos após o início da política. O problema da retomada de imóveis que vemos hoje, principalmente para as baixas rendas, é somente a “ponta do iceberg” quando paramos para pensar que ainda faltam cerca de duas décadas para estes financiamentos acabarem. Como a população continuará pagando estas parcelas?

Os dados aqui trazidos e a proposta de devolução elaborada visam diminuir o impacto da retomada de imóveis pela Caixa Econômica Federal às populações de baixa renda. A proposta foi pensada com restrição para atender única e exclusivamente populações com comprovação de baixa renda e que não possuem outro imóvel, sendo realmente as famílias que sofrem com a perda da moradia e que no caso de terem seus imóveis retomados, tendem a ir morar na rua ou em situações de maior vulnerabilidade social.

Como previsto na Constituição Federal, moradia é um dos direitos básicos do cidadão e garantir isso à população de baixa renda, que não possui alternativa de moradia, é urgente. Por meio do levantamento de dados e análises foi constatado que a devolução das parcelas já pagas à essas famílias, não representaria grande perda ao lucro da CEF. Os dados mostraram que em 2019, ano escolhido para a análise, o lucro líquido do banco reduziria em 5.61%, continuando alto. A devolução das parcelas já pagas (menos os juros) vai dar maior segurança às famílias de baixa renda e permitir

---

<sup>21</sup> Foi escolhido o ano de 2019 por ser o último ano antes da pandemia, com dados recentes e atualizados (2022 ainda não apresenta dados anuais - março de 2023). Durante a pandemia de Covid-19 a Lei de Alienação Fiduciária foi pausada e por isso os imóveis retomados apresentam dados afetados por um fenômeno particular.

ainda, que estas retornem ao mercado de consumo. Considera-se ainda, que como mostrado na projeção de juros pagos ao longo das parcelas, o banco permanecerá com significativo montante financeiro oriundo destes financiamentos, na sua carteira.

A proposta de alteração da aplicabilidade da Lei de Alienação Fiduciária visa em conjunto à sociedade e aos poderes legislativos, elaborar da melhor maneira possível um projeto que abranja todas as necessidades e viabilidades de sua execução. A proposta está inteiramente aberta à crítica e à colaboração para que melhorias futuras sejam possíveis. Nas últimas décadas, principalmente após a constante implementação de aparatos jurídicos que abrem brecha para beneficiar os mais abastados, trabalhar com a legislação a fim de diminuir brechas legislativas e auxiliar as classes mais baixas a obterem seus direitos, tornou-se um instrumento fundamental para viabilizar a tomada de voz perante as desigualdades.

Vislumbra-se que a retomada de imóveis e a Lei de Alienação Fiduciária sejam instrumentos jurídicos ligados ao SFI e aos capitais de mercado, ficando cada vez mais distante o seu uso contra social sobre as famílias de baixa renda do SFH e principalmente do PMCMV.

## Referências

- ABECIP. (2019) Boletim Informativo de Crédito Imobiliário e Poupança. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/admin/assets/uploads/anexos/data-abecip-2019-11.pdf>
- ABREU, M. A.; MELAZZO, E. S.; FERREIRA, J. V. (2020) Produzindo casas de papel: As engrenagens da securitização de ativos imobiliários residenciais no Brasil, *Confins* (On Line), 47. Disponível: <https://journals.openedition.org/confins/33013>
- Banco Central (BACEN). Estatísticas do sistema financeiro. Mercado imobiliário. Disponível: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoimobiliario>
- BOLAFFI, G. (1982) Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, ERMÍNIA (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega. p. 37-70. Disponível: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/a-produccca7acc83o-capitalista-da-casa-e-da-cidade-no-brasil-industrial.pdf>
- BOTELHO, A. (2007) A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. *Cadernos da Metrópole*. São Paulo. N. 18. pp. 15-38. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8727>
- Brasil, Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9514.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.514%2C%20D E%2020,im%C3%B3vel%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.514%2C%20D E%2020,im%C3%B3vel%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)
- BRUNO, M.; GENTIL, D. (2021) Endividamento das famílias e expropriação salarial no Brasil: o motor da acumulação financeira na pandemia e além. *Caderno da reforma administrativa*, 26. Fonacate. Brasília.
- Caixa Econômica Federal. Central de Resultados. Relatórios de resultados anuais de 2019. Disponível com o filtro para 2019, 4T19, em: <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>
- CARDINS, R. M. A. A. (2017) A alienação fiduciária de bem imóvel em garantia de obrigações em geral e a proteção do bem de família. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas, UFPB. João Pessoa. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12245>
- CARVALHO, H. A. O. de C. (2015) A Caixa Econômica Federal como agente da política habitacional. Um estudo a partir do PAC e PMCMV em Carapicuíba. Dissertação de mestrado. Teses USP. São Carlos - São Paulo. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-26082015-105945/pt-br.php>
- CHESNAIS, F. (2001) Mundialização: o capital financeiro no comando. *Outubro revista*. Ed. 5 – Art. 2. Disponível: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-5-Artigo-02.pdf>
- Conselho de monitoramento e avaliação de políticas públicas (2020). Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida. Ciclo CMAP 2020. Disponível: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jEnIO2VItcYJ:https://www.gov.br/cgu/p t-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>
- DAMIANI, A. L. (2011) A CIDADE (DES)ORDENADA E O COTIDIANO. *Revista Do Departamento De Geografia*, 9, 107-116. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/53696>
- ELOY, C. M. (2013) O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil. Tese de Doutorado. FAU USP. São Paulo. Disponível: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-14082013-111122/pt-br.php>
- FERRAZ, C. A. (2011) Crédito, exclusão financeira e acesso à moradia: um estudo sobre financiamento habitacional no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida. Dissertação de Mestrado. IE UFRJ. Rio de Janeiro. Disponível: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/disserta%C3%A7%C3%B5es/2011/Camila%20Araujo%20Ferraz.pdf>

- FILGUEIRAS, L. A. M.; GONÇALVES, R. (2007) A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro: Contraponto. Disponível: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal26/20lula.pdf>
- FIX, M. (2011) Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de doutorado – IE/UNICAMP. Disponível: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod\\_resource/content/0/Fix\\_Mariana\\_D.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854780/mod_resource/content/0/Fix_Mariana_D.pdf)
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. Censo 2010.
- HARVEY, D. (2005) A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume. Disponível: [http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02\\_babel/textos/harvey-producao-capitalista-espaco.pdf](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_babel/textos/harvey-producao-capitalista-espaco.pdf)
- KLINK, J.; DE SOUZA, M. B. (2017) Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 39, p. 379-406. Disponível: <https://www.scielo.br/j/cm/a/wnqNTmk8zCWNXp5x3pFRyYp/abstract/?lang=pt>
- LAVINAS, L. (2015) A financeirização da política social. PolitiKa, v. jul, n. 2. Disponível: [https://issuu.com/fjmangabeira/docs/revista\\_politika\\_-\\_portugues](https://issuu.com/fjmangabeira/docs/revista_politika_-_portugues)
- \_\_\_\_\_; GENTIL, D. (2018) Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. Novos Estudos - CEBRAP, v. 37, n. 1, p. 191-211, ago. Disponível: <https://www.scielo.br/j/nec/a/5fqGSvyFTytWTNkQBJNGM3M/?lang=pt>
- LIMA, G. R. B. (2019) Casa própria pra quem? O processo de endividamento e retomada de imóveis. Trabalho Individual de Graduação. FFLCH USP. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2022) Mudança do perfil atendido pelas políticas públicas habitacionais e aumento dos bens não de uso: endividamento, retomada de imóveis e mais impacto na população de baixa renda. Geosp, v. 26, n. 3, e-197214, dez. São Paulo. ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/197214>
- MARTINS, F. E. S. (2010) A (re)produção social da escala metropolitana: um estudo sobre a abertura de capitais nas incorporadoras e sobre o endividamento imobiliário urbano em São Paulo. Tese de doutorado – FFLCH, USP, São Paulo, SP. Disponível: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-25052011-123730/pt-br.php>
- MDR. Ministério do Desenvolvimento Regional. SISHAB - Sistema de Habitação. Disponível: <https://dados.gov.br/dataset/sishab>
- Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. (2020). Relatório de avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>
- OLIVEIRA, F. (1982) Prefácio. In: MARICATO, Ermínia (Org.). A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-Ômega. Pp. 13-19. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/a-produccca7acc83o-capitalista-da-casa-e-da-cidade-no-brasil-industrial.pdf>
- \_\_\_\_\_. (1988). O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. Novos estudos CEBRAP, Nº 22, pp. 8-28. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/produto/edicao-22/#gsc.tab=0>
- OLIVEIRA, M. R. (2021) de. Da corrosão patrimonial aos despejos: os limites do financiamento no combate do problema da moradia no brasil. Tese de Doutorado. IE UNICAMP. Campinas. Disponível: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/1236740>
- PAULANI, L. M. (2011) A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual real à luz da história. México: Logros e Retos del Brasil Contemporâneo, UNAM. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2628565&forceview=1>
- \_\_\_\_\_. (2016). Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. Revista de Economia Política, vol. 36, n. 3 (144), pp. 514-535. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/58LMxGpNSp9jK4C4dvhFcM/abstract/?lang=pt>
- \_\_\_\_\_. (2017) Não há saída sem a reversão da financeirização. Est. Av. vol. 31 no. 89 São Paulo. Disponível: <https://www.scielo.br/j/ea/a/PQYDPK3MqYq3BycVNTQPyvd/?lang=pt>

- POLILLO, R. R. (2013). Alienação fiduciária de bens imóveis. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito USP. São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-01082017-142024/pt-br.php>
- Resale. Mapa de imóveis retomados no Brasil. BTG Pactual (2022). Disponível: <https://datastudio.google.com/embed/u/0/reporting/5fb98a90-e31f-4fa1-ae38-36ae2a6baf8c/page/6Tp8B>
- ROLNIK, R. (2015) Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial.
- \_\_\_\_\_; NAKANO, K (2009). As armadilhas do pacote habitacional. Le monde diplomatique Brasil. Edição 20. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>.
- ROYER, L. de O (2009). Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese de doutorado. FAU USP. São Paulo. Disponível: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-19032010-114007/pt-br.php>
- RUFINO, M. B. C (2017). Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana. In: FERREIRA, A. et al. Metropolização: espaço, cotidiano e ação. Rio de Janeiro, Editora Consequência, p. 213-240.
- SANFELICI, D. de M. (2013) A metrópole sob o ritmo de finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. Tese de doutorado. FFLCH USP. São Paulo. Disponível: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-07012014-093205/pt-br.php>
- SANTOS, C. R. S. (2013) A Nova Centralidade da Metrópole: da urbanização expandida à acumulação especificamente urbana. Tese de doutorado. FFLCH USP. Disponível: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-28032013-122800/pt-br.php>
- \_\_\_\_\_; CARVALHO, H (2023). The Production of Residential Buildings in the Metropolis of São Paulo: New Typological and Geographic Tendencies in a Critical Context. Mimeo: São Paulo.
- SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Perfil dos Municípios Paulistas. 2021.
- SHIMBO, L. Z. (2012) Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: Editora C/Arte. (Coleção Arquitetura & urbanismo). Disponível: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612014000200014](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000200014)
- SILVA, F. R. P. (2013). Garantias hipotecária e fiduciária em contratos não habitacionais: Limites da sua aplicação prática e inadequação do direito positivo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-13102016-163040/pt-br.php>
- TOPALOV, C. (1979) Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil: capital e propriedade fundiária. In: FORTI, Reginaldo (org.). Marxismo e urbanismo capitalista: textos críticos. São Paulo: Ciências Humanas.
- VOLOCHKO, D. (2011) Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole. Tese de doutorado. FFLCH USP. São Paulo. Disponível: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-10082012-183616/pt-br.php>