

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO**

LUIZ GUSTAVO MUSSOLINI DESIDERIO

**MINHA CASA MINHA VIDA: A IMPORTÂNCIA DO SEGURO GARANTIA DE
TÉRMINO DE OBRAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

CURITIBA

2019

LUIZ GUSTAVO MUSSOLINI DESIDERIO

**MINHA CASA MINHA VIDA: A IMPORTÂNCIA DO SEGURO GARANTIA DE
TÉRMINO DE OBRAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Direito Econômico e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Estado, Economia e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Oksandro Osdival Gonçalves

**CURITIBA
2019**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB 9 /1636

D457m
2019 Desiderio, Luiz Gustavo Mussolini
Minha Casa Minha Vida : a importância do seguro garantia de término de obras para o desenvolvimento econômico e social / Luiz Gustavo Mussolini Desiderio ; orientador, Oksandro Osdival Gonçalves. -- 2019
117 f. : 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019.
Bibliografia: f. 105-117

1. Direito econômico. 2. Política pública. 3. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). 4. Contratos de construção civil. 5. Seguros. 6. Desenvolvimento econômico – Aspectos sociais. I. Gonçalves, Oksandro Osdival.
II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 3. ed. – 341.378

LUIZ GUSTAVO MUSSOLINI DESIDERIO

**MINHA CASA MINHA VIDA: A IMPORTÂNCIA DO SEGURO GARANTIA DE
TÉRMINO DE OBRAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Dr. Oksandro Osdival Gonçalves – Orientador
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professor Dr. Ricardo Lupion Garcia – Membro externo
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Professora Dra. Marcia Carla Pereira Ribeiro – Membro interno
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 18 de março de 2019

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de evolução contínua.

A minha mãe (*in memoriam*), pelo exemplo de luta e por ter dedicado sua vida aos seus filhos.

A minha esposa, pela compreensão, parceria e carinho, mesmo nos momentos difíceis.

Ao meu orientador, por não ter poupado esforços em me auxiliar ao longo da intensa caminhada pelo programa de mestrado.

Aos professores, por compartilharem o conhecimento e a sabedoria, valores que devem nortear as nossas vidas.

A secretaria do PPGD, pela dedicação, apoio e paciência.

Aos amigos, pelo incentivo.

RESUMO

A evolução histórica das políticas públicas habitacionais no Brasil permite inferir que os últimos anos foram marcados por relevantes progressos. Embora ainda haja um longo caminho a ser percorrido a fim de promover o amplo acesso ao direito à moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, houve um notável êxito em fomentar o financiamento e a concessão de subsídios para a produção e aquisição da casa própria, o que estimulou a construção de habitações de interesse social. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é protagonista dentro deste cenário. Desde a sua criação mais de 3,9 milhões de unidades habitacionais foram produzidas e entregues, num total de 5,3 milhões contratadas. No âmbito do programa, os construtores interessados na obtenção de recursos para execução de projetos de habitação social devem oferecer uma apólice de seguro que garanta as obrigações contratuais por estes assumidas. Conhecido como Seguro Garantia Executante Construtor – Término de Obras (SG ECTO), este seguro é exigido como condição para a concessão do financiamento ao construtor. Ocorrendo um sinistro, caracterizado pelo abandono da obra, a Seguradora garantirá a retomada e a conclusão do empreendimento habitacional. Entretanto, o pouco conhecimento relacionado ao funcionamento do SG ECTO gera incertezas e cria disfunções que obstaculizam a implementação do importante papel que este instrumento de garantia contratual possui aptidão para exercer, pois faz com que este não produza efeito real na ocorrência de um sinistro, ou, ao contrário, produza efeitos indesejados. Partindo da ideia de que o SG ECTO deve atingir a finalidade econômica que se esperava quando da sua contratação, a compreensão deste seguro é essencial para contribuir com a implementação do PMCMV e conseqüentemente com a promoção do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Dito isso, o objetivo deste trabalho é apresentar o SG ECTO como um instrumento capaz de produzir efeito real positivo no implemento dos programas nacionais de habitação, assegurando a efetividade da política pública habitacional no que diz respeito à conclusão das obras contratadas, assim contribuindo com o desenvolvimento econômico social mediante a efetivação do acesso ao direito à moradia. O tema desta pesquisa está vinculado à área de concentração “Direito Econômico e Desenvolvimento” da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, e à linha de pesquisa “Estado, Economia e Desenvolvimento”. O método utilizado para a presente pesquisa será o dedutivo, uma vez que se parte da interpretação geral e sistemática dos institutos estudados para, em seguida, aplicá-los apresentando o SG ECTO como importante instrumento de garantia do PMCMV e, por conseqüência, do desenvolvimento econômico e social.

Palavras chave: Direito Econômico. Políticas públicas. Programa Minha Casa Minha Vida. Seguro Garantia de Término de Obras. Desenvolvimento Econômico e Social.

ABSTRACT

The historical evolution of public housing policies in Brazil allows us to infer that recent years have been marked by significant progress. Although there is still a long way to go in order to promote broad access to the right to housing, especially for the lower-income classes of the population, there has been a notable success in fomenting the financing and granting of subsidies for the production and acquisition of the house itself, which stimulated the construction of housing of social interest. The Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) is a protagonist within this scenario. Since its inception more than 3.9 million housing units were produced and delivered, totaling 5.3 million contractors. Under the program, builders interested in obtaining funds to carry out social housing projects must offer an insurance policy that guarantees the contractual obligations assumed by them. Known as Residential Construction Surety Bond, this insurance is required as a condition for granting financing to the builder. In the event of a loss, characterized by abandonment of the work, the Insurer will guarantee the resumption and completion of the housing project. However, the lack of knowledge related to the functioning of this surety generates uncertainties and creates dysfunctions that impede the implementation of the important role that this contractual guarantee instrument has the ability to exercise, since it does not have a real effect on the occurrence of a claim, or, on the contrary, produces undesired effects. Based on the idea that the Residential Construction Surety Bond should achieve the economic purpose that was expected upon its hiring, the understanding of this insurance is essential to contribute to the implementation of the PMCMV and consequently to the promotion of the economic and social development of Brazil. Therefore, the objective of this work is to present the Residential Construction Surety Bond as an instrument capable of producing a positive real effect in the implementation of the national housing programs, ensuring the effectiveness of the public housing policy with regard to the completion of the contracted works, thus contributing to the economic development through the realization of access to the right to housing. The theme of this research is linked to the "Economic Law and Development" area of the Pontifical Catholic University of Paraná, and to the research line "State, Economy and Development". The method used for the present research will be the deductive one, since one starts from the general and systematic interpretation of the institutes studied and then applies them presenting the Residential Construction Surety Bond as an important instrument of guarantee of the PMCMV and, consequently, of the development economic and social development.

Keywords: Economic Law. Public policy. Minha Casa Minha Vida Program. Residential Construction Surety Bond. Economic and Social Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Relação jurídica do SG.	46
Figura 2 – Sistema de Incentivos Recíprocos	48
Figura 3 – Relações jurídicas derivadas da construção de um empreendimento habitacional	55
Figura 4 – Caracterização do sinistro na apólice de SG ECTO.....	59

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB's	Caixas e as Companhias de Habitação Popular
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
FAR	Fundo de arrendamento residencial
FCP	Fundação Casa Popular
FDS	Fundo de desenvolvimento social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo nacional de habitação de interesse social
IAP's	Aposentadoria e Pensões
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MIC	Ministério das Cidades
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
SERFHAU	Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SG	Seguro garantia
SG ECTO	Seguro Garantia Executante Construtor – Término de Obras
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL: DA CRISE DA MORADIA AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	16
1.1 DA CRISE DA MORADIA ÀS PRIMEIRAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1.2 INSTITUIÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO E A CRIAÇÃO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO	22
1.3 DA FASE PÓS BNH A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	24
1.4 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL ...	28
1.5 CONCLUSÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO	34
CAPÍTULO 2 – O SEGURO GARANTIA DE TÉRMINO DE OBRAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	37
2.1 O SEGURO GARANTIA NA HISTÓRIA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIGEM DO INSTITUTO, SUA INTRODUÇÃO NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DO QUADRO NORMATIVO	38
2.2 O SEGURO GARANTIA: TIPOLOGIA CONTRATUAL	44
2.3 O SEGURO GARANTIA DE TÉRMINO DE OBRAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	50
2.4 MULTIPLICIDADE DE RELAÇÕES JURÍDICAS E CARACTERIZAÇÃO DO SINISTRO	54
2.5 O SG ECTO: DELIMITAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES	59
2.6 O PROBLEMA DAS OBRAS PARALISADAS: A JUDICIALIZAÇÃO	66
2.7 CONCLUSÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO	74
CAPÍTULO 3 – O SG ECTO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	76
3.1 DO DIREITO FUNDAMENTAL A MORADIA	77
3.2 DISTINÇÃO COM O DIREITO DE PROPRIEDADE: CRÍTICAS AO MODO DE PRODUÇÃO DO PMCMV	83
3.3 O ACESSO À MORADIA COMO MEIO E FIM DO DESENVOLVIMENTO: O SG ECTO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV	90
3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO	98
CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	105

INTRODUÇÃO

A história das políticas públicas habitacionais é anterior à inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) o que veio a ocorrer por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 26, datada de 14 de fevereiro de 2000.

O enunciado normativo e o direito constitucional que decorrem do texto constitucional estão em harmonia com o que dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) ao estabelecer que o direito à habitação deve ser assegurado a todo ser humano.

A realização deste direito pela população brasileira, contudo, está longe de representar uma realidade em nossa sociedade. Prova disso é que há um grande déficit quantitativo e qualitativo de moradias, atualmente a superar o número de 19,6 milhões de domicílios (somatório entre o déficit habitacional e o total de domicílios inadequados), dentre os quais 6,3 milhões referem-se à demanda quantitativa por alocação familiar.

O problema do déficit de moradias precisa ser enfrentado a partir de diferentes abordagens. Uma destas possíveis abordagens, especificamente direcionada para o enfrentamento do déficit quantitativo, vem sendo executada por meio da política pública habitacional instituída pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Lançado no ano de 2009, o PMCMV foi responsável pela construção de aproximadamente 5,3 milhões de unidades habitacionais, das quais 3,9 milhões já foram entregues aos destinatários do programa habitacional, alcançando, em curto prazo, um resultado bastante expressivo no que diz respeito à produção de novas moradias, se comparado com as experiências anteriormente executadas por meio das políticas públicas aplicadas no setor.

O PMCMV direciona para a iniciativa privada a provisão das unidades habitacionais a partir de um conjunto de incentivos na forma de subvenções, subsídios e linhas de créditos, os quais são acessíveis à uma ampla gama de

beneficiários e construtores interessados em empreender a execução de obras direcionadas ao atendimento do público alvo do programa.

No que se refere à concessão de empréstimos aos construtores interessados em executar projetos habitacionais no âmbito do PMCMV é que surge a relevância desempenhada pelo “Seguro Garantia Executante Construtor – Término de Obras (SG ECTO)”, que é a modalidade de seguro contratada em tais operações para garantir a conclusão e a entrega do empreendimento habitacional.

Em linhas gerais, o seguro é idealizado para que na ocorrência de um sinistro, sendo este caracterizado pelo inadimplemento das obrigações do construtor responsável originariamente pela conclusão das obras, com o conseqüente abandono das atividades construtivas, a seguradora assumira a retomada e a conclusão do empreendimento habitacional mediante a contratação de um novo construtor.

Na prática, entretanto, o SG ECTO tem enfrentado dificuldades decorrentes do pouco conhecimento que se tem sobre a sua operacionalidade, o que se agrava diante da fotografia bastante atual observada em nossa sociedade: o grande volume de obras paralisadas que servem às políticas públicas de habitação.

O desconhecimento do SG ECTO obstaculiza o implemento do importante papel que este instrumento de garantia contratual possui aptidão para exercer: proporcionar a retomada e a conclusão dos empreendimentos habitacionais cujas obras se encontram paralisadas em razão do inadimplemento contratual das obrigações do construtor originário.

Assim, a pesquisa buscará evidenciar se o SG ECTO é, de fato, um instrumento capaz de produzir efeito real positivo no implemento dos programas nacionais de habitação, assegurando a efetividade da política pública habitacional no que diz respeito à conclusão das obras contratadas no âmbito do PMCMV.

Confirmada a hipótese de investigação, passar-se-á a abordar os efeitos positivos gerados a partir de uma política pública de habitação efetiva: o SG ECTO contribuirá provendo mecanismos de apoio à consecução da política

pública e, por sua vez, a efetivação da política pública contribuirá para promover o acesso à moradia. Como consequência, promover-se-ão as liberdades individuais dos beneficiários do programa, colaborando com o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Delineado este panorama, o primeiro capítulo da pesquisa abordará a questão habitacional desde o início da crise da moradia, passando pelas diferentes iniciativas e intervenções experimentadas no Brasil, incluindo as políticas públicas de habitação que historicamente foram instituídas, além dos resultados obtidos em cada fase.

O segundo capítulo será dedicado ao estudo do seguro garantia de obrigações contratuais (SG), abordando a sua origem histórica e as fontes normativas previstas em nosso ordenamento jurídico, além das características próprias que definem a sua tipologia contratual e o distingue dos seguros tradicionais.

Especificamente, será abordada a modalidade que é objeto deste estudo (SG ECTO), dando destaque à delimitação das responsabilidades do segurador, notadamente em razão da crescente judicialização de demandas envolvendo o problema da paralisação de obras.

No terceiro e último capítulo, o direito fundamental à moradia será objeto de análise, diferenciando-o do direito à propriedade. Adicionalmente, será feita uma crítica ao modo de condução da política pública do PMCMV, no sentido de que esta deve focar no desenvolvimento das capacidades de seu público alvo e não apenas na entrega de um produto massificado chamado unidade habitacional.

Feito isso, o conteúdo da expressão desenvolvimento prevista na CRFB será abordado, analisando-se as dimensões econômica e social deste termo, de modo que o PMCMV e o SG ECTO passarão a se correlacionar a partir da perspectiva do desenvolvimento econômico e social. O SG ECTO será apresentado como instrumento de implementação da política pública instituída a partir do PMCMV, cuja efetivação contribuirá para a redução do déficit habitacional quantitativo e para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

O método utilizado para a presente pesquisa será o dedutivo, uma vez que se parte da interpretação geral e sistemática dos institutos estudados para, em seguida, aplicá-los apresentando o SG ECTO como importante instrumento de garantia do PMCMV e, por consequência, do desenvolvimento econômico e social. A pesquisa realizada se baseou em revisão bibliográfica, no estudo do quadro normativo aplicável ao tema, na análise de decisões judiciais que abordam a questão de fundo (PMCMV e SG ECTO), além da análise de dados oficiais sobre os resultados obtidos pelo PMCMV que se encontram disponibilizados por diferentes bancos de consulta pública.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL: DA CRISE DA MORADIA AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Como brevemente pontuado nas linhas antecedentes, o primeiro capítulo deste trabalho de dissertação será dedicado ao resgate das informações históricas sobre a origem dos problemas relacionados à falta de moradia no Brasil, as intervenções levadas a efeito ao longo dos anos, além das políticas habitacionais adotadas pelo Estado nas diferentes fases, bem como os resultados produzidos em cada período.

Ficará demonstrado que o problema da falta de moradia não é atual, pois tem origem na segunda metade do século XIX, intensifica-se ao final daquele mesmo século, principalmente em razão da abolição da escravidão e com a chegada de um grande fluxo de imigrantes, cujo impacto às cidades mostra-se relevante em razão da falta de infraestrutura e da carência de habitações que pudessem comportar tamanho contingente populacional.

Ver-se-á que por um longo período, que vai desde o fim do Século XIX até a segunda metade do século XX, o Estado foi ineficiente nas ações empreendidas, podendo-se afirmar que tardou em agir e, quando agiu, muito pouco fez de efetivo no que diz respeito ao enfrentamento do problema de falta de moradias.

Serão abordadas as diferentes intervenções e experiências públicas implementadas na seara habitacional, desde a concessão de créditos a empresas privadas para a construção de moradias coletivas, promulgação de leis estabelecendo o congelamento de alugueres, atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões na aquisição de terrenos e construção de moradias aos seus beneficiários, passando pela criação da Fundação Casa Popular e do Sistema Financeiro da Habitação juntamente com o Banco Nacional da Habitação (BNH), alcançando os dias atuais com a criação do Ministério das Cidades e a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Traçado esse percurso e, objetivando a adoção de um critério didático e cronológico, serão apresentadas diferentes fases para ilustrar a questão

habitacional:

- (i) da crise da moradia às primeiras políticas públicas, que vai desde meados do século XIX até a década de 1930;
- (ii) os Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação Casa Popular, que vai desde os idos da década de 1930 até o ano de 1964;
- (iii) a instituição do Sistema Financeiro da Habitação e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que vai desde 1964 até o ano de 1986;
- (iv) a fase Pós BNH a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que vai desde 1986 até 2005, e;
- (v) a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que ocorreu no ano de 2009 e permanece em execução até os dias atuais.

Ao término deste primeiro capítulo demonstrar-se-á que o déficit habitacional ainda persiste como um dos grandes desafios a se enfrentar, pelo que a ação governamental, a partir da implementação e do aperfeiçoamento das políticas públicas e seus instrumentos correlatos, é medida essencial ao enfrentamento deste problema a fim de contribuir para a provisão do acesso ao direito à moradia.

1.1 DA CRISE DA MORADIA ÀS PRIMEIRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os registros históricos indicam que os problemas relacionados à falta de moradia tiveram início em meados do século XIX, próximo ao final do período do Império¹. Uma série de fatores vivenciados à época convergiram para o crescimento da demanda habitacional, em especial as sucessivas medidas que debilitaram o regime escravista² e resultaram no influxo do capital antes aplicado

¹ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade / Sérgio Iglesias Nunes de Souza. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 49.

² Antes da abolição da escravidão, verificou-se uma série de leis que cuidaram de enfraquecer o regime escravista vivenciado à época, dentre as quais a Lei Eusébio de Queiroz que proibia o tráfico negreiro (Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850), a Lei do Ventre Livre que libertou todas as crianças nascidas de pais escravos (Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871) e a Lei dos Sexagenários que garantia liberdade aos escravos com 60 anos de idade ou mais (Lei nº 3.270,

à exploração de tal atividade, que foi então deslocado para aplicação no estabelecimento de pequenas indústrias e investimentos estrangeiros em infraestrutura nas cidades da época³.

A construção privada de habitações coletivas urbanas em resposta ao incremento habitacional foi uma das iniciativas verificadas no período. Todavia, as instalações sanitárias destas moradias, além de insuficientes, eram precárias e passaram a repercutir em um verdadeiro problema de saúde pública, por conta da propagação de doenças transmitidas em ambientes de pouca ou nenhuma higienização, o que levou a uma preocupação estatal com o tema “moradia” por conta dos interesses da classe dominante (preservação da saúde pública) e não em razão do atendimento à população desassistida de moradia⁴.

Ao final do século XIX, com a abolição da escravidão, a expulsão dos escravos do campo para as cidades e o grande fluxo de imigrantes recém-chegados ao Brasil, vivenciou-se a intensificação da crise da falta de moradia para a população recém-chegada nas cidades.

O momento histórico era marcado por acontecimentos que afetavam diretamente a realidade social: além da abolição da escravidão⁵, ocorreu a passagem do Império para a República⁶ e o país passou a ter diferentes demandas que exigiam um caminho de progresso através de reformas, dentre as quais a reforma urbana⁷.

Embora ainda existisse uma concentração expressiva da população na área rural - cerca de 80% (oitenta por cento) dos trabalhadores ainda se encontravam no campo, 13% (treze por cento) nas cidades trabalhando no setor de serviços (basicamente serviços domésticos) e apenas 7% (sete por cento) na

de 28 de setembro de 1885).

³ ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. 1. ed., 2ª tir. Curitiba: Juruá, 1999, p. 55.

⁴ DE MELO, Marcus André B. C. A cidade dos mocambos: estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1964). **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS**. Grupo de Trabalho Estudos Urbanos: Representações e Políticas Públicas. 1983, p. 3.

⁵ A escravidão foi abolida no ano de 1888 por força da Lei Imperial nº 3.353, sancionada em 13 de maio daquele ano, conhecida como Lei Áurea.

⁶ A proclamação da República Federativa do Brasil é datada de 15 de novembro de 1889. Instaurou a forma republicana presidencialista de governo no Brasil, e encerrou a monarquia constitucional parlamentarista do Império.

⁷ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. In: LOCONTE, Wanderley (coord.). São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate), p. 27 - 31.

indústria - esse cenário começa a mudar.

As cidades, que até então eram apenas o local das atividades administrativas, comerciais, financeiras e culturais, passam também a ser o local da produção, na medida em que ocorre a expansão da atividade industrial e a chegada de uma massa de trabalhadores imigrantes e de escravos libertos⁸.

A remodelação do espaço urbano para adaptá-lo às novas exigências implicou a produção de toda uma infraestrutura minimamente adequada: sistemas de transporte, comunicação, abastecimento de água e esgoto, comercialização, dentre outros.

Esse intenso processo se vê diante de uma demanda crescente por novas moradias, dando ensejo a diferentes mecanismos de intervenção do Estado que inicialmente agiu por meio de medidas de caráter negativo - como a proibição de construções coletivas sem prévia autorização governamental, por questão de saúde pública - e, posteriormente, com a adoção de medidas de caráter positivo, mediante a concessão de incentivos fiscais para a construção de moradias, desde que respeitados os padrões mínimos previamente definidos⁹.

Assim, o Estado e as indústrias instaladas nas cidades passam a responder pelas demandas urbanas¹⁰ sem que ainda existisse uma política pública direcionada para o setor da habitação. Diante desse contexto e, com exceção da produção habitacional rentista e direcionada para a locação, as demais medidas adotadas no período, dentre as quais a concessão de incentivos para a produção privada de habitações a fim de atender a massa populacional e a construção de moradias coletivas para os trabalhadores por alguns industriais da época, não se revelaram bem-sucedidas¹¹.

Apenas nos idos da década de 1930, com o reconhecimento de que o mercado privado não tinha condições de resolver o problema da moradia e que

⁸ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. In: LOCONTE, Wanderley (coord.). São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate), p. 26 e 35.

⁹ ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. 1. ed., 2ª tir. Curitiba: Juruá, 1999, p. 56.

¹⁰ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983, p. 20.

¹¹ BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**. vol. XXIX, nº 127, 1994, p. 712-716.

o Estado deveria assumir tal questão é que o tema habitacional toma corpo de forma autônoma, ou seja, passam a ser adotadas ações no sentido do efetivo enfrentamento da falta de moradias e a preocupação estatal não se dirige apenas às questões de saúde pública, o que faz com que a questão seja refletida em forma de política pública de caráter habitacional¹².

Foi nesse período que o governo brasileiro autorizou que as Caixas de Aposentadoria e Pensões passassem a financiar a produção de casas para os seus associados. As Caixas tinham sido criadas em 1923¹³, ampliadas em 1931¹⁴, para regulamentar a previdência social das diferentes categorias que representavam, sendo posteriormente substituídas, em âmbito nacional, pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's).

Os IAP's passaram a trabalhar com a construção de moradias para locação como forma de investimento, dessa forma garantindo acesso à moradia aos seus associados, à época um bem de difícil aquisição por meios próprios¹⁵. Entretanto, tal política muito pouco fez pelos programas públicos de habitação: com atendimento restrito aos seus associados, respondeu pela construção de 140 mil moradias em 27 anos de vigência (1937 a 1964), a maior parte destinadas ao mercado rentista do aluguel.

Outra iniciativa tomada no período foi a aprovação da lei de congelamento de alugueis, datada de 1942¹⁶. No curto prazo representou um alívio ao bolso dos trabalhadores, mas no longo prazo causou desestímulo a ofertas de novas moradias, eis que a complementação da renda através de imóveis passou a não ser uma atividade tão vantajosa¹⁷.

O passo seguinte veio com a criação da Fundação Casa Popular (FCP), em 1º de maio de 1946¹⁸, por meio do Decreto-lei nº 9.218, cujas bases

¹² MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. In: LOCONTE, Wanderley (coord.). São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate), p. 35-36.

¹³ BRASIL. **Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931**.

¹⁴ BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**.

¹⁵ PERISSINOTO BARON, Cristina Maria. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. **Tópos**. v. 5, nº 2, 2011, p. 104-109.

¹⁶ A lei de congelamento dos alugueis foi publicada no Diário Oficial em 21 de agosto de 1942. Tratou-se do Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942.

¹⁷ MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. In: LOCONTE, Wanderley (coord.). São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate), p. 36.

¹⁸ Conforme dispõe o Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946**.

financeiras foram estabelecidas pelo Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946, de modo a idealizar uma atividade ampliada que pela primeira vez na história poderia atuar como órgão de política urbana *latu sensu*.

Assim, a FCP foi o primeiro órgão nacional voltado para a provisão de moradias que buscava atingir as classes menos favorecidas da população e, a despeito da sua nobre pretensão, a iniciativa não se revelou exitosa, tampouco apresentou resultados expressivos nos seus dezoito anos de existência (1946/1964), respondendo pelo financiamento de apenas 16.964 moradias no período¹⁹.

Para além das limitações orçamentárias, dentre as características mais criticadas da política, merecem destaque os critérios casuísticos para escolha das localidades atendidas²⁰, o clientelismo por detrás da decisão de onde construir os empreendimentos habitacionais e o paternalismo autoritário na administração dos conjuntos de moradias que se formavam.

A existência de uma reserva técnica em cada um dos conjuntos habitacionais construídos que não se submetia aos critérios formais de distribuição e algumas das cláusulas inseridas nas escrituras de compra e venda de moradias que estabeleciam exigências representativas de um poder absolutamente exagerado e discricionário nas mãos dos representantes da Fundação Casa Popular, são indicativos destes desvios²¹.

Assim, a política instituída pelos IAP's e pela FCP trataram-se de modelos fracassados em seu intento, os quais se mostraram ineficazes e permaneceram restrito ao atendimento de apenas alguns estados da federação e a uma produção muito pouco significativa de unidades habitacionais²², de modo que é possível afirmar que a ação estatal, além de ter formalmente tardado a acontecer, mostrou-se muito pouco efetiva para o enfrentamento da crise da

¹⁹ AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, p. 19.

²⁰ SOARES, Christiane Julia Ferreira. **Direito à moradia e políticas públicas habitacionais**: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental. Fundação Mineira de Educação e Cultura, 2016, p. 29.

²¹ AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, p. 12-14.

²² BONDUKI, Nabil. G. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004, p. 115.

moradia, realidade esta que se observou até a final da primeira metade do Século XX.

1.2 INSTITUIÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO E A CRIAÇÃO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO

Posteriormente aos Institutos de Aposentadoria e a Fundação Casa Popular, o marco da política habitacional se deu no ano de 1964. O regime militar, recém chegado ao poder, houve por bem incluir uma ação imediata direcionada ao enfrentamento do problema verificado no setor habitacional, o que se cumpriu com a instituição do Plano Nacional de Habitação, a estruturação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)²³, ou seja, tratou-se uma política pública caracterizada pela estruturação de diferentes instrumentos de intervenção do Estado no setor habitacional²⁴.

O BNH foi criado como resposta ao agravamento da crise de moradia que tornava a se agravar em meados do Século XX, a despeito das iniciativas adotadas pelos IAP's e pela FCP, após o auge do período da industrialização e consequente aceleração do fenômeno da urbanização das cidades.

Buscava-se, além de produzir habitações para a população desassistida de moradia, o apoio popular das massas populares urbanas e a estruturação de uma política permanente de financiamento para atender o setor da construção civil habitacional, estes os principais focos que se tornaram prevalentes na então política habitacional instituída pelo BNH²⁵.

Nesse sentido, afirma-se que:

²³ Conforme dispõe a BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.**

²⁴ Dentre os quais a criação do Sistema Financeiro de Habitação, nos termos do art. 8º, BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.**

²⁵ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, 2008, p. 72.

O Plano Nacional de Habitação – e com este o BNH – surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há “uma vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas²⁶.

A frase de autoria atribuída a então primeira presidente do BNH, Deputada Sandra Cavalcanti, no sentido de que ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ tornou-se famosa, pelo que se afirma ter também existido um interesse em fazer da política pública fundada no acesso à casa própria “um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e intensa polarização política e ideológica em todo continente”²⁷.

Passaria a ser uma atribuição do governo federal a coordenação de ações e a orientação da iniciativa privada no estímulo à construção de habitações de interesse social, com participação direta do BNH no controle dos recursos direcionados ao SFH e da Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) na condição de responsável por prover o apoio técnico aos estados e municípios e demais cooperativas e associações, estas que se encarregavam de apresentar projetos visando à construção de habitações de interesse social.

Havia também os agentes promotores e financeiros encarregados pelo planejamento e execução²⁸, dentre os quais as Caixas e as Companhias de Habitação Popular (COHAB’s).

Dinamizou-se o modelo de captação de recursos voltados ao financiamento à produção de empreendimentos imobiliários, o que se fez valendo-se das cadernetas de poupança e dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O sistema, estruturado para arrecadar recursos e emprestá-los para a compra de imóveis, foi segregado em dois diferentes

²⁶ AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, p. 40.

²⁷ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, 2008, p. 72.

²⁸ ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. 1. ed., 2ª tir. Curitiba: Juruá, 1999, p. 76-77.

segmentos, para funcionar e atender as necessidades das classes de baixa renda e das classes de média e alta renda da população brasileira, cada grupo representado por diferentes agentes promotores, mas ligados por um elo comum: a demanda pela aquisição da sonhada casa própria²⁹.

A política pública instituída pelo BNH esteve em vigor entre os anos de 1964 a 1986 e, após diversas crises pelas quais passou, não sobreviveu à reorientação das atividades do SFH que tiveram lugar em 1985 por questões políticas e econômicas³⁰.

Durante o período de sua existência, respondeu por uma produção de 4,3 milhões de unidades habitacionais financiadas no período³¹. Apesar de ter obtido resultados expressivos, não se mostrou sustentável ao longo dos anos, tampouco capaz de enfrentar as demandas das classes sociais de menor poder aquisitivo, que acabaram excluídas da política habitacional, acentuando-se as desigualdades e agravando a concentração de renda no país³².

1.3 DA FASE PÓS BNH A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Com a extinção do BNH no ano de 1986 deu-se início a uma nova fase, marcada por sucessivas transferências de responsabilidade entre órgãos criados pelo governo. Foi um período de pouca efetividade para o setor da habitação social no Brasil, pois os programas e ações direcionados à área se

²⁹ SOARES, Christiane Julia Ferreira. **Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental**. Fundação Mineira de Educação e Cultura, 2016, p. 29-30.

³⁰ ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. 1. ed., 2ª tir. Curitiba: Juruá, 1999, p. 508.

³¹ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, 2008, p. 73.

³² AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, p. 108.

subordinaram à diferentes ministérios e estruturas administrativas do governo³³, deixando de existir propriamente uma política pública que orientasse a atuação dos órgãos.

Ao contrário, o momento foi marcado por uma “confusão institucional” que resultou em ações empreendidas por instituições inexperientes na “elaboração e condução da política urbana e habitacional do país”³⁴.

Em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)³⁵ e, sem que ainda o direito à moradia estivesse explicitamente incluído no rol dos direitos fundamentais sociais (embora outras referências a esse direito estivessem impregnadas na CRFB³⁶), passou a ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a promoção de programas de construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico³⁷.

Outros marcos setoriais e legislativos importantes para a política pública habitacional foram verificados após a promulgação da CRFB, dentre os quais a divulgação de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH, 1996), assim como o advento das Leis instituidoras do Sistema Financeiro Imobiliário³⁸, do Programa de Arrendamento Residencial³⁹ (PAR) e a legislação que tratou do regime do patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias⁴⁰. Todavia, tais medidas não se mostraram capazes de enfrentar os problemas do setor⁴¹.

Outrossim, embora o período tenha se caracterizado pelo esvaziamento das políticas públicas voltadas à habitação em âmbito federal,

³³ A trajetória vem descrita no breve relato trazido na Política Nacional de Habitação. BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Nov.2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabita cao.pdf>>. Acesso em: 21 maio de 2017.

³⁴ DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues. Uma Análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil - A construção de uma ilusão. **Áskesis**. vol. 3, n. 1, janeiro/junho – 2014, p. 31-33.

³⁵ A partir desse momento, tratado apenas pela sigla CRFB.

³⁶ O artigo 7º, IV da CRFB já tratava das necessidades básicas com moradia ao definir o direito ao salário mínimo.

³⁷ Art. 23, IX, CRFB.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001**.

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 10.391, de 02 de agosto de 2004**.

⁴¹ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, 2008, p. 76-77.

verificou-se uma ocupação fragmentada destes espaços pelos municípios e Estados da federação, coordenando e articulando ações no campo habitacional objetivando o enfrentamento da crise urbana que lhes afligia.

Igualmente merece destaque a aprovação do Estatuto das Cidades⁴² que além de regulamentar a função social da propriedade⁴³, produziu um desenho institucional e de desenvolvimento urbano, além de um projeto financeiro que serviriam às futuras políticas de desenvolvimento urbano⁴⁴.

Já no ano de 2003, com a criação do Ministério das Cidades⁴⁵ (MIC)⁴⁶, marca-se uma nova fase da política habitacional. A criação do MIC foi festejada por permitir integrar, em um único órgão, a coordenação, gestão e formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: o MIC passa a ser visto como o novo marco de referência da nova política urbana e de habitação do país.

O MIC também passaria a responder pela articulação e qualificação de diferentes entes federativos em busca de uma estratégia nacional para o combate dos problemas urbanos vivenciados pelas cidades brasileiras, com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades⁴⁷.

Aqui, vale um parêntese: neste momento da histórica brasileira, a lógica demográfica do país encontra-se invertida se comparada ao início da crise da moradia, ou seja, o período agora (2003) reflete um momento em que 80% (oitenta por cento) da população reside nas cidades.

Com o MIC é então inaugurada a nova política urbana, visando a “inclusão social, considerando a habitação e o acesso universal aos serviços

⁴² BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.**

⁴³ Conforme artigo 39 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.**

⁴⁴ DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues. Uma Análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil - A construção de uma ilusão. **Áskesis**. v. 3, n. 1, janeiro/junho – 2014, p. 33; 35-36.

⁴⁵ O Ministério das Cidades foi criado por meio da Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, atualmente revogada pela Medida Provisória nº 782 de 31 de maio de 2017. Dentre os assuntos e áreas de competências do MIC, destacam-se: a política de desenvolvimento urbano; política setorial de habitação; promoção e articulação de ações e programas de habitação; política de subsídio à habitação popular; e planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de habitação. BRASIL. **Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003.**

⁴⁶ A partir desse momento, tratado apenas pela sigla MIC.

⁴⁷ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, 2008, p. 96.

públicos essenciais como fundamentais a cidadania”, além disso a nova política passa a ser sintetizada pelo lema “Direito à Cidade”, guiada pela missão de garantir a todos o exercício deste mesmo direito⁴⁸.

Posteriormente à criação do MIC, foram realizadas uma série de conferências entre os municípios, estados e Distrito Federal e, além disso, realizou-se a Conferência Nacional das Cidades por meio da qual foram definidas as diretrizes para a Política de Desenvolvimento Urbano, eleito o Conselho das Cidades, que é a instância de discussão das questões correlatas às cidades brasileiras, responsável por formular a Política Nacional de Habitação (PNH), publicada em novembro de 2004, após intensos debates e articulações entre os atores institucionais envolvidos na questão habitacional⁴⁹.

No ano seguinte, em 2005, foi sancionada a Lei 11.124/2005, originada do primeiro projeto de lei de iniciativa popular aprovado, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS⁵⁰, sendo este um “sistema nacional, descentralizado e democrático, que unifica as políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para a população de baixa renda”⁵¹, ou seja, representa o resultado do desenho institucional de uma nova política habitacional⁵² fruto dos esforços da sociedade brasileira, posteriormente regulamentado no ano de 2006⁵³.

⁴⁸ Nesse contexto, o “Direito à Cidade deve ser “entendido como o direito à habitação, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, cultura e lazer” conforme explicitado no texto base do Ministério das Cidades para aprovação na 1ª Conferência Nacional das Cidades. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Texto base da 1ª Conferência das Cidades**. S.d. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/texto_base_1_conferencia_cidades.pdf>. Acesso em: 30 dez. de 2018

⁴⁹ A trajetória brevemente relatada neste parágrafo faz parte do documento denominado “Política Nacional de Habitação”, datado de novembro de 2004. BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Nov.2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 21 maio de 2017.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**.

⁵¹ SOARES, Christiane Julia Ferreira. **Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental**. Fundação Mineira de Educação e Cultura, 2016, p. 36.

⁵² KRAUSE, Cleandro...*et al.* **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 46.

⁵³ BRASIL. **Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006**.

1.4 A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL⁵⁴

Em 2009 foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV⁵⁵) que desde então é o principal instrumento da política pública de habitação social em execução no Brasil, assim reconhecido pelo MIC⁵⁶ e no relatório divulgado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)⁵⁷.

Na origem, o PMCMV é um programa econômico, fruto do diálogo estabelecido entre os ministérios da Casa Civil e da Fazenda com os setores imobiliário e da construção em resposta à crise dos subprimes que havia impactado a economia mundial⁵⁸.

Logo no caput do artigo 1º, a lei instituidora do PMCMV estabelece que a sua finalidade é a de “criar mecanismos de incentivo à produção e

⁵⁴ Parte da exposição feita nesse tópico foi objeto de artigo submetido em coautoria para publicação ao longo dos estudos e pesquisas realizadas durante as disciplinas do mestrado. Nesse sentido, ver: GONÇALVES, Oksandro; DESIDERIO, L.G.M. O Programa Minha Casa Minha Vida e o Problema das Obras Paralisadas: para além de um processo bipolar. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Ano 4, nº 6, pp. 781-808, 2018.

⁵⁵ Vale destacar que o PMCMV foi lançado por meio da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Em 2011, foi promulgada a Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 que alterou a lei instituidora do PMCMV em alguns pontos, dentre os quais a ampliação das metas do programa. Na mesma data, foi publicado o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011 que regulamentou a lei instituidora do PMCMV, ou seja, os dispositivos da lei 11.977, de 7 de julho de 2009, com as alterações inseridas pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009**; BRASIL. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011**.

⁵⁶ O site do Ministério das Cidades traz tal assertiva acerca do Programa Minha Casa Minha Vida, BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 14 out. de 2017.

⁵⁷ Conforme destacado no Relatório Anual de Avaliação Plano do Plurianual (2016-2019), referente ao ano base 2016, BRASIL. **Relatório Anual de Avaliação Plano do Plurianual (2016-2019), referente ao ano base 2016**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/relatorio_final.pdf/view>. Acesso em: 31 dez. de 2018, p. 237.

⁵⁸ AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 15.

aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais”.

Desde então o que se viu foi uma vocação direcionada para o incentivo à produção e aquisição de novas unidades do que propriamente a requalificação de imóveis urbanos ou rurais, chegando-se a afirmar, não raro, que se trata de uma “política muito mais voltada para o atendimento dos interesses do mercado privado do que para os interesses sociais a que se destinam as políticas públicas”^{59e60}.

Para além das críticas direcionadas às metas de construção, no sentido de que estas estão desvinculadas de uma política habitacional abrangente⁶¹ seguindo a tônica das críticas direcionadas à orientação econômica do PMCMV, evidenciando a sobreposição destes interesses aos sociais⁶², afirma-se que o lançamento do programa antes da publicização do Plano Nacional de Habitação⁶³ (PlanHab) acabou por atropelar etapas importantes que estavam sendo estruturadas dentro de um projeto mais amplo de ataque aos problemas habitacionais⁶⁴.

Não obstante, o fato é que desde a criação do PMCMV até junho de 2018, o programa foi responsável pela contratação de 5,3 milhões de unidades habitacionais, das quais 3,9 milhões já foram entregues aos seus beneficiários⁶⁵,

⁵⁹ KLINTOWITZ, Danielle. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**. São Paulo, Ano XIV, vol. 26, n. 3, 2011, p. 11.

⁶⁰ LOUREIRO também assevera que estabelecer um cenário econômico favorável aos construtores e incorporadores atingidos pela crise de 2008 e que no PMCMV encontrariam “meios de escoar a produção e garantir retorno aos investimentos” era a foco do programa quando de seu lançamento (LOUREIRO, Maria Rita... et al. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas**: o Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 17).

⁶¹ BARAVELLI, José Eduardo. Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV. **Revista de Ciências Humanas (UFSC)**. vol. 49, 2015, p. 212.

⁶² MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira. O que é o objeto “moradia” do programa minha casa minha vida? **Revista de Direito da cidade**. vol. 8, n. 03, 2016, p. 881

⁶³ O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi lançado em dezembro de 2009, ao passo em que o PMCMV foi lançado em março daquele ano, por meio da Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

⁶⁴ Nesse sentido, são as críticas dirigidas por BONDUKI. BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**. vol. 82, 2009, p. 1.

⁶⁵ Conforme tabela indicativa dos dados comparativos entre contratação e entrega das unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, inserida na página 13 do estudo técnico disponibilizado pela Confederação Nacional de Municípios, datado de setembro de 2018. BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo técnico**: Programa Minha Casa Minha Vida. Set. de 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3695>>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

ou seja, o PMCMV vem atuando como mecanismo elementar para enfrentamento do déficit quantitativo de moradias^{66e67}, assumindo posição de protagonista da política nacional de habitação, cujo orçamento estimado para o ano de 2019 está na casa de R\$7 bilhões de reais⁶⁸.

O modelo introduzido pelo PMCMV é fortemente marcado pelo fomento, de modo que a intervenção do Estado ocorre por indução sobre o domínio econômico⁶⁹, mediante a concessão de subvenções aos beneficiários do programa para aquisição de imóveis, além da disponibilização de linhas de crédito e recursos subsidiados a construtores interessados na execução de empreendimentos habitacionais que se adequem aos parâmetros definidos nos normativos técnicos do programa.

Sob o ponto de vista operacional, o PMCMV está estruturado de forma a entregar para a iniciativa privada – especialmente às empresas da construção civil – a provisão de unidades habitacionais. Alocam-se os recursos e passa-se a executar um acompanhamento dos resultados mediante o controle gerencial da produção atingida, sendo esta medida pelo volume de novas unidades habitacionais contratadas e entregues⁷⁰.

⁶⁶ O documento intitulado “Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017”, produzido por órgãos internos vinculados a Câmara dos Deputados, diferencia as expressões “déficit quantitativo” e “déficit qualitativo”. O primeiro pressupõe um incremento no estoque de moradias e o segundo a necessidade de intervenções em domicílios já existentes. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017**. Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Brasília, out.2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

⁶⁷ Importante destacar que os dados mais recentes disponibilizados no ano de 2018 pela Fundação João Pinheiro retratam a avaliação do cenário referente ao ano de 2015. Esse estudo categoriza duas diferentes vertentes: (i) déficit habitacional que representa a demanda por novas moradias, num total de 6,355 de domicílios; (ii) inadequação de domicílios que reflete problemas na qualidade de vida dos moradores devido a deficiências das habitações, que atingem um total de 13,6 milhões de domicílios. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

⁶⁸ Conforme informado em notícia veiculada no site do Jornal Correio do Estado com o seguinte título “Orçamento do Minha Casa, Minha Vida será de R\$ 7 bilhões em 2019”. Disponível em: <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/orcamento-do-minha-casa-minha-vida-sera-de-r-7-bilhoes-em-2019/341087/> acesso em 27 de janeiro de 2019.

⁶⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 166-167.

⁷⁰ KLINTOWITZ, Danielle. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**. São Paulo, Ano XIV, vol. 26, n. 3, 2011, p. 113.

São diferentes subprogramas e vertentes sob o signo do PMCMV, os quais interagem para viabilizar o acesso a recursos públicos destinados aos participantes das relações jurídicas que se estabelecem, seja na forma de financiamento a construtores e mutuários, ou mesmo por meio da concessão de subsídios aos adquirentes das unidades habitacionais, conforme a faixa de renda enquadrada pelo programa^{71e72}.

Aos Ministérios da Fazenda e das Cidades incumbe a regulamentação e a gestão do programa no âmbito de suas respectivas competências⁷³, além do monitoramento e articulação com a Caixa Econômica Federal (CEF), esta que é a instituição responsável⁷⁴ pela gestão operacional dos recursos destinados à concessão da subvenção do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e pela gestão operacional do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), subprogramas do PMCMV⁷⁵.

Além das empresas da construção civil, dos beneficiários atendidos pelo programa, dos Ministérios da Fazenda e das Cidades e da própria Caixa, há situações que envolvem diretamente o Poder Público – Municípios, Estados e o Distrito Federal – na condição de responsável pela apresentação de propostas visando a produção habitacional, ou, ainda, a participação de entidades ou associações privadas sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais, enfim, são diferentes atores que podem figurar nas modelagens contratuais no âmbito do PMCMV⁷⁶.

⁷¹ Conforme explicação sobre os modelos de contratação existentes no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, inserida nas páginas 5 e 6 do estudo técnico disponibilizado pela Confederação Nacional de Municípios, datado de setembro de 2018. BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo técnico: Programa Minha Casa Minha Vida**. Set. de 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3695>>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

⁷² A respeito das faixas de renda enquadradas pelo programa: BRASIL. Presidência da República. Planalto. **Minha Casa Minha vida. Entenda as novas regras do Minha Casa Minha Vida**. 26 fev. de 2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 31 mar. de 2018.

⁷³ Acerca da regulamentação e gestão do programa pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades, dispõem os artigos 10 e 17 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**.

⁷⁴ Acerca da atuação da Caixa Econômica Federal como gestora operacional dos recursos e dos subprogramas do PMCMV, dispõem os artigos 9º e 16 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

⁷⁵ Os incisos I e II, do artigo 1º, da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, indicam os subprogramas compreendidos pelo PMCMV. BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**.

⁷⁶ ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?:**

Para ser possível identificar as partes envolvidas em cada operação, deve-se analisar o conteúdo do subprograma investigado; ou seja, considerando a ampla variedade de subprogramas atendidos dentro do PMCMV, cada qual demandará a participação e o envolvimento de participantes distintos e, em determinadas situações, o mesmo participante assumirá responsabilidades diferentes em um e noutro subprograma⁷⁷.

Nesse sentido, Amore informa que:

O Minha Casa, Minha Vida é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências⁷⁸.

As diferenças programáticas determinam também as normas ministeriais e interministeriais que regulamentarão o seu funcionamento e, especialmente, a participação e a forma de atuação e responsabilidades que decorrem a cada um dos atores envolvidos na operação⁷⁹.

implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. *In*: ROLNIK, Raquel (org.) Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 23-29.

⁷⁷ A título de exemplo, aponta-se a CEF, que ora poderá figurar como agente executor da política pública assumindo um conjunto amplo de responsabilidades, ora poderá atuar exclusivamente como agente financeiro responsável pela concessão de financiamento aos mutuários adquirentes de unidades habitacionais (nesse sentido, ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1534952 SC 2015/0125072-8**. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de Julgamento: 07 fev. de 2017. Terceira Turma. Data de Publicação: DJe 14 fev. de 2017). Ademais, dentre os papéis assumidos pela CEF no setor habitacional, destacam-se: gestor operacional dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) - art. 9º, da Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993; responsável pela operacionalização do PAR, além de gestora do FAR - art. 1º, § 1º e 2º, §8º, da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; agente operador do FNHIS - art. 16, da BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**; gestora operacional dos recursos destinados à subvenção do PNHU e gestora operacional do PNHR (subprogramas do PMCMV) - arts. 9º e 16, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; agente financeiro dos programas oficiais de habitação e principal órgão de execução da política habitacional do Governo Federal, estas duas últimas atribuições definidas como objetivos a serem alcançados pela CAIXA, nos termos do seu recente Estatuto publicado em 2013 - art. 5º, XII, do Anexo ao BRASIL. **Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013**; BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**.

⁷⁸ AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 15.

⁷⁹ Podem ser elencados os diferentes fundos e programas: (i) PMCMV- Recursos FAR, cujas atribuições da CAIXA estão previstas, dentre outros atos, na Portaria nº 412, de 06 de agosto de 2015 do Ministério das Cidades; (ii) PMCMV – Entidades Recursos FDS cujas atribuições da CAIXA estão previstas, dentre outros atos, na Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017; (iii) PMCMV – Recursos do FGTS Imóveis na Planta - Alocação de Recursos - Apoio à Produção - e, Plano Empresa da Construção Civil, cujas atribuições que a CAIXA assume, encontram-se previstas, dentre outros atos, na Portaria Interministerial MCid/MF/MP nº 409, de

Para se ter uma ideia, somam-se às leis instituidora e regulamentadora do programa⁸⁰ um vasto conjunto de normas infralegais editadas pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades desde o ano de 2009 e que tratam do PMCMV⁸¹, divididas entre Instruções Normativas, Resoluções e Portarias Ministeriais e Interministeriais, tornando tarefa árdua consolidar uma matriz indicativa dos “critérios correspondentes a cada modalidade de subsídio do PMCMV”⁸².

Não obstante a complexidade do programa, um estudo publicado em 2017 que analisou os números de sua execução, indica que o PMCMV está presente em mais de 96% (noventa e seis por cento) dos municípios brasileiros, apontando um grau de capilaridade inédito no que diz respeito às políticas públicas habitacionais, embora também indique uma série de oportunidades de melhoria que poderiam ser aplicadas à política pública, dentre as quais rever o foco exclusivo na construção de novas unidades habitacionais, inibindo soluções outras, além dos baixos níveis de conclusão de obras para determinadas faixas do programa, dentre outras questões⁸³.

Complementarmente e a despeito dos expressivos resultados alcançados pelo PMCMV no que se refere à produção de unidades habitacionais, quantidade que superou, em período inferior a 10 anos, toda a produção alcançada pelo BNH ao longo de seus 22 anos de existência, o déficit habitacional ainda persiste em nosso país e é relevante, superior a 6,355 milhões

31 de agosto de 2011. Há ainda as especificidades das operações dentro do PNHR para as quais a CEF realiza a gestão e assume diferentes responsabilidades.

⁸⁰ BRASIL. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009** e BRASIL. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011**.

⁸¹ A pesquisa foi realizada no site do Ministério das Cidades e localizou mais de 100 diferentes normas, considerando para o cômputo apresentado o somatório das Instruções Normativas, Portarias e Resoluções disponibilizadas e que de alguma forma tratam do PMCMV. BRASIL. Ministério das Cidades. **Portarias e Resoluções**. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/legislacao-cidades>>. Acesso em: 27 dez. de 2018.

⁸² Conforme consta na página 15, parágrafo 54, do documento intitulado “Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017”, produzido por órgãos internos vinculados à Câmara dos Deputados. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017**. Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Brasília, out.2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

⁸³ MOREIRA, Vinicius de Souza...et al. Minha casa minha vida” em números: quais conclusões podemos extrair? **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. Grupo Temático 3: Análise de Políticas Públicas. João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017.

de domicílios⁸⁴, pelo que a continuidade e o aperfeiçoamento da política pública⁸⁵, a partir dos inúmeros dados catalogados que indicam oportunidades de melhoria⁸⁶, é medida impositiva a fim de traduzir o seu propósito “em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”⁸⁷.

1.5 CONCLUSÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

Vencido o primeiro capítulo deste trabalho de dissertação, podemos apontar algumas conclusões parciais acerca da crise de moradia e das intervenções e políticas públicas adotadas ao longo dos anos, vamos a elas:

(i) A crise da moradia no Brasil não é recente; a história indica que desde o final do Século XIX as cidades brasileiras já enfrentavam problemas de falta de moradias;

(ii) A crise da moradia se intensificou no momento em que houve o enfraquecimento e extinção do regime escravista, além da chegada dos imigrantes, dando-se início ao processo de urbanização e industrialização das cidades;

(iii) O Estado, num primeiro momento, tratou o problema da falta de moradias como questão de saúde pública, especialmente em razão da inadequação das habitações coletivas construídas na época;

(iv) Ações pontuais de caráter negativo foram adotadas para

⁸⁴ Conforme estudo elaborado pela FJP intitulado: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

⁸⁵ Complementarmente aos trabalhos apresentados, ABREU nos apresenta considerações relevantes sobre o PMCMV sob a perspectiva orçamentária. ABREU, Aline Cavalcanti de. Crise do capital e orçamento público da habitação social no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, vol. 20, n. 1, pp. 289-306, 2016, p. 301.

⁸⁶ Se faz referência ao amplo conjunto de informações de aperfeiçoamento reunidas nos trabalhos científicos e estudos relacionados ao PMCMV indicados nesse trabalho de pesquisa.

⁸⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

enfrentar o problema, como a proibição de novas moradias coletivas em determinados lugares e sem a prévia autorização pública; seguidas de medidas de caráter positivo, como a concessão de incentivos fiscais àqueles que se interessassem em prover a construção de moradias para servir à população;

(v) Posteriormente, já nos idos da década de 1930, foi que o Estado esboçou alguma ação governamental no sentido específico de enfrentar a falta de habitações, o que fez por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e, num momento seguinte, por intermédio da Fundação Casa Popular;

(vi) Constatado o insucesso das intervenções do Estado, o regime militar imediatamente ao assumir o poder inaugurou uma nova fase na política habitacional, com a criação do BNH e demais instrumentos servientes à política habitação que ao longo de 22 anos de existência atingiram resultados expressivos para o período, porém distantes de solucionar as demandas setoriais e das camadas menos favorecidas da população;

(vii) Com a extinção do BNH deu-se início a uma fase de ingerências e sucessivas transferências de responsabilidade em que não se verificou a existência de uma política habitacional propriamente dita, a despeito de ter havido uma maior participação dos estados e municípios, por força da nova repartição de competências trazidas pela CRFB;

(viii) Entre os anos de 1988 e 2005 tiveram lugar um importante conjunto de leis e ações que passaram a regular o setor da habitação, mas que não foram suficientes para atender todas as demandas setoriais, merecendo destaque a criação do Estatuto das Cidades, do Ministério das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, diretrizes que passaram a orientar o novo desenho institucional da Política de Desenvolvimento Urbano;

(ix) O PMCMV foi lançado no ano de 2009 sob as premissas e objetivos de promover a inclusão social ampliando o acesso a moradia pelas famílias de baixa renda, atuar na redução do déficit habitacional, além de prover uma função anticíclica, no sentido de gerar emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil;

(x) O PMCMV direciona para a iniciativa privada a provisão de unidades habitacionais, ou seja, o Estado intervém sobre o domínio econômico

incentivando que o mercado se interesse pela produção de unidades habitacionais destinadas às populações de menor renda, desassistidas de moradia, que no PMCMV poderão vir a receber subvenções e certamente terão maiores oportunidades de adquirir a sonhada casa própria e ter acesso ao direito à moradia, tal como se organiza a política pública habitacional proposta pelo programa

(xi) Passados praticamente 10 anos desde o lançamento do PMCMV e, a despeito das inúmeras críticas feitas ao programa, a análise de seus resultados indica uma produção quantitativa de unidades habitacionais expressiva, antes não verificada em um período tão curto, mas o cenário também aponta para um déficit habitacional expressivo e para uma série de oportunidades de aperfeiçoamento da política pública, tudo a fim de traduzir os propósitos do Estado nos programas e ações a ele atrelados e que produzirão efeitos concretos no plano da vida.

CAPÍTULO 2 – O SEGURO GARANTIA DE TÉRMINO DE OBRAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Conforme antecipado nas linhas introdutórias, este segundo capítulo será dedicado ao estudo do Seguro Garantia (SG), abordando a sua origem histórica, as fontes normativas previstas em nosso ordenamento jurídico, além das características próprias que definem a sua tipologia contratual e o distingue dos seguros tradicionais.

Será também abordada a modalidade que é objeto deste estudo: o Seguro Garantia de Término de Obras (SG ECTO) do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), incluindo a delimitação das responsabilidades decorrentes da construção de um empreendimento habitacional no âmbito do PMCMV, além de questões pontuais decorrentes deste seguro e as consequências do incumprimento das obrigações assumidas pelo construtor.

Para percorrer esse caminho, buscar-se-á descrever o momento histórico em que o Seguro Garantia surge, o que ocorre durante o Século XIX na Europa, estendendo-se à América, dando origem a diferentes marcos regulatórios, além das justificativas que levaram à sua introdução no Brasil, cujo histórico regulatório será abordado no tópico seguinte.

Nesse sentido, será apresentado o quadro normativo que ao longo dos anos cuidou de regular o SG no Brasil, desde a sua introdução em nosso ordenamento até os dias atuais, assim como será feita a apresentação dos caracteres elementares que definem a tipologia contratual do SG e o distingue dos seguros tradicionais.

O passo seguinte será expor as diferentes modalidades padronizadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) em que o SG se apresenta, passando então ao estudo específico da modalidade do SG ECTO, momento em que serão descritos: o objeto da garantia desta modalidade especial, as diferentes relações jurídicas que se formam ao longo da construção de um empreendimento habitacional no âmbito do PMCMV, além do interesse segurável que levará à concretização do risco.

A concretização do risco na apólice de SG ECTO será igualmente abordada, de modo a considerar os aspectos que passarão a influir na regulação do sinistro, ou seja, o iter procedimental que deverá ser observado para que o instrumento de garantia atinja a finalidade econômica para o qual foi concebido: assegurar a retomada e a conclusão do empreendimento habitacional, na hipótese de inadimplemento das obrigações assumidas pelo construtor originário.

A delimitação das responsabilidades da seguradora nas apólices de SG ECTO será objetivo de exposição pontual, em razão da formação de redes contratuais durante a construção dos empreendimentos habitacionais, além da questão correlacionada ao problema da paralisação das obras e a consequente judicialização da política pública, dada a necessidade de individualizar a participação de cada parte, apresentando a tipologia processual das medidas estruturantes como proposta de solução a tais litígios.

2.1 O SEGURO GARANTIA NA HISTÓRIA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIGEM DO INSTITUTO, SUA INTRODUÇÃO NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DO QUADRO NORMATIVO⁸⁸

Embora sejam feitas referências à prática do Seguro Garantia (SG) desde os idos do ano de 1720, a sua origem histórica como atividade regulada é, segundo nos informa Menezes Leitão⁸⁹, datada do Século XIX, quando o Parlamento Inglês, no ano de 1840, regulou a atividade que então vinha sendo desenvolvida por intermédio de uma sociedade de seguros constituída à época,

⁸⁸ Parte da exposição feita nos tópicos seguintes deste segundo capítulo foi objeto de artigos submetidos em coautoria para publicação ao longo dos estudos e pesquisas realizadas durante as disciplinas do mestrado. Nesse sentido, ver: EFING, Antonio Carlos; DESIDERIO, L. G. M. A responsabilidade do segurador no seguro garantia de término de obras. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, 2018, no prelo. Além deste artigo, ver: GONÇALVES, Oksandro; DESIDERIO, L.G.M. O Programa Minha Casa Minha Vida e o Problema das Obras Paralisadas: para além de um processo bipolar. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Ano 4, n. 6, pp. 781-808, 2018, p. 781-808.

⁸⁹ Registra-se que em Portugal o Seguro Garantia recebe o nome de Seguro-Caução.

cujo objetivo naquele momento era o assegurar o cumprimento de serviços públicos⁹⁰.

A partir da Inglaterra o SG estendeu-se para à América (onde se desenvolveu com mais intensidade) e igualmente surgiu como exigência para que construtores atuassem em obras públicas, servindo como meio de proteger o Tesouro Público contra o risco de inadimplemento nos projetos⁹¹, problema este que à época vinha sendo enfrentado⁹².

O contexto vivenciado nos Estados Unidos era de forte crise financeira, falência massiva de um número expressivo de bancos e instituições financeiras, além do declínio das reservas de ouro⁹³.

Nesse ambiente conturbado, pós guerra civil, o congresso americano aprovou uma legislação específica chamada de *Heard Act* (no ano de 1894) que passou a exigir dos construtores interessados em contratar com a administração pública uma apólice que garantisse a performance das obrigações de construção, dando origem às garantias de performance e *payment bond* que passariam a garantir as obras públicas, incluindo os pagamentos que devessem ser feitos aos fornecedores de trabalho e material de construção⁹⁴.

A experiência foi exitosa por alguns anos, no sentido de outorgar a proteção desejada aos órgão da administração pública contratantes de obras, porém, após as experiências acumuladas em situações de inadimplemento contratual, verificou-se a necessidade de aperfeiçoamento legislativo, o que se deu com a promulgação do *Miller Act* que basicamente passou a exigir duas apólices diferentes, sendo uma de performance bond e outra de *payment bond*,

⁹⁰ MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de. **Garantia das Obrigações**. Coimbra. Almedina. 2008, p. 177.

⁹¹ VOLLBRECHT, Thomas J. LEWIS, Jacqueline. Creation of the relationship. In: MOELMANN, Lawrence R.; HOROWITZ, Matthew M.; LYBECK, Kevin L. **The Law of the Performance Bonds**. 2nd. Edition Editors. Chicago, Illinois, Estados Unidos da América: American Bar Association (ABA) 2009, p. 5.

⁹² GALIZA, Francisco. Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas. **ENS-CPES, Estudos sobre Seguros**. n. 29, ISBN nº 978-85-7052-579-6. Rio de Janeiro: 2015, p. 15.

⁹³ XAVIER, Vítor Boaventura. **O seguro garantia de execução do contrato – performance bond: uma análise dos aspectos regulatórios e concorrenciais da sua exigência pela administração pública no Brasil**. Brasília, UnB, Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, 2017, p. 24.

⁹⁴ POLETTO, Gladimir Adriani. **O Seguro Garantia: em busca de sua natureza jurídica**. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2003, p. 16.

cada qual no percentual de 100% (cem por cento) do valor do contrato, destinadas a fazer frente a coberturas diferentes⁹⁵.

No Brasil, por sua vez, o surgimento do SG remonta à década de sessenta do séc. XX, período pós-guerra, dada a necessidade de se implementar um sistema de garantias contratuais nos moldes do sistema americano, haja vista que o país vivia um momento de forte crescimento, conhecido como o período do “milagre econômico”, e passou a contratar a execução de grandes obras submetidas à licitação⁹⁶.

Entretanto, como reconhece Buranello⁹⁷, no Brasil o SG “levou tempo para se firmar”, o que apenas ocorreu a partir da evolução do seu quadro normativo, o que se deu nas últimas duas décadas e após o surgimento de um amplo conjunto de modalidades de SG padronizadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Atualmente o SG é um ramo⁹⁸ dos seguros privados regulado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), nos termos da Circular SUSEP nº 477/2013⁹⁹, norma esta que apresenta as condições mínimas que os diferentes planos padronizados de SG (modalidades) devem observar e o define^{100e101} como “o seguro que objetiva garantir o fiel cumprimento das

⁹⁵ XAVIER, Vítor Boaventura. **O seguro garantia de execução do contrato** – performance bond: uma análise dos aspectos regulatórios e concorrenciais da sua exigência pela administração pública no Brasil. Brasília, UnB, Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, 2017, p. 28-29.

⁹⁶ Para POLETTO o Seguro Garantia pode ser considerado como um ramo de seguros pós-moderno no Brasil. POLETTO, Gladimir Adriani. **O Seguro Garantia: em busca de sua natureza jurídica**. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2003, p. 31.

⁹⁷ BUNARELLO, Renato Macedo. **Do contrato de Seguro** – O seguro de obrigações contratuais. São Paulo. Quartier Latin, 2010, p. 144.

⁹⁸ Além do art. 3º da Circular SUSEP nº 477/2013, o Anexo à BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 455/2012**, dispõe sobre o Seguro Garantia como ramo que se subdivide em Segurado: “Setor Público” e “Segurado: Setor Privado” e integra o grupo de riscos financeiros. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

⁹⁹ BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

¹⁰⁰ Conforme arts. 4º e 5º da BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

¹⁰¹ Ao apresentar a definição do Seguro Garantia dada pela Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013, optou-se por valer-se apenas da primeira parte do texto normativo, que é comum aos ramos privado e público (“garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado”), sendo que a continuidade da definição é aplicável a partir de cada modalidade analisada, ou seja: dependerá do conteúdo da obrigação e da fonte obrigacional analisadas. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de**

obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado (...)."

Tal definição não destoava da que já lhe era atribuída nos anteriores normativos que historicamente cuidaram de regular o instituto, seja no âmbito da SUSEP¹⁰² ou mesmo no âmbito do Instituto de Resseguros do Brasil¹⁰³ (IRB), tendo sido constantemente aperfeiçoada pelas recorrentes alterações vivenciadas em nossa sociedade, as quais deram origem a novas modalidades deste instrumento de garantia.

Sob a perspectiva legal, o Decreto-Lei nº 73/1966¹⁰⁴ foi o primeiro a tratar do SG em nossa legislação, na condição de seguro obrigatório e com a função de garantir o cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis¹⁰⁵, assim como o pagamento a cargo do mutuário da construção civil¹⁰⁶.

No ano seguinte o SG foi mencionado no Decreto-Lei nº 200/67¹⁰⁷ e, posteriormente, no Decreto-Lei nº 2.300/86¹⁰⁸, como instrumento de garantia a ser exigido nas contratações de obras, serviços e compras realizadas com a Administração Pública.

setembro de 2013.

¹⁰² No que se refere à SUSEP, temos a BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 08, de 31 de março de 1982**, BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 026, de 10 de novembro de 1989**, BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 004, de 23 de maio de 1997**, BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 214, de 9 de dezembro de 2002** e a BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 232, de 3 de junho de 2003**.

¹⁰³ O IRB – Brasil Resseguros (atual denominação), sociedade de economia mista, fundada em 1939, responsável pelo fortalecimento da indústria nacional de seguros. O IRB, no ano de 1972, por meio da Circular Presi nº 33, divulgou o “Esquema Transitório de Operações de Seguro de Garantia de Obrigações” e, em 1977, pela Circular Presi nº 111/77, divulgou a aprovação das Condições Gerais e Particulares do referido seguro. Nessa época o IRB, como empresa pública, tinha poder regulador do mercado de seguros, o que se alterou após a sua transformação em sociedade de economia mista, no ano de 1996

¹⁰⁴ Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. BRASIL. **Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966**.

¹⁰⁵ Art. 20, alínea “e”, do Decreto-Lei 73/66.

¹⁰⁶ Art. 20, alínea “f”, do Decreto-Lei 73/66.

¹⁰⁷ Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e previu, no art. 135, III, o Seguro Garantia como um dos possíveis instrumentos a ser exigido por parte dos Licitantes. Norma atualmente revogada no que se refere ao dispositivo citado. BRASIL. **Decreto-Lei nº 200/67**.

¹⁰⁸ Decreto-Lei nº 2.300/86, que dispôs sobre licitações e contratos da Administração Federal e previu, no art. 46, §1º, “3”, o Seguro Garantia como um dos possíveis instrumentos a ser exigido pela Administração Pública, nas contratações de obras, serviços e compras. Norma atualmente revogada. BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300/86**

Na década de 90, o SG foi inserido na Lei nº 8.666/93 como o “seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos”^{109e110}, e, mais recentemente, com a lei das parcerias público privadas¹¹¹ abriu-se a possibilidade da própria Administração Pública contratar o SG como forma de garantir as obrigações pecuniárias por si contraídas com particulares em contrato de parceria público-privada¹¹².

O SG é ainda tratado em diferentes legislações e projetos de lei, dentre as quais o Código de Processo Civil e a Lei de Execuções Fiscais¹¹³, além do projeto de lei que traz alterações expressivas no regime de contratações públicas¹¹⁴, com repercussões importantes para a realidade econômica e social¹¹⁵, além de ser previsto em normativos de diferentes órgãos da Administração Pública que regulamentam os critérios para o seu oferecimento e aceitação no que diz respeito à determinadas modalidades específicas¹¹⁶.

Embora possa transparecer um emaranhado de normas, a amplitude do conjunto normativo para regular as especificidades do SG representa o que Chevallier tratou como a “crise da modernidade jurídica”¹¹⁷, na qual a

¹⁰⁹ Conforme definição incluída no art. 6º, inciso VI, da BRASIL. **Lei 8.666/93**.

¹¹⁰ Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

¹¹¹ Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. BRASIL. **Lei nº 11.079/2004**.

¹¹² Art. 8º, III, da BRASIL. **Lei nº 11.079/2004**.

¹¹³ No ano de 2006 o Seguro Garantia, na modalidade Judicial, foi incluído, por força da Lei nº 11.382/2006, no Código de Processo Civil (CPC) como instrumento à disposição do devedor para substituir penhora realizada contra si. Em 2014 (Lei nº 13.043/2014), o instituto foi igualmente introduzido na lei de execuções fiscais dentro do rol de possíveis garantias que podem ser oferecidas à Administração Pública e, recentemente, com a alteração do CPC (Lei nº 13.105/2015), houve o aperfeiçoamento e a consolidação deste instrumento de garantia, equiparando-o ao dinheiro para fins do incidente de substituição de penhora.

¹¹⁴ Cita-se, como exemplo, o Projeto de Lei nº 6814/2017 da Câmara dos Deputados que traz alterações importantes na disciplina das contratações públicas e aborda o Seguro Garantia em diversas passagens, por exemplo a dispensa dos requisitos para habilitação econômico-financeira por parte do licitante mediante apresentação do seguro garantia (art. 62, §6º). BRASIL. **Projeto de Lei nº 6814/2017**.

¹¹⁵ A esse respeito, são indicados os artigos elaborados por Gustavo de Medeiros Melo e Gladimir Adriani Poletto que tratam da modalidade de Seguro Garantia Judicial. MELO, Gustavo de Medeiros. Seguro Garantia Judicial – Aspectos Processuais e Materiais de uma figura ainda desconhecida. **Revista de Processo**. vol. 201, pp. 101-125, 2011. POLETTO, G. A. O Seguro-Garantia Judicial e o Código de Processo Civil de 2015: dá Concepção à Efetividade. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CARAMÊS, Guilherme Bonato (Org.). **Direito Empresarial e o Novo CPC**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, vol. 1, pp. 13-310, 2017.

¹¹⁶ Portaria PGFN nº 1.153, de 13 de agosto de 2009. Portaria PGBC nº 88273 de 29 de janeiro de 2016. BRASIL. **Projeto de Lei nº 6814/2017**.

¹¹⁷ CHEVALLIER, Jacques. **El Estado pós-moderno**. Traducción: Oswaldo Pérez. Bogotá:

sistematicidade do Direito dá lugar a uma proliferação anárquica de regras; a generalidade das normas cede espaço a um Direito cada vez mais especial e particular; a estabilidade do Direito perde para a necessidade de ajustamentos constantes, especialmente quando prevalece o caráter das regras jurídicas¹¹⁸.

Tais ajustamentos decorrem muitas vezes das diferentes obrigações que podem ser garantidas pela via do SG, ou seja, as apólices deste seguro podem ter como fonte obrigacional precedente a celebração de contratos públicos ou privados, processos administrativos, processos judiciais, inclusive execuções fiscais, parcelamentos administrativos de créditos fiscais, inscritos ou não em dívida ativa e regulamentos administrativos.

Para além da divisão em modalidades, a SUSEP optou por dividir o SG entre os ramos Segurado – Setor Público e Segurado – Setor Privado¹¹⁹ e disponibilizou um rol de planos padronizados (modalidades)¹²⁰ que contém a estruturação mínima dos produtos, mas também previu a possibilidade das sociedades seguradoras submeterem os chamados produtos próprios, por meio de planos não padronizados, respeitando-se sempre as normas vigentes para operar nos respectivos ramos e modalidades¹²¹.

Com efeito, a prestação de garantia para uma ampla variedade de obrigações contratuais, desde a execução de obras, fornecimento de produtos, prestação de serviços, adiantamentos de pagamento, garantias judiciais, dentre

Externado, pp. 173-186, 2011.

¹¹⁸ Em artigo publicado na Revista de Direito Público da Economia, foram comentados alguns dos artigos da recente alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que, no entendimento dos articulistas, reforçam o que Chevallier categorizou como direito pós-moderno. DA SILVA, Luiz Augusto. DESIDERIO, L. G.M. Uma guinada pós-moderna no Direito Público Brasileiro? Notas sobre a Lei nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 16, n. 63, pp. 183-202, 2018.

¹¹⁹ Nesse sentido, além do art. 3º da Circular SUSEP nº 477 de 30 de setembro de 2013, o Anexo à Circular SUSEP nº 455 de 02 de julho de 2012 dispõe sobre o Seguro Garantia como ramo que se subdivide em Segurado: “Setor Público” e “Segurado: Setor Privado” e integra o grupo de riscos financeiros. Disponível em: <http://www2.susep.gov.br/biblioteca/web/docOriginal.aspx?tipo=3&codigo=30333>. Acesso em 18 de junho de 2017. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

¹²⁰ Os Anexos I e II da Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013 trazem as condições padronizadas para determinadas modalidades de cada um dos ramos, “Segurado – Setor Público” e “Segurado – Setor Privado”. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

¹²¹ Conforme estabelecem os artigos 18 e 20, da BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

outras, é o traço distintivo entre as modalidades¹²² por meio das quais o SG é comercializado¹²³, preservando-se, contudo, as figuras do segurado, do tomador do seguro e da seguradora, como partes que necessariamente figuram nesta relação jurídica¹²⁴.

A principal diferença entre cada uma das modalidades padronizadas se refere ao objeto da cobertura securitária, ou seja, o risco assumido pela seguradora na hipótese de ocorrência do sinistro, além das condições especiais que se diferem de acordo com o conteúdo da obrigação assegurada.

A diferenciação de coberturas justifica a existência de cláusulas específicas, ao menos no que se refere à definição do objeto e às suas condições especiais, tal qual inserido nos anexos I e II da norma SUSEP¹²⁵, além de repercutir na fase de subscrição do risco e no eventual processo de regulação do sinistro¹²⁶.

Dito isso, importa adentrar na análise dos caracteres elementares do SG que definem a sua tipologia contratual.

2.2 O SEGURO GARANTIA: TIPOLOGIA CONTRATUAL

Partindo para a análise da sua tipologia contratual, pode-se afirmar que o SG representa espécie do gênero garantia¹²⁷ que é amplamente utilizada

¹²²Em sua obra, Buranello tratou de descrever as modalidades padronizadas então vigentes. Atualmente o quadro normativo evoluiu e outras modalidades possuem planos padronizados, embora os conceitos de fundo permaneçam preservados. Buranello, Renato Macedo. *Do Contrato de Seguro: O Seguro Garantia de Obrigações Contratuais*. São Paulo, Quartier Latin, 2006, p. 189-198.

¹²³ Conforme estabelecem os Anexos I e II, da BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

¹²⁴ BARROS LEÃES, Luiz Gastão Paes de. O seguro-garantia sob a modalidade de antecipação de pagamentos. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. vol. 17, pp. 185-195, 2002.

¹²⁵ Conforme nota de rodapé 136.

¹²⁶ Nesse sentido, Theodoro Junior aponta que a regulação do sinistro analisará, dentre outros, se o dano que atingiu o bem segurado realmente se deu na conformidade e termos da cobertura securitária. THEODORO JUNIOR, Humberto. O contrato de seguro e a regulação do sinistro. **Revista dos Tribunais**. vol. 94, n. 832, pp. 67-82, 2005.

¹²⁷ BARROS LEÃES, Luiz Gastão Paes de. O seguro-garantia sob a modalidade de antecipação

na contratação de obras públicas ou privadas^{128e129}, e que se faz presente em diferentes segmentos da economia¹³⁰, exercendo a relevante função de assegurar o cumprimento de obrigações celebradas entre entes públicos e privados ou apenas entre privados¹³¹.

A relação jurídica do Seguro Garantia é formada entre a seguradora, o tomador e o segurado¹³², e sua natureza é eminentemente civil¹³³ ou, como assevera Barros Leães, “a obrigação da companhia seguradora é uma obrigação de indenização”¹³⁴. O tomador é quem busca na seguradora a apólice para garantir o cumprimento das obrigações assumidas com o segurado, este o beneficiário da indenização securitária. A seguradora, por sua vez, após realizar a análise de critérios técnicos, voltados à capacidade do tomador cumprir as obrigações assumidas com o segurado¹³⁵, promove uma análise econômica e

de pagamentos. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. vol. 17, pp. 185-195, 2002.

¹²⁸ A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, define, no artigo 6º, VI, para os fins daquela norma, o Seguro Garantia como “o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos” e, por sua vez, o estabelece como uma das modalidades de garantia de que o contratado poderá optar (artigo 56). BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.

¹²⁹ BURANELLO reconhece a larga utilização do seguro garantia de obrigações contratuais para assegurar o cumprimento de obrigações de empresas de prestação de serviços, de construção, de fornecimento de produtos, dentre outras. BURANELLO, Renato Macedo. **Do Contrato de Seguro: O Seguro Garantia de Obrigações Contratuais**. São Paulo, Quartier Latin, 2006, p. 140.

¹³⁰ Não obstante a larga utilização como modalidade de garantia utilizada nas contratações estabelecidas com a Administração Pública, as quais abrangem variados setores da economia, o Seguro Garantia também é utilizado na contratação entre privados, tanto que o Anexo II da Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013 aprovou as Condições Padronizadas para as modalidades disponíveis a esse público.

¹³¹ Ao explicar a equivalência do Seguro Garantia com o Seguro Caução em Portugal, Luis Eduardo Meurer Azambuja trata da conceituação, sujeitos, base legal, dentre outros temas pertinentes a matéria AZAMBUJA, Luís Eduardo Meurer. **Seguro-Caução**. In: **Garantia das Obrigações**: publicação dos trabalhos do mestrado. Coordenação: Jorge Ferreira Sinde Monteiro. Almedina, 2007.

¹³² GALIZA, Francisco. Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas. **ENS-CPES, Estudos sobre Seguros**. n. 29, ISBN nº 978-85-7052-579-6. Rio de Janeiro, pp. 13-37, 2015.

¹³³ O artigo 757 e seguintes do Código Civil Brasileiro trata da disciplina legal do contrato de seguros. Além do Código Civil, a SUSEP regula especificamente o Seguro Garantia por meio da Circular nº 477/2013. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

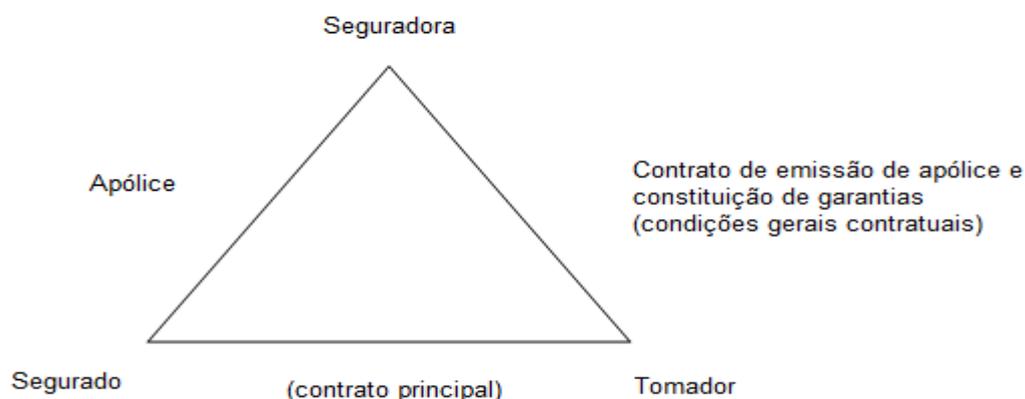
¹³⁴ BARROS LEÃES, Luiz Gastão Paes de. O seguro-garantia sob a modalidade de antecipação de pagamentos. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. vol. 17, pp. 185-195, 2002.

¹³⁵ FIUZA destaca as análises realizadas e a expertise das seguradoras que operam no ramo de seguro garantia. FIUZA, Eduardo P.S. **Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas**. In: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo (org.) **Marcos Regulatórios no**

financeira e define pela emissão da apólice de SG¹³⁶.

Formam-se, assim, relações jurídicas distintas e coexistentes, porém interdependentes e estruturalmente autônomas¹³⁷. Por essa razão, tem-se defendido que o Seguro Garantia é classificado como um “contrato coligado por coordenação associativa” eis que “congrega esforços com o contrato principal para que o objeto seja integralmente concluído”¹³⁸. A figura 1 ilustra as relações jurídicas que se formam mediante a contratação do Seguro Garantia:

Figura 1 – Relação jurídica do SG.



Fonte: Poletto¹³⁹.

A relação jurídica trilateral reproduzida na figura de Poletto permite identificar cada uma das relações jurídicas que se formam com a contratação de uma apólice de SG, a saber: (i) o contrato principal celebrado entre o contratado (tomador do seguro) e o contratante (segurado); (ii) a apólice de seguros celebrada entre a seguradora e o segurado que visa a garantir as obrigações assumidas pelo tomador no contrato principal e; (iii) o contrato para emissão de

Brasil: é tempo de rever regras? Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, p. 269-270.

¹³⁶ Nesse sentido, POLETTTO informa que os aspectos técnicos e morais são objeto de análise como condição para assunção dos riscos, para além dos aspectos financeiro e econômico. POLETTTO, Gladimir Adriani. **O Seguro Garantia:** em busca de sua natureza jurídica. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2003, p. 46.

¹³⁷ VOLLBRECHT, Thomas J. LEWIS, Jacqueline. Creation of the relationship. In: MOELMANN, Lawrence R.; HOROWITZ, Matthew M.; LYBECK, Kevin L. **The Law of the Performance Bonds**. 2nd. Edition Editors. Chicago, Illinois, Estados Unidos da América: American Bar Association (ABA) 2009, p. 5.

¹³⁸ AMARAL, Cassio Bruno; CASTRIOTO, Christiana; ALMEIDA, Fernanda. O seguro garantia e a extensão objetiva da cláusula compromissória. **Revista Opinião.Seg.** São Paulo, n. 12, pp. 44-56, 2016, p. 44-56.

¹³⁹ POLETTTO, Gladimir Adriani. **O Seguro Garantia:** em busca de sua natureza jurídica. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2003, p. 56.

apólices que é celebrado entre a seguradora e o tomador do seguro.

O SG contribui com o desenvolvimento econômico e social, promovendo a circulação de riquezas, funcionando como “meio de seguridade para o adimplemento das obrigações contraídas entre tomador e segurado”¹⁴⁰. Não obstante, se reconhece a preservação da autonomia de cada relação contratual, defendendo-se que há uma simples justaposição por meio da qual o segurador se obriga a indenizar o segurado das consequências patrimoniais do inadimplemento do tomador¹⁴¹.

Lado outro, importa destacar que o SG se distingue dos seguros tradicionais, uma vez que no SG o segurado não é quem contrata o seguro, o inadimplemento do prêmio não é causa para justificar a negativa de pagamento da indenização securitária¹⁴², além do fato de ser estruturado para que a “taxa de sinistralidade seja igual a zero”¹⁴³. Há também diferenças com a fiança, onde a obrigação do fiador é de caráter acessório ao passo que no seguro garantia a obrigação do segurador reveste cunho autônomo e completo, daí decorrendo uma série de consequências, dentre as quais não poder invocar exceções outras que não aquelas previstas no contrato de garantia^{144e145}. O SG também se difere

¹⁴⁰ TAVARES, Andre. Seguro Garantia: limites temporais e nexos funcional. **Revista Jurídica de Seguros**. CNseg n. 7, Rio de Janeiro, pp. 112-125, 2017.

¹⁴¹ BARROS LEÃES, Luiz Gastão Paes de. O seguro-garantia sob a modalidade de antecipação de pagamentos. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. vol. 17, pp. 185-195, 2002, p. 187.

¹⁴² Conforme art. 11, §1º da Circular SUSEP nº 477/2013. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

¹⁴³ Galiza expõe alguns dos traços distintivos do Seguro Garantia, dentre os quais, resumidamente destaca: (i) o SG envolve três partes, ao passo que os seguros tradicionais envolvem via de regra a figura do segurado e seguradora, apenas; (ii) o SG é estruturado para que a taxa de sinistralidade seja igual a zero, ao contrário dos seguros tradicionais que parte de critérios essencialmente atuariais e probabilísticos que indicam o percentual de sinistralidade de um determinado grupo no qual se insere o risco específico; (iii) o prêmio do SG deverá servir para cobrir as despesas administrativas e de investigação da seguradora (além das comissões e o lucro) que avaliará individualmente as condições técnicas, financeiras e econômicas do tomador em cumprir a determinada obrigação para a qual pretende haver a cobertura securitária, e; (iv) a seguradora poderá, em determinadas situações, exigir garantias colaterais do tomador para assumir determinados riscos, o que em regra não ocorre nos seguros tradicionais. GALIZA, Francisco. Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas. **ENS-CPES, Estudos sobre Seguros**. n. 29, ISBN nº 978-85-7052-579-6. Rio de Janeiro: 2015, p. 17.

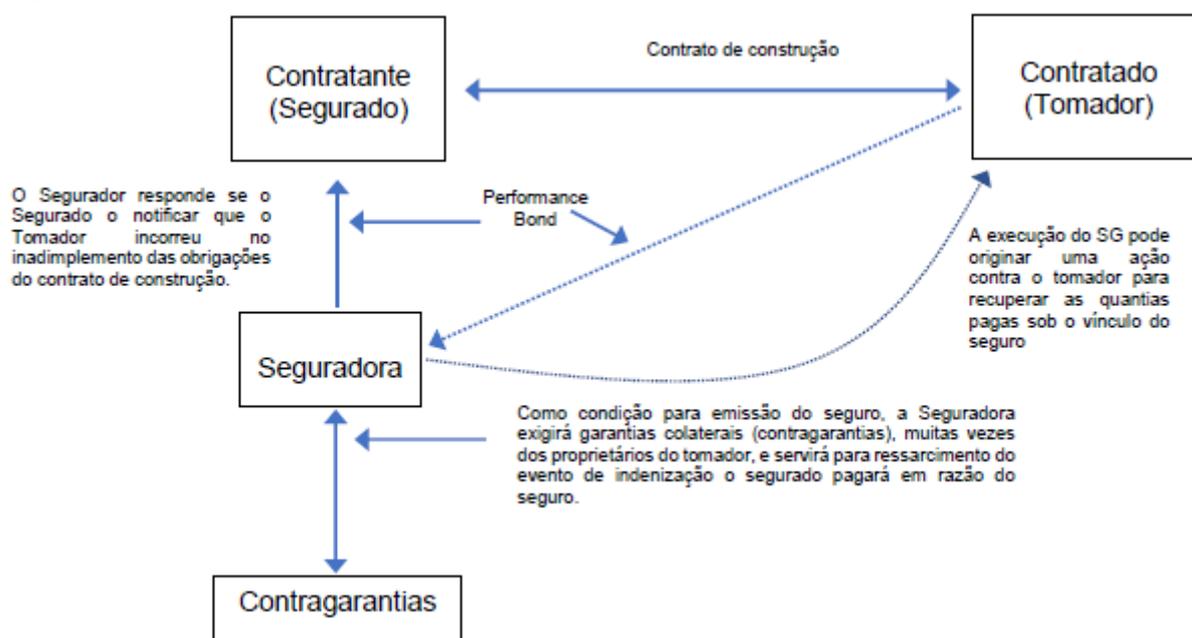
¹⁴⁴ BARROS LEÃES, Luiz Gastão Paes de. O seguro-garantia sob a modalidade de antecipação de pagamentos. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. vol. 17, pp. 185-195, 2002, p. 4-5.

¹⁴⁵ Em obra intitulada *Garantias de Cumprimento*, Pedro Romano Martinez e Pedro Fuzeta da Ponte categorizam o Seguro Garantia como tipo de Garantia Autônoma, reforçando as suas

da fiança bancária, pois nesta não se realiza uma análise do tomador baseada em critérios técnicos, apenas avaliam-se os dados econômicos e financeiros, os quais são determinantes para o aperfeiçoamento do negócio¹⁴⁶.

O fato é que com a emissão da apólice de SG, quando este é concebido para assegurar o cumprimento de obrigações assumidas em contratos públicos ou privados, forma-se um “sistema de incentivos recíprocos” por meio do qual “cada uma das partes interessadas dispõe de incentivos suficientes para dirigir sua ação no sentido de adimplir as obrigações avençadas”¹⁴⁷, tal como revela a Figura 2:

Figura 2 – Sistema de Incentivos Recíprocos



distinções com a fiança. MARTINEZ, Pedro Romano; DA PONTE, Pedro Fuzeta. **Garantias De Cumprimento**. 5. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2006, p. 129 e 130. Em sentido contrário à classificação do seguro-caução como garantia autônoma: JARDIM, Monica. **Garantia Autônoma**. Coimbra: Edições Almedina.

¹⁴⁶ Nesse sentido, Galiza expõe uma série de diferenças entre fiança bancária e seguro garantia, a principal delas a de que no seguro garantia é realizada uma análise do tomador baseada em critérios técnicos, econômicos e financeiros, ao passo que na fiança bancária apenas os aspectos econômicos e financeiros é que são determinantes. GALIZA, Francisco. Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas. **ENS-CPES, Estudos sobre Seguros**. n. 29, ISBN nº 978-85-7052-579-6. Rio de Janeiro: 2015, p. 18-19.

¹⁴⁷ Em obra monográfica apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Xavier trata do sistema de incentivos recíprocos formado com a emissão da apólice de seguro garantia de performance. XAVIER, Vítor Boaventura. **O seguro garantia de execução do contrato – performance bond: uma análise dos aspectos regulatórios e concorrenciais da sua exigência pela administração pública no Brasil**. Brasília, UnB, Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, 2017, p. 22.

Fonte: Jenkins & Wallace¹⁴⁸. Tradução livre e adaptação pelo autor.

Esse sistema de incentivos é capaz de correlacionar os interesses de todas as partes em jogo, bem como as motivações que estas possuem no sentido de dirigir suas ações para o adimplemento obrigacional, alertando-as acerca das repercussões decorrentes do eventual inadimplemento obrigacional, tal qual retrata a figura 2 acima reproduzida, no sentido de indicar a estruturação das relações jurídicas quando há a emissão de uma apólice de SG vinculada ao cumprimento de um contrato de construção, apontando os incentivos de cada parte para agir em busca do cumprimento da obrigação avençada¹⁴⁹.

Vale destacar, entretanto, que como existem diferentes modalidades de SG, cada qual contendo conteúdo e fonte obrigacional específicos, o esquema proposto demandaria ajustes pontuais para melhor adequação das relações jurídicas que não retratassem a emissão de uma apólice de SG envolvendo contratos de construção, mantendo-se inalterado, contudo, o conceito de reciprocidade de incentivos, o qual poderia não funcionar apenas em situações específicas em que a apólice de SG serve muito mais como uma garantia financeira do que garantia de cumprimento obrigacional¹⁵⁰.

A situação retratada na figura, aliás, é muito semelhante com a situação vivenciada nas hipóteses em que há a contratação de uma apólice de SG ECTO para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas em contratos que visam a construção de unidades habitacionais direcionadas para o PMCMV. Assegurar a execução de obras de construção de moradias no âmbito dos programas nacionais de habitação, especificamente no âmbito do PMCMV,

¹⁴⁸ JENKINS, Rober Q. C.; WALLACE, Andrew. **Construction bonds**: What every contractor and owner should know. Vancouver: Jenkins Marzban Logan LLP Lawyer, 1964, p. 6. Disponível em: <<http://www.jml.ca/wp-content/uploads/publications/ConstructionBondsWhatEveryContractor.pdf>>. Acesso em: 1 jan. de 2019. Tradução livre pelo autor.

¹⁴⁹ Nesse sentido, Fiuza aponta que ao emitir uma apólice de SG a seguradora terá incentivos suficiente para investigar o histórico de seu cliente, ou, em outras palavras: se este é dotado ou não de capacidade técnica, econômica e financeira para adimplir o contrato. FIUZA, Eduardo P.S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. *In*: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo (org.) **Marcos Regulatórios no Brasil**: é tempo de rever regras? Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, p. 269.

¹⁵⁰ É o caso do Seguro Garantia Judicial, posto que a Seguradora não intervirá no processo judicial, atuando apenas para garantir o adimplemento dos depósitos financeiros que sejam de responsabilidade do tomador no processo.

é o objeto principal desta modalidade especial, cujos contornos e particularidades serão objeto de exposição nas linhas que seguem.

2.3 O SEGURO GARANTIA DE TÉRMINO DE OBRAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Seguro Garantia de Término de Obras do Programa Minha Casa Minha Vida (SG ECTO) é uma modalidade que não integra o rol dos planos padronizados pela SUSEP, e, portanto, representa um produto próprio¹⁵¹ elaborado por sociedades seguradoras que objetivam a comercialização do respectivo produto e buscam na SUSEP¹⁵² a autorização para operar com esta modalidade especial^{153e154}.

O SG ECTO nasceu de uma necessidade bastante específica: a de garantir os contratos de financiamento celebrados entre a Caixa Econômica Federal (CEF)¹⁵⁵ e os construtores ou incorporadores interessados em obter recursos públicos no âmbito dos diferentes subprogramas de habitação, disponibilizados para fomentar a construção de moradias/empreendimentos

¹⁵¹ A expressão “produto próprio” consta da Circular SUSEP nº 477/2013 e é tratada como sinônimo de modalidade. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013.**

¹⁵² A exigência de aprovação das condições contratuais de eventual plano não padronizado (produto próprio) decorre do artigo 20 da Circular SUSEP nº 477/2013, cuja orientação segue o que estabelece o artigo 8º do Regulamento do Decreto-Lei nº 73 de 21 de novembro de 1966, aprovado pelo do Decreto nº 60.459, de 13 de março de 1967. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013.**

¹⁵³ Miragem nos informa acerca da necessidade de aprovação e submissão das condições contratuais ao órgão fiscalizador, fenômeno o qual intitula “publicização do contrato de seguro”, assim considerando: “O fenômeno da publicização do seguro não é dado por seu conteúdo, mas pelo fato da intervenção do Estado na regulação e fiscalização da atividade securitária por intermédio do exame das condições da apólice e preservação das obrigações inerentes a natureza do contrato, da relação dos seguradores entre si com os segurados, assim como para assegurar a higidez econômico-financeira do segurador”. MIRAGEM, Bruno. O direito dos seguros no sistema jurídico brasileiro: uma introdução. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, vol. 23, n. 96, pp. 157-196, 2014.

¹⁵⁴ Walter Polido, por sua vez, se posiciona contrariamente à intervenção do Estado na formulação das bases contratuais dos tipos de seguros, nesse sentido: “A intromissão desmedida em área não de competência originária do Estado, assim como na formulação das bases contratuais dos diversos tipos de seguros, não se coaduna com a pós-modernidade e tampouco permite o amadurecimento das Seguradoras, fator que prejudica substancialmente os consumidores de seguros do país, de modo geral. POLIDO, Walter A. **Contrato de seguro e a atividade seguradora no Brasil: direito do consumidor**. São Paulo: Roncarati, 2015, p. 32.

¹⁵⁵ A partir desse momento, tratado exclusivamente como CEF.

habitacionais.

O objeto de cobertura desta modalidade de seguro prevê que na ocorrência de um sinistro, sendo este caracterizado pelo inadimplemento das obrigações do construtor com a sua retirada do canteiro de obras, a seguradora garantirá a retomada e a conclusão das obras mediante a contratação de um novo construtor, chamado de construtor substituto¹⁵⁶.

Pode-se afirmar, assim, que o produto foi concebido para ser utilizado como garantia de conclusão das obras, e exigido como condição para obter os financiamentos que são concedidos pela CEF e destinadas ao fomento de ações inclusivas direcionadas ao atendimento dos programas nacionais de habitação.

Na modalidade do SG ECTO, a relação jurídica tripartite do Seguro Garantia tradicional se estabelece tendo a CEF como segurada da apólice, o construtor e/ou incorporador como tomador do seguro e a seguradora como responsável por assegurar, perante a CEF, o cumprimento das obrigações assumidas pelo construtor e/ou incorporador nos limites da apólice.

O mutuário / comprador da unidade habitacional não compõe a relação contratual do SG ECTO, ainda que possa ser indiretamente beneficiado pelo alcance da cobertura do seguro, eis que na ocorrência de um sinistro caberá a seguradora adotar as providências para contratar nova empresa a fim de assumir e concluir as obras, nos limites definidos pela apólice.

A estrutura, funcionalidade e sistematicidade do SG ECTO se diferem do Seguro Garantia Imobiliário, modalidade esta que é padronizada pela SUSEP e a qual tem por objeto assegurar a construção física da unidade imobiliária adquirida pelo mutuário, que neste tipo contratual representa o segurado da apólice¹⁵⁷.

No SG ECTO a CEF é o segurado cativo da apólice por ser o agente

¹⁵⁶ Para fins deste estudo, foi utilizado o produto cuja aprovação BRASIL. Superintendências de Seguros Privados. **Processo nº 15414.902037/2013-11**. Modalidade XI, Executante Construtor – Término de Obra – CEF. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-aocidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em: 2 jan. de 2018.

¹⁵⁷ O Seguro Garantia Imobiliário tem as suas condições padronizadas pela SUSEP, vide Modalidade V, Anexo II, da Circular SUSEP nº 477/2013. Além da cobertura oferecida ao mutuário, é também comercializada uma modalidade que prevê cobertura ao permutante do terreno, em operações que visam a permuta de terrenos em troca de unidades imobiliárias que serão entregues na conclusão das obras. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

executor responsável pela consecução das políticas públicas de habitação¹⁵⁸, atribuição que se intensificou a partir da extinção do Banco Nacional da Habitação¹⁵⁹ e que se encontra em harmonia com os objetivos definidos no próprio estatuto da CEF¹⁶⁰.

Além de conceder financiamentos lastreados em recursos próprios, a CEF exerce a relevante função de ser a gestora operacional dos recursos destinados à concessão de financiamentos e/ou arrendamentos que visam à produção de unidades habitacionais, provenientes de diferentes fundos públicos, dentre os quais o FGTS, o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)¹⁶¹.

Com efeito, o risco - cuja concretização subordina a obrigação do seguradora¹⁶² - é a inexecução da obra ao passo que o legítimo interesse¹⁶³ segurável no SG ECTO é a consecução do empreendimento habitacional financiado com recursos geridos pela CEF, os quais são destinados à implementação dos programas de governo, estes, por sua vez, orientados pela

¹⁵⁸ D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. *In*: COSTA, Juliana Camargos. *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 48.

¹⁵⁹ O BNH foi extinto no ano de 1986, conforme dispõe o BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986**.

¹⁶⁰ Conforme dispõe o art. 5º, XII, do Anexo ao Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013, dentre os objetivos da CEF, situam-se: atuar como agente financeiro dos programas nacionais de habitação e como principal órgão da política habitacional. BRASIL. **Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013**

¹⁶¹ A Caixa atualmente assume diferentes papéis, dentre eles o de gestor operacional dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, nos termos do art. 9º, da Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993; responsável pela operacionalização do PAR, além de gestora do FAR, nos termos dos art. 1º, § 1º e art. 2º, §8º, da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; agente operador do FNHIS, nos termos do art. 16, da BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**; gestora operacional dos recursos destinados à subvenção do PNHU e gestora operacional do PNHR (subprogramas do PMCMV), nos termos do art. 9 e 16 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; agente financeiro dos programas oficiais de habitação e principal órgão de execução da política habitacional do Governo Federal, estas duas últimas atribuições definidas como objetivos a serem alcançados pela Caixa, nos termos do seu Estatuto, conforme art. 5º, XII, do Anexo ao BRASIL. **Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013**.

¹⁶² Ao abordar o risco como elemento essencial ao contrato de seguro, Pedro Alvim o define como elemento fundamental, cuja estrutura técnico-jurídica deste tipo contratual dele depende. ALVIM, Pedro. **O Contrato de Seguro**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999, p.214.

¹⁶³ O art. 757 do Código Civil, assim estabelece: "Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados".

política nacional de habitação estabelecida com o propósito de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais.

Assim, a garantia¹⁶⁴(indenização) prevista na apólice de SG ECTO, via de regra, é prestada pela seguradora por meio da retomada da obra paralisada, valendo-se da contratação de um construtor substituto, sob a sua responsabilidade¹⁶⁵. Alternativamente, em hipótese excepcionalíssima, admitida apenas nos casos de total impossibilidade de continuidade das obras, é possível pagamento da indenização em espécie, e, neste caso, deverá respeitar os estritos limites do clausulado¹⁶⁶.

Dentro desse contexto, o SG ECTO nasce para contribuir com o alcance do propósito estabelecido no contrato principal firmado entre a CEF e a construtora e/ou incorporadora, esta que figura como tomadora de empréstimo vinculado à construção de empreendimento habitacional: formam-se, assim, redes contratuais a partir de diferentes contratos, estruturalmente individualizados, mas que são funcionalizados para atingir uma determinada

¹⁶⁴ A definição da garantia como obrigação de cobrir o risco no contrato de seguro é tema a ser analisado com especial cuidado diante de alguns pontos fundamentais (i) define os riscos cobertos; (ii) detalha as exclusões da cobertura; (iii) trata da fixação do limite máximo de indenização; (iv) determina ou faculta a participação do segurado no sinistro (franquia). A esse respeito, indica-se: ZANCHIM, Kleber Luiz; SOUZA, Pedro Guilherme Gonçalves. Seguro: Ato e Atividade. In: FERNANDES, Wanderley. (coord.) **Contratos Empresariais: contratos de organização da atividade econômica**. São Paulo: Saraiva, pp. 295-360, 2011.

¹⁶⁵ A possibilidade de a indenização ser prestada por meio da execução do objeto do contrato principal, de forma a dar continuidade ao empreendimento, não se trata propriamente de uma inovação nos clausulados das apólices de SG, pois é condição contratual consagrada em nosso ordenamento desde a concepção do produto e mantida ao longo das mutações normativas verificadas desde então. Nesse sentido, a revogada Circular SUSEP nº 232/2003 e a atual Circular SUSEP nº 477/2013 preveem expressamente que a indenização poderá ser prestada mediante a realização do objeto do contrato principal por meio de terceiros sob a responsabilidade da Seguradora ou, indenizando, mediante o pagamento em dinheiro, os prejuízos e/ou multas causados pela inadimplência do tomador, cobertos pela apólice (vide item 7, Anexo I, Circular SUSEP nº 232/2003 e item 8, Anexo I, Circular SUSEP nº 477/2013). A diferença é que no SGTO o pagamento será hipótese excepcional, admitida apenas na hipótese de impossibilidade de retomada das obras (conforme definição da apólice, Condições Especiais, item 2.II). BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 232, de 3 de junho de 2003**; BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

¹⁶⁶ Vide item 12.1, das Condições Especiais. Modalidade XIII, Executante Construtor – Término de Obra – CEF, p. 41 e seguintes que assim dispõe: “Deferido o sinistro, a Seguradora retomará a obra sinistrada por meio da contratação de um Construtor Substituto, sob responsabilidade da Seguradora ou, excepcionalmente, pela indenização em espécie, até o Limite Máximo de Garantia, se identificada pelo Segurado e Seguradora a total impossibilidade de continuidade das obras”. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

operação econômica¹⁶⁷.

A seguradora assume, nos limites da apólice, o dever de arcar com as consequências derivadas do inadimplemento das obrigações que cabem ao construtor/incorporador no contrato celebrado para a tomada de crédito à construção, assegurando, especificamente, a retomada e a conclusão das obras, atribuição esta que garantirá o atingimento da finalidade última da contratação estabelecida no contrato assegurado (construção do empreendimento).

Não há propriamente a transferência do risco para a seguradora, mas sim a mitigação das consequências de sua materialização¹⁶⁸, a partir da predeterminação de um conjunto delimitado de hipóteses em que o segurado deixará de suportar os prejuízos decorrentes do sinistro, sendo este caracterizado pelo inadimplemento das obrigações assumidas pelo construtor e/ou incorporador no contrato celebrado exclusivamente entre estes.

2.4 MULTIPLICIDADE DE RELAÇÕES JURÍDICAS E CARACTERIZAÇÃO DO SINISTRO

A construção de um empreendimento habitacional no âmbito dos programas nacionais de habitação dá origem a uma multiplicidade de relações jurídicas que são formadas a partir de diferentes contratos conexos, estes que interagem para a consecução da operação econômica, dentre as quais:

- (i) Financiamento para a produção de imóveis contratado entre o construtor e a CEF;
- (ii) Contratação de seguro para garantir a conclusão do empreendimento realizada pelo construtor com a seguradora;

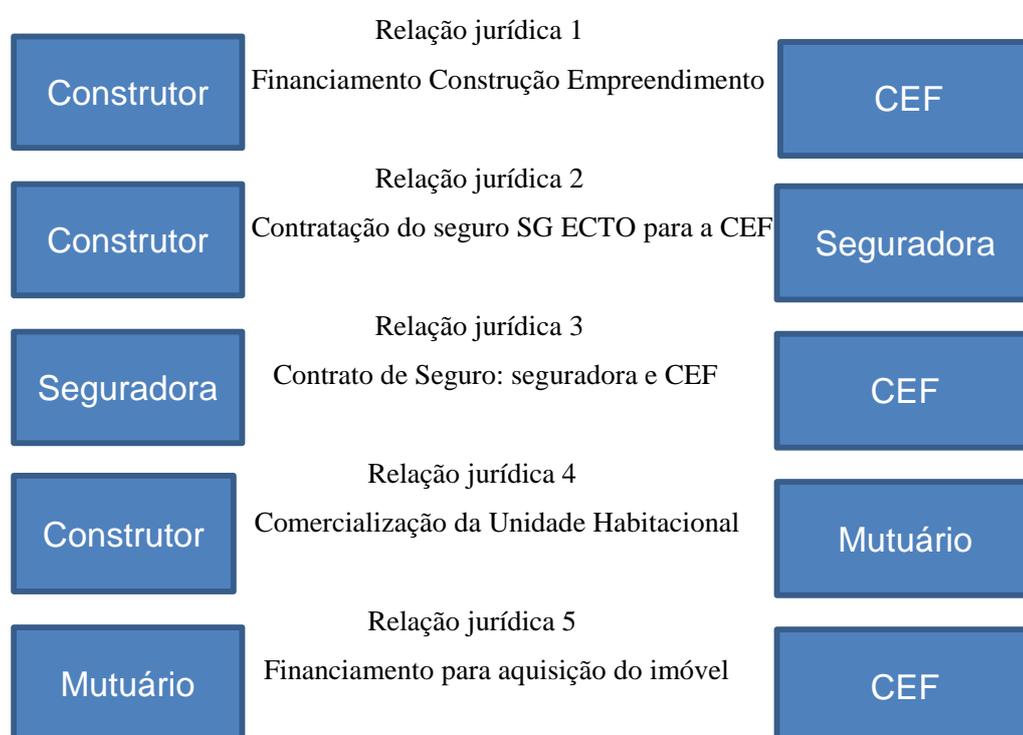
¹⁶⁷ LEONARDO, Rodrigo Xavier. **Redes contratuais no mercado habitacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 22.

¹⁶⁸ RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. **Direito de seguros: resseguro, seguro direto e distribuição de serviços**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 58.

- (iii) Emissão da apólice de SGTO representando a formalização do contrato de seguro entre a seguradora e a CEF;
- (iv) Comercialização das unidades habitacionais entre construtor e mutuário;
- (v) Financiamento para a aquisição das unidades habitacionais (imóvel) entre o mutuário e a CEF.

As relações pontuadas permitem ordenar um esquema ilustrativo e simplificado de visualização que poderia ser descrito conforme a Figura 3.

Figura 3 – Relações jurídicas derivadas da construção de um empreendimento habitacional



Fonte: Efig e Desiderio, 2018¹⁶⁹.

A relevância de reconhecer e identificar a multiplicidade de relações jurídicas derivadas da construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV se dá no momento em que há a concretização do risco nas apólices de SG ECTO, pois iniciam-se uma série de procedimentos que deverão ser adotados

¹⁶⁹ EFING, Antonio Carlos; DESIDERIO, L. G. M. A responsabilidade do segurador no seguro garantia de termino de obras. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, 2018, no prelo

para fazer com que o contrato de seguro atinja a finalidade econômica para o qual foi concebido no momento de sua contratação.

Nesse sentido, o acionamento da garantia representada pela apólice de SG ECTO pressupõe o inadimplemento das obrigações assumidas pelo construtor originário. Nesses casos, antes mesmo de ser verificada a suspensão completa das atividades executivas no canteiro, a CEF, na condição de segurado da apólice e tão logo identifique qualquer indício de que o tomador esteja inadimplindo as obrigações assumidas no contrato, deverá notificá-lo para que este as regularize, comunicando concomitantemente a seguradora sobre tal tratativa, o que caracterizará, para todos os efeitos, uma expectativa de sinistro¹⁷⁰.

Infrutífera a notificação, a CEF repetirá o ato em duas outras oportunidades, sequencialmente nos quinze dias sucessivos¹⁷¹, sem o qual o segurado avisará o sinistro para a seguradora¹⁷² que dará início a análise dos documentos envolvidos no processo, a fim de determinar a causa, consequência, prejuízos, direitos e deveres de cada parte envolvida no processo. Vencida essa etapa, a seguradora então emitirá um parecer técnico posicionando-se favorável ou contrariamente à indenização pretendida¹⁷³.

Com o reconhecimento do sinistro e a consequente concretização do risco da apólice, a indenização será prestada pela seguradora mediante a contratação de um construtor substituto que sob a responsabilidade da

¹⁷⁰ Conforme disciplina o item 11.1, 11.2 e 11.3 das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁷¹ Registra-se que nos casos em que há o abandono da obra as notificações sequenciais são dispensadas, cabendo ao segurado explicitar tal condição para a seguradora, conforme item 11.5 das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁷² Conforme disciplina o item 11.4 das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁷³ Conforme disciplina o item 11.6 das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

seguradora retomará a obra a fim de concluí-la e entregá-la ao segurado¹⁷⁴.

Dá-se início então a uma série de tratativas procedimentais que serão assumidas pela seguradora com o objetivo de viabilizar a retomada das obras, dentre as quais a fase de estudos técnicos relacionados às necessidades construtivas do empreendimento, além da busca de orçamentos que deverão ser apresentados por construtores interessados na execução das obras, estes que serão diretamente contratados pela seguradora, mas que também serão remunerados com recursos do segurado.

As apólices trazem um limite de importância segurada usualmente no percentual de 15% (quinze por cento) calculado a partir do custo total do empreendimento¹⁷⁵ e, reconhecida a ocorrência do sinistro, a seguradora direcionará parte da importância segurada para fazer frente às despesas suportadas com uma série de atividades necessárias a remobilização do canteiro e retomada das atividades construtivas.

A outra parte será destinada para indenizar o sobre custo que eventualmente o segurado venha a suportar em decorrência do sinistro¹⁷⁶, sendo este caracterizado pela “perda pecuniária comprovada, excedente aos valores originários previstos para a execução do objeto do contrato principal, causada pelo inadimplemento do tomador”¹⁷⁷.

Os valores que eventualmente excederem ao limite máximo da importância segurada serão de responsabilidade do segurado que se

¹⁷⁴ Conforme disciplina o item 12 e subitens das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁷⁵ Conforme disciplina o item 3 e subitens das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁷⁶ Conforme disciplina o item 4 e subitens das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁷⁷ As condições padronizadas pela SUSEP para o setor privado, Anexo II, Modalidade I, da Circular SUSEP nº 477/2013 traz a definição de sobrecusto como sendo “a perda pecuniária comprovada, excedente aos valores originários previstos para a execução do objeto do contrato principal, causada pelo inadimplemento do tomador, caracterizando sobrecusto, excluindo-se qualquer prejuízo decorrente de outro ramo de seguro, tais como responsabilidade civil, lucros cessantes”. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

compromete a disponibilizar o saldo do financiamento que não tenha sido liberado ao construtor, além de arcar com o sobre custo em relação à seguradora¹⁷⁸.

Alcançado êxito nas fases de orçamentação e de escolha do construtor substituto, de apropriação de valores da indenização e apuração do saldo de obra (a apólice prevê que eventuais aportes adicionais podem ser necessários por parte do segurado), da elaboração do cronograma físico financeiro que orientará a execução das atividades construtivas, abre-se uma nova etapa que é a formalização da retomada das obras, momento no qual serão celebrados ao menos dois novos instrumentos contratuais, a saber:

(i) Contrato de empreitada por preço global: instrumento a ser celebrado entre a seguradora e o construtor substituto, a fim de regular as obrigações decorrentes da retomada das obras, incluindo, mas não se limitando, definição do objeto específico de retomada, indicação dos anexos orientativos da construção (projeto executivo e memorial descritivo das unidades, etc.), remuneração a ser paga ao construtor substituto pela conclusão da obra, prazo previsto para a construção e entrega do empreendimento, oferecimento de novas garantias que serão prestadas, dentre outras condições. Neste instrumento o segurado intervirá prestando a sua anuência;

(ii) Termo de compromisso: instrumento a ser celebrado entre a seguradora e o segurado, por meio do qual se estabelecerão as condições para a retomada da obra e a origem dos recursos necessários à sua execução¹⁷⁹. Nesse instrumento não há a participação do tomador do seguro, tampouco do construtor originário ou substituto, resumindo-se, portanto, a participação do segurador e do segurado.

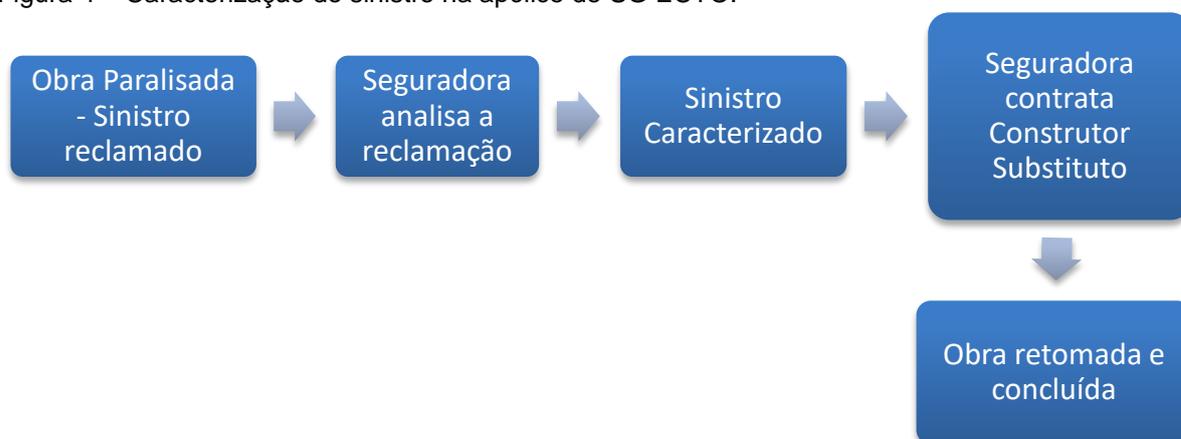
Nesse sentido, o iter procedimental simplificado do SG ECTO tal como descrito na apólice permite propor o seguinte esquema, conforme a Figura 4. A

¹⁷⁸ Conforme disciplina o item 12.12 das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁷⁹ Conforme disciplina o item 2 e subitens das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

seguradora, portanto, assume a obrigação jurídica de suportar os efeitos econômicos do inadimplemento das obrigações do construtor frente à CEF, prestando a garantia contratada que, via de regra¹⁸⁰, se dará a partir da retomada e do regular acompanhamento da obra até a conclusão do empreendimento habitacional, dentro dos limites contratados e de acordo com o funcionamento das cláusulas de cobertura, alcançando, dessa forma, a finalidade econômica perseguida pelas partes quando da celebração do negócio jurídico.

Figura 4 – Caracterização do sinistro na apólice de SG ECTO.



Fonte: Efing e Desiderio¹⁸¹.

2.5 O SG ECTO: DELIMITAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

Como demonstrado nas linhas antecedentes, entre os anos de 2009 (ano de criação do programa) e junho de 2018 foram contratadas, no âmbito do

¹⁸⁰ A expressão “via de regra” é utilizada considerando que na impossibilidade de retomada das obras a indenização será prestada por meio do pagamento em pecúnia, tratando-se de exceção à regra, tal qual estabelece o item 12.1 das Condições Especiais da Apólice. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-ao-cidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 jan. de 2019.

¹⁸¹ EFING, Antonio Carlos; DESIDERIO, L. G. M. A responsabilidade do segurador no seguro garantia de termino de obras. **Rvista de Direito Civil Contemporâneo**, 2018, no prelo

PMCMV¹⁸², a construção de 5,3 milhões de unidades habitacionais. Muitas dessas unidades habitacionais ainda não foram entregues aos beneficiários do programa, os quais permanecem na expectativa de concretizar o sonho de aquisição da casa própria por intermédio da política estabelecida pelo PMCMV.

Sob tal perspectiva é importante registrar que o relevante incremento na produção habitacional trouxe consigo o problema da paralisação de parcela substancial das obras¹⁸³¹⁸⁴ e, conseqüentemente, houve o aumento na judicialização da política pública, assim compreendido como o ingresso de demandas ajuizadas pelos beneficiários e/ou mutuários do programa atingidos pelos efeitos do atraso na entrega das unidades habitacionais, que buscam, não raro, acionar todas as partes envolvidas na operação econômica.

O problema da paralisação das obras traz consigo uma série de outras conseqüências gravosas que são de logo presumíveis:

(i) O atraso na entrega das unidades habitacionais e conseqüentemente no atendimento aos beneficiários do programa habitacional, parcela reconhecidamente menos favorecida da população, que continuam se obrigando ao pagamento de alugueres ou mesmo morando em áreas de risco,

¹⁸² Reporta-se aos dados trazidos no estudo elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios, datado de setembro de 2018. BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo técnico:** Programa Minha Casa Minha Vida. Set. de 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3695>>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

¹⁸³ Relatório de Gestão Exercício 2015, produzido pelo Ministério das Cidades e pela Secretária Nacional de Habitação, indica, na página 29, o número de 36 mil unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida com obras paralisadas. BRASIL, Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão Exercício 2015**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/auditoria/211-lei-de-acesso-a-informacao/relatorio-de-gestao/3686-relatorio-de-avaliacao-do-ppa>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

¹⁸⁴ Reportagem do jornal Bom dia Brasil, transmitido pela TV Globo, transmitida em maio de 2017, noticiou um número superior a 30 mil unidades habitacionais com obras paralisadas, cujo investimento já ultrapassou R\$ 1 Bilhão de reais. GLOBO. **Minha Casa, Minha Vida, tem mais de 30 mil obras paradas**. 9 mai de 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/videos/t/edicoes/v/minha-casa-minha-vida-tem-mais-de-30-mil-moradias-com-obras-paradas/5855679/>>. Acesso em: 18 dez. de 2017. Além disso, O Relatório de Gestão do exercício de 2015, informa obras paralisadas e em atraso. BRASIL. Ministério das cidades secretaria nacional de habitação. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília/DF, 2016. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/acessoainformacao/relatoriodegestao/2015/snh_2015.pdf>. Acesso em: 11 jun. de 2017. No mesmo sentido, notícia veiculada no site do Ministério das Cidades informando a retomada de obras paralisadas em 2016. BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa Minha Vida retoma 10 mil obras paralisadas**. 19 ago de 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/08/minha-casa-minha-vida-retoma-10-mil-obras-paralisadas>>. Acesso em: 25 jun. de 2017.

sem condições de ter acesso à moradia digna;

(ii) O abandono de construções que passam a ser depredadas, utilizadas para finalidades ilícitas, e acabam por ter o seu custo unitário de produção substancialmente agravado, quando da eventual retomada das obras;

(iii) Redução do volume de empregos diretos e indiretos que deixam de ser gerados;

(iv) Prejuízos à geração de renda e tributos, e;

(v) Prejuízos causados às instituições e fundos públicos responsáveis pelo financiamento das políticas habitacionais.

Oficialmente¹⁸⁵, dentre os principais motivos de paralisação das obras situam-se:

(i) A necessidade de adequação do valor do contrato e demais produtos às soluções técnicas apontadas pelo estudo de concepção;

(ii) Problemas com a empresa executora, dentre os quais a incapacidade operacional e o abandono da obra;

(iii) Problemas financeiros do proponente, especificamente a incapacidade para aportar contrapartida ou complementação no valor da unidade habitacional;

(iv) Problemas com licitações, órgãos de controle, comprovação de titularidade da área, licenças ambientais e litígios de concessão.

Diante desse contexto e, sob pena de ver esvaziado o seu conteúdo e desvirtuada a relevante função pela qual o instrumento de garantia foi concebido, torna-se importante individualizar as responsabilidades da seguradora relacionadas à apólice de SG ECTO, notadamente diante da complexidade verificada em razão da formação das redes contratuais para a consecução da operação econômica de contratação, construção e entrega das unidades habitacionais.

A coexistência de múltiplas relações contratuais estruturadas para o alcance de um fim econômico unitário é matéria que há muito vem sendo

¹⁸⁵ Relatório de Gestão Exercício 2015, produzido pelo Ministério das Cidades e Secretária Nacional de Habitação, indica na página os principais motivos de paralisação das obras. BRASIL, Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão Exercício 2015**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/auditoria/211-lei-de-acesso-a-informacao/relatorio-de-gestao/3686-relatorio-de-avaliacao-do-ppa>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

estudada e, segundo Marques, a conexão de contratos justifica-se pela especialização das atividades produtivas, sendo que a compreensão do fenômeno representa “o novo desafio da teoria dos contratos”¹⁸⁶.

Este paradigma contratual se caracteriza pela “complexidade e a plurilateralidade das operações econômicas” que justificam a necessidade de estruturar novos modelos negociais para comportar os diferentes vínculos que interagem em torno de uma determinada operação¹⁸⁷.

Segundo Konder¹⁸⁸, explicar o fenômeno da conexão contratual justificando que a interligação das relações decorre para a realização de uma mesma operação econômica trata-se de uma explicação “singela e demasiado genérica” diante da “presumível inexistência do contrato isolado do resto do mundo jurídico”.

Logo, o autor propõe identificar um vínculo que possua relevância “não apenas econômica, mas especificamente jurídica”, pelo que o autor defende a identificação de um “vínculo capaz de impor algum efeito jurídico peculiar aos contratos por ele interligados” que caracterizará a conexão contratual e definirá o enquadramento legal que será dado a estas relações, ou seja: o regime jurídico a ser aplicado desde a formação, estruturação, sistematização e interpretação do contrato¹⁸⁹.

A relevância do tema se intensifica quando a heterogeneidade dos contratos revela a existência de múltiplas partes, as quais assumem posições jurídicas distintas em relação aos diferentes vínculos contratuais que integram, situação recorrente nas operações contratadas no mercado habitacional¹⁹⁰ e que não destoam das contratações levadas à efeito no âmbito dos programas nacionais de habitação, cujos vínculos são formados a partir de perspectivas

¹⁸⁶ MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 7. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 109-112.

¹⁸⁷ MARINO, Francisco Paulo de Crescenzo. **Contratos coligados no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹⁸⁸ KONDER, Carlos Nelson. **Contratos conexos**: Grupo de contratos, redes contratuais e contratos coligados. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 95-96.

¹⁸⁹ KONDER, Carlos Nelson. **Contratos conexos**: Grupo de contratos, redes contratuais e contratos coligados. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 96.

¹⁹⁰ LEONARDO, Rodrigo Xavier. **Redes contratuais no mercado habitacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

próprias no que se refere à relevância jurídica e ao interesse supracontratual, cujos efeitos se diferem na hipótese de inadimplemento de um dos elos da teia contratual.

Dentro do paradigma das múltiplas relações formadas quando da contratação de um empreendimento habitacional no âmbito dos programas nacionais de habitação, pode-se identificar que o SG ECTO foi concebido e deve funcionar para assegurar que os recursos públicos aplicados no contrato de financiamento para a construção de moradias atinjam a sua finalidade econômica, qual seja: prover a consecução de novas moradias que servirão aos programas nacionais de habitação.

Há uma notável distinção entre as demais relações formadas, permitindo-se afirmar que o SG ECTO serve ao construtor como instrumento para implementação de sua atividade econômica¹⁹¹ e, para a CEF, o SG ECTO representa uma relação de garantia, instrumentalizada a partir de um contrato típico de seguros cujas disposições gerais são reguladas pelo Código Civil e as especificidades tratadas por meio das normas editadas pelo órgão regulador da atividade securitária SUSEP¹⁹².

Da mesma forma, o SG ECTO não pode receber idêntico enquadramento legal que é dado para a relação jurídica formada entre o construtor do empreendimento e o mutuário, instrumentalizada por intermédio do contrato de compra e venda da unidade habitacional, que se submetem, via de

¹⁹¹ Nesse sentido, ao analisar a relação formada pela contratação do Seguro Garantia, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná assim se posicionou: “[...]. Na hipótese vertente, tratar-se de um contrato bilateral celebrado entre a apelante/embarcante (tomador) e a apelada (seguradora), onde aquele não aparece como consumidor final, mas sim como consumidor intermediário, que objetivava implementar sua atividade econômica. No caso em comento não se pode classificar o contrato firmado entre as partes como sendo simplesmente de adesão, eis que o seguro-garantia foi realizado dentro dos limites daquilo que necessitava o embarcante e que também era conveniente à embarcada. Além do que, mesmo que se tratasse de contrato de adesão, a natureza deste documento, por si só, não bastaria para classificar a relação jurídica existente entre os litigantes como consumerista. Isso porque, nem todos os contratos de adesão são formalizados em avenças abarcadas pelo Código de Defesa do Consumidor. A aplicação do Código de Defesa do Consumidor ao caso em comento dependeria de outros elementos...”. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. 9ª C. Cível. **Acórdão nº1029560-4**. Curitiba. Relator: Domingos José Perfetto. DJ 27 jun. de 2013).

¹⁹² O Código Civil, a partir do art. 757, estabelece a regulação geral para o contrato de seguro e a SUSEP trata das especificidades na Circular SUSEP nº 477/2013. BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013**.

regra, a disciplina estabelecida no Código de Defesa do Consumidor¹⁹³.

Ao se admitir a equiparação dos vínculos estar-se-ia permitindo o substancial agravamento dos efeitos econômicos transferidos para a seguradora quando da subscrição e aceitação do risco delimitado pela emissão da apólice de SG ECTO, causando o irremediável desequilíbrio das bases contratuais em que se fundou a relação contratual, negando-se, por outro lado, a regular aplicação do contrato de seguro e das cláusulas de cobertura e limitação de responsabilidade validamente inseridas no instrumento, em ofensa direta ao princípio indenitário¹⁹⁴.

Não é demais reiterar que embora a interligação de vínculos encontre como ponto comum uma mesma operação econômica (construção de imóvel), o SG ECTO funciona com instrumento de garantia para a CEF; como insumo ao implemento da atividade empresarial desenvolvida pelo construtor (tomador do seguro), e, portanto, devem produzir efeito real de acordo com os limites estabelecidos em seu clausulado: prover a retomada e conclusão do empreendimento habitacional.

Há, na relação securitária, um contrato de garantia estruturado a partir de bases contratuais que devem ser preservadas o quanto possível¹⁹⁵. A subscrição e a assunção dos riscos pré-determinados pelo segurador justificam a sua atuação, representam a causa do contrato, consubstanciada na sua função

¹⁹³ Nos termos do art. 2º do Código de Defesa do Consumidor: "Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final". Nesse sentido: "Não há dúvidas de que a relação jurídica mantida entre as partes está sujeita ao regramento protetivo do CDC (Lei nº 8.078/90), uma vez que os promissários compradores e a construtora/incorporadora se encaixam, respectivamente, nos conceitos de consumidor e fornecedor disposto nos arts. 2º e 3º do referido normativo." BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 924555, 20140110846234APC**. Relator: Simone Lucindo. Revisor: Nídia Corrêa Lima. 1ª Turma Cível. Data de Julgamento: 24 fev. de 2016. Publicado no DJE: 10 mar. de 2016.

¹⁹⁴ A relação securitária, assim como qualquer outra relação contratual, é pautada em regras e princípios essenciais que visam preservar o próprio instituto. O interesse legítimo do segurado é um destes princípios, consubstanciado no art. 757 do Código Civil. O segurador, mediante pagamento de um prêmio, se obriga a garantir o interesse legítimo do segurado. Desse princípio, decorre a análise de outro, o princípio indenitário, elencado no art. 782 do Código Civil que prevê: "A indenização não pode ultrapassar o valor do interesse segurado no momento do sinistro, e, em hipótese alguma, o limite máximo da garantia fixado na apólice, salvo em caso de mora do segurador". Assim, admitir a responsabilização da seguradora por cobertura não contratada acabaria por violar e infringir o princípio indenitário.

¹⁹⁵ THEODORO JUNIOR, Humberto. O contrato de seguro e a regulação do sinistro. **Revista dos Tribunais**. vol. 94, n. 832, pp. 67-82, 2005.

econômico-social¹⁹⁶, fundamento da obrigação de indenizar os riscos cobertos pela apólice.

Para além da causa do contrato – que no SG ECTO é representada pelo legítimo interesse em ver retomada e concluída a obra eventualmente paralisada e inadimplida pelo construtor originário - há o dever de administração do fundo comum pelo segurador, de modo que o pagamento de indenizações que não fazem parte das hipóteses de cobertura, ou seja, que não são precificadas no momento da fixação do prêmio, podem torna-lo “irremediavelmente comprometido”¹⁹⁷.

Por outro lado, a obrigação de garantia assumida pelo segurador para fazer frente à eventual dano patrimonial que o segurado suporte em consequência do exercício do direito de terceiros de reclamarem contra si, representa o objeto típico de uma obrigação decorrente do contrato de seguro de responsabilidade civil¹⁹⁸, que é garantir as “perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro”¹⁹⁹.

As obrigações de garantia deste tipo securitário e do SG ECTO não se confundem: no SG ECTO o segurador prestará a indenização para atender a interesse próprio do segurado – que é o de ter concluído o empreendimento habitacional financiado com recursos públicos – enquanto que no seguro de responsabilidade civil o segurador prestará a indenização em decorrência da responsabilização civil do segurado, promovendo o ressarcimento das perdas e danos a que este vier a ser condenado a pagar para terceiro.

A função social e econômica desempenhada por cada tipo contratual de seguros são, portanto, absolutamente distintas, razão pela qual se deve proteger e respeitar os limites contratuais de cada modalidade, pois assim estar-

¹⁹⁶ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A causa do contrato. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 14, pp. 159-178, 2018.

¹⁹⁷ CARLINI, Angélica. Contratos de Seguro e Relações de Consumo: Mudanças, Reflexões e Perspectivas. *In*: BARBOSA, Antonio Carlos Teixeira. et al. (coord.). **Cadernos de Seguro: pesquisa**. Rio de Janeiro: Funenseg, pp. 101-124, 2006.

¹⁹⁸ MELLO, Sérgio Barroso de. A Responsabilidade Civil e o Seguro: Conceitos. *In*: BARBOSA, Antonio Carlos Teixeira. et al. (coord.). **Cadernos de Seguro: pesquisa**. Rio de Janeiro: Funenseg, pp. 129-141, 2006.

¹⁹⁹ Trata-se da modalidade de seguros denominada Seguro de Responsabilidade Civil, regulada pelo art. 787 do Código Civil, com a seguinte redação: “No seguro de responsabilidade civil, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro (...)”.

se-á assegurando a manutenção e a higidez do contrato de seguro, implementando a atividade securitária que é tão cara aos interesses da coletividade, reconhecida como “instrumento fundamental de desenvolvimento”²⁰⁰.

Com efeito, as consequências de uma criteriosa reflexão que permita identificar a autonomia estrutural e o nexu finalístico entre as múltiplas relações formadas, contribuirá para o correto enquadramento legal do contrato investigado, bem como para a solução dos problemas ocasionados com a eventual e indesejada paralisação das obras, cujo evento, nos termos da apólice de SG ECTO, possibilitará o acionamento da seguradora para que o instrumento de garantia realize a sua finalidade econômica que é a de assegurar a retomada e a conclusão do empreendimento.

2.6 O PROBLEMA DAS OBRAS PARALISADAS: A JUDICIALIZAÇÃO

Como apresentado no tópico antecedente, o problema da paralisação das obras revela-se multifacetário, policêntrico e complexo: os motivos são diversos, mas a gravidade dos efeitos geralmente é comum, pois se irradiam para um amplo espectro de partes envolvidas e não raro acabam por desaguar no Judiciário por meio de processos judiciais, individuais ou coletivos, propostos por beneficiários do programa, pelo Ministério Público ou entidades representativas de classes, nas quais se pretende a retomada e a conclusão das obras, além da reparação de uma série de prejuízos que via de regra acompanham e agravam o cenário de não completude dos empreendimentos habitacionais.

O fato é que os interesses em litígio nessas demandas, ao contrário do que se pode supor, nem sempre são conflitantes²⁰¹. Dentre os diferentes

DAHINTEN, Augusto Franke; DAHINTEN, Bernardo Franke. O princípio da função social e o contrato de seguro: algumas implicações práticas à luz da jurisprudência. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 9, pp. 141-158, 2016.

²⁰¹ É, por exemplo, o caso dos autos BRASIL. 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoinhas, Bahia. Proc. Nº 1365-80.2017.4.01.3314.

pedidos formulados nos processos a retomada e conclusão das obras via de regra está presente, ou seja, os autores – seja individualmente ou por representação – buscam obter em juízo tutela específica que lhes garanta a conclusão e a entrega da unidade habitacional a que tem direito.

Tal pretensão – individualmente considerada – não raro converge com os interesses do agente executor da política pública, do agente financeiro e do segurador envolvidos na consecução do empreendimento habitacional. Ou seja, ao fim e ao cabo há uma confluência de interesses entre as partes para que o atendimento do objetivo precípua da política pública – assim compreendido com a conclusão e entrega das unidades habitacionais aos beneficiários do programa.

Apesar de as partes revelarem interesses comuns sob uma das perspectivas consideradas, qual seja, a retomada, conclusão e entrega das obras, os litígios geralmente se arrastam indefinidamente sem solução, agravando as consequências do problema e impedindo que soluções de continuidade sejam alcançadas.

Seguindo esse fluxo, a política pública não se concretiza e, além disso, o Judiciário passa a receber um volume considerável de demandas, estas que passam então a ocupar as “filas” para julgamento cronológico dos casos (art. 12 do Código de Processo Civil e que, por vezes, serão definitivamente julgados sem que haja uma decisão efetiva.

Segue-se, assim, por uma lógica processual bipolar. Autor e réu se apresentam e são tratados como oponentes que litigam em demanda em que só um poderá sair vencedor. Ao menos é essa a tônica que tem se repetido em inúmeras demandas ajuizadas pelas diferentes regiões do Brasil. O resultado desse processo bipolarizado: sentenças pouco efetivas que em algumas situações acabam por dar tratamento idêntico aos réus, condenando-os solidariamente a obrigações absolutamente estranhas à sua participação na política pública.

É o caso da sentença proferida nos autos da ação sob o nº 12860-37.2015.4.01.3300, que tramitou perante a 13ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Salvador, Bahia. Nesta demanda a parte acionou o construtor

responsável pelas obras de construção do empreendimento habitacional, o agente executor da política pública e agente financeiro, além dos seguradores que participaram da operação para garantir, na hipótese de sinistro e nos limites da apólice, a retomada e a conclusão do empreendimento.

Os pedidos formulados pela parte autora veicularam diferentes pretensões: a) ressarcimento de IPTU e contas de luz vencidas, após a assinatura da promessa de compra e venda da unidade habitacional; b) percepção de lucros cessantes sobre o negócio jurídico; c) congelamento do saldo devedor do financiamento; d) mudança de índice de reajuste previsto em contrato; e) pagamento de juros de mora contratuais; f) restituição da comissão de corretagem e de seguro de vida; g) ressarcimento dos alugueres suportados pela parte autora durante o período de atraso na entrega do empreendimento, incidentes até a data de efetiva entrega da unidade habitacional ou da rescisão do contrato; h) danos morais; i) multa contratual de 2% incidentes sobre os valores repassados para a construtora; j) devolução dos honorários contratuais gastos para ajuizamento da demanda; k) retomada e conclusão das obras.

O processo foi instaurado e se desenvolveu como tantos outros que têm como objeto a discussão relacionada à paralisação das obras e atraso na entrega das unidades habitacionais: pedidos formulados sem que tenha sido feita a individualização da participação dos réus na consecução da entrega do empreendimento habitacional, optando-se por indicar a responsabilidade solidária destes como critério definidor da relação jurídica e fundamento por meio do qual se buscou a condenação das partes.

O fato é que no exemplo apontado a estratégia da parte autora funcionou, pois ao final do processo sobreveio uma sentença que, a despeito de ter afastado parcela ínfima dos pedidos formulados pela parte autora, condenou solidariamente os réus ao pagamento de alugueres para a parte autora, multa contratual e restituição de valores pagos ao construtor na celebração do compromisso de compra e venda das unidades habitacionais²⁰².

A sentença não se preocupou em avaliar o fato de que os pagamentos

²⁰²BRASIL. **Ação nº 12860-37.2015.4.01.3300**. 13ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Salvador, Bahia.

realizados pelos beneficiários foram diretamente feitos para o construtor, sem qualquer participação ou anuência da CEF ou do segurador, não buscou investigar os motivos pelos quais a obra foi paralisada, tampouco estruturar um caminho por meio do qual as partes poderiam compor uma solução harmônica que pudesse resolver a reparar as consequências do inadimplemento da obrigação de entrega das unidades habitacionais.

Ao contrário: optou-se por uma condenação solidária dos réus e não por uma solução solidarizada que exigiria a condução do processo a partir da compreensão e delimitação das responsabilidades das partes envolvidas e, conseqüentemente, da assunção ou atribuição de compromissos que efetivamente pudessem ser cumpridos, tornando efetiva a prestação da tutela jurisdicional e não simplesmente agravando um problema que já se revela por demais gravoso para as partes.

Não se está necessariamente a criticar o resultado encontrado para um ou outro processo específico, pois ainda que se reconhecesse as diferenças de responsabilidade e participação que cada parte assume à frente da política pública, o que certamente levaria a extinção do processo sem resolução de mérito em relação a alguns dos réus²⁰³, a sentença não seria efetiva no que diz respeito à obrigação de conclusão e entrega da obra, pois a técnica de condução processual persistiria bipolarizada, ao passo que se está a lidar com problemas que contam com origens policêntricas e que buscam compor interesses e questões absolutamente complexos, que não mais se afeiçoam a uma condução ordinária do rito processual.

É necessária, aqui, uma visão estrutural do processo²⁰⁴ para considerar não apenas as partes que compõem formalmente esta relação

²⁰³ Afirma-se que tal situação levaria a extinção do processo sem resolução do mérito, pois, por exemplo, não há legitimidade passiva do segurador em responder perante o mutuário pelos danos pretendidos em razão do atraso na conclusão das obras. A apólice de seguros emitida para dar cobertura a retomada e conclusão de empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida traz como “segurado” a Caixa Econômica Federal e não prevê cobertura para reparação civil de danos. No sentido de reconhecer a ilegitimidade passiva do segurador é a decisão proferida nos autos BRASIL. **Autos nº 0104075-42.2014.4.02.5001**. 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Espírito Santo.

²⁰⁴ ARENHART, Sergio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado: RPC**. vol. 1, n. 2, pp. 211-229, 2015.

processual específica, mas também os impactos da demanda no âmbito da política pública na qual ela se insere. Sob tal perspectiva, às comumente denominadas medidas estruturais, decisões estruturais ou decisões estruturantes tratam de uma nova tipologia processual concebida para dirimir conflitos de interesse público que envolvem questões de alta complexidade^{205e206}.

A ideia geral e simplificada é a de que as medidas estruturantes ostentam maior capacidade para lidar com conflitos que envolvem o dimensionamento de questões complexas e de interesse público, os quais apresentam uma litigiosidade multipolar e exigem a adoção de uma lógica processual dialógica. Em tais situações, a solução das questões deve se desenvolver a partir da definição de medidas concretas para a efetivação da tutela jurisdicional, seja consensualmente pelas próprias partes ou por meio de decisões estruturais, definindo-se quando, como e qual parte deve se responsabilizar por determinada medida a ser adotada²⁰⁷.

Busca-se um ideal pragmático, uma vez que “não há grandes preocupações com a definição analítica ou a categorização sistemática desse tipo de decisão” e, ao final e ao cabo, mira-se implantar uma reforma estrutural e assim concretizar um direito fundamental, tornar efetiva determinada política pública ou resolver litígios que colocam em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos dignos de tutela e, portanto, que se caracterizam como litígios

²⁰⁵ COTA, Samuel Paiva e NUNES, Leonardo Silva. Medidas Estruturais no Ordenamento Jurídico Brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de informação legislativa**, vol. 55, pp. 243-255, 2018.

²⁰⁶ Ferraro expõe que origem do instituto se deu nos Estados Unidos, entre as décadas de 1950 e 1960, por meio das denominadas “structural injunctions” quando a Suprema Corte norte-americana foi instada a analisar um caso objetivando o fim da segregação racial no sistema educacional público e o julgamento determinou a adoção de uma série de diretrizes que deveriam ser implementadas para assegurar o cumprimento da decisão. FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, 2015 (224 páginas). p. 99-100.

²⁰⁷ ARENHART defende a tipologia das decisões estruturantes, pois um “procedimento que se destine à discussão de políticas públicas exige, como é óbvio, amplitude muito maior do que a lógica bipolar dos processos comumente utilizados no Brasil. Exige a possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial, de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob suas várias perspectivas” ARENHART, Sergio Cruz. **Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do carvão**. **Revista de Processo Comparado: RPC**. vol. 1, n. 2, pp. 211-229, 2015.

complexos²⁰⁸.

Dentro desse ideário, compreende-se que as medidas estruturais se amoldam aos litígios que envolvem discussão acerca da suspensão ou paralisação da execução de obras de empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do PMCMV, eis que inegavelmente há múltiplos interesses em jogo a serem considerados para a solução de um litígio, sobretudo a concretização da política pública²⁰⁹.

Diante desse quadro alargado de interesses postos em juízo, pode-se, afirmar que definitivamente não há apenas “autor” x “réu” figurando em tais demandas, mas sim um conjunto de atores envolvidos na concretização da política pública e, a depender da solução alcançada no processo, a própria política pública poderá ser impactada pelos comandos decisórios produzidos a partir de uma lógica processual dual, sem que o compromisso com a efetividade da sentença seja colocado em primeiro plano, cujas consequências podem ser imprevisíveis²¹⁰.

Não é difícil imaginar que tais sentenças (aquelas que partem da premissa de responsabilização solidária das partes, numa lógica processual bipolar), além de ser de difícil efetivação²¹¹ representam um prejuízo substancial à política pública habitacional como um todo, pois os recursos que deveriam servir a outros empreendimentos passarão a fazer frente ao pagamento de

²⁰⁸ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil procedure review**. vol. 8, pp. 46-64, 2017.

²⁰⁹ Nesse sentido, GONÇALVES e DESIDERIO apontam diferentes interesses em torno de tais litígios, essencialmente a partir das figuras que interagem nas relações, a saber: (i) os mutuários, interessados na entrega da obra e/ou beneficiários do programa que individualmente ou por representação buscam a concretização do seu direito fundamental à moradia; (ii) a CEF, interessada não só na conclusão da obra, mas na articulação da política pública de modo mais amplo; (iii) os construtores, que participaram da obra, seja aquele que iniciou as atividades ou o seu substituto, que por vezes se vê responsabilizado por atrasos ocorridos durante etapa da qual não atuava; (iv) a seguradora, que buscará efetivar a garantia mediante a retomada e conclusão da obra; (v) os órgãos ambientais em razão dos possíveis impactos ao meio ambiente e/ou questões urbanísticas; entre outros. GONÇALVES, Oksandro; DESIDERIO, L.G.M. O Programa Minha Casa Minha Vida e o Problema das Obras Paralisadas: para além de um processo bipolar. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Ano 4, n. 6, pp. 781-808, 2018.

²¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Editora Saraiva: 2006, p. 33.

²¹¹ Por exemplo, pode-se estar diante de um embargo ambiental de natureza incontornável que impossibilite a retomada das obras e a sua conclusão. Neste caso, eventual decisão que determine a retomada da construção representará uma obrigação impossível de ser cumprida, cujos efeitos serão suportados por toda a coletividade.

pretensões individuais, por vezes estranhas ao propósito da própria política e dos recursos que a implementam, pois não se investigou os motivos da paralisação, tampouco se buscou dar o tratamento adequado para a disfunção eventualmente verificada, delimitando-se individualmente as atribuições e obrigações de cada uma das partes.

Deve-se, ao revés, avaliar previamente os efeitos das ações que serão determinadas em juízo (liminares, decisões de mérito, entre outras), a fim de se optar por aquelas que “produzam resultados mais consentâneos com o escopo da máxima efetivação dos direitos fundamentais”²¹².

Sob a perspectiva do SG ECTO, uma possível externalidade (negativa²¹³) significativa²¹⁴ de decisões que deixem de avaliar individualmente a responsabilidade das partes é a possível diminuição e até mesmo a completa ausência de seguradores interessados em assegurar a retomada e conclusão de empreendimentos, eis que os limites da cobertura securitária serão indevidamente alargados de modo que os seguradores tornar-se-ão responsáveis pelo pagamento de toda a sorte de danos, ao passo que tais apólices efetivamente não trazem cobertura para os riscos de “responsabilidade civil” típicos de outros ramos e modalidades securitárias.

Revela-se adequado, portanto, o recurso às medidas estruturais, haja vista que estas permitem estabelecer um calendário viável diretamente com os responsáveis pela retomada das obras, que contenha a divisão “em etapas” do processo: primeiro resolve-se a retomada e todos os entraves que obstam a conclusão das obras, depois se define recomposição de danos.

Além disso, outorga-se tratamento adequado aos casos em que não é possível retomar e concluir o empreendimento, reúnem-se demandas

²¹² RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CAMPOS, Diego Caetano da Silva. Análise Econômica do Direito e a concretização dos Direitos Fundamentais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, vol. 11, n. 11, pp. 304-329, 2012.

²¹³ No contexto em questão, entende-se por externalidade negativa, o aumento dos custos de transação, ou seja, os efeitos colaterais que serão impostos à coletividade e à terceiros que não compuseram a relação jurídica analisada, mas que deixarão de ter ao seu acesso a possibilidade de contratar o produto (na hipótese de ser descontinuada a sua comercialização), ou mesmo suportem o agravamento das taxas de contratação (quando mantida a comercialização, mas incorporados aos custos do produto, os riscos jurídicos). Nesse sentido MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, pp. 665-675, 2015.

²¹⁴ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira e GALESKI JUNIOR, Irineu. **Teoria geral dos contratos: contratos empresariais e análise econômica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 226-229.

relacionadas a um mesmo empreendimento (juízos diferentes, risco de decisões conflitantes) e até mesmo aborda-se de que maneira o Judiciário poderia intervir nas falhas da política atual que permitiram a paralisação das obras (questão dos orçamentos deficitários, falhas de projeto, licenças ambientais e sanitárias não avaliadas)²¹⁵.

Um exemplo ilustrativo é a providência adotada em audiência realizada na reclamação pré-processual em trâmite perante a Justiça Federal do Rio Grande do Norte, processo nº 0808742-92.2018.4.05.8400, na qual foi buscada a medição das partes. Na oportunidade da audiência realizada em agosto de 2018, foi estabelecido um calendário para conclusão e entrega das unidades habitacionais.

Parte das obrigações foram assumidas pelo construtor, no sentido de adequar as pendências apontadas em vistoria, parte das obrigações foram assumidas pelo Corpo de Bombeiros, no sentido de agilizar as análises necessárias e expedir o AVCB, parte das providências foi assumida pela Seguradora, responsabilizando-se pela entrega das unidades residenciais e parte das providências ficou a cargo da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal, além do envolvimento do representante da Receita Federal que prestou esclarecimentos necessários para a regularização das questões correlatas a regularidade fiscal.

Compreende-se, pois, que a solução das demandas envolvendo a retomada e a conclusão de obras paralisadas no âmbito do PMCMV será otimizada ao se adotar uma lógica processual dialógica, ou seja, que prestigie o diálogo e a participação efetivas das diferentes partes que compõem o litígio, de modo que estas, em conjunto com o juiz, possam decidir a melhor forma de viabilizar a resolução do conflito, focando na concretização do direito fundamental à moradia e a consecução dos objetivos fixados pela política pública habitacional sob enfoque.

²¹⁵ BRASIL. **Ação nº 0808742-92.2018.4.05.8400**. Reclamação pré-processual. Justiça Federal do Rio Grande do Norte.

2.7 CONCLUSÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

Concluída a segunda etapa deste trabalho, podemos apontar algumas conclusões parciais acerca do Seguro Garantia e de sua especial modalidade que é o Seguro Garantia de Término de Obras do Programa Minha Casa Minha Vida, vamos a elas:

(i) O SG como atividade regulada tem suas origens a partir do Século XIX, iniciando-se na Inglaterra, estendendo-se aos Estados Unidos no final daquele mesmo Século, local onde mais se desenvolveu, chegando ao Brasil nos idos da década de 1960 com o objetivo de implementar um sistema de garantias nos moldes americanos, considerando que o país começou a licitar grandes obras;

(ii) Há um amplo conjunto normativo constituído por leis e normas infralegais que regulam o instituto SG, sendo que atualmente a Circular SUSEP nº 477/2013 é quem o define como “o seguro que objetiva garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador perante o segurado (...)”;

(iii) O SG representa espécie do gênero garantia, não se confunde com a fiança, tampouco com a fiança bancária, e encerra uma relação jurídica de característica trilateral, envolvendo tomador, segurado e seguradora, cada qual assumindo uma posição específica, os quais participam, na mais das vezes, de um sistema de incentivos recíprocos, por meio do qual cada umas das partes dirigirá suas ações para o adimplemento da operação econômica estabelecida no contrato principal;

(iv) O SG se apresenta em diferentes modalidades (planos padronizados ou não padronizados), cujo conteúdo e fonte obrigacional subjacente será o traço distintivo entre estas;

(v) O SG ECTO é uma das modalidades de SG. Trata-se de um plano não padronizado, concebido com um propósito específico de assegurar o adimplemento das obrigações assumidas pelo construtor de unidades habitacionais servientes aos programas de habitação nacional, quando este contrata financiamento lastreado em recursos geridos pela CEF;

(vi) O legítimo interesse segurável é a consecução do empreendimento habitacional destinado à implementação dos programas de governo e a garantia (indenização) prevista na apólice de SG ECTO é prestada (via de regra) por meio da retomada da obra paralisada, valendo-se a seguradora da contratação de um construtor substituto, sob a sua responsabilidade;

(vii) O relevante incremento no número de unidades habitacionais contratadas nos últimos anos trouxe consigo o problema da paralisação das obras e conseqüentemente a judicialização da política pública, compreendido como o ajuizamento de demandas por parte dos beneficiários da política pública indistintamente contra os construtores, agente promotor e executor da política pública, instituições financeiras e seguradores que participaram da operação;

(viii) Contratação de um empreendimento habitacional no âmbito do PMCMV dá origem à uma série de relações jurídicas coligadas, porém autonomamente reguladas, e das quais decorrem direitos e obrigações que devem ser adequadamente delimitados, sob pena de esvaziar o conteúdo das apólices de SG ECTO, desvirtuando o atingimento da sua finalidade econômica;

(ix) Embora a interligação de vínculos contratuais encontre como ponto comum uma mesma operação econômica (construção de imóvel), o SG ECTO funciona com instrumento de garantia para a CEF, contratado como insumo ao implemento da atividade empresarial desenvolvida pelo construtor (tomador do seguro), e que, portanto, deve produzir efeito real de acordo com os limites estabelecidos em seu clausulado: prover a retomada e conclusão do empreendimento habitacional;

(X) Sendo necessária intervenção do Poder Judiciário nas demandas envolvendo a paralisação de obras do PMCMV, que esta se realize a partir da adoção de medidas estruturais que incentivem as partes a buscar a resolução efetiva da questão posta em juízo, cada qual assumindo a sua responsabilidade, de modo que os objetivos inerentes à construção e entrega das habitacionais no âmbito dos programas nacionais de habitação sejam efetiva e legitimamente alcançados, em especial a concretização do direito fundamental à moradia e a consecução da política pública habitacional.

CAPÍTULO 3 – O S G E C T O C O M O I N S T R U M E N T O D E P R O M O Ç Ã O D O D E S E N V O L V I M E N T O²¹⁶

No terceiro e último capítulo o direito fundamental à moradia será tratado, apresentando o contexto histórico por meio do qual este direito assumiu autonomia e tornou-se letra expressa na CRFB, de modo a exigir um conjunto de ações por parte do Estado a fim de promover o acesso à moradia digna.

Na sequência, faz-se relevante diferenciar o direito à moradia do direito à propriedade, principalmente pelo fato de que as principais ações das políticas habitacionais voltadas ao enfrentamento do déficit quantitativo de moradias têm como foco preponderante o acesso à casa própria.

Por tal razão, será feita uma crítica ao modo de condução da política pública do PMCMV, no sentido de que esta deve focar, para além de outros meios de acesso à moradia digna, no desenvolvimento das capacidades de seu público alvo, não apenas a entrega de um produto massificado chamado unidade habitacional.

Na sequência, o conteúdo do termo desenvolvimento, tal como previsto na CRFB, será abordado, analisando-se as dimensões econômica e social deste termo, seguindo-se com o estabelecimento de uma correlação entre o acesso à moradia digna como meio e fim do desenvolvimento.

Ao final, o S G E C T O será apresentado como instrumento de implementação da política pública instituída a partir do PMCMV, cuja efetivação contribuirá para a redução do déficit habitacional quantitativo e para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Brasil, mediante a efetivação do acesso ao direito à moradia.

²¹⁶ Parte da exposição feita nos tópicos seguintes deste segundo capítulo foi objeto de artigo submetido em coautoria com o Prof. Dr. Oksandro Gonçalves para publicação ao longo dos estudos e pesquisas realizadas durante as disciplinas do mestrado. O artigo em questão foi apresentado recentemente no IMODEV (Academic Days on Open Government and Digital Issues), Paris, 2018. Após a apresentação realizada em novembro de 2018, o artigo será publicado nos anais do evento, com o título “Minha Casa Minha Vida Program, prioritization of well being aspect and the agency aspect: expansion of capabilities via access to adequate housing”.

3.1 DO DIREITO FUNDAMENTAL A MORADIA

Antes de entrar no tema específico do direito fundamental à moradia, vale resgatar uma breve explanação sobre a classificação dos direitos fundamentais, os quais são classificados pela doutrina em gerações/dimensões²¹⁷.

A primeira geração dos direitos fundamentais está relacionada aos direitos de liberdades. Esta geração tem como base as liberdades públicas e os direitos civis e políticos. O marco histórico é a Revolução Francesa (Séc. XVIII). Os direitos desta geração trazem um “não fazer” do Estado (absenteísmo estatal - *status* negativo), uma vez que o Estado deve se afastar das relações entre particulares. O Estado é um garantidor da liberdade dos cidadãos, não interferindo em sua vida privada.

Como os direitos de primeira geração afastaram a intervenção do Estado, surgiu a necessidade de outros direitos para equilibrar as relações sociais. Neste contexto, surgem os direitos de segunda geração, com foco social e fundados na “igualdade”. Como exemplos de constituições que foram pioneiras na adoção dos direitos sociais, pode-se citar a Constituição do México (1917) e a Constituição Alemã de Weimar (1919). Os direitos são determinados por um “fazer” do Estado (*status* positivo), visando o equilíbrio social e econômico.

Já os direitos fundamentais de terceira geração estão relacionados à fraternidade, ou seja, direitos de solidariedade. O objetivo destes direitos é garantir que as relações sejam pautadas pelo humanismo e universalidade na busca pela concretização da proteção dos bens transindividuais. São exemplos de direitos de terceira geração: direito ao desenvolvimento; direito ao meio ambiente; direito de comunicação; direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade; e direito a paz entre as nações.

Para Paulo Bonavides, os direitos de quarta geração garantem a concretização da sociedade aberta. Trata-se de uma dimensão máxima

²¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. Malheiros Editores, 2012, p. 580 a 597.

universalidade²¹⁸. São exemplos de direitos de quarta geração: direito à democracia, direito à informação e direito ao pluralismo. Afirma ainda a existência de direitos de quinta dimensão, representado pelo direito a paz. Segundo o autor, a paz é um axioma da democracia participativa e é necessária para a manutenção dos outros direitos. "É um supremo direito da humanidade"²¹⁹.

O direito fundamental à moradia que aqui será tratado representa, nesta classificação, um direito categorizado como de segunda geração/dimensão. A sua primeira aparição em um texto constitucional, entre os direitos fundamentais, se deu com a Constituição Alemã de Weimar de 1919 que foi inovadora ao disciplinar uma moradia "saudável" que precisa preencher às necessidades das pessoas e das famílias (art. 155). Outros textos constitucionais incluíram o direito de moradia, principalmente após a segunda guerra mundial²²⁰.

No Brasil, o direito à moradia foi incluído no caput do art. 6º²²¹ da CRFB por meio da EC nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, de modo que o texto constitucional passou expressamente a dispor da moradia dentre o rol dos direitos sociais fundamentais. Importante destacar o contexto fático e jurídico à época do ingresso do direito à moradia na Constituição Federal de 1988: a inclusão do direito à moradia de forma "expressa" na Constituição deixou claro para outros países que a moradia como direito social é importante para a lei brasileira²²².

²¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. Malheiros Editores, 2012, p. 589 a 597.

²¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. Malheiros Editores, 2012, p. 598 a 613.

²²⁰ LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais** 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011, p. 304 a 305.

²²¹ 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.

²²² BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Direito à moradia: mais que um teto, uma casa almada. In: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord.); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Construindo o Saber Jurídico na Redução das Desigualdades**.1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2018, p. 476 a 478.

Desde a formulação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 28 de 1996 (posteriormente identificada sob o nº 601 de 1998)²²³, ficou evidente que a intenção do legislador trazia consigo a noção de identidade, vez que a justificativa da proposta mencionava que “Sem a moradia o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza”²²⁴.

O voto da Relatora Almerinda de Carvalho²²⁵ na referida PEC também traz outros fundamentos, dentre eles, o reconhecimento do direito à moradia pela comunidade internacional por meio da norma contida no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração de Vancouver²²⁶, oriunda da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I). Em 1996, a Declaração de Istambul sobre os Assentamentos Humanos²²⁷ e a Agenda Habitat²²⁸ foi resultado da HABITAT II. Dentre as finalidades da referida Declaração, estão as ações de enfrentamento para assentamentos humanos e a efetivação da moradia adequada para melhoria desses assentamentos²²⁹.

A justificativa da PEC era o caráter extrapatrimonial do direito à moradia como necessidade básica relacionada ao direito de subsistência. A ideia do projeto era que tal direito não deveria ser limitado pela capacidade econômica das pessoas.²³⁰ Para esclarecer a intenção da PEC, vale transcrever trecho do

²²³ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 28 de 1996 (posteriormente identificada sob o nº 601 de 1998).**

²²⁴ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 28 de 1996 (posteriormente identificada sob o nº 601 de 1998).**

²²⁵ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 28 de 1996 (posteriormente identificada sob o nº 601 de 1998).**

²²⁶ PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Eco política. **Declaração de Vancouver.** Disponível em: <https://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/declaracao_vancouver.pdf> Acesso em 07 fev. de 2019.

²²⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos.** 1996. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>> Acesso em: 07 fev. de 2019.

²²⁸ INSTITUTO PÓLIS. Agenda Habitat resultados da Conferência de Istambul em julho de 1996. S.d. **Instituto Pólis.** Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/agenda-habitat-resultados-da-conferencia-de-istambul-em-junho-de-1996-nossos-direitos-e-propostas/>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

²²⁹ BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Direito à moradia: mais que um teto, uma casa almada. In: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord.); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Construindo o Saber Jurídico na Redução das Desigualdades.** 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2018.

²³⁰ BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Direito à moradia: mais que um teto, uma casa

projeto:

Vista como uma mercadoria a ser comprada ou um patrimônio a ser conquistado por esforço pessoal, a terra e, conseqüentemente, a habitação, passam a depender somente da capacidade de pagamento de cada um. Mais do que uma necessidade, a moradia pode ser identificada como um direito que integra a subsistência, o qual, por sua vez, representa expressão mínima do direito à vida. A mudança de foco é de maior relevância, visto que a moradia, enquanto direito, deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas.²³¹

Assevera-se, outrossim, que mesmo antes da inclusão do direito à moradia no rol do art. 6º²³² da CRFB (EC nº 26, de 14 de fevereiro de 2000), por conectar-se de forma direta com as necessidades básicas para uma vida com dignidade – tal como expresso na Declaração Universal dos Direitos do Homem²³³ - nossa ordem constitucional “já consagrava um direito fundamental implícito à moradia”²³⁴.

Assim, defende-se que a inclusão deste direito na CRFB se tratou de um processo de “constitucionalização simbólica”²³⁵, eis que o conteúdo expresso nos arts. 1º, III e 5º, §2 da CRFB²³⁶ reconhecia que os direitos e garantias

almada. In: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord.); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Construindo o Saber Jurídico na Redução das Desigualdades**. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2018, p. 476 a 478

²³¹ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 28 de 1996 (posteriormente identificada sob o nº 601 de 1998)**.

²³² 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.

²³³ A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seu Art. XXV 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e 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. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 03 fev. de 2019.

²³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 289.

²³⁵ SERRANO JÚNIOR, Odoné. O Direito à Moradia, Escassez de Recursos e Controle Judicial das escolhas orçamentárias. In: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane L. B. N.; MOREIRA, Tomás A.; ALMEIDA, Gabriel G. (org.). **Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo**. 1 ed. Campinas: Russel, 2010, p. 65.

²³⁶ Dentre os fundamentos da República previstos no art.º 1 da CRFB destaca-se a dignidade da pessoa humana (inciso III) que só poderá ser alcançada mediante a concretização de um rol de direitos prestacionais de responsabilidade do Estado dentre os quais a moradia se insere. Por outro lado, no que diz respeito ao conteúdo normativo expresso no art. 5º, §2º, a leitura que se

expressos pela CRFB não excluem, tampouco afastam outros decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte e, em razão da adesão pelo Brasil a vários tratados e convenções internacionais que contemplavam a moradia como direito fundamental, tal direito já se encontrava consagrado em nossa ordem constitucional²³⁷.

Por outro lado, o fato é que ao se reconhecer o direito à moradia no rol dos direitos fundamentais sociais, o problema ganhou estatura constitucional passando a conferir pretensões jurídicas subjetivas aos seus titulares, além de funcionar como diretriz da atividade pública para o atendimento dos bens jurídicos constitucionalmente tutelados, assumindo assim uma dimensão objetiva²³⁸.

Com efeito e, em harmonia com o que decidiu o Supremo Tribunal Federal²³⁹, os governantes “não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante” o qual “representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa”, de modo que a política pública voltada ao setor da habitação passa a ser tratada - sob o critério do suporte normativo - como política de Estado e não apenas política de governo²⁴⁰ e o acesso ao direito à moradia deve ser um dos focos de prioridade da ação estatal.

Ao expor sobre o direito à moradia e a sua dupla faceta, José Afonso da Silva preleciona:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, um apartamento etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando

faz é que a CRFB aderiu expressamente a tratados e convenções internacionais atribuindo força aos direitos lá assegurados, ou seja, o direito à moradia já integrava o direito constitucional brasileiro desde antes de sua inserção expressa no texto constituinte.

²³⁷ SERRANO JÚNIOR, Odoné. O Direito à Moradia, Escassez de Recursos e Controle Judicial das escolhas orçamentárias. In: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane L. B. N.; MOREIRA, Tomás A.; ALMEIDA, Gabriel G. (org.). **Espaços e suas ocupações**: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. 1 ed. Campinas: Russel, 2010, p. 52.

²³⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**. vol. 14, pp. 618-688, 2013.

²³⁹ Nesse sentido, utiliza-se trecho do acórdão do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Min. Celso de Mello, ao julgar o ARE 639.337 AgR/SP, que tratou dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e das políticas públicas, na oportunidade ao tratar do atendimento em creche e pré-escolas. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE nº 639.337/ SP**. Relator do Min. Celso de Mello.

²⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. Editora Saraiva: 2006, p. 11.

uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente [...] Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma negativa e uma positiva. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia, nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia²⁴¹.

O direito à moradia passa não só a ser protegido contra ingerências externas (direito negativo), mas a reclamar ações positivas e prestacionais por parte do Estado (direito positivo) direcionadas para a implementação deste direito²⁴², ou seja, passam a existir e coexistir direitos a prestações fáticas, os quais se subdividem em direitos a ações positivas fáticas e ações positivas normativas²⁴³.

O direito à moradia é reflexo do Estado social que objetivava o bem-estar das pessoas. Faz parte deste direito, a ideia de que propriedade privada tem sua *função social*, o que viabiliza o acesso efetivo da população à bens e serviços essenciais. A forma de prestação do direito social e o conteúdo do direito do titular deve constar no conceito de direito à moradia.²⁴⁴

O ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, traz apenas indicações do que seria o direito à moradia, ou seja, não existe uma definição concreta. O inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal²⁴⁵ não indica o conteúdo do direito, mas apenas define a competência dos entes federativos (federal, estadual e municipal) para que estes promovam programas de construção de moradias, bem como melhorem as condições das casas populares e do saneamento

²⁴¹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 318.

²⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 167.

²⁴³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 202-203.

²⁴⁴ LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais** 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011, p. 309 a 310.

²⁴⁵ 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;

básico.²⁴⁶

A Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005)²⁴⁷ busca dar conteúdo ao conceito de direito à moradia ao estabelecer o objetivo de “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (art. 2º, I)²⁴⁸ e prevê que a “moradia digna” constitui direito da população e vetor de inclusão social.

3.2 DISTINÇÃO COM O DIREITO DE PROPRIEDADE: CRÍTICAS AO MODO DE PRODUÇÃO DO PMCMV

Apontamento relevante sobre tema, diz respeito à diferenciação que deve ser feita entre o direito à moradia e o direito de propriedade. Não raro ocorre verdadeira confusão de tratamento, uma correlação, vista como indissociável, entre tais direitos, como se para se realizar o direito à moradia fosse necessário realizar o direito de propriedade, hipótese que não se confirma.

Tal imprecisão relacional se manifesta não apenas entre a população, mas também no âmbito do Poder Público que ao formular políticas públicas de acesso à moradia “costumam condicioná-las à tentativa de transformar a população em sujeitos proprietários”²⁴⁹, evidenciando o tratamento inadequado ao tema, na linha que Lunardi reconhece:

²⁴⁶ LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. *In*: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais**: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011, p. 309 a 310.

²⁴⁷ Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.**

²⁴⁸ Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

²⁴⁹ KOZICKI, Katya; GIAMBERARDINO, Pedro Ribeiro. Regularização Fundiária Urbana: entre a ideologia proprietária e as alternativas para a efetividade do direito à moradia. *In*: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane L. B. N.; MOREIRA, Tomás A.; ALMEIDA, Gabriel G. (org.). **Espaços e suas ocupações**: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. 1.ed. Campinas: Russel, 2010, p.40.

Na atualidade, se observa a tendência de relacionar exclusivamente o direito à moradia com a aquisição de bens imóveis. Os brasileiros, via regra, sonham com a “casa própria” e exatamente isso prometem construtoras, agências imobiliárias e bancos que financiam tal aquisição, mas também os programas governamentais que, na prática, equiparam o acesso a moradia digna com a aquisição da “casa própria”. A mercantilização e patrimonialização da moradia predominam. O mercado se torna instituição reguladora que fixa os preços e os parâmetros de compra e venda, logo também de locação e disponibilidade das moradias sem interferência do Estado. Isto contribui para que se arraigue a ideia de que a casa da família é um produto de mercancia, o mais relevante ativo financeiro de uma família, havendo um distanciamento da ideia de direito social à moradia que, mesmo não abrangendo a propriedade do imóvel, garante ao acesso de uma moradia “digna”²⁵⁰.

Ocorre que o direito à moradia não pressupõe o direito à propriedade. Moradia é um conceito amplo, que transcende a própria ideia de propriedade ou ainda de unidade habitacional. Moradia pressupõe segurança da posse da terra, infraestrutura adequada de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, entre outras facilidades.

Pode-se, pois, garantir moradia sem que se garanta a propriedade e pode-se ter a propriedade sem que se tenha o direito à moradia digna garantido. Nesse sentido, afirma-se que:

[...] o “direito à moradia” consiste no amplo acesso aos direitos inerentes à condição humana que as cidades em que as pessoas se inserem disponibilizam, quais sejam: transporte, lazer, acesso à educação, à cultura, à saúde, à segurança, ao saneamento, dentre outros²⁵¹.

Sarlet esclarece que embora a propriedade possa servir de moradia ou a moradia possa servir de pressuposto para a aquisição de propriedade (ação de usucapião), o direito à moradia é um direito fundamental autônomo com âmbito de proteção e objeto próprios. Por força de sua vinculação à dignidade

²⁵⁰ LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais** 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011, p. 308.

²⁵¹ KOZICKI, Katya; GIAMBERARDINO, Pedro Ribeiro. Regularização Fundiária Urbana: entre a ideologia proprietária e as alternativas para a efetividade do direito à moradia. In: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane L. B. N.; MOREIRA, Tomás A.; ALMEIDA, Gabriel G. (org.). **Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo**. 1.ed. Campinas: Russel, 2010, p.42.

da pessoa humana não poderá o direito à moradia prescindir de parâmetros qualitativos mínimos a fim de concretizar a proteção aos direitos sociais, econômicos e culturais²⁵².

O importante é saber se a moradia está sendo exercida com qualidade e se os moradores conseguem mantê-la com as condições financeiras que têm. Por isso, o conceito de direito à moradia como direito social não deve estar condicionado ao tipo de direito sobre o imóvel, quer seja real ou obrigacional.²⁵³

Partindo de tais premissas, revelam-se pertinentes as críticas dirigidas ao PMCMV que dizem respeito ao seu modo de produção, por priorizar a produção e entrega de unidades habitacionais, cujo atendimento é muito mais voltado ao aspecto do bem-estar dos beneficiários no sentido de tornarem-se proprietários de um “bem imóvel”, produto de uma política muito mais voltada ao acesso à propriedade do que propriamente à moradia²⁵⁴.

Nesse sentido, entregam-se unidades habitacionais aos beneficiários do programa ainda que estas estejam sem condições de habitabilidade, sem qualquer acesso a serviços públicos ou infraestrutura mínima de saneamento básico. O foco é na quantidade e não na qualidade das entregas que são realizadas, ou seja: a despeito do direito à moradia constituir-se um direito autônomo, o tratamento prioritário que vem sendo dado pelo PMCMV é a produção de unidades habitacionais de forma massificada.

As metas publicadas têm como principal fator de avaliação a produção de unidades habitacionais (contratação e entrega) e não parece tomar em consideração outros instrumentos legitimadores do direito à moradia (regularização fundiária, reforma de imóveis, etc.), tampouco o efetivo atendimento da acepção mais ampla do direito social que busca tutelar, de modo

²⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 289.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. *In*: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais** 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011, p. 309 a 310.

²⁵⁴ CARON, Thiago Medeiros; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. O Direito fundamental simbólico à moradia: o Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo, (org.). **Direitos sociais e políticas públicas: construindo o saber jurídico na redução das desigualdades**. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, pp. 503-516, 2018.

a atender a população de menor renda e viabilizar o desenvolvimento das capacidades do público atendido.

A maior parte deste produto (“unidade habitacional”) vem sendo colocado no mercado imobiliário para comercialização, atendendo muito mais a uma demanda econômica de acesso/aquisição a bens imóveis, do que alinhada ao aspecto de inclusão social, de modo que:

[...] a mercantilização do direito à moradia, fez com que a faixa essencial do programa fosse abandonada, para privilegiar as classes mais abastadas e que teriam condições de adquirir seus bens sem a necessidade de um programa governamental para tanto”²⁵⁵.

Num primeiro momento, esse desvio de prioridade se justificou diante da utilização do PMCMV como um meio de gerar demandas à construtores que estavam suportando os efeitos da crise econômica mundial de 2008 e, assim, os interesses acabaram sobrepostos.

De um lado o interesse do mercado privado – que ao final se sobrepôs - e, de outro, o déficit habitacional sob uma perspectiva social, problema especialmente enfrentado por parte da camada menos favorecida da população. Nesse sentido, estudos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, registraram que:

Na verdade, o PMCMV representou, politicamente, o deslocamento das prioridades antes acordadas à política habitacional pelo Ministério das Cidades, sob a direção de Olívio Dutra e seus assessores envolvidos com o PlanHab, e a imposição de novas prioridades para a área, determinadas tanto pela necessidade de uma resposta rápida à crise econômica e o papel de destaque assumido pela Casa Civil na gestão das políticas prioritárias do governo, quanto pela pressão do empresariado. Prioridades agora melhor contempladas com a mudança de comando no ministério. Em outras palavras, o PMCMV implicou que a política habitacional passasse a configurar-se como política de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepor ao objetivo de redução do déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda (...) ²⁵⁶.

²⁵⁵ CARON, Thiago Medeiros; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. O Direito fundamental simbólico à moradia: o Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo, (org.). **Direitos sociais** e políticas públicas: construindo o saber jurídico na redução das desigualdades. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, pp. 503-516, 2018, p. 512.

²⁵⁶ LOUREIRO, Maria Rita... et al. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013, p. 18.

O fato é que atualmente o PMCMV continua sendo o principal veículo de concretização da política habitacional e o foco na produção de unidades habitacionais ainda persiste, assistindo-se a entrega de empreendimentos isolados, sem acesso a infraestrutura básica (saneamento básico, energia elétrica, etc.) tampouco a serviços públicos e facilidades econômicas²⁵⁷, além da carência de ações que de alguma forma permita o controle social.

O PMCMV deixa de observar a necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo para atendimento das diferentes realidades, locais e regionais, o que acaba por prover um tipo único de produto não adaptado às especificidades da população a ser atendida, tampouco traz consigo o propósito de promoção das capacidades de seus beneficiários²⁵⁸, distanciando-se da visão ampliada que é desejada para uma política efetiva de transformação social.

O distanciamento do PMCMV do que se espera de uma efetiva política habitacional, tal como desenhada pelo Plano Nacional de Habitação, documento antecessor ao próprio PMCMV e que deveria dar-lhe a orientação e direcionamento, foi comentada em estudo elaborado pelo IPEA:

Tomando então o PlanHab como referência, pode-se ver que o MCMV se afasta ainda mais daquilo que preconizava a política habitacional, o conhecimento de diferentes realidades para o melhor enfrentamento do déficit habitacional. Em um país de dimensões continentais, com profundas desigualdades regionais, sociais, econômicas e uma enorme diversidade cultural, o MCMV se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala, cuja imagem predominante, ainda que não a única, são “casinhas” a perder de vista. Forma única, isto sim, de execução, padronização dos produtos, interesses e arranjos das empresas racionalizando a proposição de empreendimentos, a desconsideração de uma tipologia das cidades que receberiam os investimentos e a mais intensa ligação com as

²⁵⁷ Notícias recorrentemente veiculadas em jornais e sites de notícias dão conta de obras inacabadas e projetos executados sem acesso a rede de esgoto, além da própria exclusão que é gerada por meio do PMCMV ao se produzir depósitos de prédios que não se preocupam com a promoção da cidadania. ESTADÃO. Minha Casa Minha Vida deixa rastro de obras inacabadas e demissões. S.d. **Estadão**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,minha-casa-;minha-vida-deixa-rastro-de-obras-inacabadas-e-demissoes,1748934>>. Acesso em: 18 dez. de 2017. ESTADÃO. Projetos Minha Casa Minha Vida sem rede de esgoto. S.d. **Estadão**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,projetos-do-minha-casa-sem-rede-de-esgoto-imp-,635989>>. Acesso em: 18 dez. de 2017; CARTA CAPITAL. **Minha casa Minha Vida gera exclusão, diz arquiteto**. S.d. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/minha-casa-minha-vida-gera-exclusao-diz-arquiteto-7104.html>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

²⁵⁸ NUSSBAUM, Martha C. **Women and Human Development: the capabilities approach**. New York: Cambridge University Press, 2000, p. 70-86.

necessidades habitacionais(...) ²⁵⁹.

Registre-se, uma vez mais, que não se nega a importância que o aspecto do bem-estar possui para a análise, avaliação e enfrentamento do processo de desigualdade social ²⁶⁰. Entretanto, a produção de unidades habitacionais no âmbito da correspondente política pública deve vir acompanhada de instrumentos outros que propiciem o acesso à moradia digna por parte de seus beneficiários, viabilizando o desenvolvimento das capacidades da população atendida, tornando-os não apenas meros beneficiários da política pública, mas agentes de sua própria transformação, tal como Sen ²⁶¹ reconhece:

Capability reflects a person's freedom to choose between different ways of living. The underlying motivation the focusing on freedom-is well captured by Marx's claim that what we need is "replacing the domination of circumstances and chance over individuals by the domination of individuals over chance and circumstances" ²⁶².

O ciclo das políticas públicas e conseqüentemente de seus programas pressupõe uma fase de avaliação e monitoramento que permita corrigir os seus rumos. O desafio é a integração do PMCMV a uma política nacional de habitação social vinculada a um adequado projeto de regularização fundiária e provisão de moradia digna, que seja fruto do diálogo e articulação entre os diferentes atores que devem interagir para o enfrentamento do problema (Governos federal, estadual e municipal, associações e entidades representativas da sociedade civil, etc.).

O produto desse arranjo deverá ir além de uma unidade habitacional, provendo efetivamente moradia digna, com condições dignas de habitabilidade, acesso a saneamento básico, transporte e inclusão social que permita a oferta aos seus beneficiários de facilidades sociais e econômicas, dentre as quais o

²⁵⁹ KRAUSE, Cleandro... *et al.* **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 43-47.

²⁶⁰ SEN, Amartya. Development as capability expansion. *In: FUKUDA-PARR, S. et al (eds.). Readings in human development.* New Delhi; New York: Oxford University Press, 2003, p. 72.

²⁶¹ SEN, Amartya. Development as capability expansion. *In: FUKUDA-PARR, S. et al (eds.). Readings in human development.* New Delhi; New York: Oxford University Press, 2003, p. 44.

²⁶² A capacidade reflete a liberdade de uma pessoa de escolher entre diferentes formas de vida. A motivação subjacente à focalização na liberdade é bem captada pela alegação de Marx de que o que precisamos é "substituir a dominação das circunstâncias e o acaso sobre os indivíduos pela dominação dos indivíduos sobre o acaso e as circunstâncias (tradução livre).

acesso a segurança pública, educação, saúde, esporte, cultura e lazer, integrando-os e garantindo-lhes verdadeiramente o acesso a uma moradia digna, urbanizada e integrada à cidade.

Avaliar o sucesso de um programa de enfrentamento do déficit habitacional a partir do critério “quantidade de unidades habitacionais” produzidas mostra-se um exame incompleto e inadequado, voltado exclusivamente a uma análise do “bem-estar” do agente atendido, assim compreendido como a viabilização do acesso ao direito de propriedade e não necessariamente ao direito à moradia que poderá, ou não, estar a este associado.

Não se nega a importância de produzir novas unidades habitacionais, tampouco se nega os progressos verificados nos últimos anos no que diz respeito às políticas públicas de habitação social. O que se afirma, por outro lado, é que não pode ser este o único critério para a avaliação do sucesso do PMCMV, tampouco enfrentar o acesso ao direito à moradia puramente com estratégias que assemelham este direito ao acesso à propriedade.

Tão importante quanto ao aspecto do “bem-estar”, é a análise qualitativa do atendimento da população beneficiada, em harmonia com o que estabelece a regulamentação do programa, no sentido de prever a necessidade de mecanismos para o acompanhamento social²⁶³, de modo a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos temas mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda.

Infelizmente faltam dados e referências objetivas de que o controle social está sendo executado²⁶⁴, a despeito da lei de acesso à informação²⁶⁵ determinar a ampla disponibilização de dados gerais para acompanhamento de

²⁶³ Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, regulamentou dispositivos da Lei instituidora do Programa Minha Casa Minha Vida e no artigo 23, II, previu a execução de trabalho de acompanhamento social para a população atendida. BRASIL. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011.**

²⁶⁴ Nesse sentido, foi que o Tribunal de Contas da União se manifestou no julgamento de um processo de representação registrado sob o nº 024.796/2014-0 que deu origem ao acórdão 3298/2015 – Plenário. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Proc. nº 024.796/2014-0.**

²⁶⁵ Conforme dispõem artigos 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**

programas, ações, projetos e obras, enfim, medidas que favoreçam a efetividade da ação pública.

Partindo de tais premissas, compreende-se que o PMCMV deveria focar o desenvolvimento das capacidades e da condição de agente^{266e267} do seu público alvo a fim de promover-lhes, a partir do acesso à moradia, certa autonomia e conseqüentemente liberdade de escolha, valores que convergem para o desenvolvimento da população atendida²⁶⁸.

3.3 O ACESSO À MORADIA COMO MEIO E FIM DO DESENVOLVIMENTO: O SECTOR COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMCMV

A origem etimológica da palavra desenvolvimento relaciona-se com o latim, cuja expressão “volvere” significa rolar, fazer girar²⁶⁹. Nos dicionários da língua portuguesa a palavra desenvolvimento possui o significado de “ato ou efeito de desenvolver”²⁷⁰, ou seja, relaciona-se diretamente com uma ação que é expressa pelo verbo “desenvolver” este, por sua vez, que é ligado à diferentes ideias, dentre as quais a de: “fazer crescer; aumentar as faculdades intelectuais de”²⁷¹.

²⁶⁶ Para fins deste trabalho de dissertação, foram estudados, ao longo da disciplina Development, Fundamental Rights and Taxation, cujas aulas foram ministradas pelo Prof. Dr. André Foloni, os textos de Amartya Sen. SEN, Amartya. *Moral information. Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984*. **The Journal of Philosophy**, vol. 82, n. 4, pp. 169-221, 1985; SEN, Amartya. **On ethics and economics**. Oxford: Blackwell, 1987; SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Knoph, 2000; SEN, Amartya. *Development as capability expansion*. In: FUKUDA-PARR, S. *et al* (eds.). **Readings in human development**. New Delhi; New York: Oxford University Press, 2003;

²⁶⁷ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Knoph, 2000, p. 189-192.

²⁶⁸ D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos. *et al*. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 37.

²⁶⁹ ORIGEM DA PALAVRA. **Palavra desenvolvimento: origem da palavra**. S.d. Disponível em: <<http://origemdapalavra.com.br/palavras/desenvolvimento/>>. Acesso em: 06 jan. de 2019.

²⁷⁰ PRIBERAM DICCIONÁRIO. **Desenvolvimento**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/desenvolvimento>>. Acesso em: 06 jan. de 2019.

²⁷¹ PRIBERAM DICCIONÁRIO. **Desenvolver**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/desenvolver>>. Acesso em: 06 jan. de 2019.

No âmbito das Nações Unidas a expressão desenvolvimento foi reconhecida como um processo econômico, social cultural e político pelo qual passam os países a fim de promover o bem-estar da população e de todos os seus indivíduos, estes que são os sujeitos centrais do processo de desenvolvimento e destinatários últimos do progresso a ser alcançado, pelo que no ano de 1986 proclamou-se a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento²⁷².

A CRFB, por sua vez, adotou a expressão “desenvolvimento” em várias das suas passagens, a iniciar pelo Preâmbulo, no sentido de que o Estado brasileiro destina-se a assegurar o desenvolvimento como um dos valores supremos das sociedade; e, especialmente, como um dos objetivos a serem garantidos pela República Federativa do Brasil (art. 3º, II, CRFB), atrelando o vocábulo à expressão “nacional”, de modo que a busca pelo “desenvolvimento nacional” passou a representar “um verdadeiro programa de governo, conformador das políticas públicas”²⁷³.

Conforme Hachem²⁷⁴ nos informa, mais do que dotar a CRFB do objetivo de alcançar o ideal do desenvolvimento, houve uma alteração substancial na noção que está por detrás desta meta, antes restrita a uma perspectiva puramente econômica que não se revela suficiente, tampouco coerente com o novo estado de coisas:

Diferentemente da noção difundida ao largo dos anos 1960, restrita a uma dimensão economicista, e de algumas proposições contemporâneas, de matizes nominalmente liberais, os contornos da ideia de desenvolvimento delineados pela Constituição brasileira de 1988 lhe imprimem coloração diversa. Cuida-se de uma feição intimamente vinculada com o valor da igualdade. A imperiosidade de reduzir as distâncias entre as posições existentes na sociedade para diminuir as desigualdades entre os cidadãos revela-se como o ponto central do conceito ora examinado.

²⁷² UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca de Direitos Humanos. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 07 fev. de 2019.

²⁷³ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento**. Antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 269.

²⁷⁴ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**. vol. 14, pp. 618-688, 2013, p. 150.

Não se nega a importância do crescimento/desenvolvimento econômico²⁷⁵ para o alcance da finalidade maior, contudo, essa noção de desenvolvimento passa a representar apenas uma parcela²⁷⁶ do ideário ampliado de desenvolvimento sob a perspectiva constitucional da CRFB de 1988 ao focar a erradicação da pobreza e a marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos dentre os objetivos da República.

Daí porque a União deverá se encarregar de elaborar e executar planos nacionais e regionais visando a consecução do desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CRFB) e, no que diz respeito à política habitacional, deverá fazê-lo a partir da instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (Art. 21, XX, CRFB) e, de forma comum, com os Estados e Municípios, promover os programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais da população (art. 23, IX), ou seja,

Em outras palavras, “o desenvolvimento a que o indivíduo e a sociedade aspiram é um estado de realização comum das pessoas, e não de exclusão de umas, para favorecimento de outras”²⁷⁷.

Para além do aumento na circulação e acumulação de riquezas, há a necessidade de “transformações estruturais socioeconômicas que importem a melhora qualitativa dos padrões de vida dos cidadãos, proporcionando elevação do bem-estar social”²⁷⁸. Nessa perspectiva, o homem assume a posição de ser o principal sujeito do desenvolvimento e o beneficiário das políticas públicas voltadas à sua consecução, revelando-se uma dupla dimensão, objetiva e subjetiva do vocábulo, compreendido à luz da CRFB²⁷⁹.

²⁷⁵ Como nos informa Furtado: “Do ponto de vista econômico, desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade. FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2009 [1961], p. 105.

²⁷⁶RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento**. Antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 2.

²⁷⁷ MARINHO, Josaphat. Constituição, desenvolvimento e modernidade. **Revista de Informação Legislativa – RIL**. Brasília, ano 34, n. 135, 1997, p. 85.

²⁷⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do direito público brasileiro **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 151.

²⁷⁹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento**. Antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 269.

Nessa ordem de ideias, não há dúvidas sobre a importância de promover o acesso à moradia como meio de promoção do desenvolvimento, cuja repercussão é manifesta e alcança uma esfera bastante ampliada de direitos, conforme destaca Serrano Junior²⁸⁰:

As condições em que se exerce a moradia é fator relevante na avaliação do nível de bem-estar material, cultural, ambiental e espiritual das pessoas, afetando diretamente a sua existência e sua personalidade. Portanto, é aspecto que deve ser considerado nas políticas públicas de desenvolvimento pessoal. Até porque toda a estratégia de resgate e emancipação social, envolvendo um amplo e articulado leque de prestações estatais de solidariedade, tais como ações de assistência, educação e saúde, capacitação para o trabalho e geração de renda, deve ter como primeiro passo o de assegurar uma moradia minimamente digna. Retirar dos locais insalubres, perigosos e infamantes que, por falta de opção, servem de habitação e abrigo a muitos miseráveis desse país mostra-se como a ação estratégica número um de todo e qualquer plano consistente de desenvolvimento sustentável.

O acesso à moradia digna representa, nessa linha, promover condições de existência digna aos cidadãos, de modo que estes possam exercer seus direitos políticos, sociais e econômicos de maneira plena, sem encontrar obstáculos e limitações. Mais do que isso: o acesso à moradia promoverá o eixo central do processo de desenvolvimento, dando condições de que os indivíduos sejam ao mesmo tempo participantes ativos e beneficiários deste mesmo processo, assegurando, assim, uma vida decente e digna, tal como Sachs expressa:

O desenvolvimento aparece assim como um conceito pluridimensional, evidenciado pelo uso abusivo de uma série de adjetivos que o acompanham: econômico, social, político, cultural, durável, viável e, finalmente, humano, e não citei todos. Está mais do que na hora de deixar de lado tais qualificativos para nos concentrarmos na definição do conteúdo da palavra desenvolvimento, partindo da hierarquização proposta: o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental. O respeito aos direitos políticos, por si só, não é suficiente para definir democracia no sentido mais forte do termo. O exercício efetivo de todos os direitos políticos, cívicos, sociais, culturais e econômicos deve ser estendido ao conjunto da população, particularmente àqueles que, no presente momento, deles se acham excluídos. Tais direitos incluem o direito ao desenvolvimento individual e coletivo, assim como, é claro, o direito ao trabalho ou auto-emprego, assegurando assim uma vida

²⁸⁰ SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.

decente e digna. Como já dissemos, só a inserção produtiva é que pode, de imediato, cortar pela raiz o mal da exclusão. As políticas assistenciais, por necessárias que sejam, em face da miséria dos desempregados e excluídos, não bastam: mesmo assistido, um excluído continua excluído. Embora não haja como renunciar às políticas de redistribuição de renda, é a repartição inscrita no modo de produção que deve, em primeiro lugar, merecer a nossa atenção²⁸¹.

O direito à moradia como direito fundamental social tem apresentado dificuldades em sua efetivação, muito por conta do orçamento e da dificuldade em fixar critérios de prioridade para receber o auxílio do Estado. Mesmo nos países desenvolvidos, o momento da implementação do direito social de moradia mostra-se deficiente.²⁸²

Para considerável parte da população, a aquisição ou a locação de um imóvel é absolutamente inviável. Os salários percebidos pela maior parte população e valor de imóveis são a causa desta inacessibilidade. Esta situação ainda é agravada pelo fato de que o valor dos imóveis é fixado pelo mercado imobiliário de forma livre e sem intervenção estatal, O que acaba por gerar o aumento dos problemas sociais. Assim, pode-se falar que é um problema “duplamente social” na medida que a falta de moradia também é um problema coletivo.²⁸³

Nesse sentido, existem direitos fundamentais que dependem da efetivação do direito à moradia “adequada” para serem concretizados. Pode-se citar o direito à educação, saúde, utilização do transporte público, ao alcance de um emprego com “oportunidade de desenvolvimento econômico, cultural e social.

Nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fonte de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios e outras formas de abastecimento básicas.

²⁸¹ SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 25, (1995), p. 43.

²⁸² LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais** 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011, p. 303 a 304.

²⁸³ LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais** 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011, p. 303 a 304.

A simples concessão por parte do Estado de uma moradia enquanto dimensão de casa não é suficiente. As condições mínimas para se ter uma vida digna deve estar presente no direito social à moradia.²⁸⁴

Nesse sentido, Celso Furtado²⁸⁵ esclarece a questão do desenvolvimento social nos seguintes termos:

Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

O direito à moradia é direito básico à existência digna, não compreendido somente de critérios econômicas. Na comunidade internacional, a relação do direito à moradia com uma vida digna gerou o termo “direito à moradia adequada”, que engloba de forma ampla o conteúdo do direito de morar sob diversas perspectivas, como, por exemplo, da posse, dos custos com a morada, sua localização, infraestrutura dos serviços públicos colocados à disposição, as condições materiais da moradia, a necessidade de adequação cultural, bem como a acessibilidade para todas as pessoas, sem qualquer tipo de discriminação.²⁸⁶

Deve-se, outrossim, enfatizar que o conceito de desenvolvimento a partir da abordagem de capacitação destaca um papel importante que o governo deve desempenhar para os benefícios de seu povo, assegurando um conjunto de condições para que eles sejam capazes de viver uma vida que realmente vale a pena²⁸⁷.

Na medida em que o direito à moradia é um direito social, o Estado

²⁸⁴ BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Direito à moradia: mais que um teto, uma casa alçada. In: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord.); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: Construindo o Saber Jurídico na Redução das Desigualdades. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2018, p. 482 a 483.

²⁸⁵ FURTADO, Celso. Os desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**, vol. 24, n. 4 (96), outubro-dezembro/2004.

²⁸⁶ BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Direito à moradia: mais que um teto, uma casa alçada. In: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord.); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: Construindo o Saber Jurídico na Redução das Desigualdades. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2018, p. 476 a 478.

²⁸⁷ NUSSBAUM, Martha C. Constitutions and Capabilities: Perception Against Lofty Formalism. 121 **Harvard Law Review**. Vol. 4, p. 4-97, nov. 2007, p. 11.

tem o dever de amparar aquele que não usufruí de tal direito. Para cumprir tal obrigação, os programas “sociais” habitacionais foram criados tendo como destinatários as pessoas de baixa-renda (ao menos *in thesi*), cujo maior expoente atualmente no Brasil é o PMCMV.²⁸⁸

Assim, o enfoque ampliado do PMCMV, a partir do desenvolvimento das capacidades de seu público alvo, possui aptidão para transformar a população atendida de meros agentes passivos de suas próprias vidas, para agentes ativos da transformação social que se busca com o implemento das ações do Estado, voltadas, nestes casos, ao atendimento das camadas menos favorecidas da população, realizando as oportunidades sociais adequadas ao pleno desenvolvimento dos indivíduos, tal como reconhece Sen²⁸⁹:

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável- e até mesmo o papel positivo da paciência construtiva^{290e291}

O problema é que nem sempre se reconhece que os seres humanos são os agentes, beneficiários e adjudicatários do desenvolvimento e progresso, dando espaço para confusão de fins e meios no planejamento e elaboração das políticas públicas²⁹².

No atual cenário, entretanto, existem muitas obras do PMCMV paralisadas ou mesmo nem iniciadas. A consequência de tal situação é sentida de forma direta pela população da baixa-renda que é a mais impactada pela falta

²⁸⁸ CARON, Thiago Medeiros; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. O Direito fundamental simbólico à moradia: o Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo, (org.). **Direitos sociais** e políticas públicas: construindo o saber jurídico na redução das desigualdades. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, pp. 503-516, 2018, p. 507.

²⁸⁹ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Knoph, 2000, p. 11.

²⁹⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Donidelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 26

²⁹¹ Na obra original “*With adequate social opportunities, individuals can effectively shape their own destiny and help each other. They need not be seen primarily as passive recipients of the benefits of cunning development programs*”. SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Knoph, 2000, p. 11.

²⁹² SEN, Amartya. Development as capability expansion. *In*: FUKUDA-PARR, S. *et al* (eds.). **Readings in human development**. New Delhi; New York: Oxford University Press, 2003, p. 41.

moradia e, conseqüentemente, deixa de ter acesso ao desenvolvimento em todas as suas dimensões.

Assim, para assegurar a retomada e a conclusão do empreendimento habitacional, o SG ECTO atua decisivamente e produz efeitos econômicos e sociais²⁹³, notadamente para fazer com que o propósito da política pública habitacional seja alcançado, qual seja: promover a inclusão social mediante o acesso à moradia digna.

Tal atuação repercute igualmente na concretização da busca pelo desenvolvimento, seja na perspectiva de redução da pobreza, desigualdades, facilitação de acesso aos serviços públicos, socialização e promoção das facilidades econômicas.

Em tempos em que o déficit habitacional é bastante relevante, as políticas públicas setoriais destinadas à provisão de moradias demonstram um potencial muito grande de promover a redução das desigualdades sociais e regionais, pelo que a garantia de conclusão e entrega dos empreendimentos habitacionais servientes aos programas nacionais de habitação - que é objeto nuclear do SG ECTO - demonstra o relevante papel que este seguro pode exercer na contribuição e implementação do PMCMV.

Com efeito, a função social e econômica desempenhada pelo SG ECTO acaba por fazer com que este funcione como um instrumento de desenvolvimento econômico e social, pois de um lado a garantia prestada por esse seguro garantirá que as obras de construção paralisadas do PMCMV serão retomadas e concluídas – mantendo a circulação de riquezas, geração de tributos e empregos – e, por outro, garantirá que o acesso à moradia, por meio das unidades habitacionais cuja entrega foi garantida pelo objeto do seguro, será concretizado, de modo a atender diretamente os beneficiários da política habitacional, promovendo-lhes, direta e indiretamente, o acesso a toda uma gama de liberdades instrumentais, implementando, dessa forma, a efetividade da política pública sob uma perspectiva ampliada de promoção das capacidades humanas²⁹⁴.

²⁹³ OZELAME, R. H. **Efeito econômico e social do contrato de seguro**. Dissertação (mestrado) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2014.

²⁹⁴ Nesse sentido, reportam-se às liberdades instrumentais apresentadas por SEN, a saber: (1)

3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

Concluída a terceira etapa deste trabalho, pode-se apontar algumas conclusões parciais acerca do direito fundamental, do desenvolvimento tal como inserido na CRFB, assim como sobre a importância do SG ECTO para o desenvolvimento econômico e social, vamos a elas:

(i) O direito fundamental, sob uma perspectiva de classificação doutrinária, enquadra-se dentre os direitos fundamentais de segunda geração, estes fundados na busca de ações estatais positivas buscando o equilíbrio social e econômico;

(ii) No Brasil, o direito à moradia foi inserido na CRFB no ano de 2000, porém considera-se que este direito já estava consagrado na ordem constitucional desde a promulgação da Lei Maior;

(iii) O direito fundamental à moradia não se confunde com o direito à propriedade. Pode-se promover o acesso à moradia sem necessariamente vincular a aquisição de propriedade, embora a política habitacional tenha como foco a vinculação entre estes dois direitos autônomos;

(iv) A noção de desenvolvimento tal como inserida na CRFB implica em uma série de medidas que devem ser adotadas com o fim de promover um estado de realização comum das pessoas, de modo a reduzir as desigualdades entre os cidadãos;

(v) O acesso à moradia é uma das formas de promover o desenvolvimento da população, notadamente por refletir em uma série de atributos da pessoa, dentre os quais os aspectos material, cultural, ambiental e espiritual;

(vi) O acesso à moradia, portanto, deve ser tratado como fim e

liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência, (5) segurança protetora. SEN, Amartya. Introduction; The perspective of freedom. In: *Development as freedom*. New York: Knoph, 2000, p. 10.

meio do desenvolvimento, implicando na adoção de ações afirmativas que promovam os atributos e capacidades dos agentes beneficiários da política pública que não devem ser vistos apenas como sujeitos passivos da transformação;

(vii) Para além de promover o acesso a uma unidade habitacional, deve-se preocupar em prover moradia digna, sendo esta àquela que forneça condições de habitabilidade, saneamento, transporte e inclusão social, além do acesso às facilidades econômicas, segurança pública, educação, saúde, esporte, cultura e lazer;

(viii) A despeito das críticas dirigidas ao foco dos programas habitacionais nacionais, por focar o acesso ao direito à propriedade independente das condições em que este acesso é alcançado, o fato é que o SG ECTO atua decisivamente na implementação do PMCMV e assim se apresenta como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico;

(ix) A função social e econômica desempenhada pelo SG ECTO faz com que este assegure que as obras de construção paralisadas do PMCMV serão retomadas e concluídas – mantendo a circulação de riquezas, geração de tributos e empregos – e, por outro, garanta que o acesso à moradia será concretizado;

(x) Deste modo, para além de atender diretamente os beneficiários da política habitacional, promovendo-lhes, o acesso a toda uma gama de liberdades instrumentais, o SG ECTO implementa a efetividade da política pública sob uma perspectiva ampliada de promoção das capacidades humanas.

CONCLUSÃO

A história demonstra que a sociedade brasileira desde o final do séc. XIX enfrenta problemas relacionados à falta de moradia, razão pela qual o Estado, ao longo das fases que marcaram a evolução das políticas habitacionais, valeu-se da experimentação de diferentes mecanismos de intervenção setorial para o enfrentamento deste problema.

Os últimos anos foram marcados por relevantes progressos, pois nesse período houve a criação do Ministério das Cidades, foi elaborada a nova Política Nacional de Habitação, o novo Plano Nacional de Habitação, além da promulgação de diferentes leis importantes para o setor da habitação social, dentre as quais a lei que institui a criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Dentre todos os programas setoriais historicamente lançados pelo governo, o PMCMV é o que mais se destacou, não só por ter obtido resultados expressivos no que se refere à produção de unidades habitacionais, mas também pela importante capilaridade que faz com que esteja presente na grande maioria dos municípios brasileiros.

O programa foi lançado no ano de 2009 sob as premissas e objetivos de promover a inclusão social ampliando o acesso à moradia pelas famílias de baixa renda, atuar na redução do déficit habitacional, além de prover uma função anticíclica, no sentido de gerar emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil.

Na prática, entretanto, o que se viu foi a sobreposição dos interesses econômicos frente aos aspectos sociais mediante uma ação muito mais voltada para a produção de unidades habitacionais independente das condições de habitabilidade e facilidades, sendo o resultado quantitativo o principal critério de avaliação utilizado pelo governo para veicular e bradar o sucesso no alcance e atendimento das metas estabelecidas pelo programa.

Embora o (in)questionável sucesso do PMCMV na produção quantitativa de unidades, o déficit habitacional ainda é expressivo - na ordem de 6,355 milhões de domicílios - e continua a atingir com maior vigor as famílias de

que menos recursos dispõem, de modo que o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento do problema é um desafio constante.

Ou seja, passados praticamente 10 anos desde o lançamento do PMCMV, verificou-se a existência de vários obstáculos na concretização do direito social à moradia, os quais merecem ser amplamente revisitados de modo a cumprir com o importante ciclo das políticas públicas: avaliação dos resultados, adequação e formação da nova agenda, formulação da política, tomada de decisão e implementação.

Para além dos dados relacionados aos problemas de acesso à moradia, demonstrou-se, também, que a construção de um empreendimento habitacional no âmbito do PMCMV pode dar origem a múltiplas relações jurídicas, dentre as quais, em determinadas situações, a relação jurídica que decorre da contratação do Seguro Garantia de Término de Obras – SG ECTO, este, que se apresenta como um instrumento de garantia securitária que nasce da relação jurídica entre o construtor e a CEF (como condição para a concessão do financiamento à produção e imóveis) e que assegura, nos limites da apólice, a retomada e a conclusão das obras paralisadas por conta do inadimplemento contratual incorrido pelo construtor originário.

Viu-se que o SG ECTO é modalidade do gênero Seguro Garantia de obrigações contratuais, cuja introdução no Brasil ocorreu a partir da segunda metade do séc. XX e se desenvolveu fortemente nos últimos anos a partir da consolidação do seu quadro normativo e do estabelecimento de novos planos padronizados e não padronizados que servem a diferentes setores da economia, realizando a relevante função econômica e social de assegurar o cumprimento de obrigações assumidas em contratos públicos ou privados.

No SG ECTO a garantia da apólice produzirá efeitos a partir do inadimplemento das obrigações assumidas pelo construtor originário, de modo que a CEF, ao exercer o papel de agente financeiro ou promotor da política pública, terá no instrumento de seguro um importante mecanismo que lhe permitirá dar continuidade e efetividade à execução das obras.

Embora a relação jurídica estabelecida com a contratação do SG ECTO seja entre o construtor, a CEF e a seguradora, os efeitos produzidos pela

efetivação da garantia da apólice, na hipótese de sinistro, acabam por beneficiar não só a instituição financeira, mas a própria coletividade de mutuários, que poderá ter no SG ECTO encontrar um importante aliado para garantir-lhes, ainda que indiretamente (por não fazerem parte da relação securitária), a conclusão e a entrega das unidades habitacionais por estes adquiridas.

Nesse sentido, demonstrou-se que a preservação das distinções obrigacionais que decorrem de cada relação formada a partir desta operação econômica (construção de empreendimento habitacional no âmbito dos programas de governo) deve prevalecer para contribuir com o implemento da política pública setorial e conseqüentemente para o desenvolvimento nacional, haja vista que o instrumento de garantia estrutura-se a partir de critérios específicos que devem prevalecer, viabilizando produzir efeito real na construção e entrega de moradias.

O presente trabalho também evidenciou que a melhor forma de intervenção do Poder Judiciário nas demandas envolvendo a paralisação de obras do PMCMV é a partir da adoção de medidas estruturais que incentivem as partes a buscar a resolução efetiva da questão posta em juízo, cada qual assumindo a sua responsabilidade, de modo que os objetivos inerentes à construção e entrega das habitacionais no âmbito dos programas nacionais de habitação sejam efetiva e legitimamente alcançados, em especial a concretização do direito fundamental à moradia e a consecução da política pública habitacional

Assim, defendeu-se que o problema das obras paralisadas não será solucionado a partir de uma ideia de extensão objetiva à seguradora da responsabilidade em razão do inadimplemento das obrigações do construtor. Ao contrário, devem ser buscadas soluções estruturadas, as quais permitam que as diferentes relações jurídicas sejam adequadamente enquadradas e interpretadas, de modo que os interesses formados em torno da complexa operação econômica, inerente à construção de obras habitacionais no âmbito dos programas nacionais de habitação, sejam legitimamente alcançados.

Demonstrou-se, pois, que o problema da paralisação das obras é policêntrico e multifacetário: ocasiona efeitos perversos tanto para o público alvo

da política pública - mutuários adquirentes de unidades habitacionais, seja para a coletividade a partir da inadequada aplicação de recursos públicos, perda de empregos, redução na arrecadação de tributos, seja para os agentes financeiros e executor da política pública, em razão do agravamento dos custos de construção do empreendimento. Sem falar no aumento de demandas judiciais envolvendo este assunto que, em última análise, relaciona-se com o acesso ao direito à moradia.

Destacou-se, nesse sentido, que o direito fundamental à moradia não se confunde com o direito à propriedade. Pode-se promover o acesso à moradia sem necessariamente vincular a aquisição de propriedade, embora a política habitacional tenha como foco a vinculação entre estes dois direitos autônomos. Para além de uma unidade habitacional, deve-se preocupar em prover moradia digna, sendo esta àquela que forneça condições de habitabilidade, saneamento, transporte e inclusão social, além do acesso às facilidades econômicas, segurança pública, educação, saúde, esporte, cultura e lazer.

Com efeito, diferente de uma política de acesso ao direito de propriedade, deve-se promover o acesso à moradia digna, como meio e fim do desenvolvimento, independente da condição de proprietário ou possuidor que será outorgada ao beneficiário da política, promovendo-lhes as suas liberdades instrumentais, capacitando-lhes para que estes se tornem agentes ativos de sua própria transformação e não apenas destinatários passivos de programas do governo.

Para além do aspecto de bem-estar, que se busca resolver mediante a entrega do produto unidade habitacional, deve ser buscado o aprimoramento da condição de agente dos beneficiários do programa, aspecto que permitirá a estes o desenvolvimento de suas capacidades por meio da inclusão social e acesso a serviços públicos e facilidades econômicas, promovendo, por consequência, o processo de desenvolvimento da população atendida e da nação.

Assim, a unidade habitacional produzida no âmbito do PMCMV deve ser transformada em moradia digna, possuindo o seu valor intrínseco, mas também instrumental, ou seja, deve valer pelo que representa e proporciona,

mas também viabilizar o acesso às liberdades instrumentais e substantivas às famílias atendidas pelo programa. A partir daí o enfrentamento do déficit habitacional estará sendo plenamente atendido, com a inclusão social e econômica das camadas menos favorecidas da população.

A grande contribuição deste trabalho está no fato de que restou comprovado que o SG ECTO é um instrumento fundamental das políticas públicas habitacionais criadas para promover o acesso à moradia, pois assegura a retomada e a conclusão do empreendimento habitacional na hipótese de inadimplemento das obrigações do construtor originário.

Conseqüentemente, ao contribuir com a efetivação das políticas de promoção do acesso à moradia se estará contribuindo decisivamente na busca pelo desenvolvimento econômico e social. O acesso à moradia é uma das formas de promover este desenvolvimento e o Seguro Garantia de Término de Obras do Programa Minha Casa Minha Vida produzirá efeito real promovendo a continuidade das obras, mediante a retomada e conclusão do empreendimento habitacional, conseqüentemente efetivando o acesso à moradia para a população beneficiada.

REFERÊNCIAS

ABREU, Aline Cavalcanti de. Crise do capital e orçamento público da habitação social no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, vol. 20, n. 1, pp. 289-306, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ALVIM, Pedro. **O Contrato de Seguro**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999.

AMARAL, Cassio Bruno; CASTRIOTO, Christiana; ALMEIDA, Fernanda. O seguro garantia e a extensão objetiva da cláusula compromissória. **Revista Opinião.Seg.** São Paulo, n. 12, pp. 44-56, 2016.

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.) **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. 1. ed., 2ª tir. Curitiba: Juruá, 1999.

ARENHART, Sergio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado: RPC**. vol. 1, n. 2, pp. 211-229, 2015.

AZAMBUJA, Luís Eduardo Meurer. Seguro-Caução. *In*: MONTEIRO, Jorge Ferreira (coord. **Garantia das Obrigações**: publicação dos trabalhos do mestrado. Almedina, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama. **Habitação e Poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982.

BARAVELLI, José Eduardo. Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV. **Revista de Ciências Humanas (UFSC)**. vol. 49, 2015.

BARROS LEÃES, Luiz Gastão Paes de. O seguro-garantia sob a modalidade de antecipação de pagamentos. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**. vol. 17, pp. 185-195, 2002.

BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Direito à moradia: mais que um teto, uma casa alugada. *In*: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord.); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo (org.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: Construindo o Saber Jurídico na Redução das Desigualdades. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. Malheiros Editores, 2012.

BONDUKI, Nabil Georges. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**. vol. 82, 2009.

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**. vol. XXIX, nº 127, 1994.

BONDUKI, Nabil. G. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, 2008.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão Exercício 2015**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/auditoria/211-lei-de-acesso-a-informacao/relatorio-de-gestao/3686-relatorio-de-avaliacao-do-ppa>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 924555, 20140110846234APC**. Relator: Simone Lucindo. Revisor: Nídia Corrêa Lima. 1ª Turma Cível. Data de Julgamento: 24 fev. de 2016. Publicado no DJE: 10 mar. de 2016.

BRASIL. 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoinhas, Bahia. Proc. Nº **1365-80.2017.4.01.3314**.

BRASIL. **Ação nº 0808742-92.2018.4.05.8400**. Reclamação pré-processual. Justiça Federal do Rio Grande do Norte.

BRASIL. **Ação nº 12860-37.2015.4.01.3300**. 13ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Salvador, Bahia.

BRASIL. **Autos nº 0104075-42.2014.4.02.5001**. 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Espírito Santo.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017**. Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Brasília, out.2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo técnico**: Programa Minha Casa Minha Vida. Set. de 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3695>>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

BRASIL. Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

BRASIL. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013

BRASIL. Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300/86

BRASIL. Decreto-Lei nº 200/67.

BRASIL. Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946.

BRASIL. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009

BRASIL. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009.

BRASIL. Lei 8.666/93.

BRASIL. Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. Lei nº 10.391, de 02 de agosto de 2004.

BRASIL. Lei nº 11.079/2004.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

BRASIL. Lei nº 8.666/93 de 21 de junho de 1993.

BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

BRASIL. Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003.

BRASIL. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.

BRASIL. Ministério das cidades secretaria nacional de habitação. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília/DF, 2016. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/acessoainformacao/relatoriodegestao/2015/snh_2015.pdf> Acesso em: 11 jun. de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Minha Casa Minha Vida retoma 10 mil obras paralisadas**. 19 ago de 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/08/minha-casa-minha-vida-retoma-10-mil-obras-paralisadas>>. Acesso em: 25 jun. de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação**. Nov.2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4Politica NacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 21 maio de 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portarias e Resoluções**. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/legislacao-cidades>>. Acesso em: 27 dez. de 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em: 14 out. de 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. 1996. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>> Acesso em: 07 fev. de 2019.

BRASIL. **Portaria PGBC nº 88273 de 29 de janeiro de 2016**.

BRASIL. **Portaria PGFN nº 1.153, de 13 de agosto de 2009**.

BRASIL. Presidência da República. Planalto. **Minha Casa Minha vida. Entenda as novas regras do Minha Casa Minha Vida**. 26 fev. de 2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 31 mar. de 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6814/2017**.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 28 de 1996 (posteriormente identificada sob o nº 601 de 1998)**.

BRASIL. **Relatório Anual de Avaliação Plano do Plurianual (2016-2019), referente ao ano base 2016**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/relatorio_final.pdf/view>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 08, de 31**

de março de 1982.

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 026, de 10 de novembro de 1989.**

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 004, de 23 de maio de 1997.**

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 214, de 9 de dezembro de 2002.**

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 232, de 3 de junho de 2003.**

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 477, de 30 de setembro de 2013.**

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Circular SUSEP nº 455/2012.**

BRASIL. Superintendência de Seguros Privados. **Condições Especiais da Apólice.** Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-aocidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em 2 de jan. de 2019.

BRASIL. Superintendências de Seguros Privados. **Processo nº 15414.902037/2013-11.** Modalidade XI, Executante Construtor – Término de Obra – CEF. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/servicos-aocidadao/sistema-de-consulta-publica-de-produtos>>. Acesso em: 2 jan. de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1534952 SC 2015/0125072-8.** Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Data de Julgamento: 07 fev. de 2017. Terceira Turma. Data de Publicação: DJe 14 fev. de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE nº 639.337/ SP.** Relator do Min. Celso de Mello.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sítio Eletrônico do Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa de Jurisprudência.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>> Acesso em: 07 fev. de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Proc. nº 024.796/2014-0.**

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. 9ª C. Cível. **Acórdão nº1029560-4.** Curitiba. Relator: Domingos José Perfetto. DJ 27 jun. de 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. Editora Saraiva: 2006.

BUNARELLO, Renato Macedo. **Do contrato de Seguro** – O seguro de obrigações contratuais. São Paulo. Quartier Latin, 2010.

BURANELLO, Renato Macedo. **Do Contrato de Seguro: O Seguro Garantia de Obrigações Contratuais**. São Paulo, Quartier Latin, 2006.

CARLINI, Angélica. Contratos de Seguro e Relações de Consumo: Mudanças, Reflexões e Perspectivas. *In*: BARBOSA, Antonio Carlos Teixeira. et al. (coord.). **Cadernos de Seguro: pesquisa**. Rio de Janeiro: Funenseg, pp. 101-124, 2006.

CARON, Thiago Medeiros; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. O Direito fundamental simbólico à moradia: o Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (coord); RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo, (org.). **Direitos sociais** e políticas públicas: construindo o saber jurídico na redução das desigualdades. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, pp. 503-516, 2018.

CARTA CAPITAL. **Minha casa Minha Vida gera exclusão, diz arquiteto**. S.d. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/minha-casa-minha-vida-gera-exclusao-diz-arquiteto-7104.html>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

CHEVALLIER, Jacques. **El Estado pós-moderno**. Traducción: Oswaldo Pérez. Bogotá: Externado, pp. 173-186, 2011.

COTA, Samuel Paiva e NUNES, Leonardo Silva. Medidas Estruturais no Ordenamento Jurídico Brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. **Revista de informação legislativa**, vol. 55, pp. 243-255, 2018.

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. *In*: COSTA, Juliana Camargos. *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

DA SILVA, Luiz Augusto. DESIDERIO, L. G.M. Uma guinada pós-moderna no Direito Público Brasileiro? Notas sobre a Lei nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**. Belo Horizonte, ano 16, n. 63, pp. 183-202, 2018.

DAHINTEN, Augusto Franke; DAHINTEN, Bernardo Franke. O princípio da função social e o contrato de seguro: algumas implicações práticas à luz da jurisprudência. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 9, pp. 141-158, 2016.

DE MELO, Marcus André B. C. A cidade dos mocambos: estado, habitação e luta de classes no Recife (1920/1964). **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS**. Grupo de Trabalho Estudos Urbanos: Representações e Políticas Públicas. 1983.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil procedure review**. vol. 8, pp. 46-64, 2017.

DUMONT, Tiago Vieira Rodrigues. Uma Análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil - A construção de uma ilusão. **Áskesis**. vol. 3, n. 1, janeiro/junho – 2014.

EFING, Antonio Carlos; DESIDERIO, L. G. M. A responsabilidade do segurador no seguro garantia de termino de obras. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, 2018, no prelo

ESTADÃO. Minha Casa Minha Vida deixa rastro de obras inacabadas e demissões. S.d. **Estadão**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,minha-casa-minha-vida-deixa-rastro-de-obras-inacabadas-e-demissoes,1748934>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

ESTADÃO. Projetos Minha Casa Minha Vida sem rede de esgoto. S.d. **Estadão**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,projetos-dominha-casa-sem-rede-de-esgoto-imp-,635989>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, 224 p., 2015.

FIUZA, Eduardo P.S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. In: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo (org.) **Marcos Regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>>. Acesso em: 31 dez. de 2018.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2009 [1961].

FURTADO, Celso. Os desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**, vol. 24, n. 4 (96), outubro-dezembro/2004.

GALIZA, Francisco. Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas. **ENS-CPES, Estudos sobre Seguros**. n. 29, ISBN nº 978-85-7052-579-6. Rio de Janeiro: 2015.

GLOBO. Minha Casa, Minha Vida, tem mais de 30 mil obras paradas. 9 mai de 2017. **Globo**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/videos/t/edicoes/v/minha-casa-minha-vida-tem-mais-de-30-mil-moradias-com-obras-paradas/5855679/>>. Acesso em: 18 dez. de 2017.

GONÇALVES, Oksandro; DESIDERIO, L.G.M. O Programa Minha Casa Minha Vida e o Problema das Obras Paralisadas: para além de um processo bipolar. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**. Ano 4, n. 6, pp. 781-808, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**. vol. 14, pp. 618-688, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do direito público brasileiro **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 151.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Texto base da 1ª Conferência das Cidades**. S.d. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/texto_base_1_conferencia_cidades.pdf>. Acesso em: 30 dez. de 2018

INSTITUTO PÓLIS. Agenda Habitat resultados da Conferência de Istambul em julho de 1996. S.d. **Instituto Pólis**. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/agenda-habitat-resultados-da-conferencia-de-istambul-em-junho-de-1996-nossos-direitos-e-propostas/>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

JARDIM, Monica. **Garantia Autônoma**. Coimbra: Edições Almedina.

JENKINS, Rober Q. C.; WALLACE, Andrew. **Construction bonds: What every contractor and owner should know**. Vancouver: Jenkins Marzban Logan LLP Lawyer, 1964, p. 6. Disponível em: <<http://www.jml.ca/wp-content/uploads/publications/ConstructionBondsWhatEveryContractor.pdf>>. Acesso em: 1 jan. de 2019. Tradução livre pelo autor.

KLINTOWITZ, Danielle. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**. São Paulo, Ano XIV, vol. 26, n. 3, 2011.

KONDER, Carlos Nelson. **Contratos conexos: Grupo de contratos, redes contratuais e contratos coligados**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

KOZICKI, Katya; GIAMBERARDINO, Pedro Ribeiro. Regularização Fundiária Urbana: entre a ideologia proprietária e as alternativas para a efetividade do direito à moradia. *In*: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane L. B. N.; MOREIRA, Tomás A.; ALMEIDA, Gabriel G. (org.). **Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo**. 1.ed. Campinas: Russel, 2010.

KRAUSE, Cleandro...*et al.* **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde**

fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. **Redes contratuais no mercado habitacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita... et al. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

LUNARDI, Soraya Gasparetto. Moradia: o modelo de efetivação por política pública da França. *In*: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. (org.). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos: a Constituição de 1988 e suas provisões sociais** 1.ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2011.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, pp. 665-675, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade**. *In*: LOCONTE, Wanderley (coord.). São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate).

MARINHO, Josaphat. Constituição, desenvolvimento e modernidade. **Revista de Informação Legislativa – RIL**. Brasília, ano 34, n. 135, 1997.

MARINO, Francisco Paulo de Crescenzo. **Contratos coligados no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 7. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARTINEZ, Pedro Romano; DA PONTE, Pedro Fuzeta. **Garantias De Cumprimento**. 5. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2006.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira. O que é o objeto “moradia” do programa minha casa minha vida? **Revista de Direito da cidade**. vol. 8, n. 03, 2016.

MELLO, Sérgio Barroso de. A Responsabilidade Civil e o Seguro: Conceitos. *In*: BARBOSA, Antonio Carlos Teixeira. *et al.* (coord.). **Cadernos de Seguro: pesquisa**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2006.

MELO, Gustavo de Medeiros. Seguro Garantia Judicial – Aspectos Processuais e Materiais de uma figura ainda desconhecida. **Revista de Processo**. vol. 201, pp. 101-125, 2011.

MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de. **Garantia das Obrigações**. Coimbra. Almedina. 2008.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A causa do contrato. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 14, pp. 159-178, 2018.

MIRAGEM, Bruno. O direito dos seguros no sistema jurídico brasileiro: uma introdução. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo, vol. 23, n. 96, pp. 157-196, 2014.

MOREIRA, Vinicius de Souza...et al. Minha casa minha vida” em números: quais conclusões podemos extrair? **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. Grupo Temático 3: Análise de Políticas Públicas. João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017.

NUSSBAUM, Martha C. Constitutions and Capabilities: Perception Against Lofty Formalism. 121 **Harvard Law Review**. vol. 4, pp. 4-97, 2007.

NUSSBAUM, Martha C. **Women and Human Development: the capabilities approach**. New York: Cambridge University Press, 2000.

OLIVEIRA, Aline. Orçamento do Minha Casa, Minha Vida será de R\$ 7 bilhões em 2019. **Correio do Estado**. 16.nov. 2018. Disponível em: <<https://www.correiodoestado.com.br/cidades/orcamento-do-minha-casa-minha-vida-sera-de-r-7-bilhoes-em-2019/341087/>>. Acesso em: 27 jan. de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 03 fev. de 2019.

ORIGEM DA PALAVRA. **Palavra desenvolvimento: origem da palavra**. S.d. Disponível em: <<http://origemdapalavra.com.br/palavras/desenvolvimento/>>. Acesso em: 06 jan. de 2019.

OZELAME, R. H. **Efeito econômico e social do contrato de seguro**. Dissertação (mestrado) Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2014.

PEREIRA RIBEIRO, Marcia Carla; CAMPOS, Diego Caetano da Silva. Análise Econômica do Direito e a concretização dos Direitos Fundamentais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, vol. 11, n. 11, pp. 304-329, 2012.

PEREIRA RIBEIRO, Marcia Carla e GALESKI JUNIOR, Irineu. **Teoria geral dos contratos: contratos empresariais e análise econômica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PERISSINOTO BARON, Cristina Maria. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. **Tópos**. vol. 5, n. 2, 2011.

POLETTTO, G. A. O Seguro-Garantia Judicial e o Código de Processo Civil de 2015: dá Concepção à Efetividade. In: PEREIRA RIBEIRO, Marcia Carla; CARAMÊS, Guilherme Bonato (Org.). **Direito Empresarial e o Novo CPC**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, vol. 1, pp. 13-310, 2017.

POLETTTO, Gladimir Adriani. **O Seguro Garantia: em busca de sua natureza**

jurídica. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2003.

POLIDO, Walter A. **Contrato de seguro e a atividade seguradora no Brasil:** direito do consumidor. São Paulo: Roncarati, 2015.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. Eco política. **Declaração de Vancouver.** Disponível em: <https://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/declaracao_vancouver.pdf> Acesso em 07 fev. de 2019.

PRIBERAM DISCIONÁRIO. **Desenvolver.** Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/desenvolver>>. Acesso em: 06 jan. de 2019.

PRIBERAM DISCIONÁRIO. **Desenvolvimento.** Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/desenvolvimento>>. Acesso em: 06 jan. de 2019.

RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. **Direito de seguros:** resseguro, seguro direto e distribuição de serviços. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento.** Antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle; REIS, Joyce; BISCHOF, Raphael. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?:** implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. *In:* ROLNIK, Raquel (org.) Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, (1995), 29-63

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEN, Amartya. Development as capability expansion. *In:* FUKUDA-PARR, S. *et al* (eds.). **Readings in human development.** New Delhi; New York: Oxford University Press, 2003.

SEN, Amartya. **Development as freedom.** New York: Knoph, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Donidelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. Development as capability expansion. *In:* FUKUDA-PARR, S. *et al* (eds.). **Readings in human development.** New Delhi; New York: Oxford University Press, 2003.

SEN, Amartya. Moral information. Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984. **The Journal of Philosophy**, vol. 82, n. 4, pp. 169-221, 1985.

SEN, Amartya. **On ethics and economics**. Oxford: Blackwell, 1987.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. O Direito à Moradia, Escassez de Recursos e Controle Judicial das escolhas orçamentárias. *In*: KOZICKI, Katya; BESSA, Fabiane L. B. N.; MOREIRA, Tomás A.; ALMEIDA, Gabriel G. (org.). **Espaços e suas ocupações**: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. 1 ed. Campinas: Russel, 2010.

SERRANO JUNIOR, Odoné. **O direito humano fundamental à moradia digna**: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SOARES, Christiane Julia Ferreira. **Direito à moradia e políticas públicas habitacionais**: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental. Fundação Mineira de Educação e Cultura, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade / Sérgio Iglesias Nunes de Souza. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

TAVARES, Andre. Seguro Garantia: limites temporais e nexos funcionais. **Revista Jurídica de Seguros**. CNseg n. 7, Rio de Janeiro, pp. 112-125, 2017.

THEODORO JUNIOR, Humberto. O contrato de seguro e a regulação do sinistro. **Revista dos Tribunais**. vol. 94, n. 832, pp. 67-82, 2005.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca de Direitos Humanos. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 07 fev. de 2019.

VOLLBRECHT, Thomas J. LEWIS, Jacqueline. Creation of the relationship. *In*: MOELMANN, Lawrence R.; HOROWITZ, Matthew M.; LYBECK, Kevin L. **The Law of the Performance Bonds**. 2nd. Edition Editors. Chicago, Illinois, Estados Unidos da América: American Bar Association (ABA) 2009.

XAVIER, Vítor Boaventura. **O seguro garantia de execução do contrato** – performance bond: uma análise dos aspectos regulatórios e concorrenciais da sua exigência pela administração pública no Brasil. Brasília, UnB, Monografia

(graduação) – Universidade de Brasília, 2017.

ZANCHIM, Kleber Luiz; SOUZA, Pedro Guilherme Gonçalves. Seguro: Ato e Atividade. In: FERNANDES, Wanderley. (coord.) **Contratos Empresariais: contratos de organização da atividade econômica**. São Paulo: Saraiva, pp. 295-360, 2011.