

**CENTRO UNIVERSITÁRIO “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE
PRESIDENTE PRUDENTE/SP**

CURSO DE DIREITO

**PAPEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: DEVER DE EFICIÊNCIA,
SEGURANÇA JURÍDICA DE SUAS OPERAÇÕES, RECUPERAÇÃO DE ATIVOS
E PRESERVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA**

Giovana Furine Pedrosa

Presidente Prudente/SP
2018

**CENTRO UNIVERSITÁRIO “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE
PRESIDENTE PRUDENTE/SP**

CURSO DE DIREITO

**PAPEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: DEVER DE EFICIÊNCIA,
SEGURANÇA JURÍDICA DE SUAS OPERAÇÕES, RECUPERAÇÃO DE ATIVOS
E PRESERVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA**

Giovana Furine Pedrosa

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Rafael Aragos.

Presidente Prudente/SP
2018

**PAPEL DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: DEVER DE EFICIÊNCIA,
SEGURANÇA JURÍDICA DE SUAS OPERAÇÕES, RECUPERAÇÃO DE ATIVOS
E PRESERVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
(Monografia) aprovado como requisito
parcial para obtenção do Grau de Bacharel
em Direito.

Rafael Aragos
(Orientador)

Gisele Caversan Beltrami Marcato
(Examinador 1)

Henrique Chagas
(Examinador 2)

Presidente Prudente/SP, _____ de _____ de 2018.

*“Assim os derradeiros serão primeiros, e os primeiros derradeiros; porque muitos são chamados, mas poucos escolhidos.”
(Mateus 20:16)*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pelo dom da vida, pela oportunidade de cursar esta notável faculdade e por toda força diária que Ele nos dá para seguir em frente, e acima de tudo, por ser sempre o primeiro a acreditar em mim.

É uma missão árdua agradecer todas as pessoas que de algum modo, nos momentos calmos ou estressantes, fizeram ou fazem parte da minha vida, por isso primeiramente agradeço a todos de coração.

Agradeço aos meus pais e irmãos, que são à base da minha vida, o meu orgulho, minha fonte de inspiração diária para buscar a realização dos meus sonhos e que despertam sempre o melhor de mim, especialmente à minha mãe, que é todo o meu alicerce, e que sendo antes de tudo minha melhor amiga, me levou a acreditar em mim mesma quando eu já não tinha mais forças.

Agradeço também ao meu prezado orientador Rafael Aragos por todo o suporte e orientação jurídica, mostrando mais uma vez a sua competência, sendo guia essencial neste projeto, afinal, sua paciência e compreensão foram mais que especiais, foram a base pra eu não desistir e tentar mais uma vez.

Não posso me esquecer quão importante para minha vida e para a inspiração do presente trabalho foram os cinco anos que trabalhei na Caixa Econômica Federal, desde aprendiz, recepcionista, até enfim estagiar na Representação Jurídica da cidade de Presidente Prudente no setor de Habitação. Sem a oportunidade de crescer e amadurecer neste lugar, minha vida, com certeza seria outra. O meu amor por esta instituição é mais do que profissional, e irradia para o sentimento de gratidão mas puro que existe, afinal, palavra nenhuma conseguirá expressar o orgulho em ser eternamente a “Giovana da Caixa”.

Sem esquecer, ainda, da imensa gratidão que tenho por atualmente estagiar no Escritório Jorge Gomes Advogados, de onde tem surgido meus aprendizados mais profundos sobre a advocacia, além de ter a imensa capacidade de gerar em mim sede por conhecimento e vontade de crescer.

Agradeço, por fim, aos meus queridos amigos e companheiros, em especial Melina, Débora, Dayara, Natally, Leonardo, Lucas, Jéssica, Micaele, Felipe, Luiz, Fernanda, Bruno e Fabiana, entre tantos outros que tornaram esta árdua jornada um pouco mais leve, através do amor, carinho, união, força e risos diários.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso terá por escopo analisar inicialmente a mudança da atuação do Estado no domínio econômico, que partiu do liberalismo para o intervencionismo, tendo que buscar dentre suas funções incentivar a atividade econômica. Uma das formas de intervenção utilizada pelo Estado foi a criação das empresas estatais, a sociedade de economia mista e a empresa pública, tendo como grande exemplo desta, a Caixa Econômica Federal, sob a qual foi realizada análise de suas atribuições e seu dever de eficiência atrelado a administração pública a qual está submissa. Depois da análise dessas premissas iniciais, passaremos a discorrer sobre a temática do direito à moradia que é constitucionalmente previsto no capítulo dos direitos sociais, a qual o Estado deve máxima atenção. Por conseguinte, partindo de uma perspectiva histórica, analisaremos as formas de políticas habitacionais que já foram adotadas no Brasil, dentre elas, o Fundo de Arrendamento Residencial que constitui-se com patrimônio próprio e possui como objetivo o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sobre a qual a CEF é gestora. Ademais, ainda discorreremos sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, instrumento utilizado pelo Estado para tentar diminuir o *déficit* habitacional brasileiro, e pelo qual os beneficiários são enquadradas através da renda familiar bruta em faixas I, II e III. Por fim discutiremos que a inadimplência dos contratos, geram a possibilidade de renegociação de dívida disponibilizadas pelo banco, tanto para benefício da instituição financeira quanto para atendimento da função social da CEF como empresa pública. Portanto, o presente trabalho tem por finalidade demonstrar que uma análise de risco efetiva realizada pela CEF, pode evitar o aumento de inadimplemento no PMCMV e permitir sua continuidade e efetividade.

Palavras-chaves: Caixa Econômica Federal. Dever de Eficiência. Recuperação de ativos. Direito à moradia.

ABSTRACT

The present work of course completion had the scope to analyze initially the change of the state's performance in the economic domain, which started from liberalism to interventionism, having to seek among its functions to encourage economic activity. One of the forms of intervention used by the State was the creation of state-owned enterprises, the mixed-capital company and the public company, with the Caixa Econômica Federal (Federal Savings Bank) as a great example, under which an analysis was made of its attributions and its efficiency duty linked to the public administration to which it is submissive. After analyzing these initial premises, we will discuss the issue of the right to housing, which is constitutionally foreseen in the chapter on social rights, which the State should pay the utmost attention to. Therefore, starting from a historical perspective, we will analyze the forms of housing policies that have already been adopted in Brazil, among them the Residential Leasing Fund, which is constituted with its own assets and has the objective of meeting the housing needs of the population of low income, on which CEF manages. In addition, we are still talking about the Minha Casa Minha Vida Program, an instrument used by the State to try to reduce the Brazilian housing deficit, and by which the beneficiaries are framed through the gross family income in bands I, II and III. Finally, we will discuss that the default of the contracts, generate the possibility of renegotiation of debt made available by the bank, both for the benefit of the financial institution and for the social function of CEF as a public company. Therefore, the present work has the purpose of demonstrating that an effective risk analysis performed by CEF, can avoid the increase of default in the PMCMV and allow its continuity and effectiveness.

Keywords: Caixa Econômica Federal. Duty of Efficiency. Asset recovery. Right to housing.

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional da Habitação

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

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

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

TCU – Tribunal de Contas da União

OGU – Orçamento Geral da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	12
2.1 Função Normativa	17
2.2 Função de Fiscalização	18
2.3 Função de Incentivo	19
2.4 Função de Planejamento	20
3 AS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	22
3.1 Função das sociedades de economia mista e regramento jurídico aplicável	24
3.2 Função das empresas públicas e regramento jurídico aplicável	26
4 A NATUREZA JURÍDICA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	30
4.1 Atribuições	30
4.2 Dever de eficiência	33
5 DIREITO À MORADIA, POLÍTICA HABITACIONAL COM RECURSOS DO FAR E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA	36
5.1 Direito à moradia	36
5.2 Política Habitacional	41
5.3 Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1	45
6 COMPATIBILIZAÇÃO DE INTERESSES: RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E PRESERVAÇÃO DA MORADIA	49
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
ANEXO	63

1 INTRODUÇÃO

Partiu-se de um Estado Liberal em que o Estado quase não intervinha na sociedade, para o que hoje chama-se de Estado Social, aquele que passou a intervir ativamente da vida das pessoas, participando das áreas ditas como sociais.

Com o decorrer do tempo, foi ficando evidente a necessidade dessa atuação estatal de forma a regular as atividades dos cidadãos, mas também cuidar, fiscalizar e incentivar as áreas da sociedade que precisam ser fomentadas e incentivadas.

Para isso, o Estado criou as empresas estatais, divididas em sociedade de economia mista, a qual possui um capital dividido com a iniciativa particular, mas que o Estado tem a maioria do capital. E as empresas públicas, aquelas em que o Estado tem o total controle sobre sua atividade.

A maior finalidade disto é exercer sua intervenção de forma organizada para que os cidadãos possam ser alcançados pelos benefícios concedidos, e conseguir possibilitar a todos, o acesso a bens e serviços que o Estado naturalmente deveria fornecer.

Uma das empresas públicas criadas pelo Estado é a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF, que deve respeitar os preceitos da administração pública, obedecendo às normatizações estabelecidas como exercente de uma atividade particular, e atuante na função social com participação na área de habitação.

Um dos direitos preconizados na Constituição Federal é o direito à moradia, que deve ser atendido pelo Estado, o qual deixou de ser liberal e passou a intervir nas atividades particulares, inclusive estabelecendo constitucionalmente o direito à moradia, e ao desenvolver políticas habitacionais fruto de sua função de incentivo, utiliza-se da empresa pública CEF como gerenciadora dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, para financiar moradia às famílias com baixa renda.

Ainda que exista uma política habitacional especial para essa faixa de renda, com condições diferenciadas e uma preocupação mais acentuada para com elas, é inevitável que ocorram turbulências financeiras ou imprevistos que causem transtornos ao contrato estabelecido.

Por isso, a discussão do presente trabalho procura encontrar uma compatibilização de interesses da instituição financeira CEF com o seu papel social perante a sociedade.

De um lado existe os interesses da instituição financeira, prestadora de serviços bancários, CEF, que precisa considerar seu aspecto estrutural e de gestora de recursos financeiros, de outro lado temos uma empresa integralmente pública e que está vinculada a funções sociais como a viabilizar o direito à moradia constitucionalmente previsto.

A CEF, no exercício de suas atividades como estrutura bancária, possui regulamentações referentes às formas de recuperar créditos quando as regras contratadas não são exercidas como estipulado. Contudo, tanto em seu papel de agenciadora de programa habitacional quanto no papel de agente bancária, ela sempre está disponível para a repactuação de estratégias de recuperação de crédito.

Essas formas de recuperação de crédito são disponibilizadas pelo banco a fim de que sejam preservados os contratos, ainda que tenham que sofrer alterações, incorporações e etc, forma esta de unir seus preceitos bancários com o seu papel social de representante de um programa governamental que visa garantir o direito à moradia.

2 A ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Não há como entender qual é o exercício atual do Estado no Domínio Econômico, sem antes entender de como surgiu. Obtendo uma visão panorâmica da história, mesmo que ainda superficial, é essencial para o entendimento do presente enredo.

No antigo modelo liberal o Estado não deveria intervir na atividade privada, portanto, ele se abstinha do exercício de qualquer poder econômico, deixando livres os particulares para se autodeterminarem. Sua pouca intervenção ainda sim foi limitada, agindo apenas quando solicitado com o fim de garantir regras naturais do mercado, de acordo com Scott (2000, p. 42).

Tinha-se como premissa a total abstenção estatal, e segundo Andrade e Pamplona (2013, p. 305), o Estado apenas agia em casos excepcionais, como para defesa nacional e preservação da justiça, a arrecadação e a diplomacia, neste sentido complementou Adri (2007, p.46) que dentre bens e serviços, apenas estes eram do Estado, todos os outros, como energia, saúde, educação, transporte, entre outros, deveriam ser oferecidos pela iniciativa privada sem intervenção deste.

Exercia-se, portanto, atividade mínima e foi conhecido segundo as palavras de Adri (2007, p. 46) pela expressão “Estado Mínimo”, uma vez que possuía um núcleo estratégico para exercer suas funções típicas, ou seja, a função alocativa, onde o Estado só deveria prover à sociedade bens e serviços que não interessassem ao mercado ou que a constituição ou legislação exigissem, isso, porque o preço para desenvolver estes bens e serviços torna-se elevado e o particular precisa de muito tempo para obter retorno do investimento, ou ainda, o investimento não iria trazer o lucro desejado pelo empresário.

A explicação prossegue por Andrade e Pamplona (2013, p.306) de que se dispôs a atuação estatal sobre a atividade econômica deveria ser restringida, o mesmo não se pode dizer acerca da intervenção estatal sobre atividades tidas como não essencialmente econômicas, e competiria ao Estado atuar diretamente sobre determinados campos da vida humana, tidos então, economicamente não exploráveis pela iniciativa privada sob um regime de mercado.

Contudo, o mercado privado não consegue fornecer tudo que a população precisa ou até mesmo consegue pagar, por isso, a função do Estado se faz presente, é aí que a função alocativa entra em ação, quando segundo Gonçalves

(2012, p. 9) o Estado precisa suprir essa falta, e por vezes, acaba criando empresas estatais que forneçam um bem ou produtos com o menor custo benefício possível para que este seja garantido à população, obtendo assim, um controle estatal sobre a economia.

Cria-se então a visão de um Estado dominador e autônomo que defende interesses coletivos, e complementa o mercado, promove o bem-estar social, criando a ideia do “Estado do bem-estar social”, de acordo ainda com Gonçalves (2012, p. 18), foi o movimento que passou a exigir do Estado que ele desenvolvimento de determinados bens e serviços que pudessem garantir a toda a sociedade um bem estar mínimo, cobrando-se por isso.

Segundo Grau (2012, p. 21-25) foi evidente a inviabilidade do capitalismo liberal, pois com Estado na esfera econômica assume um papel de agente regulador da economia, escancara, portanto, as imperfeições do liberalismo conduzem à atribuição de novas funções ao Estado, como a idealização da liberdade, igualdade e fraternidade, que se contrapôs ao poder econômico.

Contudo, isso ainda continuaria excluindo uma parte da sociedade que não pode pagar por estes bens e serviços, provocando uma alteração na função do Estado, pois ele não pode permitir que essa parte permaneça sem ter seus interesses garantidos (GONÇALVES, 2012, p.18).

O modelo liberal excluía segundo Grau (2012, p. 69) parte da sociedade e o Estado tendo que suprir todos esses interesses, com base no novo modelo, incitou a sociedade a exigir que todas as pessoas pudessem ter acesso a estes bens e serviços.

Desde então, as economias dos Estados começaram a prover à sociedade com estes bens e serviços, o que deu origem aos Direitos Fundamentais de segunda geração, chamados de Direitos Sociais (educação, saúde, assistência social, previdência social, segurança, e outros) provando segundo Grau (2012, p. 70) que houve então uma substituição da ordem jurídica liberal por uma ordem jurídica intervencionista.

Então, o Estado passa a se utilizar de outra função, a Função Distributiva, que segundo Gonçalves (2012, p. 18) minimizou a função alocativa do estado (investimento, políticas setoriais e planejamento) e sobre ele incorporando a função distributiva de forma moderada (valoriza a distribuição de renda, mas ignora a distribuição de riqueza).

Por essa função o Estado funciona como agente mediador do mercado, e se utiliza da arrecadação de tributos para devolver a sociedade estes recursos na forma de bens e serviços, usando de uma política de distribuição de renda (GONÇALVES, 2012, p.18).

Gonçalves (2012) cita que o Estado agora não somente aloca recursos do governo a fim de oferecer bens públicos, como também precisa redistribuir as rendas através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais, para prover à sociedade os seus direitos sociais, e para tanto precisa se organizar economicamente para disponibilizá-los, já que antes eles eram providos pela iniciativa privada.

O Estado tributa as riquezas geradas na sociedade e as distribui levando infraestrutura e qualidade de vida a todos os cidadãos que não poderiam pagar ou utilizá-los, o que seria reflexo da grande maioria da população. (GONÇALVES, 2012, p.20).

Neste momento a função distributiva não substitui a função alocativa, ela veio em acréscimo a essa nova função do Estado, que agora tem que exercer duas atividades, a função alocativa que era exercida unicamente por ele, e agora a função distributiva, que utiliza da tributação progressiva, ou seja, tributa todas as pessoas da sociedade, porém, aquelas pessoas que apresentam uma riqueza maior contribuem com mais, como dispões Alves (2012, p. 70-71), tendo o fim de atender o bem estar social.

Com o advento da era industrial e capitalista, deflagrou-se mudanças radicais na vida da coletividade, pois com a concentração das populações nas cidades e demandas de novos serviços destinados a proporcionar conforto e bem-estar aos cidadãos, nas áreas de transporte, habitação, educação, saúde pública, assistência social, entre outras, passa a ocorrer transformações estruturais socioeconômicas, e o Estado precisa atender a todas essas mudanças, para garantir a promoção do bem-estar social, ideias estas incompatíveis com o antigo liberalismo, isto, ensinou Scott (2000, p. 56).

Então a Constituição Federal estabeleceu outras formas de atuação estatal na ordem econômica, como a regulatória, a normativa, a de fiscalização, a de incentivo e por fim, a de planejamento – foi neste momento que entrou efetivamente em ação o Estado-Regulador.

Retrato disto é o que dispõe o art. 174 da CF: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Segundo Grau (2012, p.105), a nomenclatura de “atividade econômica” é utilizada em sentido amplo, ou seja, respeitando à globalidade da atuação estatal como agente normativo e regulador, sendo que esta atuação reclama por uma fiscalização que assegure a efetividade e eficácia do normativamente definido.

A atuação reguladora há de impor à constituição a compreensão do exercício das funções de incentivo e da função de planejamento, contudo, essa ação reguladora também reclama fiscalização, e no desempenho de suas ações normativas, cumpre também ao Estado considerar como funções que lhe atribui a de incentivo e planejamento (GRAU, 2012, p.105).

A respeito disso, Grau (2002, p.175) descreveu ainda que o Estado intervém no domínio econômico, isto é, no campo da atividade econômica em sentido estrito, quando desenvolve ação, então como agente econômico, intervindo por absorção ou participação.

(i) Atividade institucional onde comporta algumas das funções em sentido amplo, desempenhadas pelo Estado, “as quais exercem acentuado reflexo no domínio econômico privado. Insere-se no âmbito das tarefas cometidas ao Poder Público, em caráter permanente”, nela incluindo-se a que se destina a reprimir os abusos do poder econômico. (ii) Atividade normativa ou reguladora estabelecida no Artigo 174, que dirige-se tanto ao setor público quanto ao privado. Os princípios e preceitos na Constituição, especialmente na ordem econômica e financeira, que delimita a extensão e abrangência material. (iii) Atividade participativa prevista no Artigo 173 e interventiva constante do Artigo 149 que acolhem somente a esfera da economia privada, isto é, do domínio econômico em sentido estrito. “A atividade participativa abrange a participação competitiva e a participação monopolista”.

Independente da classificação, Gomes (2007, p. 37) defende que o Estado intervém no domínio econômico pela exploração direta da atividade econômica em regime de concorrência com a iniciativa privada; pelo exercício de suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica, e ainda pela prestação de serviços públicos e pela exploração em monopólio de algumas atividades econômicas.

A ordem econômica constitucional possui uma configuração peculiar na medida em que adotou como modelo econômico o sistema capitalista, mas postula

um modelo de bem-estar social, cuja incumbência está adstrita ao Estado. A sociedade cabe reivindicar a criação e implementação de políticas públicas que possam concretizá-lo, para a promoção do bem-estar, que é entendida como verdadeira missão do Estado. Pois o antigo modelo econômico liberal tinha sua base na "livre concorrência das forças de mercado", caberia "ao Estado assegurá-la, visto que, de acordo com o pressuposto, da sua existência dependia a realização do interesse social e do bem-estar" (GRAU 1978, p. 20).

Como visto, o Artigo 174 da Constituição da República demonstra, inexoravelmente, a mudança paradigmática quanto à concepção liberal de ausência do Estado na seara econômica para uma concepção onde vige a necessidade da sua presença efetiva, a começar pelas disposições do Artigo 3º da Constituição Federal, ao estabelecer os objetivos fundamentais da República, os quais, por sua vez, precedem os próprios objetivos políticos. E, como tais, limitam e vinculam juridicamente a liberdade conformadora do legislador.

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Portanto, a atuação do Estado é uma tentativa de colocar ordem na vida social e econômica, que segundo Andrade e Pamplona (2013, p. 306), faz-se necessário a formulação e realização de políticas públicas para a satisfação das necessidades não supridas ou supridas insuficientemente pelo mercado, organizando a falta de ordem que vinha do liberalismo, e em razão disto, foram incluídas no sistema de normas protetoras dos direitos sociais, pois nitidamente se demonstrou a necessidade de levar a outros patamares a justiça social e os direitos fundamentais, sendo ainda os princípios básicos do Estado moderno, foi o que ocorreu em nossa atual Constituição.

Segundo Grau (2012, p. 305-306) houve uma rejeição da economia liberal e do princípio da autorregulação da economia, pois a ordem econômica liberal é substituída por um ordem econômica intervencionista, onde a busca da realização do bem-estar por meio da Constituição apresentou a toda sociedade e ao Estado a procura por empreender não em nome ou função ideológica, mas com a imposição

de determinações históricas, pois o alcance do bem-estar social é o mínimo que a sociedade brasileira poderia almejar.

2.1 Função Normativa

A função normativa é aquela que o Estado, de modo exclusivo, exerce por meio da edição de normas gerais e abstratas, que inovam na ordem jurídica e estão subordinadas diretamente à Constituição. Nesta ação normativa do Estado, com base nos ensinamentos de Gama (2003, p. 247), ele edita normas jurídicas e fiscaliza o cumprimento, sendo este o meio que ele dispõe para atuar conduzindo os negócios segundo os valores já positivados na ordem econômica.

Como agente normativo, o Estado tem a incumbência de concretizar valores inerentes à ordem econômica nacional, e segundo Souza Junior (2008, p.244) o faz por meio de escolhas políticas feitas pelo legislador constituinte, ou seja, criando normas, que tem o objetivo de orientar, organizar e harmonizar as relações socioeconômicas dentro de todo contexto nacional. Scott (2000, p. 110) complementa que a função de normatização do Estado, preencherá o espaço infraconstitucional, fundamentado sempre nos princípios instituídos na Lei Maior quanto à atividade econômica.

Como dispõe Souza Junior (2008, p. 244), a ação normativa da atividade econômica é subjacente e inerente às funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento, dessa forma, os Órgãos Legislativo e Executivo podem exercer essa competência normativa no âmbito socioeconômico, criando normas de caráter constitucional e infraconstitucional.

Entende-se por agente regulador da atividade econômica, que o Estado deve buscar a realização das normas já positivadas anteriormente, quando fez valer seu papel de agente normativo. Nesse sentido, Scott (2000, p. 114-118) relata que, o Estado submete-se a uma determinada situação fática ao que foi prescrito em lei. Vê-se, portanto, que os dois papéis não se confundem, mas são dependentes entre si. Para que se possa exercer o dever de regulação, presume-se a existência de um dispositivo jurídico que o oriente.

O Estado sob a ótica do artigo 174 caput, e como disciplina Adri (2007, p. 140) tem o papel de agente regulatório da atividade econômica, devendo, portanto, promover a ordem jurídica de forma positivada e não apenas de forma direcionada à

regulamentação, porém, com uma atuação mais ampla que vise enquadrar, reprimir e impor diretrizes aos agentes econômicos, em face do sistema jurídico em geral.

Como exemplo de órgãos que cumprem este papel, tem-se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, criado pela Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, e regulamentado pelo Decreto nº 52.025, de 20 de maio de 1963, órgão responsável por apurar (fiscalizar) o abuso do poder econômico, decidindo-as. A Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que elevou à categoria de autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, conta com o apoio da Secretaria de Direito Econômico (SDE), e da Secretaria de Assuntos Econômicos (SEAE), do Ministério da Fazenda, que atuam conjuntamente (TAVARES, 2003, p. 320-321).

O CADE tem a missão de analisar preventivamente e posteriormente decidir sobre as fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a livre concorrência. E para isso tem uma ampla soma de poderes, podendo solicitar informações, examinar a contabilidade das empresas e aplicar sanções caso não seja atendido, e ainda solicitar a assistência e a colaboração das autoridades e serviços federais ou autárquicos (TAVARES, 2003, p. 320-321).

2.2 Função de Fiscalização

Angardi (2016, p. 24) descreve que a função de fiscalização sobre a atividade econômica é exercida através do poder de polícia e consiste na verificação da legalidade da atuação dos agentes econômicos face as disposições normativas incidentes sobre as suas respectivas atividades, ficando evidente a prévia necessidade do Estado agindo como agente normativo, desenvolvendo parâmetros que serão aplicados nas relações econômicas.

Grau (2012, p. 300) neste sentido:

Essa atividade, de fiscalização, é desenvolvida, evidentemente, em torno de um objeto. Fiscalizar significa verificar se algo ocorre, sob a motivação de efetivamente fazer-se com que ocorra – ou não ocorra. Assim, fiscalizar, no contexto deste art. 174, significa promover a eficácia das normas produzidas e medidas encetadas, pelo Estado, no sentido de regular a atividade econômica. Essas normas e medidas, isso é evidente – nítido como a luz solar passando através um cristal, bem polido - , hão de necessariamente estar a dar concreção aos princípios que conformam a ordem econômica. Por isso, hão de, quando atinjam atividade econômica em sentido estrito, necessariamente configurar intervenção sobre o domínio econômico.

Essa função deve ser compreendida segundo Adri (2007, p. 141) como a atividade de acompanhamento, supervisão e exame das atividades econômicas exercidas pelos agentes competentes, que se regem pelos princípios e normas já estabelecidas.

2.3 Função de Incentivo

Incentivo da atividade econômica, traz o estímulo do Estado, a intervenção indutiva das relações de economia e mercado e o oferecimento de condições que permitam alcançar finalidades públicas que irão legitimar e efetivar a política econômica adotada, disciplinou Adri (2007, p. 141).

Para Scott (2000, p. 126), é oferecido pelo Estado um agente econômico que assuma um comportamento conveniente ao ambiente socioeconômico, seja para sua regulação ou sua evolução, atribuindo a essa função um caráter interventivo, visto que viabiliza dentre outras coisas, incentivos fiscais, subsídios condicionados, financiamento públicos ou agrícolas, entre outros.

Toda atuação estatal no domínio econômico, do ponto de vista jurídico, visa implementar os valores positivados no texto constitucional, buscando promover o desenvolvimento da atividade econômica de forma a incentivá-la.

O incentivo é exteriorizado pela autorização de normatizações que criem condições para tanto, sendo que a própria intensão e objetivo são conteúdos para a realização da norma, afinal, leis de incentivo legitimam o ato em si, apenas ficando no aguardo de sua realização concreta daquilo que já se esperava (SCOTT, 2000, p. 128).

Para que tudo possa ocorrer da forma mais eficiente possível, deve-se escolher com atenção, como dispõe Scott (2000, p. 128) os agentes que irão figurar como destinatários do incentivo, considerar-se-á, portanto, o modelo socioeconômico da coletividade, complementa Gama (2003, p. 252) que ao exercer essa função como agente distribuidor de incentivo, cria-se um pessoa jurídica que atuará como órgão promotor do desenvolvimento de um determinado setor da economia.

Embora sejam encaradas como funções diferentes, em algumas situações, há planos estatais em que a função incentivadora se mescla à função planejadora, que será vista adiante, há a presença do princípio da subsidiariedade que segundo Adri (2007, p. 141) aproxima e redistribui a atribuição do Estado e da

sociedade com o fim de propiciar um ambiente econômico favorável ao bem-estar coletivo.

2.4 Função de Planejamento

Essa função de planejamento, ensinou Adri (2007, p. 141) que pressupõe uma atividade econômica exercida pela ação estatal de provisão, projeção, de diretriz, metas e pela busca de finalidades referentes às relações de produção, comercialização, distribuição e consumo dos bens e serviços.

Para o setor privado, vem acompanhado desta função a ideia da conveniência e oportunidade para aderir aos planos estatais, o próprio art. 174 determina que o Estado exerça na forma da lei a função de planejamento, “sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Afinal, segundo Grau (2012, p. 301) o Estado deve exercer não apenas as atividades de fiscalizar e incentivar, mas também a de planejar.

O §1º do art. 174 é prova disso quando dispõe que a lei estabelecerá as diretrizes e bases para o planejamento, ou seja, o próprio título da ordem econômica fala sobre a matéria de planejamento, que não diz respeito ao desenvolvimento nacional, não ao planejamento da economia ou da atividade econômica. Disciplinou Grau (2012, p. 302) que de um lado tem o planejamento da economia e a centralização dela, que importa a substituição do mercado como mecanismo de coordenação do processo econômico, de outro tem o planejamento técnico de ação racional.

Por isso, continuou relatando que o planejamento é uma forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos.

Segundo GAMA (2003, p. 248), é possível identificar alguns atributos para estes órgãos:

- I. Criação de entidades com tal perfil – fundo, instituto, autarquia ou mesmo despesa-;
- II. Finalidade especialmente delimitada de intervir positivamente num setor da economia previamente definido;
- III. Previsão em lei, tanto da criação do órgão, quanto das suas competências;
- IV. Entre as suas finalidades encontra-se a atuação positiva em favor de um determinado setor da economia.

“Sempre que houver o preenchimento simultâneo de todos esses requisitos, o tipo de atuação que o Estado desempenha na economia será “incentivo”” (GAMA, 2003. p. 248).

O planejamento se tornou instrumento usual na implementação das políticas econômicas intervencionistas praticadas pelos Estados, viabilizando para Scott (2000, p. 57) uma aproximação entre o querer político e as motivações particulares, tornando-se indispensável aos processos de conquista para o desenvolvimento econômico.

3 AS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

O Estado há muito tempo deixou de ser apenas guardião da ordem pública e se tornou um ente também atuante em atividades ditas como privadas, ou seja, não agindo apenas na esfera pública.

Com a mudança de sistemas, ficou nítida a necessidade de incorporação às instituições de mercado de elementos de ordem democrático-econômica e também a importância da criação de instituições – entendidas estas como conjunto de elementos estruturais elaborados para viabilizar a implementação de ações políticas – de mediação entre o Estado e o mercado, que pudessem situar-se socialmente (SCOTT, 2000, p. 58).

Foi então que nasceram as pessoas jurídicas de direito privado que se dividiram em empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes, portanto, da administração pública indireta.

O processo de criação destas empresas estatais mais de natureza jurídica de direito privado foi pelas palavras de Cavalcanti (1973, p. 50) uma manifestação do Estado intervencionista, ou apenas uma apresentação dele ao setor industrial ou comercial para competir com a livre iniciativa.

Pinto Junior (2010, p. 5) disciplinou que a empresa estatal é capaz de operar em dois ambientes bastantes distintos, como uma organização jurídica para prestação descentralizada de serviços públicos incluídos na competência de qualquer das três esferas políticas de governo, pelos critérios de conveniência em oportunidade administrativa, e ainda como veículo para exploração da atividade econômica sujeita à livre iniciativa e em regime de concorrência.

As disposições administrativas regem a relação entre as empresas e o Estado, mas todo o restante do mecanismo deve ser regulado pela legislação comercial da atividade privada.

Nos termos do art. 173 da CF:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Observa-se neste dispositivo que o Estado não atua diretamente na atividade econômica, a não ser por via de exceção e quando definido em lei – sempre em benefício da coletividade e obedecendo aos postulados da valorização do trabalho e da livre iniciativa.

Nessas situações o Estado utiliza-se das sociedades de economia mista e das empresas públicas, que são pessoas jurídicas de direito privado com sua criação autorizada pelo artigo 37, inciso XIX da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Portanto, estabelece previamente os objetivos da entidade em explorar a atividade econômica – são exemplos de sociedade de economia mista a Petrobrás e o Banco do Brasil e de empresas públicas os Correios e a Caixa Econômica Federal.

A previsão para esta exploração está no art. 173, § 1º da CF, o qual dispõe que a lei deverá estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviço.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

O Decreto-lei 200/67 em seu artigo 4º diz-se que:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

O mesmo Decreto Lei nº 200/67 ao definir que a Administração Pública se divide em Direta e Indireta, e determinar quais as entidades fazem parte desta última, estabeleceu que existiam dois tipos de empresas estatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Empresas públicas são aquelas entidades de capital fechado e exclusivo da União, enquanto sociedade de economia mista é a entidade constituída sob a forma de sociedade anônima, com capital aberto e ações negociadas em bolsa de valores, com a ressalva de que a maioria do capital votante deve pertencer à União ou qualquer entidade por ela controlada.

As estatais são guiadas por um regime jurídico que alguns autores, assim como Gomes (2007, p. 90) conceituam como de natureza híbrida, tendo em vista a variação entre Direito Público e Direito Privado, que se intensificam de acordo com o tipo de exploração realizada pela empresa: prestação de serviços público ou exploração da atividade econômica.

3.1 Função das sociedades de economia mista e regramento jurídico aplicável

São pessoas jurídicas de direito privado (art. 173 §1º CF) e se sujeitam a regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, e obrigatoriamente são organizadas sob a forma de sociedade anônima, como disciplina o decreto-lei nº 200/67 em seu artigo 5º, inciso III:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

Essa conceituação trazida pelo decreto-lei diz respeito à administração federal, mas a Lei das Sociedades por Ações – S.A. nº 6.404/76, sendo de caráter nacional, portanto, como ensina Araújo (1997, p. 72) também se torna aplicável às demais unidades da Federação.

Para Gomes (2007, p. 100), as sociedades de economia mista, sejam elas, prestadoras de serviço pública ou exploradora de atividade econômica regida pela Lei da S.A., que tem por objeto disciplinar as sociedades anônimas ou companhias que são expressões sinônimas.

Por isso, inclusive, retrata em seu artigo 235 que as sociedades de economia mista estão sujeitas a ela sem prejuízo de outras regulamentações.

Art. 235. As sociedades anônimas de economia mista estão sujeitas a esta Lei, sem prejuízo das disposições especiais de lei federal.

§ 1º As companhias abertas de economia mista estão também sujeitas às normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As companhias de que participarem, majoritariamente ou minoritariamente, as sociedades de economia mista, estão sujeitas ao disposto nesta Lei, sem as exceções previstas neste Capítulo.

A sociedade de economia mista difere-se da empresa pública pela formação de seu capital que se constitui de recursos provenientes da participação de pessoa de Direito Privado, porém, majoritariamente associado ao Público. No mais, o Decreto-Lei nº 200/67 define como elementos característicos da sociedade de economia mista: personalidade jurídica de direito privado, criada ou autorizada por lei, objeto ligado à exploração de atividade econômica, controle majoritário da União ou de entidades da Administração Indireta (GOMES, 2007, p. 99).

Mello (1973, p. 93) diz que são criadas pelo Poder Público como um instrumento de sua atuação para a realização de interesses relevantes para a coletividade, ou seja, tudo gira em torno do interesse maior que é a sociedade em geral e seus interesses insaciáveis.

Neste sentido, a natureza jurídica da sociedade de economia mista é aquela mais próxima do Direito Civil e Administrativo, ou seja, “aquelas que têm por objetivo a exploração de atividade econômica, em modalidade de intervenção estatal nesse domínio”, como por exemplo, o Banco do Brasil e a Petrobrás (ARAÚJO, 1997, p. 87).

A prévia autorização legislativa para a sua criação, de que se refere o Art. 236 da Lei n. 6.404/76 diz que “A constituição de companhia de economia mista depende de prévia autorização legislativa.”, segundo, Araujo (1997, p.90) traz exatamente a característica a qual precisa estar definida expressamente seus fins, que conseqüentemente irão constituir seu objeto social.

E essa autorização legal está em consonância com o que disciplina o Art. 37, XIX da Constituição Federal, onde “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e [...]”, referente ao princípio da legalidade, o que norteia a Administração Pública.

As causas determinantes para a criação destas empresas são os imperativos da segurança nacional ou o relevante interesse coletivo, além inclusive, da contingência administrativa no desempenho dos serviços públicos (ARAÚJO, 1997, p. 88).

E para exercer sua finalidade, poderá utilizar-se de seu patrimônio, recursos, pessoal e serviços, desde que decorrentes do princípio da legalidade, conforme disciplina o artigo 237 da Lei da S.A., “A companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição.”.

Como já dito, e em complemento Araujo (1997, p. 91) informa que o capital das sociedades de economia mista deve ser majoritariamente públicos, contudo, deve haver uma parcela do capital privado, em decorrência disso, a maioria das ações com direito de voto devem estar nas mãos da administração pública, direta ou indireta.

3.2 Função das empresas públicas e regramento jurídico aplicável

A empresa pública federal é a pessoa jurídica criada por força de autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de direito privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo capital seja formado unicamente por recursos de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal (MELLO, 1981, p. 186).

De acordo com o art. 5º do Decreto-lei 200/67, com redação que lhe foi dada pelo art. 1º do Decreto-lei 900, empresa pública:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

A saber, quais as funções destas empresas e o papel delas para a coletividade encontram-se na história algumas respostas. Com o surgimento do Estado Social e a sua função eminentemente social, foi introduzido na Constituição de 1988 que originou a ordem social, alterando o sistema jurídico, passando a ver a sociedade e buscar o atendimento das necessidades concretadas dela.

As empresas ditas também como estatais são aquelas que em certas situações exerce atividades do direito privado, contudo munidos da responsabilidade de obedecer às normas da administração pública, no entanto, sua função social não advém de uma legislação específica, mas de características abrangentes de todo o ordenamento jurídico, pensando sempre na preservação da segurança nacional e o interesse coletivo.

A Lei 13.303/2016, estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista, prevê em seu artigo 27, caput, que as empresas estatais “terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação”.

O §1º do artigo 27 ainda prevê que objetivo deve estar em alcançar o bem-estar econômico e a alocação socialmente eficiente dos recursos.

Art. 27 § 1º. A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte: I - ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista; II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, sempre de maneira economicamente justificada.

Mesmo sendo empresas públicas, deve-se atentar às regras legais também impostas às empresas privadas, visto que elas não podem ser auferidas a

nenhum tipo de vantagem em vista dos limites constitucionais previstos no art. 173 §1º CF.

Com toda a legislação aplicável, a empresa pública não pode ser concebida por livre arbítrio do Estado, por isso, o seu estatuto é baixado por lei, onde devem ser regulados as suas funções sociais, as formas que o Estado irá fiscalizar, o seu regime jurídico, e todos os atos necessários para o seu funcionamento.

As empresas públicas embora criadas para a realização de serviços públicos e para implementação de políticas públicas, no cenário atual desenvolvem segundo Gomes (2007, p. 38-39) atividade econômica em regime de concorrência e tem um papel fundamental no cumprimento de sua função social - o atendimento ao interesse público.

Para Araujo (1997, p. 105) as atividades industriais e comerciais sempre foram naturalmente privadas, mas, ainda sim, toda vez que o Estado assume um serviço, porque considera interessante e de relevante valor geral, ele se torna um serviço público, mesmo que normalmente gerido por particulares.

Devido à abrangência da atividade econômica, que aborda qualquer tipo de serviço, inclusive o público, as empresas públicas são geralmente destinadas à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio ou considere conveniente para toda a sociedade (MEIRELES, 1989, p. 317).

Como dispõe Mukai (2004, p. 155):

Na verdade, a empresa pública (lato sensu) não é fruto de uma idealização racional e jurídica da doutrina. Ela é produto das necessidades políticas e econômicas, e ainda, de outro lado, resultado, ora e simplesmente, da prática administrativa (em grande parte empírica) relativa ao Estado contemporâneo.

Ao contrário da sociedade de economia mista, a empresa pública, pode assumir qualquer forma empresarial permitida pelo direito, embora a Lei da S.A. seja a mais utilizada, e independente de qual for, elas integram a Administração Indireta, como forma de descentralização dos serviços, econômicos ou públicos tidos como típicos (ARAÚJO, 1997, p. 115-116).

Contudo, segundo o que ainda dispõe Araújo (1997, p. 110), "(...) a criação de empresas públicas para a exploração de atividades econômicas pelos

demais entes federativos só poderia ser fundamentada no relevante interesse coletivo (...).”.

As causas determinantes de sua criação são o imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, além da prestação de serviços públicos por conveniência ou contingência administrativa, e esta é também a sua finalidade, entretanto, é indispensável que a própria lei autorize e descreva expressamente os fins da empresa, enquadrados especificamente nestas hipóteses, e que constituirão seu objeto social detalhadamente, pois somente por outra lei poderão ser alterados (ARAÚJO, 1997, p. 110).

A constituição do capital da empresa pública, segundo Cavalcanti (1973, p. 50) é a maior diferença com a sociedade de economia mista, pois deve este, ser integralmente público, tendo como acionista único - a Fazenda Pública - na empresa estritamente unipessoal federal. A presença do Estado faz com que o regime a que esta é sujeita não seja puramente privado.

4 A NATUREZA JURÍDICA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

A CEF nasceu como uma instituição de poupança e montepio, possibilitando à população das classes mais desfavorecidas a possibilidade de guardar suas economias em um local seguro.

Ela é fruto de um longo processo que envolveu a unificação de todas as “caixas econômicas estaduais”, passando pela incorporação do extinto Banco Nacional de Habitação - BNH.

Constituída como empresa pública com o Decreto-lei nº 759 de 12 de agosto de 1969, a CEF atua como prestadora de serviços de natureza social, na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do país, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro.

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir a Caixa Econômica Federal - CEF, instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Logo, a Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira, sob a forma de empresa pública do Governo Federal Brasileiro, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e com personalidade jurídica autônoma, isto significa que seu capital é integralmente pertencente à União - 100% pública.

A CEF é entidade da Administração Pública Indireta, no âmbito federal e apesar de estar constituída sob a forma de empresa pública, sua essência está muito mais próxima à uma “fundação” ou “autarquia”, dada as inúmeras finalidades sociais que desempenha, pois exerce um papel fundamental no desenvolvimento urbano e da justiça social do país, pois prioriza setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura e prestação de serviços, contribuindo significativamente para melhorar a vida das pessoas, principalmente as de baixa renda.

4.1 Atribuições

Todos os conceitos vão se unindo quando observamos em que tipo de sociedade a CEF está incluída, qual seja, a de empresa pública, ou seja, com o seu capital e controle completamente atribuídos pelo Estado, portanto, assim como qualquer outra organização empresarial, ela precisa delimitar diretrizes, estabelecer

regras, principalmente quando se trata do poder público que deve atender o interesse de toda a sociedade.

Para tanto, deve ficar bem esclarecido quais são as atividades e atribuições desta empresa, que eminentemente exerce sua função em caráter intervencionista e precisa atender aos seus anseios como exercente de uma atividade privada, tendo ainda o papel fundamental que é o de atender a sua função social.

As atividades fins da CEF estão previstas no art. 2º do referido Decreto-Lei nº 759/69:

Art. 2º A CEF terá por finalidade:

- a) receber em depósito sob a garantia da União, economias populares, incentivando os hábitos de poupança;
- b) conceder empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, cooperando com as entidades de direito público e privado na solução dos problemas sociais e econômicos;
- c) operar no setor habitacional, como sociedade de crédito imobiliário e principal agente do Banco Nacional de Habitação, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição de sua casa própria, especialmente pelas classes de menor renda da população;
- d) explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente;
- e) exercer o monopólio das operações sobre penhores civis, com caráter permanente e da continuidade;
- f) prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira, delegados pelo Governo Federal ou por convênio com outras entidades ou empresas.
- g) realizar, no mercado financeiro, como entidade integrante do Sistema Financeiro Nacional, quaisquer outras operações, no plano interno ou externo, podendo estipular cláusulas de correção monetária, observadas as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; (Incluído pelo Decreto-Lei nº 1.259, de 1973)
- h) realizar, no mercado de capitais, para investimento ou revenda, as operações de subscrição, aquisição e distribuição de ações, obrigações e quaisquer outros títulos ou valores mobiliários, observadas as condições normativas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; (Incluído pelo Decreto-Lei nº 1.259, de 1973)
- i) realizar, na qualidade de Agente do Governo Federal, pôr conta e ordem deste, e sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional, quaisquer operações ou serviços nos mercados financeiro e de capitais, que lhe forem delegados, mediante convênio. (Incluído pelo Decreto-Lei nº 1.259, de 1973)

Ela tem por finalidade “receber em depósito, sob garantia da União, economias populares”, ou seja, quem garante os depósitos acolhidos em caderneta de poupança é o próprio Tesouro Nacional.

Concede empréstimos de natureza assistencial, e neste caso, mais importante do que “obter lucro” com tais transações, é cooperar com entidades

de direito público (governos federal, estaduais e municipais) e privado (entidades sem fins lucrativos), para a solução dos problemas sociais e econômicos.

Possui exclusividade na exploração das loterias sendo uma atividade extremamente lucrativa, o que é um monopólio estatal repassado à CEF por delegação.

Detém ainda o monopólio dos penhores que é uma das mais antigas atividades desempenhadas pela CEF, sendo uma forma de garantia real a algum bem móvel de valor (joias em metais nobres, relógios e etc.). É sem dúvida uma das linhas de crédito com menor risco, e com a menor taxa de juros, o que favorece as classes mais baixas.

Outra finalidade é operar no setor habitacional, com o objetivo de facilitar e promover a aquisição da casa própria, porém a raiz desta finalidade está no intuito de possibilitar o acesso ao crédito imobiliário especialmente às classes de menor renda da população.

Essa finalidade também está no Estatuto Social da CEF que disciplina sobre objeto social em seu artigo 5º, que inciso XII:

Art. 5º A CEF tem por objeto social: [...] XII - atuar como agente financeiro dos programas oficiais de habitação e saneamento e infraestrutura, e como principal órgão de execução da política habitacional e de saneamento do Governo federal, e operar como sociedade de crédito imobiliário para promover o acesso à moradia, especialmente para a população de menor renda;

O inciso XIII deste mesmo artigo disciplina também, a competência da CEF para “atuar como agente operador e principal agente financeiro do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS”, uma parte integrante e extremamente importante para o exercício da atuação como agente financeiro de programa habitacional.

Outra atribuição tida como parte do objeto social da CEF, está estipulada no inciso XXII do mesmo artigo 5º do Estatuto, que diz:

XXII - realizar, na forma fixada pelo Conselho Diretor e aprovada pelo Conselho de Administração da CEF, aplicações não reembolsáveis ou parcialmente reembolsáveis destinadas especificamente a apoiar projetos e investimentos de caráter socioambiental, que se enquadrem em seus programas e ações, que beneficiem prioritariamente a população de baixa renda, e principalmente nas áreas de habitação de interesse social, saneamento ambiental, gestão ambiental, geração de trabalho e renda, saúde, educação, desportos, cultura, justiça, segurança pública, alimentação,

desenvolvimento institucional, desenvolvimento urbano e rural, e outras vinculadas ao desenvolvimento sustentável;

Portando, devido às disposições tratadas, evidenciam que dentre todas as suas atividades e finalidades, a CEF possui um papel social muito importante quando se trata do setor habitacional, que está sob sua administração.

Sendo, o setor habitacional uma alavanca para a aquisição do direito à moradia, constitucionalmente previsto, e de responsabilidade do Estado, que através de uma empresa totalmente sua, consegue disponibilizar recursos para administrar seu giro de capital para interferência à vida do cidadão, dando incentivos e subsídios, mas acima de tudo, exercendo sua função social de agenciar do governo.

4.2 Dever de eficiência

A Administração pública em geral é um conjunto de instituições que exercem a chamada função pública em prol do interesse da coletividade. (MEIRELLES, 2006, p. 86)

O principal objeto da administração pública é sempre atender o interesse público, ou seja, todo e qualquer ato expedido no exercício da função administrativa deve sempre atender as necessidades dos cidadãos, uma vez que o interesse público é superior ao interesse privado. (PIETRO, 2008, p. 37)

Os princípios que regem a administração pública estão no artigo 37 da Constituição Federal, qual seja:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Dentre os princípios da administração pública direta e indireta está o da Eficiência, que é a capacidade de ser efetivo, agindo com produtividade e competência. E no âmbito da gestão pública é fundamental ser eficiente, pois os serviços públicos devem atender de maneira satisfatória a coletividade.

A eficiência na administração pública, compreende a ideia de que o gestor público deve gerir toda a coisa pública com base nos princípios da efetividade, economicidade, transparência e moralidade. (MEIRELLES, 2006, p. 85)

Por isso, é um princípio que merece bastante atenção, por se tratar de um importante instrumento para que se possa exigir a qualidade dos produtos e serviços oriundos do Estado.

A CEF sendo empresa pública deve respeito também às regras e princípios da administração pública, por isso, sua carga de responsabilidade perante a sociedade não é apenas em relação ao exercício de sua atividade dita como de direito privado, pois a exercendo dentro do plano público, deve ainda estar pautada nas regras da administração em geral, exercendo seu papel público e social perante toda a sociedade.

Constituir a CEF como empresa pública deu a ela diversas obrigações e deveres, com foco em serviços de natureza social, promoção da cidadania e desenvolvimento do país, o que prova, mais uma vez o seu caráter econômico, e social.

Uma prova de toda essa responsabilidade perante o regramento da administração pública, a eficiência está intimamente inserida na visão da CEF como empresa, sendo ela: “Ser referência em eficiência, confiança e satisfação do cliente, assegurando rentabilidade em todos os negócios”.

A própria cartilha da “Caixa Econômica Federal Governança Corporativa” traz a preocupação que ela tem em estar presente no dia-a-dia da população como braço operacional de políticas de desenvolvimento do Estado, tendo compromisso histórico e uma gestão corporativa contemporânea - que se traduzem em honestidade, respeito, responsabilidade e transparência na condução dos negócios, nos relacionamentos com as partes interessadas e na prestação de contas de suas atividades, preceitos inclusive do Código de Ética da CEF.

Ou seja, mais que uma instituição econômica, a CEF tem a preocupação com os papéis que desenvolve dentro da sociedade, baseada sempre em princípios intimamente adstritos à sua função social e sua posição de visibilidade.

Como bem descreve o estudo da demanda habitacional realizada em 2011, disponibilizada pela CEF, “Para os brasileiros, a CAIXA é considerada o Banco da Habitação”, e essa afirmação é retrato do que até hoje a sociedade possui de imagem desta empresa.

Sendo, ela é responsável pela disponibilização de crédito para a aquisição da casa própria, possibilitando com isto, o atendimento da necessidade

básica de moradia digna, direito fundamental assegurado na Constituição Federal, como já determinado anteriormente e bem definido em seu estatuto social.

Com já se sabe, a maior missão da CEF é promover a cidadania e o desenvolvimento sustentável do país, e o faz mediante parceira estratégica com Estado brasileiro, pois sendo um banco público, se diferencia no conjunto de toda a sociedade, principalmente pela amplitude de sua atuação como principal agente operador de políticas públicas de caráter social, em especial, na área de habitação, afinal, ela detém como finalidade, atender todo o território de jurisdição do Estado brasileiro com estas atribuições, diferentemente de bancos privados.

5 DIREITO À MORADIA, POLÍTICA HABITACIONAL COM RECURSOS DO FAR E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA

5.1 Direito à moradia

O direito à moradia, sempre esteve presente na vida do ser humano, e como diz Nolasco (2008, p. 87) é:

“Direito natural do indivíduo, indispensável à proteção da vida, da saúde, da liberdade, em qualquer parte o homem procurou e construiu o seu abrigo, numa caverna, na copa de uma árvore, nos buracos das penhas e, até mesmo, no gelo, protegendo-se das intempéries e dos predadores”.

Portanto, o ser humano sempre procurou se proteger e buscar por este lugar, onde sempre foi pautada pelo requisito de estar no melhor lugar para se estabelecer e cuidar de sua família, contudo, ensina Nolasco (2008, p. 88) que essa busca tornou-se incessante e escassa com o decorrer do tempo.

Este movimento, segundo Silva (1989, p. 30) ocorreu principalmente com o incremento da população nas cidades e a carência por espaço livres e suficientes para todas elas, resultando em uma drástica redução de disponibilidade para todos, principalmente aos mais desfavorecidos.

Neste mesmo entendimento, Silva (1989, p. 31) discutiu que “A escassez de moradia é percebida como manifestação da desigualdade pelo capitalismo enquanto sistema de produção”, complementando a este o entendimento de Engels (1982:137) *apud* Silva (1989p. 31), que a crise de habitação “é um produto necessário da ordem burguesa”, criticando ainda, a solução empregada para tanto, qual seja, a de transformar o operário em proprietário de sua moradia, revelando um culto pela propriedade privada.

Tudo para demonstrar e evidenciar que o problema habitacional no Brasil deriva de um aspecto cultural pela busca da aquisição de imóvel residencial, algo que ficou intrínseco na cultura do país como “símbolo de ascensão social”, como descreveu Silva (1989, p. 106).

Observa que a população enxerga como única forma de ter garantido este direito por meio da compra da habitação, e coloca sobre o Estado a responsabilidade de lhe garantir meios para conquistá-la, deturpando segundo Luca e Leão Junior (2016, p. 91) o real objetivo das políticas públicas, é o de proporcionar

ao cidadão o acesso à moradia, mas este deve ser diferenciado do acesso ao simples título imobiliário.

Neste sentido Silva (1989, p. 49) dispõe que a opção feita pelo antigo BNH de difundir a “ideologia da casa própria”, foi transformada em instrumento para a manutenção do equilíbrio social, e sem querer entrar no mérito, ainda apontou que essa ideologia também se prestou a propósitos políticos. Disse ainda (1989, p. 106) que foi adotado “o mito da casa própria como única solução para o problema habitacional no país”, que complementa a ideia histórica e social a qual vive atualmente no Brasil.

Além do aspecto material de ter um lar, uma casa, há outras preocupações envolvidas quando se trata de efetivar este direito a todos os cidadãos, preocupações que são inerentes ao direito à subsistência mínima e o direito à vida, direitos humanos básicos, estritamente ligados aos direitos sociais.

Contudo, todos estes direitos clássicos, ainda pelas palavras Nolasco (2008, p. 90), estão cada vez mais “(...) dependentes da prestação de determinados serviços públicos, sem os quais o indivíduo sofre sérias ameaças. (...)”.

Apesar do reconhecimento do caráter essencial da provisão de habitação e serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza no país, as condições de moradia da população brasileira ainda são bastante precárias, sobretudo entre as camadas mais pobres. (MORAIS, 2002, p. 109).

Segundo o que dispõe Silva (1989, p. 32), a estrutura social está pautada em dois lados, o das classes populares que levantam alerta para a questão habitacional provocando toda a sociedade, e de outro, um Estado que é insuficiente para atendê-los. Sendo que as saídas encontradas são favelas, vilas populares, conjuntos habitacionais, moradias autoconstruídas, entre outros, criando para toda sociedade a imagem de um Estado que está longe da realidade, pior que isso, longe do cidadão e ainda mais longe de conseguir alcançar a todos.

Canotilho (1998, p. 526) ensina que, o direito à vida é “um direito subjetivo de defesa [...], com os correspondentes deveres jurídicos dos poderes públicos e dos outros indivíduos de não agredirem o ‘bem da vida’ (‘dever de abstenção’)”, contudo é necessário “uma pretensão jurídica à proteção, através do Estado”.

O direito à moradia nasceu com o artigo XXV.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, que reconhece o direito à moradia adequada como essencial para um padrão de vida digna, por isso dispõe:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (grifou-se)

Veio também reconhecido no artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômico, Sociais e Culturais (Brasil aderiu em 1992):

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (grifou-se)

Portanto, o Brasil assumiu através destes documentos internacionais, o dever jurídico e social de promover o direito à moradia, e para tanto, possui o papel de incluir responsabilidades aos seus entes de poder para que a exerçam com o objetivo de efetivar a adequada moradia de todos os seres humanos, relatou Basili (2017, p. 114).

O Brasil sendo membro da ONU e signatários de diplomas normativos que visam acima de tudo a proteção e a dignidade da pessoa humano, traz para o ordenamento jurídico justamente este princípio, expresso no artigo 1º inciso III da Constituição Federal, qual seja, a dignidade humana, que compromete toda a atividade econômica e ainda a social, responsabilidade segundo Grau (1991, p. 217 e 218), tanto o setor público quanto o setor privado.

Previsto também no artigo 4º inciso II da Constituição Federal, a prevalência dos direitos humanos consagra mais uma vez a importância de se observar mais do que o aspecto material da norma que deve ser obedecida, mas analisar todos os pensamentos sociais que trazem através dela (GUIMARÃES, 2006, p.44).

A preocupação do Estado em garantir e proteger este direito fez gerar a necessidade de estabelecer programas de governo que pudessem auxiliar a desenvolver políticas que atendessem a sociedade, mas que ainda pudessem ser controladas por ele.

E assim como tudo que se é passível de narrativas e discussões no nosso ordenamento jurídico, o direito à moradia não é diferente quando se trata da obrigatoriedade de analisá-lo primordialmente sob a égide da Constituição Federal.

O Brasil sendo membro da ONU e signatários de diplomas normativos que visam a proteção e “a dignidade da pessoa humana”, traz para o ordenamento jurídico justamente este princípio, expresso no artigo 1º inciso III da Constituição Federal, qual seja, a dignidade humana, que compromete toda a atividade econômica e ainda a social, responsabilidade segundo Grau (1991, p. 217 e 218), tanto o setor público quanto o setor privado.

Previsto também no artigo 4º inciso II da Constituição Federal, a “prevalência dos direitos humanos” consagra mais uma vez a importância de se observar mais do que o aspecto material da norma que deve ser obedecida, mas analisar todos os pensamentos sociais que trazem através dela.

A preocupação do Estado em garantir e proteger este direito à habitação bem meritório, que apresenta elevadas externalidades positivas em termos de bem-estar social. A provisão de habitação para a população de baixa renda representa um aspecto fundamental das políticas públicas de combate à pobreza, o que garante o acesso da população em estado de exclusão social a serviços sociais mínimos, como moradia e serviços de infra-estrutura urbana adequados (MORAIS, 2002, p.110).

A Constituição Federal de 1988 foi a responsável por trazer em seu bojo uma grande previsão de direitos fundamentais sociais, o que trouxe à tona a prova da existência de um Estado Democrático e Social de Direito.

Afirma o doutrinador Mello (2011, p. 50) que há na CF/ 88 diversos dispositivos que atestam essa clara modificação do Estado, evidenciando como já dito, um ordenamento próprio do Estado social.

Quanto a constituição do Estado brasileiro, dispõe Basili (2017, p. 86):

O Estado brasileiro está constituído para nele a sociedade produzir e reproduzir no modo econômico capitalista, mas com peculiaridades. A constituição impõe uma ordem econômica que assegure uma existência

digna, que reduza as desigualdades, então, um capitalismo que não poderá se realizar como já se conheceu que realiza se não houver conformação jurídica aos princípios do Estado social. Uma ordem econômica imediatamente vinculada aos princípios fundamentais do Estado, como é a dignidade da pessoa humana, matriz comuns aos direitos fundamentais.

Basili, (2017, p. 84) relata que o Estado Social combinado com a democracia pode ser verificado pelos deveres prestacionais estabelecidos na CF de 1988, que conseqüentemente impõe ao Estado a obrigação de prestar serviços públicos a todos que necessitarem, garantindo, portanto, uma sociedade livre, justa e solidária.

O direito à habitação brotou, segundo Nolasco (2008, p. 90-91) “da natureza moral da pessoa humana”, e que este direito abarca ainda o da igualdade, e que por meio deles, “a sociedade exerce a justiça distributiva”, função cobrada e que deve ser exercida tipicamente pelo Estado.

Em complemento a esta ideia, Bonavides (2009, p. 371/373) ensina que “a Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais de uma Constituição do Estado social” e que contém “valores refratário ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder”.

Com toda essa bagagem de ideias de um Estado Social, a CF/88 dispõe expressamente sobre o direito à moradia no artigo 6º, que fora incorporado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, e o artigo 7º IV, quais seguem:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifou-se)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (grifou-se)

Outros artigos da Carta Magna também disciplinam este direito, como os artigos 21 XX, 23, IX, e 182, *caput*, que discutem principalmente sobre a competência para o exercício desta garantia. Estipulam respectivamente que:

Art. 21. Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Fica-se evidente com a leitura dos artigos acima, todos os entes da federal possuem competências e obrigações quando se trata da preservação do direito à moradia e ao exercício de políticas habitacionais, o que não causa estranheza visto que é um direito inerente a todos, e principalmente, do interesse de todos.

Na ideia Bonduki (2014) *apud*, Pereira (2017, p. 61), habitação social é aquela produzida e financiada pelo Estado, sendo destinada à população de baixa renda, e está atrelada a ideia mais uma vez, do aumento da população urbana, que ocorre com tamanha rapidez que exige a intervenção estatal para o atendimento desse público, da melhor forma possível, e a forma efetiva de intervir é criando programas de política habitacional.

5.2 Política Habitacional

Entende-se por políticas públicas, o fato de tratar de um campo dentro do estudo da política em geral, e que analisa o governo à luz de grandes questões propriamente públicas.

E, pelas palavras de Souza (2006, p. 26):

Política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Neste sentido Luca e Leão Junior (2016, p. 81) disseram que ao garantir o direito à moradia de forma constitucional, o déficit habitacional está intimamente

ligado e relacionado ao número de moradias que devem ser construídas em todo o país.

Quanto a responsabilidade do Estado Pereira (2017, p. 55) explica que “A produção do espaço pelo homem não ocorre de maneira individual, mas sim, de maneira coletiva e com grande participação do Estado”, ou seja, além do Estado, todos são responsáveis por um bem maior e comum que a busca e preservação pelo seu espaço, por isso ele intervém como agente mediador e interventor na sociedade.

Com toda a responsabilidade do Estado composto por seus entes federativos, e com preocupação evidente e clara, além de primordialmente prevista na Constituição, por ser um dever de todos cuidar e preservar o direito à moradia, da qual deriva a habitação, é necessário executar formas pelas quais esse direito seja alcançado (PEREIRA, 2017, p. 55).

Por esta razão, o Estado tem o papel de produzir espaço e vinculá-lo à produção da habitação social, devendo, portanto, implementar políticas que possam atender às necessidades do país, seja para regulamentar, expandir ou aprofundar as relações sociais da produção capitalista (PEREIRA, 2017, p. 55).

Anterior à Constituição de 1988, o governo já estabelecia alguns programas habitacionais, e embora não seja o foco do presente feito, vale pontuar alguns eventos históricos que desmembram até os dias de hoje, ou que ao menos, foram base para os avanços dos programas atuais como forma de coleta de experiência e aprimoramentos desses.

Em 21 de agosto de 1964 foi criada a Lei nº 4.380 instituiu o Sistema Financeiro da Habitação - SFH e o antigo Banco Nacional de Habitação - BNH, tinha, portanto, o fim de estimular a construção de habitações e financiamento para a aquisição da casa própria.

A esse respeito, Oliveira (2002, p.15) ressaltou que a política habitacional executada pelo BHN teve por objetivo atingir as classes da população de menor renda, objetivando com isso, segundo a pesquisa “Demanda Habitacional no Brasil” (2011, p.9), combater as desigualdades socioeconômicas e viabilizar o acesso à moradia aos diferentes estratos da sociedade.

Por isso, a Lei 4.830/64 determinou que as receitas que comporiam os recursos para todo o SFH, seriam provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Logo depois da promulgação da lei, o Decreto nº 55.279, em 22 de dezembro do mesmo ano, passou a disciplinar as adaptações que a CEF deveria seguir, e dispôs em seus artigos 1º e 2º que:

Art. 1. As Caixas Econômicas Federal são um dos instrumentos de ação do Governo Federal no setor habitacional, operando de acordo com o disposto na Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, no Decreto nº 24.427, de 19 de junho de 1934, e na restante legislação complementar e específica.

Art. 2. O Banco Nacional de Habitação exercerá suas atribuições orientadas, disciplinadoras e controladas das Caixas Econômicas Federais, no que tange ao Sistema Financeiro de Habitação, através do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, sempre que couber aplicação do disposto nos arts. 3º, 14 e 15 do Decreto nº 24.427, de 19 de junho de 1934.

Contudo, em conformidade com o Decreto nº 2.291, em 1988 foi extinto o BNH, e a Caixa Econômica Federal ficou incumbida da administração do passivo, do ativo, do pessoal e dos bens do BNH, bem como a operação do FGTS, assumindo, desde então a condição de maior executor das políticas habitacionais do Governo Federal. Já em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Habitação – PNH, que deu origem ao Sistema Nacional de Habitação – SNH.

Segundo Pereira (2017, p. 97), a fim de impulsionar o desenvolvimento brasileiro e universalizar os benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país, foi lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, responsável, então, por grandes investimentos no ramo da infraestrutura, saneamento, urbanização de assentamento precário, além claro, da habitação.

No mesmo sentido histórico, continua informando que em reação à crise financeira internacional de 2008, o governo tomou diversas medidas para manter o ritmo de crescimento do país, e uma delas foi a criação em 2009, do famoso Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei 11.977/09 e operado pela CEF, que representa um marco na política de acesso à moradia, demonstrando com isso a união do Governo Federal em parceria com os Estados, municípios e, também a iniciativa privada.

Por fim, independente da situação atual do sistema que ainda é precária, principalmente aliado a nova crise social vivida no país, exercer este direito à moradia, ainda parece inalcançável para alguns integrantes da sociedade.

Por isso, é inegável que as políticas públicas habitacionais sejam tão fundamentais para facilitar o acesso a este direito constitucional à moradia, contudo,

não é exclusivamente sob o aspecto da normatização histórica que temos que observar, devemos analisar sob o prisma cultural a qual a atualidade chegou.

Uma das formas que o Estado encontrou de viabilizar a execução do programa habitacional, foi utilizando-se de sua própria empresa pública, a CEF, sendo ela como agente da administração pública, possui atribuições e princípios que são compatíveis com a necessidade e função social em exercer estas políticas para a população.

A CEF foi a escolhida, pois além de já ser constituída como empresa pública, ela ainda detém uma imagem social de representatividade do governo. Fica-se em evidência, a necessidade de se resguardar e preservar sua imagem perante a sociedade, pois, mais que um agente do programa social habitacional do governo, ela é antes de mais nada uma empresa que exerce atividade econômica no ramo privado.

Portanto, não restam dúvidas do papel do Estado e das políticas públicas, que tem como maior objetivo a busca pela diminuição do déficit habitacional brasileiro, e para isso, uma das medidas adotadas é segundo Luca e Leão Junior (2016, p. 86) “a regularização fundiária, como forma de intervenção dos entes públicos, no resguardo dos direitos de cidadania, das pessoas que vivem em áreas desprotegidas”.

Uma das formas do Estado exercer a política habitacional foi através do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (“FAR” ou “Fundo”), constituído com base no Voto CAIXA 140, em 27 de maio de 1999, com fundamento na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, alterada pela Lei nº 10.859, de 14 de abril de 2004, com a finalidade de viabilizar o Programa de Arrendamento Residencial – PAR.

O Programa de Arrendamento Residencial – PAR tinha como objetivo atender a população de baixa renda, permitindo o acesso a subsídios, dando condições de se ter prestações mais baixas. A organização institucional era composta por governos municipais e estaduais que cadastravam, efetuando a seleção prévia dos adquirentes (MADALENA, 2010, p. 46).

O FAR, então, segundo o que disciplina informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, tem por objetivo prover recursos ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR e ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, para realização de investimentos no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários (unidades habitacionais), mediante constituição de

carteira diversificada de ativos imobiliários, financeiros e/ou modalidades operacionais disponíveis no âmbito do mercado financeiro.

5.3 Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e o Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1

Antes de esboçar as informações abaixo, vale apontar que todos os dados específicos da CEF são disponibilizados pelo endereço eletrônico dela, sendo responsável pela gestão tanto do FAR, quanto do PMCMV.

A Lei 10.188/2001 em seu artigo 1º diz que: “Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.”.

A Resolução nº 193, de 26 de junho de 2012, do Conselho de Fundos Governamentais e Loterias aprovou por unanimidade a alteração do Regulamento do FAR onde consta que tem patrimônio próprio dividido em cotas, separado do patrimônio dos cotistas e do gestor do Fundo, portanto, terá direitos e obrigações próprias, pelas quais responderá com seu patrimônio, não respondendo o gestor ou os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

Seus recursos são provenientes de capital próprio e de empréstimos obtidos com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, conforme condições estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS - CCFGTS. E o resultado (lucro) obtido pelo FAR está isento de tributação, com base na legislação vigente, devido à natureza de suas atividades.

A CEF é responsável pela gestão do FAR e pela execução do PAR e o Ministério das Cidades é responsável pela Gestão do Programa, em observância às normas de competência e representação, pelo § 1º do artigo 1º da Lei 10.188, da Portaria do Ministério das Cidades nº 231, de 4 de junho de 2004, e o artigo 9º do Decreto 7.499, respectivamente:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, [...];
§1º A gestão do Programa cabe ao Ministério das Cidades e sua operacionalização à Caixa Econômica Federal - CEF. (grifou-se)

2.2 Caixa Econômica Federal - CEF, na qualidade de Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e Agente Executor do PAR: [...]. (grifou-se)

Art. 9º Compete à Caixa Econômica Federal - CEF, na condição de Agente Gestor do FAR, expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais na operacionalização do PMCMV, com recursos transferidos ao FAR. (grifou-se)

A portaria nº 561, de 28 de dezembro de 2011 em seu artigo 1º, definiu a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, subprograma do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, originados do aporte da União ao FAR, decorrente do que já estipula o artigo 16º da Lei 11.977, e o §2º do artigo 1º da Lei 10.188/01, respectivamente:

Art. 1º A remuneração da Caixa Econômica Federal, pelas atividades desenvolvidas nas operações de alienação de imóveis no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, subprograma do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, originados do aporte de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, nos termos do art. 2º, inciso II, e do art. 18 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, será debitada do FAR [...].

Art. 16. A gestão operacional do PNHR será efetuada pela Caixa Econômica Federal. Parágrafo único. Os Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda fixarão, em ato conjunto, a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas no âmbito do PNHR. (grifou-se)

Art. 1º Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, [...]; § 2º Os Ministros de Estado das Cidades e da Fazenda fixarão, em ato conjunto, a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no âmbito do Programa

Com isso, observa que a CEF como gestora do fundo, recebe uma remuneração para controlar o FAR, não sendo patrimônio deste confundido com o da instituição bancária.

A CEF utiliza esse recurso para patrocinar o PMCMV, forma que o governo encontrou de tentar apaziguar as problemáticas envolvendo o setor habitacional no Brasil.

Luca e Leão Junior (2016, p. 81) descrevem que no Brasil, o número de pessoas que não possuem uma residência é muito elevado, mesmo havendo políticas públicas voltadas ao direito de moradia, ainda é um dos maiores problemas brasileiros,

agravado até mesmo pela inexistência de recursos públicos suficientes para de solucionar o acesso, principalmente à população de baixa renda.

Criado em resposta ao déficit habitacional urbano o PMCMV é um programa de iniciativa do Governo Federal que oferece condições atrativas para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias de baixa renda, e o faz por meio de parceria com os estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos.

Ele é financiado pelo FAR, que recebe recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) e repassados para a Caixa Econômica Federal, que atua como agente operacional do programa com o fim de viabilizar a construção de unidades habitacionais.

Evidentemente tornou-se o principal instrumento de Regularização Fundiária de interesse social no Brasil, e fora instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com alterações dadas pelo Decreto 7.499 de 16 de junho de 2011 e pelo Decreto nº 7.825 de 11 de outubro de 2012.

Dispõe o artigo 1º do Decreto 7.499 que alterou a Lei nº 11.977:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. (grifou-se)

A lei abrange tanto o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, quanto o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, com o objetivo principal de diminuir o déficit habitacional, e ainda implantar subsídios governamentais, que serão utilizados pelas famílias de baixa renda.

À luz do §3º, do artigo 15 da Lei 11.977/09:

§ 3º Para definição dos beneficiários do PNHR, deverão ser respeitados, exclusivamente, o limite de renda definido para o PMCMV e as faixas de renda definidas pelos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, em ato conjunto.

Entende-se que, para ter acesso a esse programa, o cidadão deverá se enquadrar dentro de determinadas faixas de rendas para que tenha direito de participar.

O público alvo que compreende “FAIXA I” são as famílias de baixa renda que tenham como rendimento bruto mensal a receita de até R\$ 1.800,00, as de “FAIXA II” para famílias com renda de até R\$ 4.000,00 e a “FAIXA III” para rendas até R\$ 7.000,00.

Contudo, as diferenças práticas mais expressivas estão na forma de uso e gozo desses bens, pois, esse programa de política pública, reafirma Luca e Leão Junior (2016, p. 92) visa oferecer moradia para aqueles que não detém moradia, provando a incoerência como se fosse também disponibilizado àqueles que privilegiam o desejo apenas econômico sobre o bem.

Por essa razão, existem regras diferentes referentes às faixas de renda, por exemplo, os beneficiários das faixas II e III conquistam crédito para o financiamento tendo por base operações de mercado comuns e os recursos são provenientes do FGTS, diferente da faixa I que são enquadrados a ela apenas e tão somente às famílias de classe mais baixa, devendo com isso, obedecer a preceitos não imputados aos outros, como por exemplo, o impedimento da venda do imóvel.

É assim que o PMCMV é subsidiado com recursos do FAR, dado em contrapartida da alienação do imóvel, como disciplina o artigo 7º da Lei 11.977/09:

Art. 7º-A. Os beneficiários de operações do PMCMV, com recursos advindos da integralização de cotas no FAR, obrigam-se a ocupar os imóveis adquiridos, em até trinta dias, a contar da assinatura do contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia, firmado com o FAR. (grifou-se)

Entende-se que os imóveis financiados por esse sistema, ao contrário do que muitos pensam, ficam alienados ao fundo, portanto, são de propriedade exclusiva e integram patrimônio do FAR, e não da CEF, que age apenas como gestora deste.

Por ser responsável por sua gestão no Relatório da Administração disponibilizado pela CEF, no primeiro semestre de 2018, foram contratados pela mesma, R\$ 31,6 bilhões no Programa Minha Casa Minha Vida, o equivalente a 264.737 novas unidades habitacionais, dessas novas moradias, 23,5% foram destinadas à FAIXA 1 do Programa.

6 COMPATIBILIZAÇÃO DE INTERESSES: RECUPERAÇÃO DE ATIVOS E PRESERVAÇÃO DA MORADIA

Como já disciplinado no Decreto-lei nº 759, a CEF é instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, possui quanto a esta, uma posição consolidada no mercado como prestadora de serviços bancários e quanto àquela possui intrínseca a ideia de função social por ser agente de diversas políticas públicas.

No seu papel de prestadora de serviços bancários e tendo sobre si todas as responsabilidades estruturais do exercício de uma atividade empresarial, seu interesse é sempre de gerar lucro, e trabalhar para manter seu patrimônio por meio da recuperação de créditos.

Explica Sehn e Carlini Junior (2007, p. 61), no ramo profissional, as decisões de crédito, ou o risco delas, estão sempre presentes na concessão de empréstimos, e sua avaliação é uma tarefa extremamente importante, por isso, a gestão do risco de crédito resume-se na aprovação destes empréstimos com base nas informações do cliente e o seu enquadramento nos limites da política de crédito da empresa.

Contudo, a palavra crédito que é derivada do latim *credere*, e significa acreditar e confiar, traz a reflexão de que uma pessoa põe crédito e confiança em compromissos com a outra (SEHN; CARLINI JÚNIOR, 2007, p, 61), e esse aspecto subjetivo pode trazer inúmeros prejuízos para ambas as partes.

Sahn e Carlini Junior (2007, p. 61) estabelecem que para esse ciclo de captar-emprestar-receber continuar a acontecer, torna-se necessário o retorno dos recursos emprestados, sob a forma de pagamentos de suas devidas prestações.

A CEF, em seu “Relatório da Administração 1S18”, explica como utiliza de seu gerenciamento de riscos e capital como fator de diferencial competitivo no mercado financeiro tendo ainda, como o principal meio para preservação da solvência, liquidez e rentabilidade da instituição, para isso, o controle do risco da carteira de crédito ocorre por meio do monitoramento de indicadores de atraso e inadimplência, possibilitando, a partir da informação de cada contrato, ampla visão do perfil dos tomadores, das operações, do segmento da carteira, região geográfica e do setor de atividade.

O banco possui um importante papel no sistema financeiro nacional, com intermediação financeira e prestação de serviços (GEREMIA, 2007, p. 9), e neste mesmo sentido Pirolo (2003, p. 15):

[...] fica clara a função de um banco como intermediador financeiro: Instituição que capta dinheiro no mercado, utilizando-se dos agentes econômicos superavitários e empresta este mesmo dinheiro capitado aos agentes econômicos deficitários.

A fim de minimizar as possibilidades problemáticas nos contratos, Blatt (1998, p. 32) diz que bons créditos podem assumir papel de inadimplidos e converterem-se em prejuízos.

E sem dúvida, segundo dispõe Pirolo (2003, p. 54), “recuperação crédito é a missão mais árdua de qualquer instituição financeira [...]”, por isso, a CEF disponibiliza formas de renegociar as dívidas advindas de contratos com ela pactuados, contudo, e ainda assim, numa ideia utópica, segundo Sehn e Carlini Junior (2007, p. 67), a maneira mais eficaz de evitar a inadimplência seria a concessão do crédito somente àqueles que realmente comprovassem a demonstração de condições para assumir o compromisso, mas como viu-se, ainda com a aplicação de políticas de riscos, isso ainda não é garantismo de cumprimento do contrato.

Por essa razão, Geremia (2007, p. 9) pontua que ao instituir políticas de risco de crédito, a instituição financeira baseia-se na possibilidade dos recursos serem devolvidos, e mais que isso, o risco de perda, sobre os quais são analisados fatos internos e externos, e que podem ser prejudiciais ao cumprimento do contrato.

Ainda assim, de acordo com o Portal Educação as principais causas da inadimplência são a concessão de crédito fácil, a utilização de uma análise de crédito ruim, uma confiança excessiva no compromisso do outros, além de tipos golpes, e dentre as principais características estão, o desemprego como a maior delas, a existência de outras dívidas, acometimento de doenças ou morte, o aumento de despesas, entre outros casos.

As orientações da CEF são no sentido de que, ao atrasar o pagamento da parcela contratual, está o mutuário sujeito a acréscimos de valores para cumprimento da obrigação, e ainda a ações de cobrança tanto administrativa como judicialmente, pior que isto, poderá ter seu nome registrado nos cadastros de proteção ao crédito e por fim a perda do imóvel alienado como garantia.

Persistindo o atraso, a dívida inicial e todos os acréscimos serão atualizados e o contrato poderá ser considerado antecipadamente vencido, portanto, exigível pela CEF pelos meios a que disponha, como o ensejo a execução do contrato, bem como sua garantia.

Neste sentido dispõe o artigo 7º B da Lei nº11.977/09:

Art. 7º-B. Acarretam o vencimento antecipado da dívida decorrente de contrato de compra e venda com cláusula de alienação fiduciária em garantia firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR: I - a alienação ou cessão, por qualquer meio, dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR antes da quitação de que trata o inciso III do § 5º do art. 6º-A desta Lei; II - a utilização dos imóveis objeto de operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR em finalidade diversa da moradia dos beneficiários da subvenção de que trata o inciso I do art. 2º desta Lei e das respectivas famílias; e III - o atraso superior a noventa dias no pagamento das obrigações objeto de contrato firmado, no âmbito do PMCMV, com o FAR, incluindo os encargos contratuais e os encargos legais, inclusive os tributos e as contribuições condominiais que recaírem sobre o imóvel.

Aponta Luca e Leão Junior (2016, p. 92) que após a conquista deste direito à moradia, cabe ao seu titular respeitar todas as exigências legais, desde a função social da propriedade, como também o cumprimento das obrigações, para assim poder usar, gozar e dispor, todavia, caso não cumpra com o pactuado, e se torne inadimplente, ou até mesmo desvie a finalidade do imóvel, surgirá a possibilidade de perda deste direito.

Caso uma das hipóteses dos incisos acima ocorra, o artigo 7º C dispõe que deverá ser requerida a intimação do beneficiário ao oficial de registro de imóveis competente para que satisfaça a integralidade da dívida, decorrido o prazo estabelecido, o contrato nos termos do §§ 1º e 2º do mesmo artigo, será reputado automaticamente e resolvido de pleno direito, promovendo-se a averbação, na matrícula do imóvel, e efetivada a consolidação da propriedade fiduciária em nome do FAR, oportunidade em que o imóvel será desde logo restituído.

Sob a ótica da função social exercida pela CEF, a ideia de obediência aos princípios da administração pública direta e indireta as quais ela deve respeito por constituir-se como empresa pública, dentre eles está o dever de eficiência, e sendo responsável pela gestão de programa habitacional, ela automaticamente já o exerce quando viabiliza formas de renegociação das dívidas quando da deficiência ocorridas nos contratos habitacionais.

Segundo o presidente da Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação – ABMH, Vinícius Costa (2016) “Os contratos de financiamento habitacional dão aos bancos como garantia de pagamento da dívida o próprio imóvel, que, em caso de inadimplência do mutuário, poderá ir a leilão, ser arrematado por terceiros ou até mesmo ser adquirido pelo banco de forma definitiva como pagamento da dívida”.

Algumas medidas são disponibilizadas pela CEF para solucionar o problema da inadimplência, como a incorporação, o uso do FGTS, o pagamento de parte da prestação, a pausa e a pausa estendida, seguro referente à causa de desemprego, ou seja, enfrentando qualquer desconformo financeiro, indica-se procurar uma agência, pois há medidas que os mutuários podem tomar para evitar que seu imóvel seja retomado, e o seu direito anteriormente conquistado seja perdido.

Com base nas informações colhidas da ABMH (2016), em caso de inadimplência, a primeira alternativa cabível ao mutuário seria o pagamento de todas as parcelas em aberto a fim de evitar a perda do imóvel.

Não sendo possível, outra alternativa seria a possibilidade de incorporação das prestações em aberto ao saldo devedor, porém, ao aumentar o saldo devedor, incorporando estas prestações, será mantido o tempo do contrato, e o aumento será imediato, já na próxima prestação.

Explica o presidente da associação que, para quem ainda está na eminência de se tornar inadimplente, a solução para impedir que isso aconteça, é utilizar-se da pausa no contrato, uma espécie de suspensão temporária da exigibilidade de até 12 prestações, desde que o contrato esteja adimplente, tenha ocorrido o pagamento de no mínimo 24 prestações desde a concessão ou da última negociação, e ainda que o valor da dívida não seja superior a 80% do valor do imóvel, contudo, não exime-se da obrigação de pagá-las, sobre a qual se constituirá por um prazo determinado que será acordado com o banco.

Complementou o presidente da ABMH, que o banco também disponibiliza a alternativa de acionar o Fundo Garantidor da Habitação - FGHab, que cobre até 36 meses de prestação em caso de desemprego ou queda da renda familiar, porém, os pagamentos cobertos pelo fundo funcionam como uma espécie de empréstimo, pelo qual o contratante deverá pagar posteriormente.

Outra alternativa disponibilizada pela CEF é o uso do FGTS, com o Pagamento de Parte da Prestação – PPP, que antes apenas poderiam ser usados para quitar até três parcelas em atraso com o saldo do fundo, agora, pode ser usado

para reduzir até 80% do valor da prestação por 12 meses, além de poder ser usado para amortizar ou liquidar o saldo devedor.

Segundo o Ministério das Cidades, o objetivo do Governo Federal não é retomar os imóveis em casos de inadimplência, por isso, a CEF realiza a cobrança, orienta as famílias, e tentar esgotar as providências no nível administrativo, pois o maior objetivo é ajudar os beneficiários a superar eventuais dificuldades (SANTIAGO, 2015).

Ainda, assim, a situação de inadimplência no PMCMV, é muito recorrente, e essas medidas nem chegam a ser adotadas na maioria das vezes, pois as famílias de baixa renda, que tiveram acesso ao financiamento da casa própria, ainda encontram grandes dificuldades para o pagamento das prestações e acabam em situação de inadimplência (FRAGA; VIEIRA, 2016, s/p).

O maior índice de inadimplência é na faixa I do programa, e segundo Gonzalez (2015, p. 49) a elevada inadimplência pode estar sendo associada à percepção de que o imóvel está sendo doado, não como uma perspectiva de crédito ou financiamento, além de que há uma baixa atenção dada aos devedores e a falta de instrumentos para cobrança e retomada do imóvel, que possibilita ao fundo, como credor fiduciário, realizar a retomada do imóvel e promover sua reinclusão no programa habitacional, destinando-o à aquisição por outro beneficiário.

Por isso, é preciso medidas prudenciais que possam ser adotadas nos programas habitacionais, para que possam solucionar a contendo as contingências do inadimplemento, visando assegurar além do aspecto social de moradia, também a sustentabilidade das fontes de financiamento para habitação (VIEIRA, 2016, p.28).

Para Vieira (2016, p. 26) a análise de crédito por critérios subjetivos, como o de gênero, idade e estado civil, por exemplo, foi uma alavanca para a inadimplência, visto que os beneficiários não são escolhidos por um critério objetivo, tendo por base mecanismos estatísticos efetivos que demonstrem o potencial adimplemento da obrigação.

Por isso para Fraga e Vieira (2016. s/p), a análise de risco de crédito, como um instrumento estatístico de mensuração do risco de forma mais objetiva, e que possa prever a possibilidade do candidato ser classificado de forma que possa ser identificado com “bom” ou “mau” cliente, ou com níveis de pontuação, daria ensejo a outra medida, a possível criação de um cadastro positivo de clientes, dando mais acesso a vida financeira do candidato e maior segurança ao contratante.

Com esse cadastro e classificação poderiam ser tomadas outras medidas como o ajuste do valor das parcelas em períodos de recessão, principalmente para beneficiários de baixa renda que tendem a passar por uma instabilidade financeira maior, por isso, Vieira (2016, p. 31) aponta que neste período não sendo tomadas medidas eficazes, os níveis de inadimplência tendem a aumentar drasticamente, e esta medida seria eficiente.

Com todo esse aparato de informações, Fraga e Vieira (2016, s/p) sugerem que urgentemente sejam desenvolvidas ações efetivas e direcionadas para minimizar o problemas de inadimplência no PMCMV, principalmente pelo fato do país passar por uma crise financeira que segundo eles “não permite ao governo ser passível”, afinal, esses imóveis são custeados com dinheiro público (FAR), e a escassez de recursos prejudica ainda mais o país.

Por isso, ainda que seja um programa de cunho social, o beneficiário precisa ter mínimas condições de arcar com os custos básicos da residência, e analisar de forma mais objetiva, e utilizar-se de informações cadastrais atuais e reais que espelhem a situação econômica do beneficiário e que provem sua capacidade de arcar com o compromisso do financiamento é o papel do agente financeiro como guardião da política habitacional, o que se conclui é que, o objetivo sobretudo é garantir que todos que necessitam tenham acesso ao programa, mas para isto, ele não pode ser lesado a ponto de não ser capaz de se manter disponível. (FRAGA; VIEIRA, s/p).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo liberal a qual o Estado vinha empregando deixou de ser efetivo quando os recursos disponíveis pela iniciativa privada, não estava sendo mais capaz de disponibilizar a todos o mesmo enquadramento na sociedade.

A fim de atender de maneira mais abrangente todos os cidadãos, o Estado migrou para a sistemática em que ele intervinha nas atividades privadas a fim de equalizar os direitos e deveres na sociedade, fazendo com que o Estado se deparasse com um grande *déficit* em vários âmbitos da sociedade, dentre os quais, moradia.

O direito à moradia que passou a integrar o rol dos direitos sociais na Constituição Federal, fez gerar no Estado a obrigatoriedade da sua concretização, por isso, precisou além de atuar no domínio econômico, unir suas funções e dentre elas, esculpir formas de incentivo para a atividade econômica do país.

Uma das formas de intervir na atividade de direito privado foi a constituição de empresas estatais, sendo elas, a sociedade de economia mista e a empresa pública, precisando ainda encontrar dentre elas, aquela em que poderia assumir programas diretamente veiculados ao governo.

Para isso, criou a CEF, empresa pública de direito privado que possui capital integralmente público e que além suas funções empresariais, detém o exercício da função social, institucionalizado pela atribuição e organização do setor habitacional, responsável pela concessão de moradias.

Dentre os direitos sociais, está a moradia, e para executar e dar efetividade a este direito constitucionalmente previsto, foi necessário instituir políticas habitacionais, dentre as quais nasceu o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Constituído com patrimônio da União, o FAR disponibiliza recursos para financiamento habitacionais do PMCMV àqueles que integram a faixa I, tendo como garantia a alienação fiduciária do próprio imóvel. Para as faixas 2 e 3 do programa, os recursos utilizados para o financiamento e concessão do subsídio proveem do FGTS.

Por inúmeros motivos, desemprego, queda de renda, acometimento de doenças, má administração financeira, entre outros, não é raro encontrar mutuários que se veem em situação de inadimplência, principalmente aqueles com baixíssima renda, por isso, a CEF como administradora destes recursos, antes de realizar a retomada do imóvel, disponibiliza meios que auxiliam na recuperação destes ativos.

Os mutuários possuem acesso a diversas formas disponibilizadas pela CEF, sendo elas, a renegociação de dívidas, o uso do FGTS para amortização da dívida total ou pagamento das prestações em atraso, a incorporação da dívida ao saldo restante do parcelamento, o prolongamento do contrato, a pausa contratual ou até mesmo seguros que podem ser acionados em caso de desemprego.

Tendo por base todos esses aspectos, o que se buscou com a pesquisa, foi identificar uma possível compatibilização de interesses entre a atuação da CEF como exercente de atividade empresária bancária e a função social que desempenha como principal agente de políticas habitacionais.

Pois, ainda que tantas medidas estejam disponíveis aos beneficiários, a taxa de inadimplência é extremamente alta, não se constatando com isso a efetividade no pagamento das obrigações, e na consequente, não recuperação dos ativos, e mesmo que sejam utilizadas formas de cobrança, estas também não são efetivas.

Embora não seja o objetivo final do programa, retomar os imóveis e efetivar a alienação seria uma forma de consolidar a medida prevista e assinada no contrato, servindo também como meio de coibir a irresponsabilidades no pagamento das parcelas, além de que, este imóvel poderia ser oferecido a outro candidato ou levado a leilão para que o valor retornasse aos cofres do fundo e consequentemente da União.

Existem várias formas de prevenir que essas situações de inadimplência ocorram, e a análise de risco de crédito realizada de forma mais objetiva, para o deslinde real e fidedigno da situação econômica do candidato é uma ótima estratégia, quando se leva em consideração que atualmente os aspectos selecionados são de cunho subjetivo, como gênero, idade, entre outros.

Independentemente da situação em que se encontrem esses mutuários atualmente, com a prerrogativa de assumir ou não uma função social, a CEF disponibiliza meios para que exista a compatibilizações de interesses entre a recuperação de seus ativos e a preservação da moradia, afinal, é interesse dela manter em ordem os recursos que ela administra, como também criar medidas para que o direito à moradia seja efetivado em território nacional, possibilitando que mesmo em situações críticas ela possa auxiliar seus clientes da melhor forma possível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica como dever do estado**. 2007. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p.140. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7675>>. Acesso em: 15/09/2018.

ALVES, Henrique Napoleão. **Tributação e injustiça social no Brasil**. Revista Espaço Acadêmico - nº 133 – Junho de 2012 – Mensal, p. 71-72/ 77. Disponível em: <<http://ojs.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/14965/9306>>. Acesso em: 06/10/2018.

ANDRADE, Guilherme Oliveira de Andrade; PAMPLONA, Danielle Anne. **Políticas públicas e o modelo liberal**. Revista Unicuritiba, 2013, p. 302. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/688/514>>. Acesso em: 06/10/2018.

ANGARDI, Juliana Kellen Rodrigues. **Intervenção do estado no domínio econômico: O papel do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a sua interface com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) em atos de concentração no segmento de telefonia**. Rio de Janeiro, 2016.

ARAUJO, Edmir Netto de. **Administração Indireta Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

ABMH - Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação. **Como resolver o problema da inadimplência dos financiamentos habitacionais?**. 2016. Disponível em: < <http://www.abmh.com.br/como-resolver-o-problema-da-inadimplencia-dos-financiamentos-habitacionais/>>. Acesso em: 25/10/2018.

BANDEIRA, L. **CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA (CADE)** Governo; Rev. Direito Econ., 2009, p.9 e 10/75; 4/76; 8 e 12/77. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-administrativo-de-defesa-economica-cade>>. Acesso em 15/09/2018.

BASILI, Hugo de Oliveira Vieira. **O direito fundamental social à moradia na Constituição brasileira de 1988**. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20865>>. Acesso em: 14/10/2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. **Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10188compilada.htm>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. Portaria Nº 231, de 4 de junho de 2004 do Ministério de Estado das Cidades. **Estabelece as diretrizes gerais para aplicação dos recursos alocados ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.nucleourbanizacao.com.br/leis/11/003.pdf>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;** altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011. **Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm>. Acesso em: 14/10/2018.

_____. Portaria interministerial nº 561, de 28 de dezembro de 2011 do Ministério da Fazenda. **Define a remuneração da Caixa Econômica Federal, pelas atividades exercidas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, subprograma do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, originados do aporte de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, nos termos do art. 2º, inciso II, e do art. 18 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-interministeriais/2011/portaria561>>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. Ministério das Cidades. **MCMV Faixa 1 – Entidades.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-faixa-1-entidades>>. Acesso em 27/10/2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 24ªed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAIXA Econômica Federal. **Governança Corporativa.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/caixa_governanca_corporativa2407.pdf>. Acesso em: 30/09/2018.

_____. **Cartilha do Crédito Imobiliário.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/Cartilha_Credito_Imobiliario.pdf>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. **Cartilha Juros Fase de Obras: Entenda como funciona o seu financiamento ao construir ou comprar um imóvel em construção.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/Cartilha_Juros_Fase_de_Obras.pdf>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. **Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana.** Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. **Negociação de dívidas.** Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/credito-financiamento/renegociacao-dividas/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 20/10/2018.

_____. **Serviços para habitação.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/servicos/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 20/10/2018.

_____. **Relatório da Administração 1T18.** Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/Relatorio_da_Administracao_1T2018.pdf>. Acesso em 15/10/2018.

_____. **Estatuto Social da Caixa Econômica Federal – CEF.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Estatuto_Social_da_Caixa_Economica_Federal.pdf>. Acesso em: 16/10/2018.

_____. **Demanda habitacional no Brasil.** Caixa Econômica Federal – Brasília: CAIXA, 2011. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/demanda_habitacional.pdf>. Acesso em 16/10/2018.

_____. **Caixa Código de Ética.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-etica/CODIGO_ETICA_CAIXA.pdf>. Acesso em: 16/10/2018

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 3º ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Empresas públicas e sociedades de economia mista.** Revista Ciência Política: Rio de Janeiro, 1973, Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42295>>. Acesso em: 15/09/2018.

FRAGA, Luana dos Santos; VIEIRA, Kelmara Mendes. **Quem são os inadimplentes do Programa Minha Casa Minha Vida? Analisando a associação da inadimplência com variáveis socioeconômicas e de gerenciamento financeiro.** Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18894/GVcef_Fraga%3B%20Vieira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 25/10/2018.

GAMA, Tácio Lacerda. **Contribuição de intervenção no domínio econômico.** São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2003.

GOMES, Isabel Rogelia Sansoni Cardoso. **A Atuação Do Estado No Domínio Econômico Por Meio Das Empresas Públicas E Sociedades De Economia Mista: Uma Análise Sobre O Regime Jurídico Das Estatais.** Disponível em:

<<http://www.unimar.edu.br/pos/trabalhos/arquivos/3d4b10a3b58f652e6b7e18502a84a74e.pdf>>. Acesso em 15/09/2018.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo desenvolvimento e liberalismo enraizado**. 2012. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.08.Goncalves,R-Novo_desenvolvimentismo_e_liberalismo_enraizado.pdf>. Acesso em: 06/10/2018.

GONZALEZ, L. E. **Finanças e contabilidade-contribuições para melhorar o programa minha casa minha vida**. Anuário de Pesquisa GVPesquisa, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

_____. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUIMARÃES, Luiz Carlos Forghieri. **SFH, Sistema Financeiro de Habitação. Revisão de Contratos: de acordo com a Constituição Federal e a Matemática Financeira**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

LOBLER, Mauri Leodir; SANTOS, Everton Luiz Dos; SCHERER, Flavia Luciane FERNANDES, Graciele Keffer. **A inadimplência nos contratos de financiamento habitacional**. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2000_e0157.pdf. Acesso em: 20/10/2018.

LUCA, Guilherme Domingos de; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Minha casa, minha vida: extensão do direito à moradia e proteção constitucional**. Scientia Iuris, Londrina, v. 20, n. 1, p. 79-71, abr. 2016. DOI: 10.5433/2178-8189.2016v20n1p79. ISSN: 2178-8189. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/viewFile/21657/18843>>. Acesso em: 22/10/2018.

MADALENA, Cassiano Pessanha. **Políticas habitacionais brasileiras e os programas de urbanização de favelas: avaliação do programa de implantação do conjunto Ewerton Montenegro Guimarães em Vila Velha, ES**. Campos dos Goytacazes, RJ: Dissertação apresentada ao PROGRAMA de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Cândido Mendes – Campos/RJ, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2012/10/cassiano-2010.pdf>. Acesso em: 21/10/2018.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **O estado e a ordem econômica**. Rev. de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, 1981, p. 35-50). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43285/41945>>. Acesso em 15/09/2018.

_____. **Curso de direito administrativo**. 29º ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

MORAIS, Maria da Piedade. **Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2002, p. 109. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4767/1/bps_n.4_BREVE4.pdf>. Acesso em 16/10/2018.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999

_____. **O direito administrativo e os regimes jurídicos das empresas estatais**. 2 ed. rev. e ampl. / . Belo Horizonte: Fórum, 2004.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 5º edição, Ed. Forense Universitária, p.p 379/380.

NET, Dicionário. **Tradução da palavra 'credere'**. Disponível em: <<https://dicionarionet.com/palavra/credere>>. Acesso em: 20/10/2018.

OLIVEIRA, Celso Marcelo de. **Sistema financeiro de habitação: doutrina, jurisprudência e modelo processual**. Campinas: editora LZN, 2002.

PEREIRA, Júlia Fernandes Guimarães. **Habitação Social e desigualdades urbanas: o programa minha casa minha vida em Presidente Prudente-SP**. São Paulo: Dissertação – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2017.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2010.

SANTIAGO, I. **Beneficiários inadimplentes há mais de 3 meses terão que devolver imóvel, 2015**. Disponível em: <<http://folhabv.com.br/noticia/Beneficiarios-inadimplentes-ha-mais-de-3-meses-terao-que-devolver-imovel/10266>>. Acesso em: 25/10/2018.

SANTOS JUNIOR. Althair Ferreira dos. **Intervenção estatal sobre o domínio econômico: fiscalização, incentivo e planejamento**. Revista De Direito Público, Londrina, V. 3, N. 3, SET./DEZ. 2008.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito Constitucional Econômico- Estado e a normatização da economia**. Sergio Antonio Fabris Editos: Porto Alegre, 2000.

SEHN, Carlos Fernando; CARLINI JUNIOR, Reginaldo José. **Inadimplência no sistema financeiro de habitação: Um estudo à Caixa Econômica Federal (CAIXA)**. RAM – Revista de Administração Mackenzie, Volume 8, n. 2, 2007, p. 59-84.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias (UFRGS)**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: 25/10/2018.

SILVA, José Pereira da. **Gestão e análise de risco de crédito**. São Paulo: Atlas, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Editora Método, 2003.

TCU, Contas. **Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (Administrado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA): Notas explicativas da administração às demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2012**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7808482&codPapelTramitavel=51734932>>. Acesso em: 20/10/2018.

VIEIRA, José Rômulo de Castro. **Predição do bom e do mau pagador no programa minha casa, minha vida**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 88 p. 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22581/1/2016_Jos%C3%A9R%C3%B4mulodeCastroVieira.pdf>. Acesso em: 28/10/2018.

ANEXO A – MO30585 - Cláusulas Gerais – Contratação PMCMV – Faixa 1 Recursos FAR



Cláusulas Gerais – Contratação PMCMV - Faixa 1 – Recursos FAR

Grau de sigilo #PÚBLICO

Cláusulas Gerais do Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel Residencial, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no PMCMV – Recursos FAR, com caráter de Escritura Pública, na forma do Art. 61 da Lei 4.380/64, dos Art. 26 e 27 da Lei 9.514/97, do Art. 2º da Lei 10.188/01 e da Lei 11.977/09

1. DA VENDA E COMPRA E PARCELAMENTO – O(s) DEVEDOR(ES) adquire(m) do FAR o imóvel descrito no campo “B”, no valor total, prazo e condições indicadas no campo “C”, constantes das cláusulas específicas do Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel Residencial, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no PMCMV – Recursos FAR, cujo pagamento será integralizado no prazo contratado, em parcelas mensais compostas por: I - subvenção pessoal e intransferível a ser aportada pelo FAR e, II – o valor a ser pago mensalmente pelo(s) DEVEDOR(ES), em restituição do mútuo é calculado com base na renda familiar, de acordo com os parâmetros definidos em regulamentação vigente. 1.1. O imóvel objeto do presente contrato é destinado à moradia própria do(s) DEVEDOR(ES) e de sua família. 1.2. Nos termos do Art. 73-A da Lei 11.977/09, alterada pela Lei 12.424/11, o presente contrato poderá ser firmado pela mulher, sem necessidade de outorga conjugal. 1.3. O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que recebeu(ram) previamente a planilha de cálculo do Custo Efetivo Total – CET com valores na forma nominal e está(ão) ciente(s): I dos fluxos considerados no cálculo do CET e, II que o saldo devedor e encargos serão atualizados conforme previsto no contrato. **2. FORMA E LOCAL DE PAGAMENTO DOS ENCARGOS MENSIS** – As amortizações do parcelamento serão feitas por meio de pagamento de encargos mensais e sucessivos. 2.1. O pagamento dos encargos mensais será realizado até a data de seu vencimento, independentemente de qualquer aviso ou notificação, na forma indicada pela CAIXA, podendo ser efetuado mediante débito em conta de depósitos titulada pelo(s) DEVEDOR(ES) e mantida na CAIXA ou boleto bancário. 2.2. No caso de débito em conta de depósitos, o(s) titular(es), DEVEDOR(ES) outorga(m) mandato à CAIXA para as providências necessárias à efetivação do procedimento e obriga(m)-se a manter saldo disponível suficiente para o pagamento dos encargos mensais, admitindo-se para esta finalidade, a utilização de qualquer recurso disponível na referida conta, com preferência sobre outras obrigações. 2.2.1. O(s) DEVEDOR(ES) fica(m) obrigado(s) a comunicar, até 10 (dez) dias antes do vencimento da prestação, qualquer alteração nas características da conta de depósitos indicada para débito do encargo mensal. 2.2.2. A inexistência de saldo na conta indicada para débito dos encargos implica em mora do(s) DEVEDOR(ES), incidindo, neste caso, todas as cominações legais e contratuais aplicáveis ao contrato. 2.3. Em caso de não recebimento do boleto mensal o(s) DEVEDOR(ES) deve(m) se dirigir à agência bancária ou ao Correspondente Imobiliário mais próximo da residência, indicando o número do contrato. 2.4. É permitida a alteração do dia de vencimento das prestações seguintes, por convenção entre as partes. 2.5. O(s) DEVEDOR(s) não poderá(ão) pagar qualquer encargo mensal do parcelamento enquanto não tiverem sido pagos e quitados aqueles já vencidos anteriormente, sendo que, se tal fato ocorrer, o pagamento efetuado será imputado na liquidação ou amortização do primeiro encargo vencido e não pago. **3. RECÁLCULO DAS**

30.585 v001

2º OF REG TITULOS E DOCS
Microfilme Nº 137515

1



PRESTAÇÕES E DO SALDO DEVEDOR - O saldo devedor, as prestações mensais e a subvenção mensal ainda não aportada ao contrato, serão corrigidos anualmente, na data de aniversário da assinatura do contrato, pela Taxa Referencial de Juros (TR) do primeiro dia do respectivo mês, acumulada no período de doze meses. **3.1.** Na apuração do saldo devedor será aplicada atualização diária proporcional à data do evento, pelo período compreendido entre a data correspondente à da assinatura do contrato ou da última atualização já ocorrida do saldo devedor, inclusive, e a data do evento, exclusive. **3.2.** Ao término do prazo de amortização do saldo devedor, pagas todas as prestações do parcelamento e havendo sido liberada a integralidade do valor da subvenção, o contrato será considerado quitado para todos os efeitos legais, arcando o FAR com a diferença de saldo residual existente, se houver. **4. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA** – A amortização é feita por meio do pagamento mensal e sucessivo dos encargos. **4.1.** O valor da dívida descrito no campo “C4”, constante das cláusulas específicas do Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel Residencial, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no PMCMV – Recursos FAR, será integralizado pelo(s) DEVEDOR(ES) no que tange ao parcelamento e, pelo FAR, no que tange à subvenção, ao longo do prazo contratado. **5. LIQUIDAÇÃO ANTECIPADA** - É facultada ao(s) DEVEDOR(ES) a liquidação antecipada da dívida, apurada pelo saldo devedor atualizado. **5.1.** A quitação antecipada da operação implicará na obrigatoriedade de pagamento do valor integral da dívida contratada pelo DEVEDOR, sem a dedução decorrente da subvenção econômica, já concedida nas prestações vencidas, pagas ou não, e nas vincendas. **6. IMPONTUALIDADE** – Sobre as quantias em atraso incidirão juros moratórios à razão de 1% (um por cento) ao mês, a partir de 30 dias de vencimento do encargo nos termos da legislação em vigor. **6.1.** Se a CAIXA, em nome do FAR, vier a pagar algum dos encargos inerentes ao imóvel ou à garantia, o(s) DEVEDOR(ES) deverá(ão) reembolsá-la dentro de 30 (trinta) dias, contados do recebimento de sua comunicação, sob pena de caracterizar impontualidade. **7. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA** - O(s) DEVEDOR(ES) aliena(m) ao FAR, nos termos do Art. 2º, § 3º da Lei 10.188/01, em caráter fiduciário, o imóvel ora transacionado, em garantia do cumprimento das obrigações deste contrato, conforme Lei 9.514/97, abrangendo acessões, benfeitorias, melhoramentos, construções e instalações. **7.1.** O imóvel alienado fiduciariamente neste instrumento constitui patrimônio do FAR, será mantido sob a propriedade fiduciária da CAIXA, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei 10.188/01, e não se comunica com o seu patrimônio, observadas quanto a tais bens e direitos as seguintes restrições: **a)** não integram o ativo da CAIXA nem compõem a lista de seus bens e direitos, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial; **b)** não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da CAIXA; **c)** não podem ser dados em garantia de débito de operação da CAIXA nem são passíveis de execução por quaisquer de seus credores, por mais privilegiados que possam ser e, **d)** não poderá ser constituído qualquer ônus real sobre o imóvel. **7.2.** Na forma exigida pelos parágrafos 4º e 5º, do Art. 2º, da Lei 10.188/01, a CAIXA desde já requer ao Registro de Imóveis competente, a averbação à margem da matrícula correspondente, do destaque e das restrições mencionados no item 7.1 desta cláusula. **7.3.** Ao(s) DEVEDOR(ES) adimplente(s) é assegurada a livre utilização do imóvel em garantia, observadas as restrições legais e obrigações assumidas neste Contrato. **7.4.** Até 30 (trinta) dias após a liquidação da dívida, a CAIXA fornecerá o termo de quitação ao(s) DEVEDOR(ES), o qual deverá ser averbado no Registro de Imóveis, sendo as despesas deste ato de responsabilidade do(s) DEVEDOR(ES). **8. DA RESTRIÇÃO ESPECIAL AO USO DO IMÓVEL** – Declara(m) o(s) DEVEDOR(ES) que tem ciência do método construtivo empregado para edificação do



imóvel (**Alvenaria Estrutural ou Assemelhado**), comprometendo-se a observar(em) a restrição especial de uso, consistente na proibição de abertura de paredes, instalações diversas e remoção ou deslocamento de paredes. 8.1. Declara(m) o(s) DEVEDOR(ES) que tem ciência de que a restrição especial indicada no caput é necessária à solidez e à segurança do imóvel, bem assim que sua inobservância poderá acarretar perigo de desabamento, pelo que responderá nos termos da lei e deste contrato. 9. **BENFEITORIAS, CONSERVAÇÃO E OBRAS** - O(s) DEVEDOR(ES) Fica(m) o(s) obrigado (s) a manter o imóvel em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade, bem como a fazer às suas expensas, as obras e reparos necessários para sua preservação. 10. **VENCIMENTO ANTECIPADO DA DÍVIDA** – A dívida será considerada antecipadamente vencida, nas seguintes hipóteses: a) não ocupação do imóvel, em caráter imediato, a contar da assinatura deste instrumento; b) destinação do imóvel alienado que não para residência do beneficiário e de sua família; c) transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem autorização da CAIXA; d) abandono do imóvel; e) atraso a partir de 30 (trinta) dias no pagamento das obrigações; f) ação judicial proposta com objetivo de cobrança de taxas e/ou tributos incidentes sobre o imóvel inadimplidos; g) falta de manutenção do imóvel que deprecie a garantia; h) incidência de ato de constrição judicial, propositura de ação contra qualquer DEVEDOR ou decretação de medida judicial/administrativa que afete o imóvel ou a garantia; i) declaração/informação falsa prestada pelo(s) DEVEDOR(ES); e j) descumprimento das obrigações estipuladas em lei ou neste contrato. 10.1. A ocorrência das situações previstas nesta cláusula implicará na imediata notificação ao(s) DEVEDOR(ES) para que proceda(m) ao pagamento à vista, em dinheiro e no prazo de 72 (setenta e duas) horas, do valor total da compra e venda, indicado no campo “C”, constante das cláusulas específicas do Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel Residencial, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no PMCMV – Recursos FAR. 10.2. O não pagamento do preço nas condições estipuladas neste instrumento implicará na constituição do DEVEDOR em mora, ensejando a execução da garantia, nos termos da Lei 9.514/97, c/c a Lei 11.977/09. 11. **RESCISÃO DE PLENO DIREITO** - O descumprimento de quaisquer das cláusulas previstas neste Instrumento autorizará a rescisão de pleno direito do Contrato. 11.1. Os valores pagos pelo beneficiário serão revertidos em favor do FAR a título de indenização pela ocupação do imóvel. 12. **PRAZO DE CARÊNCIA PARA EXPEDIÇÃO DA INTIMAÇÃO** – A carência para expedição da intimação é de 30 (trinta) dias, contados a partir do vencimento do primeiro encargo mensal vencido e não pago ou da decretação do vencimento antecipado da dívida, sem prejuízo de o credor adotar prazo superior. 13. **INTIMAÇÃO** – A mora do(s) DEVEDOR(ES) será ratificada mediante intimação pessoal ou a seu representante legal ou procurador regularmente constituído com prazo de 15 (quinze) dias para purgação. 13.1. Purgada a mora no Registro de Imóveis, convalidará a alienação fiduciária, cabendo ao(s) DEVEDOR(ES) o pagamento das despesas de cobrança e intimação. 13.2. Eventual diferença entre o valor pago a título da purgação da mora e o devido no dia da purgação deverá ser paga pelo(s) DEVEDOR(ES) juntamente com o encargo vincendo. 14. **CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE** – Decorrido o prazo de que trata o item 13, sem purgação da mora, a propriedade do imóvel será consolidada em nome do FAR mediante o pagamento de tributos devidos pela transmissão. 14.1 Consolidada a propriedade em nome do FAR, o(s) DEVEDOR(ES)



Ihe entregará(ão) o imóvel, livre e desimpedido, sob pena de pagamento à CAIXA, a título de taxa de ocupação do imóvel, por mês ou fração, o valor correspondente a 1% (um por cento) do valor do imóvel, atualizado na forma definida neste contrato.

14.2 Não se aplica ao imóvel objeto do presente contrato o direito de preferência em favor do locatário, estabelecido pelo art. 27 da Lei 8.245/91.

15. DIRECIONAMENTO DO IMÓVEL A BENEFICIÁRIO DO PMCMV – Consolidada a propriedade, o credor fiduciário poderá dispensar a realização de leilão, providenciando o redirecionamento do imóvel a outro beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida, nos termos do art. 6º-A, §9º da Lei nº 11.977/09.

16. LEILÃO EXTRAJUDICIAL – Consolidada a propriedade em nome do FAR, optando o credor fiduciário pela realização do leilão, o imóvel será alienado conforme procedimentos previstos no art. 27 da Lei 9.514/97.

16.1. Para fins do leilão extrajudicial, as partes adotam os seguintes conceitos: I – Valor do imóvel: valor da avaliação constante no campo “C5”, constante das cláusulas específicas do Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel Residencial, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no PMCMV – Recursos FAR, acrescido do valor de acessão e das benfeitorias existentes e que Ihe integrem, atualizado monetariamente até a data do leilão, reservando-se ao FAR o direito de reavaliar o imóvel; II – Valor da dívida: saldo devedor da operação de alienação fiduciária, na data do leilão, incluídos juros convencionais, penalidades e demais encargos contratuais e, III – Valor das despesas: soma das importâncias dos encargos, custas de intimação e as necessárias à realização do público leilão, incluindo as despesas relativas aos anúncios e à comissão do leiloeiro.

16.2. O 1º leilão será realizado dentro de 30 (trinta) dias, contados do registro da consolidação da propriedade em nome do FAR, pelo valor do imóvel.

16.3. Não havendo oferta em valor no mínimo igual ao fixado no 1º leilão o imóvel será ofertado em 2º leilão, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data do primeiro público leilão, pelo valor da dívida atualizada monetariamente acrescido das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais.

16.4. Alienado o imóvel, nos 05 (cinco) dias subsequentes ao integral e efetivo pagamento, o FAR entregará ao(s) DEVEDOR(ES) a importância que sobrar, considerando-se nela compreendido o valor da indenização de benfeitorias, depois de deduzidos os valores da dívida e das despesas e encargos de que tratam os §§ 2º e 3º, do artigo 27, da Lei 9.514/97, não se aplicando o disposto na parte final do art. 516 do Código Civil, importando em recíproca quitação.

16.5. No 2º leilão, na ausência de lance maior ou igual ao valor da dívida, ou na ausência de licitante será considerada extinta a dívida e exonerado o FAR da obrigação de restituição ao(s) DEVEDOR(ES) de qualquer quantia, a que título for.

16.6. Extinta a dívida, dentro de 05 (cinco) dias a contar da data da realização do 2º leilão, o FAR dará termo de quitação ao devedor.

16.7 Se o imóvel estiver locado, a locação poderá ser denunciada com o prazo de trinta dias para desocupação, salvo se tiver havido aquiescência por escrito do fiduciário, devendo a denúncia ser realizada no prazo de noventa dias a contar da data da consolidação da propriedade no fiduciário.

17. MORTE OU INVALIDEZ PERMANENTE - Ocorrendo a morte ou invalidez permanente de um ou de todos os DEVEDORES considerar-se-á a DÍVIDA VINCENDA relativa ao imóvel, amortizada parcialmente na proporção de sua responsabilidade pelo pagamento da prestação mensal, campo “D”, constante das cláusulas específicas do Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel Residencial, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em



Garantia no PMCMV – Recursos FAR, ou quitada, mediante comunicação do evento ao CAIXA/FAR. **18. DANOS FÍSICOS NO IMÓVEL** - O FAR assumirá as despesas relativas à recuperação de danos físicos, provenientes de causas externas, ocorridos no imóvel, mediante comunicação à CAIXA/FAR, decorrentes de: I - Incêndio; II - Explosão; III - Inundação ou alagamento; IV - Desmoronamento total; V - Desmoronamento parcial, assim entendido a destruição ou desabamento de paredes, vigas ou outro elemento estrutural; VI – Ameaça de desmoronamento devidamente comprovada e, VII – Destelamento. **18.1.** Após ocupação da unidade e constatado problema construtivo no imóvel o beneficiário deve acionar o FAR/CAIXA pelo telefone 0800 721 6268 a fim de buscar solução para os danos existentes no imóvel. **19. VEDAÇÃO AO REMEMBRAMENTO DO TERRENO** - É vedado o remembramento do terreno, pelo prazo de 15 anos a contar da data da celebração deste Contrato, nos termos do art. 36 da Lei 11.977/09. **20. ENCARGOS FISCAIS** – Os tributos incidentes sobre o imóvel deverão ser pagos em dia pelo(s) DEVEDOR(ES), podendo o FAR exigir sua comprovação. **21. DECLARAÇÕES DO(S) VENDEDOR(ES)** - O FAR declara que sobre o objeto deste contrato inexistente débito ou ação que comprometa a transação e responsabiliza-se por eventuais débitos até esta data. **22. COMUNICAÇÕES E DECLARAÇÕES DE RESPONSABILIDADE DO(S) DEVEDOR(ES)** - O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que garantem a veracidade das informações relativas a estado civil, nacionalidade, profissão e identificação e sobre as condições prévias à assinatura deste instrumento, dos comprovantes e/ou informações de renda e despesas apresentadas no ato da proposta/contratação. **22.1.** O(s) DEVEDOR(ES) declara(m) que: **a)** atende(m) às condições estabelecidas para o Programa de Subvenção quanto à renda familiar de até R\$ 1.800,00; **b)** não recebeu(ram) benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção; **c)** não é(são) proprietário(s), promitente(s) comprador(es), usufrutuário(s), arrendatário(s) do PAR – Programa de Arrendamento Residencial ou detentor(es) de financiamento de imóvel residencial em qualquer localidade do país. **22.2.** Que teve(tiveram) prévio conhecimento, leu(ram) e entendeu(ram) o contrato, concordou(aram) com as estipulações previstas, e está ciente(s) dos direitos e obrigações contratuais. **22.3.** Caso não seja verídica a declaração contida nesta Cláusula o(s) DEVEDOR(ES) terá(ão) o contrato de parcelamento rescindido, ensejando: I - o vencimento antecipado da integralidade da dívida, II – a devolução ao erário do valor da subvenção concedida, acrescido de juros e atualização monetária, com base na remuneração dos recursos que serviram de lastro à sua concessão, sem prejuízo das penalidades previstas em lei e, III - a comunicação dos fatos à autoridade policial competente para a apuração da ocorrência da prática do crime. **23. O(s) DEVEDOR(ES) ficam cientes de que as informações inerentes ao presente contrato estão submetidas ao Princípio da Publicidade, por se tratar de operação que envolve recursos públicos.** **23.1.** O(s) DEVEDOR(ES) autoriza(m) a CAIXA a enviar-lhe(s) as informações necessárias, referentes a este contrato, aos endereços e números de telefone que constam em suas informações cadastrais, por quaisquer meios de comunicação, inclusive SMS, sendo de responsabilidade deste(s) informar(em) imediatamente à CAIXA, eventual alteração referente à titularidade, número do aparelho celular, cancelamento do contrato de telefonia junto à operadora, e outras referentes a seus dados. **24. DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL EM GARANTIA** – O FAR receberá do poder expropriante a indenização, abatendo o valor da dívida e disponibilizando o saldo, se



Cláusulas Gerais – Contratação PMCMV - Faixa 1 – Recursos FAR

houver, ao(s) DEVEDOR(ES), que permanece(m) responsável(is) pelo pagamento na hipótese de indenização inferior à dívida. **24.1** O(s) DEVEDOR(ES) declara(m)-se ciente(s) de que a desapropriação do imóvel não gera direito a qualquer outra indenização. **25. DISPENSA DE CERTIDÕES** – O(s) DEVEDOR(ES) e o FAR declaram que dispensam os documentos enumerados no Decreto 93.240/86, substituindo-os pela Certidão Atualizada de Inteiro Teor da Matrícula, apresentando-se, neste ato, o comprovante de recolhimento do ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis. **26. REGISTRO** - O FAR obriga-se a proceder ao registro do presente contrato no competente Registro, comprometendo-se a entregar(em) aos DEVEDOR(ES) exemplar deste instrumento com respectiva certidão de registro no competente Registro Imobiliário no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, a contar do seu registro. **27.1** As custas e emolumentos cartorários referentes ao registro do presente contrato e da correspondente garantia enquadra-se no âmbito Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e são reduzidos, de acordo com o art. 43 da Lei nº 11.977/09 e as suas alterações.

**2º Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil
Pessoa Jurídica de Campinas**

Rua Dr. Quirino, 1565 CEP 13015-082 Fone 19-3233-1134

EMOL. 53,72
ESTADO 15,27
IPESP 10,45
R. CIVIL 2,83
T. J. 3,69
PEDMP 2,58
ISS 2,83

Prenotado sob nº 138627 em 20/06/2018 ; registrado
/ microfilmado sob nº 137515 em 20/06/2018

Campinas / 20 de junho de 2018.

OFICIAL: BIANCA DE MELO CRUZ
SUBSTITUTA: BRUNA DE OLIVEIRA PORTO
ESCREVENTE: RAPHAEL LUCIO DOS SANTOS
ESCREVENTE: CARLA V. BASSO DA COSTA GOUTO

TOTAL 91,37
Selos e taxas
recolhidas por verba

SAC CAIXA: 0800 726 0101 (informações, reclamações, sugestões e elogios)
Para pessoas com deficiência auditiva ou de fala: 0800 726 2492
De Olho na Qualidade (exclusivo Minha Casa, Minha Vida): 0800 721 6268
Ouvidoria: 0800 725 7474
caixa.gov.br