



UNIALFA – CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

FERNANDO AUGUSTO GOULART DE SOUZA BRITTO

**EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: A LEI Nº
9.514/97 COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA JURÍDICO-ECONÔMICA E
SEU IMPACTO NO DIREITO À MORADIA**

Linha de pesquisa: Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da
ordem econômica

GOIÂNIA
2025



UNIALFA – CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

FERNANDO AUGUSTO GOULART DE SOUZA BRITTO

**EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: A LEI Nº
9.514/97 COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA JURÍDICO-ECONÔMICA E
SEU IMPACTO NO DIREITO À MORADIA**

Linha de pesquisa: Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da ordem econômica

Dissertação apresentada na qualificação do Curso de Pós-graduação em Direito Constitucional Econômico, do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico.

Orientador: Professor Dr. Arnaldo Bastos
Santos Neto

GOIÂNIA

2025

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

B862e

Britto, Fernando Augusto Goulart de Souza.

Execução extrajudicial e constituição econômica: a Lei nº 9.514/97 como mecanismo de eficiência jurídico-econômica e seu impacto no direito à moradia. / Fernando Augusto Goulart de Souza Britto. – 2025.

71 f.: 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2025.

1. Princípios constitucionais. 2. Ordem econômica. 3. Alienação fiduciária. 4. Direito à Moradia. I. Santos Neto, Arnaldo Bastos. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 346.5:349.44



UNIALFA – CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: A LEI Nº 9.514/97 COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA JURÍDICO-ECONÔMICA E SEU IMPACTO NO DIREITO À MORADIA

Linha de pesquisa: Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da ordem econômica

Dissertação apresentada na qualificação do Curso de Pós-graduação em Direito Constitucional Econômico, do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico.

Goiânia, ... de 2025

Professor Dr. Arnaldo Bastos Santos Carvalho
(Orientador – Unialfa)

Professora Dr^a Renata Dutra
(Examinadora externa)

Professor Dr. Thiago Henrique
(Examinador externo)

AGRADECIMENTOS

Aos membros da banca examinadora, Professora Dr^a Renata Dutra, Professor Dr. Thiago Henrique e ao meu orientador Professor Dr. Arnaldo Bastos Carvalho.

Ao meu filho Augusto, cuja existência me inspira a ser um homem melhor a cada dia e um exemplo digno de ser seguido.

Ao meu pai, entusiasta incansável e eterno incentivador, cuja força e apoio foram essenciais em minha jornada.

Aos meus irmãos, Amanda e André, pelo amor incondicional e pelo suporte constante, que tornaram o caminho mais leve.

À querida amiga Andréia, com quem compartilhei desafios, aprendizados e conquistas ao longo do mestrado – agora celebramos, juntos, esta vitória.

À minha mãe, que me ensinou, antes mesmo do meu nascimento, o valor da dedicação à pesquisa. Grávida de mim, concluiu seu mestrado, atuando na vida acadêmica até os dias de hoje, deixando-me um legado de perseverança e amor pelo conhecimento.

A todos os amigos, familiares e professores da Unialfa que, direta ou indiretamente, me ajudaram a chegar até aqui – com palavras de incentivo, apoio, paciência ou simplesmente acreditando em mim quando eu mesmo duvidei. Esta conquista também é de vocês.

RESUMO

A presente dissertação se insere na discussão sobre os conteúdos da Ordem Constitucional Econômica brasileira, com ênfase na constitucionalidade da Lei nº 9.514/1997 e seus impactos no mercado imobiliário e no direito à moradia. A pesquisa situa-se na linha de estudo sobre Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica, abordando a relação entre desburocratização, segurança jurídica e proteção dos direitos fundamentais. O estudo analisa a evolução histórica e econômica do financiamento imobiliário no Brasil, culminando na criação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e da alienação fiduciária de bens imóveis, como instrumentos para dinamizar o acesso ao crédito e reduzir a inadimplência sistêmica. Examina-se a compatibilidade do procedimento de execução extrajudicial, previsto na Lei nº 9.514/1997, com os princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa, função social da propriedade e segurança jurídica, considerando o julgamento do Recurso Extraordinário 860.631 pelo Supremo Tribunal Federal. A dissertação também investiga os impactos econômicos e sociais da desburocratização promovida pela Lei nº 9.514/1997, demonstrando como a redução dos custos de transação e a previsibilidade dos contratos financeiros contribuíram para a expansão do mercado de crédito imobiliário. No entanto, questiona-se se o modelo de alienação fiduciária está adequadamente equilibrado com a proteção do direito à moradia e a mitigação de riscos sociais, como a remoção de famílias inadimplentes sem garantia de reassentamento adequado. Diante desse cenário, propõe-se a inclusão de uma etapa de mediação obrigatória entre credores e devedores antes da execução extrajudicial, inspirada na previsão de conciliação do Código de Processo Civil. Conclui-se que, apesar dos avanços proporcionados pela Lei nº 9.514/1997 na estruturação do crédito imobiliário, ajustes são necessários para equilibrar eficiência econômica e proteção dos direitos fundamentais. O aprimoramento da legislação por meio de mecanismos de mediação e renegociação contribuiria para um sistema mais justo e equitativo, mitigando riscos para devedores em situação de vulnerabilidade. O trabalho adota o método hipotético-dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental para analisar as consequências da regulação econômica sobre o financiamento habitacional e os princípios da Constituição Econômica.

Palavras-chave: Direito Constitucional Econômico; Princípios Constitucionais da Ordem Econômica; Alienação Fiduciária; Direito à Moradia.

ABSTRACT

This dissertation engages in the discussion of the contents of the Brazilian Economic Constitutional Order, with an emphasis on the constitutionality of Law No. 9.514/1997 and its impacts on the real estate market and the right to housing. The research aligns with studies on Economic Development and Constitutional Principles of the Economic Order, addressing the relationship between debureaucratization, legal certainty, and the protection of fundamental rights. The study analyzes the historical and economic evolution of real estate financing in Brazil, culminating in the creation of the Real Estate Financing System (SFI) and the fiduciary sale of real estate as instruments to enhance access to credit and reduce systemic default rates. The dissertation examines the compatibility of the extrajudicial foreclosure procedure provided for in Law No. 9.514/1997 with constitutional principles such as due process, the right to a full defense, the social function of property, and legal certainty, considering the ruling on Extraordinary Appeal No. 860.631 by the Brazilian Supreme Federal Court. The study also investigates the economic and social impacts of the debureaucratization promoted by Law No. 9.514/1997, demonstrating how the reduction in transaction costs and the predictability of financial contracts contributed to the expansion of the real estate credit market. However, the research questions whether the fiduciary sale model is adequately balanced with the protection of the right to housing and the mitigation of social risks, such as the eviction of defaulting families without guarantees of adequate resettlement. Given this scenario, the study proposes the inclusion of a mandatory mediation stage between creditors and debtors before extrajudicial foreclosure, inspired by the conciliation provision of the Code of Civil Procedure. It is concluded that, despite the advances brought by Law No. 9.514/1997 in structuring real estate credit, adjustments are necessary to balance economic efficiency and the protection of fundamental rights. Improving legislation through mediation and renegotiation mechanisms would contribute to a fairer and more equitable system, mitigating risks for vulnerable debtors. The study adopts the hypothetical-deductive method, along with bibliographical and documentary research, to analyze the consequences of economic regulation on housing finance and the principles of the Economic Constitution.

Keywords: Economic Constitutional Law; Constitutional Principles of the Economic Order; Fiduciary Sale; Right to Housing.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI Nº 9.514/97 E SEUS FUNDAMENTOS.....	12
1.1. O Direito à Moradia e Sua Construção no Ordenamento Jurídico.....	12
1.1.1. Definição e Importância do Direito à Moradia.....	12
1.1.2. Função Social da Propriedade e o Acesso à Moradia.....	15
1.2. O Papel Econômico e Social do Mercado Imobiliário.....	19
1.3. O Processo Legislativo e Justificativas do Projeto de Lei.....	22
1.3.1. O Cenário Histórico e Econômico do Sistema Financeiro Habitacional....	23
1.3.2. A Demanda Habitacional e a Necessidade de Reformas.....	25
1.3.3. O Projeto de Lei e a Construção Normativa.....	26
1.4. Do Conceito de Alienação Fiduciária	
1.4.1. Comparação do Sistema da Alienação Fiduciária no Brasil em Relação aos Países Hispano-Americanos.....	30
CAPÍTULO 2 – A DISCUSSÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.514/97 NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	33
2.1. A Jurisdição Constitucional Brasileira e o Controle de Constitucionalidade.....	33
2.1.1. Conceito de Jurisdição Constitucional no Brasil.....	33
2.1.2. O Papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na Interpretação da Constituição e a Função do Controle de Constitucionalidade das Leis.....	37
2.2. A Constitucionalidade da Lei nº 9.514/97.....	38
2.2.1. O Processo que Chegou ao STF: Histórico e Contextualização.....	39
2.3. Argumentos a Favor da Constitucionalidade da Lei nº 9.514/97.....	42
2.3.1. Compatibilidade com o Princípio do Devido Processo Legal.....	42
2.3.2. Função Social da Propriedade e Eficiência Econômica.....	44
2.3.3. Redução da Burocracia e Benefícios Econômicos.....	46
2.4. Argumentos Contra a Constitucionalidade da Lei nº 9.514/97.....	47
2.4.1. Alegação de Violação do Devido Processo Legal.....	48
CAPÍTULO 3 – IMPACTOS DA LEI FEDERAL Nº 9.514/97 NO MERCADO IMOBILIÁRIO E NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	51

3.1. A Alienação Fiduciária e a Desburocratização do Crédito Imobiliário.....	51
3.2. A Lei nº 9.514/97 e o Direito à Moradia: Convergência ou Conflito?.....	57
3.3. Reflexos Econômicos e Sociais da Lei nº 9.514/97	
3.4. Análise Econômica do Direito e Perspectivas Futuras.....	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	69

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
BCB	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional da Habitação
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
DALO	Droit au Logement Opposable (França)
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FJP	Fundação João Pinheiro
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LCI	Letra de Crédito Imobiliário
PnadC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
RE	Recurso Extraordinário
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SCR	Sistema de Informações de Crédito
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF-3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região

INTRODUÇÃO

O acesso à moradia adequada constitui um dos pilares fundamentais para a promoção da dignidade da pessoa humana, conforme reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, a estrutura normativa e econômica que regula o financiamento imobiliário desempenha um papel crucial na viabilização desse direito social, articulando-se com os princípios da função social da propriedade e da livre iniciativa. A edição da Lei nº 9.514/1997, que instituiu a alienação fiduciária de bens imóveis como modalidade de garantia, representou um marco na reestruturação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), promovendo maior segurança jurídica e eficiência nas operações de crédito.

A implementação da alienação fiduciária teve como objetivo suprir as deficiências do modelo hipotecário tradicional, que se mostrava excessivamente burocrático e moroso, dificultando a recuperação de créditos imobiliários e, consequentemente, restringindo a oferta de financiamentos habitacionais. Ao permitir a execução extrajudicial do bem dado em garantia, a Lei nº 9.514/97 simplificou e acelerou o procedimento de recuperação de créditos, reduzindo custos para credores e ampliando a previsibilidade dos contratos. Contudo, essa inovação também gerou debates acerca de sua compatibilidade com princípios constitucionais, como o devido processo legal, o contraditório e a inafastabilidade da jurisdição.

A discussão sobre a constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 alcançou o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário nº 860.631, que fixou o entendimento de que o procedimento de execução extrajudicial da alienação fiduciária não afronta garantias constitucionais, desde que sejam observadas as salvaguardas previstas na legislação. O Supremo considerou que a previsão de intimação do devedor para purgação da mora e a possibilidade de recurso ao Judiciário para discutir eventual abuso garantem a adequação do instituto ao ordenamento constitucional.

Diante desse contexto, a presente dissertação tem como objetivo analisar a constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 sob a perspectiva do Direito Constitucional Econômico, verificando seus impactos no mercado imobiliário e na efetivação do direito à moradia. Para isso, serão abordados os fundamentos

jurídicos e econômicos que justificaram sua edição, as críticas quanto à sua compatibilidade com os direitos fundamentais e a jurisprudência consolidada pela Corte Suprema sobre a matéria.

A metodologia utilizada é o método hipotético-dedutivo, a partir da formulação do problema de pesquisa: os instrumentos de desburocratização previstos na Lei nº 9.514/97 trazem benefícios econômicos ao Poder Judiciário e ao Brasil? Para responder a essa questão, serão analisadas fontes legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais, bem como estudos econômicos sobre os efeitos da alienação fiduciária no financiamento habitacional.

Inserido na linha de pesquisa “Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da ordem econômica”, o estudo está estruturado em três capítulos. O primeiro examina a contextualização da Lei nº 9.514/97, abordando os fundamentos jurídicos e econômicos que motivaram sua edição, além de sua relação com o direito à moradia e a função social da propriedade. O segundo capítulo trata da discussão sobre a constitucionalidade da norma no âmbito da jurisdição constitucional brasileira, com ênfase na decisão do STF no RE 860.631. Por fim, o terceiro capítulo analisa os impactos da Lei nº 9.514/97 no mercado imobiliário e na efetivação do direito à moradia, considerando as perspectivas da eficiência econômica e da justiça social.

Ao final, busca-se demonstrar que a desjudicialização do procedimento de execução imobiliária promovida pela Lei nº 9.514/97 trouxe avanços significativos para o mercado de crédito, mas também desafios quanto à proteção dos direitos fundamentais do devedor. O estudo contribuirá para o debate sobre a necessidade de eventuais ajustes normativos e interpretativos que assegurem um equilíbrio adequado entre segurança jurídica, eficiência econômica e garantia do direito à moradia no Brasil.

CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI Nº 9.514/97 E SEUS FUNDAMENTOS

1.1. O Direito à Moradia e Sua Construção no Ordenamento Jurídico

A Lei nº 9.514/97 representa um marco no ordenamento jurídico brasileiro ao instituir a alienação fiduciária de bens imóveis como forma de garantia no financiamento imobiliário, trazendo maior segurança jurídica e celeridade ao crédito. No entanto, para compreender os impactos dessa legislação, é essencial analisar o contexto normativo e principiológico que rege a matéria.

A concretização do direito à moradia não pode ser dissociada da estrutura econômica e da função regulatória do Estado, uma vez que sua realização exige a criação de mecanismos jurídicos que compatibilizem interesses públicos e privados. Como observa Galdino (2005, p. 146), os direitos fundamentais devem ser compreendidos como direitos subjetivos dotados de exigibilidade, cabendo ao Estado conformar a realidade ao dever-ser jurídico por meio de políticas e regulações eficazes.

Nesse sentido, a relação entre o direito à moradia, a função social da propriedade e a organização econômica do Estado constitui a base para o desenvolvimento de políticas públicas e instrumentos jurídicos que ampliem o acesso à habitação. A articulação entre esses elementos é indispensável para que o direito à moradia deixe de ser uma promessa constitucional e se efetive no cotidiano da população. Assim, antes de adentrar na análise específica da Lei nº 9.514/97, faz-se necessário examinar a evolução do direito à moradia no Brasil e seu posicionamento na ordem constitucional.

1.1.1 Definição e Importância do Direito à Moradia

O direito à moradia é um dos pilares fundamentais da dignidade da pessoa humana e está diretamente ligado à ideia de justiça social e desenvolvimento econômico sustentável. De acordo com Viana (2000) conforme citado por Rubem Braga, é um direito natural do indivíduo indispensável a

proteção da vida, da saúde e da liberdade. Sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro reflete a busca por uma sociedade mais inclusiva e solidária.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a moradia como um direito social essencial, ao prever no art. 6º que "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". Tal reconhecimento reforça o papel do Estado como promotor das condições necessárias para o pleno exercício desse direito.

O direito à moradia foi positivado no ordenamento jurídico brasileiro somente em 2000, com a Emenda Constitucional nº 26, embora já se reconhecesse implicitamente sua vinculação aos direitos fundamentais, em relação à dignidade humana e às condições materiais básicas para uma vida digna. Atualmente, é amplamente reconhecido como um direito fundamental autônomo, com forte conteúdo existencial, relacionado à proteção da individualidade humana (Sarlet, 2009).

Ainda que a Constituição não enumere os parâmetros desse direito, esforços legislativos e jurisprudenciais têm incorporado critérios internacionais, como a segurança jurídica da posse, acesso a infraestrutura básica e respeito à diversidade cultural. A proteção do bem de família pela Lei federal nº 8.009/90 ilustra sua dimensão de direito de defesa, impedindo a privação arbitrária da moradia digna. Assim, o direito à moradia abrange aspectos defensivos e prestacionais, sempre relacionados ao princípio da dignidade humana e à garantia de padrões mínimos para uma vida saudável. (Sarlet, 2009). Sundfeld (2024) aponta que a função social da propriedade tem papel crucial na efetivação do direito à moradia, visto que este princípio condiciona o uso da propriedade privada ao interesse coletivo, contrapondo-se à visão individualista e liberal clássica. O autor também destaca que o direito à propriedade não pode ser exercido em detrimento da coletividade e também deve atender sua função social, prevista na Constituição. No entanto, a ausência de utilização adequada dos imóveis, seja no contexto urbano ou rural, revela uma contradição com os objetivos constitucionais e sociais do ordenamento jurídico moderno.

No livro *Direito Constitucional Econômico*, Tavares (2011), insere a ordem econômica como elemento norteador do equilíbrio entre propriedade privada e os direitos fundamentais, ao defender que a Constituição busca dentre

outros, um modelo econômico para promover a dignidade da pessoa humana e o bem-estar social, por conciliar interesses privados e coletivos. Neste contexto, o direito à moradia se torna indispensável para o alcance desses objetivos.

Ao comentar a ordem econômica constitucional, Eros Grau (2010), ressalta a livre iniciativa e o valor social da propriedade como elementos complementares e essenciais para garantir a dignidade humana. Segundo o autor, o direito à moradia deve ser integrar à lógica do Estado Democrático de Direito, onde a função social das riquezas deve predominar sobre interesses patrimoniais. Portanto, a propriedade que não cumpre sua função social poder perder a proteção jurídica.

Logo, o direito à moradia, ao ser alçado à condição de direito fundamental, ocupa posição central no ordenamento jurídico brasileiro, refletindo as diretrizes constitucionais de promoção da justiça social, da dignidade humana e do desenvolvimento econômico sustentável.

Eros Grau também enfatiza que, no Brasil, desde a Constituição de 1934, a organização econômica passou a ser um elemento central do texto constitucional, reforçando a necessidade de articulação entre ordem econômica e social. Na Constituição de 1988, a divisão em capítulos distintos para essas ordens evidenciou a complexidade e relevância de cada uma delas, conferindo destaque às funções do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável e da equidade social (Grau, 2010, p. 77).

Portanto, o direito à moradia, alçado à condição de direito fundamental, ocupa posição central no ordenamento jurídico brasileiro. Reflete as diretrizes constitucionais voltadas à promoção da justiça social, da dignidade humana e do desenvolvimento econômico sustentável. Como destaca Sarlet, "a dignidade da pessoa humana reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade" (Sarlet, 2009, p. 12).

A incorporação do direito à moradia como um direito fundamental não é uma exclusividade da Constituição Brasileira. No direito comparado, diversos países preveem garantias similares. A Constituição do México de 1917, por exemplo, foi pioneira ao reconhecer a moradia como um direito social,

vinculando o Estado à implementação de políticas habitacionais¹. Da mesma forma, a Constituição Espanhola de 1978, em seu artigo 47, estabelece que todos os cidadãos têm direito a uma moradia digna, impondo ao Estado o dever de criar condições que evitem a especulação imobiliária.

Na França, o *Droit au Logement Opposable* (DALO), instituído pela Lei nº 2007-290, permite que cidadãos sem moradia recorram ao Judiciário para exigir do Estado providências concretas para a solução de sua situação. Esse modelo representa um avanço na concretização do direito à moradia, pois transforma a obrigação estatal em uma responsabilidade efetiva, sujeita a sanções em caso de descumprimento.

No Brasil, embora o direito à moradia esteja consagrado na Constituição, sua implementação ainda enfrenta desafios estruturais, como o déficit habitacional elevado e a precariedade de muitas habitações urbanas. Dados da Fundação João Pinheiro (2022) apontam que o déficit habitacional brasileiro ultrapassa 5,9 milhões de moradias, o que evidencia a necessidade de aprimoramento das políticas públicas habitacionais.

1.1.2 Função Social da Propriedade e o Acesso à Moradia

A função social da propriedade, prevista no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal, é um dos princípios estruturantes da ordem econômica e social brasileira. Esse princípio estabelece que a propriedade deve atender não apenas aos interesses individuais do proprietário, mas também aos interesses coletivos, contribuindo para o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. No contexto do financiamento imobiliário, a função social da propriedade se concretiza por meio do acesso à moradia, um direito fundamental previsto no artigo 6º da Constituição.

Em sua dissertação de mestrado, Carbonari (2007, p. 36) descreve que

o direito à moradia, tendo presente o seu conteúdo social, consagrado no constitucionalismo pátrio, coloca-se em dimensão inerente à dignidade humana, considerando que a falta de uma moradia adequada, ou mesmo de um espaço físico adequado para o exercício da atividade profissional, evidentemente acaba, em muitos casos,

¹ o artigo 4º estabelece que "Toda família tem direito a desfrutar de habitação digna e decorosa. A lei estabelecerá os instrumentos e apoios necessários para alcançar tal objetivo."

comprometendo gravemente os pressupostos básicos necessários, para que se possa ter uma vida digna.' Assim, a manutenção da própria vida, com provimento de alimento e moradia, são reconhecidos constitucionalmente por meio da introdução feita ao rol de Direitos Sociais no art. 6º, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 26 de fevereiro de 2000.

Mesmo reconhecida como direito integrante da dignidade humana, garantido constitucionalmente, muitas pessoas não possuem moradia digna, o que faz com que se perceba que o estado de pobreza em que muitos indivíduos se encontram atualmente, sem ter condições de obter o necessário para sua manutenção digna, não é sempre uma opção própria, resultado do exercício da autonomia de vontades. Nem sempre as pessoas são pobres por opção, porque assim desejaram viver. Com exceção de algumas pessoas, ou alguns grupos sociais que optam por uma vida destituída de bens materiais, na grande maioria das sociedades, os pobres são pobres, porque foram colocados nessa situação por um sistema social que os exclui em todos os sentidos que possa ter a palavra "exclusão".

Sarlet (2013, p. 547) elucida que

Como os demais direitos fundamentais, o direito social à moradia abrange um complexo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, de natureza negativa (direito de defesa) e positiva (direito a prestações). Na condição de direito de defesa (negativo), o direito à moradia impede que a pessoa seja privada arbitrariamente e sem alternativas de uma moradia digna, por ato do Estado ou de outros particulares. Nesse contexto, destaca-se a legislação que proíbe a penhora do chamado bem de família, como tal considerado o imóvel que serve de moradia ao devedor e sua família (Lei n. 8.009/90, art. 3º), sobre a qual já há inúmeras decisões judiciais, inclusive no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, das quais boa parte favorável à proteção do direito à moradia".

A vinculação entre a propriedade privada e sua função social é reforçada pelo artigo 170² da Constituição Federal, que estabelece os princípios da ordem econômica nacional. De acordo com esse dispositivo, a ordem econômica deve

² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

ser orientada pela valorização do trabalho humano e pela livre iniciativa, assegurando a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social. Nesse sentido, a propriedade privada não pode ser exercida de forma irrestrita e deve atender ao interesse coletivo, o que inclui a viabilização do acesso à moradia.

Por sua vez, Tavares (2011, p. 153) elucida que

A propriedade privada é considerada como um elemento essencial ao desenvolvimento do modelo capitalista de produção e, ademais, o direito à propriedade é inafastável da concepção de democracia atualmente existente. Foi por esse motivo que se preservou o direito de propriedade, alterando-se-lhe o conteúdo, com a consagração de direitos sociais, e, ainda, com a declaração expressa de que também a propriedade é alcançada pela concepção social do Direito, o que se dá pela determinação de que a propriedade cumprirá sua função social e se harmonizará com a busca da dignidade para todo cidadão.

A função social da propriedade tem sido amplamente debatida no Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente em ações que envolvem ocupações urbanas e desapropriações por interesse social. No julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828³, por exemplo, a Corte reafirmou a necessidade de que a posse de imóveis atenda ao interesse social, impedindo despejos sem realocação adequada. Esse entendimento reforça a interpretação de que a propriedade não pode ser utilizada de maneira abusiva ou em prejuízo da coletividade.

Outro caso emblemático foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.213⁴, que questionava a constitucionalidade do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), norma que regulamenta o princípio da função social da propriedade e estabelece instrumentos como a usucapião especial urbana e o

³ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), questionou despejos e desocupações forçadas durante a pandemia da Covid-19, alegando violação ao direito à moradia e à dignidade da pessoa humana. O Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu medidas cautelares para suspender despejos em áreas urbanas e rurais, reforçando a função social da propriedade. Disponível em: www.stf.jus.br.

⁴ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2213, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), questionou a constitucionalidade do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), especialmente quanto à exigência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e da desapropriação com pagamento em títulos. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação improcedente, reafirmando a função social da propriedade e a validade dos instrumentos de política urbana. Disponível em: www.stf.jus.br.

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. O STF confirmou a validade da legislação e destacou que o interesse público deve prevalecer sobre a propriedade privada quando houver conflito entre o direito individual e a necessidade de promover justiça social e acesso à moradia.

Além disso, no Recurso Extraordinário (RE) nº 860.631, que tratou da constitucionalidade da alienação fiduciária prevista na Lei nº 9.514/97, a Corte reconheceu que a função social da propriedade deve ser compatibilizada com a segurança jurídica e a previsibilidade das relações contratuais. Isso significa que, embora a execução extrajudicial de imóveis seja considerada legítima, ela deve respeitar parâmetros que garantam a dignidade do devedor e evitem abusos por parte dos credores.

A concepção da função social da propriedade não é exclusiva do Brasil. Diversos ordenamentos jurídicos adotam princípios semelhantes para garantir que a propriedade cumpra um papel social relevante. Na França, a legislação urbana prevê mecanismos que permitem ao Estado intervir no mercado imobiliário para evitar a ociosidade de imóveis em regiões centrais. A Lei DALO (Droit au Logement Opposable)⁵, de 2007, impõe obrigações diretas ao governo na garantia de moradia para cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Na Espanha, a Constituição de 1978 também estabelece a função social da propriedade em seu artigo 33⁶, determinando que o uso da propriedade deve ser condicionado ao bem-estar coletivo. Em algumas regiões espanholas, como a Catalunha, existem restrições à especulação imobiliária e incentivos fiscais para proprietários que disponibilizam imóveis para programas de habitação social.

Já na Alemanha, a propriedade não é concebida como um direito absoluto e irrestrito do titular, mas sim como um instituto jurídico vinculado ao interesse coletivo. O Artigo 14 da Grundgesetz (Lei Fundamental da Alemanha

⁵ Lei nº 2007-290, de 5 de março de 2007, que institui o direito à moradia exequível e altera o Código da Construção e da Habitação. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000824260/>.

⁶ Artigo 33

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>

de 1949)⁷ estabelece que "a propriedade obriga" e que "seu uso deve, ao mesmo tempo, servir ao bem comum". Essa formulação reflete a ideia de que a propriedade não pode ser exercida de maneira prejudicial à coletividade, sendo passível de restrições e regulamentações estatais quando necessário.

O Programa Minha Casa Minha Vida, agora reformulado como Casa Verde e Amarela, representa uma tentativa de associar a função social da propriedade à política habitacional, ao subsidiar o acesso à moradia para famílias de baixa renda. Contudo, críticas ao programa apontam que sua execução nem sempre respeita os critérios de localização e qualidade habitacional, gerando assentamentos distantes dos centros urbanos e carentes de infraestrutura adequada⁸.

A função social da propriedade, assim, desempenha um papel essencial na promoção da justiça social e na efetivação do direito à moradia no Brasil. No entanto, a concretização desse princípio enfrenta desafios decorrentes da especulação imobiliária, da falta de políticas públicas eficazes e da resistência de setores econômicos à regulamentação estatal.

1.2 O Papel Econômico e Social do Mercado Imobiliário

O mercado imobiliário brasileiro desempenha um papel essencial para a efetivação do direito à moradia e para a dinamização da economia nacional. Em notícia extraída do site da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), dados divulgados pelo IBGE em 03 de setembro de 2024, apontam que o Produto Interno Bruto (PIB) do setor da construção civil registrou, no segundo trimestre de 2024, um crescimento ajustado sazonalmente de 3,53%

⁷ Artikel 14: [Eigentum – Erbrecht – Enteignung]

Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.
Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

⁸in <https://caosplanejado.com/o-minha-casa-minha-vida-nao-e-suficiente/>

em relação ao trimestre imediatamente anterior, superando o avanço de 1,45% verificado para o PIB nacional⁹.

Ademais, o instituto revisou para cima o desempenho do setor no primeiro trimestre de 2023, que passou de -0,49% para -0,03%. Esses indicadores apontam para uma tendência de aceleração no setor, corroborada por um incremento acumulado de 4,4% na comparação do primeiro trimestre de 2024 com o mesmo período do ano anterior – evidenciando a terceira alta consecutiva.

A partir dos dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (FJP) – com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do IBGE e no Cadastro Único¹⁰ –, pode-se afirmar que, em 2022, o déficit habitacional brasileiro atingiu 6.215.313 domicílios, o que corresponde a 8,3% do total de habitações ocupadas no país. Em termos absolutos, esse valor representa um aumento de aproximadamente 4,2% em comparação com 2019, embora o percentual relativo tenha se mantido praticamente inalterado (8,4%). Tais números evidenciam que a persistência do déficit habitacional reflete desafios estruturais na ampliação do acesso a moradias adequadas, sobretudo para famílias com renda domiciliar de até dois salários mínimos, que concentram 74,5% desse déficit, em conformidade com os parâmetros do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Adicionalmente, a análise dos componentes do déficit destaca a relevância do ônus excessivo com aluguel urbano, que afeta 52,2% dos domicílios em situação deficitária, sobretudo entre famílias com renda de até três salários mínimos, que comprometem mais de 30% de sua renda com despesas de locação. A segmentação regional revela disparidades significativas: o Sudeste concentra o maior número de domicílios em déficit (2.433.642), enquanto o Centro-Oeste apresenta o menor valor absoluto (499.685). Nos contextos das regiões Norte e Nordeste, os domicílios improvisados ou rústicos, que caracterizam habitações precárias, são o principal componente do déficit, em contraste com a predominância do impacto do aluguel excessivo nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

⁹ in <https://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/noticias/ibge-divulga-pib-da-construcao-para-o-2o-trimestre-de-2024/>

¹⁰ in <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>

Além de sua importância econômica, o mercado imobiliário desempenha um papel social inegável, especialmente no que tange ao acesso à moradia. A moradia, como direito fundamental consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, como restou anteriormente destacado, está intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana e à promoção da justiça social. Nesse contexto, o mercado imobiliário não se limita a atender às demandas do setor privado, mas também serve como um veículo para a concretização de políticas públicas voltadas à inclusão social e à redução do déficit habitacional.

O déficit habitacional no Brasil, conforme apontado nas pesquisas recentes, ilustra os desafios enfrentados pelo setor para atender às necessidades básicas da população. A capacidade do mercado de proporcionar soluções adequadas para o problema depende de uma conjugação entre a iniciativa privada e a intervenção estatal, por meio de políticas públicas habitacionais e instrumentos normativos que facilitem o acesso ao crédito e ao financiamento.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o governo brasileiro tem utilizado vários tipos de mecanismos para subsidiar o crédito ao setor imobiliário. No Brasil, cerca de 95% do estoque de crédito habitacional é oriundo de recursos direcionados. A taxa de juros básica incidente sobre o financiamento se situa muito abaixo daquela cobrada pelo mercado, o que ajuda a manter a demanda aquecida no setor imobiliário¹¹.

Nesse sentido, a função social da propriedade, estabelecida pelo artigo 5º, inciso XXIII¹², da Constituição, orienta as atividades do mercado imobiliário, determinando que o uso da propriedade deve atender a interesses coletivos e contribuir para o bem-estar da sociedade. Esse princípio implica uma relação de equilíbrio entre a busca de lucro pelos agentes econômicos e a garantia do direito fundamental à moradia para todos os cidadãos.

O mercado imobiliário também apresenta forte impacto na estruturação das cidades brasileiras, influenciando aspectos como mobilidade urbana,

¹¹ In https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1084/1/TD_1762.pdf

¹² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...)
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

acesso a serviços públicos e distribuição populacional. No entanto, a atuação do setor nem sempre reflete as diretrizes constitucionais de planejamento urbano e desenvolvimento sustentável, o que acentua desigualdades sociais e territoriais. Por exemplo, a especulação imobiliária e a gentrificação frequentemente resultam na exclusão de populações de baixa renda de áreas centrais e bem servidas de infraestrutura, empurrando-as para periferias desprovidas de serviços essenciais.¹³

Portanto, a atuação do mercado imobiliário brasileiro transcende os limites econômicos e se entrelaça com questões sociais e constitucionais fundamentais. Sua capacidade de equilibrar interesses privados e demandas coletivas, respeitando as diretrizes constitucionais, é essencial para o cumprimento de sua função econômica e social, contribuindo para um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Para além da concepção teórica do direito à moradia como um direito fundamental, sua concretização exige um mercado imobiliário eficiente, capaz de articular interesses econômicos e sociais em um contexto de crescente urbanização e desigualdade habitacional. O mercado imobiliário brasileiro, nesse sentido, atua como um dos principais mecanismos para a efetivação desse direito, especialmente por meio de políticas públicas e instrumentos normativos como a Lei federal nº 9.514/1997, que será abordada a seguir em sua construção normativa e inovações jurídicas.

1.3 O Processo Legislativo e Justificativas do Projeto de Lei

Doravante, passa-se a contextualizar os fatores históricos, econômicos e normativos que culminaram na edição da Lei nº 9.514/1997, diploma que instituiu a alienação fiduciária de bens imóveis no ordenamento jurídico brasileiro. Essa norma representa um marco na evolução do financiamento imobiliário, ao propor soluções modernas e eficientes para superar entraves históricos relacionados à concessão de crédito e ao mesmo tempo atender aos princípios constitucionais relacionados à função social da propriedade e ao direito à moradia.

¹³in <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/gentrificacao.htm>. Acesso em: 25 fev. 2025.

O direito à moradia, como direito fundamental consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, transcende os limites de uma simples garantia jurídica. Sua efetivação exige um equilíbrio entre interesses econômicos e sociais, papel desempenhado em grande parte pelo mercado imobiliário. Nesse sentido, a Lei nº 9.514/1997 surge como um importante instrumento normativo, não apenas para dinamizar o financiamento habitacional, mas também para contribuir com a redução do déficit habitacional e promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Para compreender a relevância desse diploma legal, este capítulo aborda inicialmente o cenário histórico e econômico que precedeu a sua criação, destacando os desafios enfrentados pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e as limitações na oferta de crédito. Posteriormente, examina-se a construção normativa do projeto de lei, evidenciando suas principais inovações e impactos no setor imobiliário e na concretização do direito à moradia.

1.3.1 O Cenário Histórico e Econômico do Sistema Financeiro Habitacional

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado em 1964, desempenhou um papel fundamental na promoção do acesso à moradia. Esse sistema foi concebido para corrigir distorções históricas, como a ausência de mecanismos que assegurassem a manutenção do valor real dos créditos concedidos.

Em sua tese de doutorado, Royer (2016, p. 14/15) afirma

A estrutura de financiamento da habitação criada após o golpe militar de 1964 buscou criar condições para o desenvolvimento de um mercado imobiliário que já se mostrava dinâmico. Do ponto de vista institucional, é inequívoco o êxito da política empreendida a partir de 64. Quanto aos resultados, a literatura é bastante contundente ao apontar o descasamento entre o desenvolvimento de um mercado de unidades habitacionais, voltadas principalmente à demanda de classe média, e a garantia da moradia como direito universal. Nesta perspectiva, o êxito daquela política pode ser identificado com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), canalizando parte significativa dos recursos da poupança voluntária e compulsória à formação de um funding habitacional. Por outro lado, é inegável o caráter concentrador de renda daquela política, com a destinação de unidades subsidiadas a segmentos médios e altos da população e a apropriação de parte dos recursos pelo setor empresarial ligado à construção civil e pelos

grupos rentistas.

O aprofundamento da crise do Estado e o entusiasmo neoliberal provocaram uma mudança significativa no modelo do SFH durante a década de 90. Inspirado no modelo norte-americano, centrado na captação de recursos privados via mercado de capitais, foi lançado, em 1997, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), aportando a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política de crédito imobiliário, inclusive o habitacional. Ao contrário do sistema anterior, apoiado em um funding público, o SFI buscava deslançar o crédito imobiliário com o uso de instrumentos financeiros inovadores como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), buscando introduzir, ainda que em menor escala, um mercado de financiamento habitacional semelhante ao modelo norte-americano, provendo as condições necessárias ao desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas, que teria como função primordial transformar a concessão de crédito imobiliário num investimento dotado de segurança e liquidez.

Neste sentido, a evolução dos modelos de financiamento da política habitacional não pode ser compreendida sem levar em conta os processos históricos de redefinição dos fluxos de riqueza na economia mundial, bem como o resgate do pacto oligárquico que sustentou a expansão financeira do sistema a partir dos anos 70. No Brasil, em especial, a montagem do SFI teve como justificativa a necessidade de construção de padrões alternativos para o financiamento das políticas públicas, informadas pelas severas restrições da política fiscal e pelos limites do endividamento externo. Assim, ao mesmo tempo em que a Constituição acenava para o reconhecimento de novos direitos e para a construção de estratégias de efetivação dos direitos sociais, a conjuntura histórica direcionava os esforços da política econômica para as reformas institucionais predicasadas pelo discurso da 'austeridade fiscal permanente.

Conforme apontado na exposição de motivos da Lei nº 9.514/1997:

Até 1964, o financiamento imobiliário esteve fortemente limitado pela ausência de mecanismos que assegurassem a manutenção do valor real dos créditos concedidos. Os efeitos corrosivos da inflação sobre as prestações e saldos devedores dos financiamentos chegaram ao ponto de impedir a reaplicação de recursos no setor. (Exposição de Motivos, 1997, p. 1)

Com o advento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), foram criadas instituições como o Banco Nacional da Habitação (BNH), além de fontes de recursos próprias, como a caderneta de poupança e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Contudo, as crises econômicas que marcaram o final da década de 1970 e os anos 1980 resultaram em um progressivo esgotamento do sistema. A inflação acelerada e o descompasso entre as prestações e os saldos devedores contribuíram para o desequilíbrio do SFH, como se observa:

Por seus efeitos negativos sobre a renda e o emprego, a aceleração inflacionária, somada a sucessivas medidas que acentuaram o descompasso entre os reajustes das prestações e dos saldos devedores, acabou por desequilibrar o sistema de modo grave, senão irremediavelmente. (Exposição de Motivos, 1997, p. 2)

Esse contexto evidenciou a necessidade de reformulação do financiamento imobiliário, considerando a crescente demanda por moradias e o papel estratégico da indústria da construção civil no desenvolvimento econômico do país.

1.3.2 A Demanda Habitacional e a Necessidade de Reformas

A demanda habitacional no Brasil sempre foi expressiva, reflexo do crescimento populacional e da urbanização acelerada. Contudo, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em seus últimos anos de funcionamento, mostrou-se incapaz de atender às necessidades da população. Dados apresentados na exposição de motivos do projeto de lei são elucidativos:

Embora o SFH tenha financiado, desde sua criação, cerca de 6 milhões de unidades residenciais, é patente o esgotamento do atual sistema. O número de unidades financiadas pelo SFH nos últimos anos tem sido, em média, menor que 100.000 por ano, número muito inferior à demanda por novas moradias, estimada em torno de 1 milhão de unidades residenciais. (Exposição de Motivos, 1997, p. 2)

Além do déficit habitacional, destaca-se a importância da indústria da construção civil como motor da economia. Essa indústria responde por aproximadamente 8% do Produto Interno Bruto (PIB) (ao tempo da proposição legislativa) e gera milhões de empregos formais. Nesse cenário, a reestruturação do financiamento imobiliário foi percebida como uma medida urgente para fomentar o desenvolvimento econômico e social do país.

Portanto, a atuação do mercado imobiliário brasileiro transcende os limites econômicos e se entrelaça com questões sociais e constitucionais fundamentais. Sua capacidade de equilibrar interesses privados e demandas coletivas, respeitando as diretrizes constitucionais, é essencial para o cumprimento de sua função econômica e social, contribuindo para um

desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Esse panorama reflete a importância de uma abordagem jurídica que contemple não apenas os desafios econômicos, mas também os aspectos sociais e normativos que fundamentaram a criação da Lei nº 9.514/1997. Assim, examina-se a seguir a construção normativa que deu forma ao projeto de lei.

1.3.3 O Projeto de Lei e a Construção Normativa

A formulação do projeto de lei que deu origem à Lei nº 9.514/1997 foi guiada por diretrizes de desregulamentação econômica e modernização dos instrumentos de financiamento. O objetivo central era criar um mercado de crédito imobiliário dinâmico e eficiente, com mecanismos que garantissem maior segurança para os investidores e celeridade nas operações de crédito.

Chulam (2019, p. 63) observa que a lei

instituiu o chamado "Sistema de Financiamento Imobiliário" (SFI), visando essencialmente facilitar a concessão de crédito imobiliário, com a sua dinamização e fortalecimento das garantias. Uma das grandes inovações da Lei está na previsão da emissão e circulação de títulos lastreados em créditos imobiliários, bem como sua securitização. Nesse sentido, a Lei é expressa em autorizar a captação de recursos no mercado financeiro e de valores mobiliários (Parágrafo único, artigo 4º).

Previu a Lei inicialmente que a contratação da alienação fiduciária é livre para qualquer entidade, sejam ou não operantes do chamado Sistema de Financiamento Imobiliário.

Um dos aspectos mais inovadores foi a introdução da alienação fiduciária de bens imóveis. Esse instituto jurídico, já consolidado em relação aos bens móveis, passou a ser aplicado ao mercado imobiliário, oferecendo maior segurança ao credor e celeridade na execução da garantia. Como descrito na exposição de motivos:

Por oferecer segurança quanto à execução sem delongas da garantia, o contrato de alienação fiduciária constitui poderoso estímulo ao crédito, ao investimento nos Certificados de Recebíveis Imobiliários e, portanto, à aquisição e produção de imóvel mediante pagamento a prazo. (Exposição de Motivos, 1997, p. 4)

A criação de instrumentos como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e a introdução do regime fiduciário também foram avanços

significativos. Essas inovações contribuíram para atrair investimentos e ampliar a oferta de crédito, promovendo um ciclo virtuoso de desenvolvimento no setor imobiliário.

A Lei nº 9.514/1997 surgiu como resposta às deficiências do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e à necessidade de modernização do mercado de crédito imobiliário no Brasil. Ao instituir a alienação fiduciária de bens imóveis, esse diploma legal promoveu maior segurança jurídica, redução de custos e celeridade nas operações, beneficiando tanto investidores quanto consumidores.

Compreendido o impacto das inovações normativas no mercado imobiliário, torna-se imprescindível analisar mais detalhadamente o conceito de alienação fiduciária, sua regulamentação jurídica e aplicabilidade no ordenamento brasileiro, aspectos que serão discutidos no próximo tópico.

1.4 Do conceito de alienação fiduciária

A alienação fiduciária configura-se como um negócio jurídico em que o devedor (fiduciante) transfere a propriedade resolúvel de um bem ao credor (fiduciário), como forma de garantia do cumprimento da obrigação assumida.

Nesse arranjo, a titularidade do bem permanece vinculada ao credor até que todas as condições pactuadas no contrato sejam integralmente satisfeitas. Com o adimplemento da obrigação, o fiduciário tem o dever de restituir a propriedade ao fiduciante, consolidando assim a finalidade temporária da transferência. Esse mecanismo confere maior segurança ao credor, ao mesmo tempo em que mantém o equilíbrio contratual, uma vez que o devedor, mesmo sem a propriedade formal do bem durante a vigência do contrato, continua exercendo sua posse direta e usufruto até a eventual liquidação da dívida (Chalhub, 2019, p. 69).

A alienação fiduciária, regulada pelo Capítulo II da Lei nº 9.514/1997, constitui um negócio jurídico por meio do qual o devedor, com o objetivo de garantia, transfere ao credor a propriedade resolúvel de um bem imóvel. De acordo com o artigo 22 da referida lei, a propriedade resolúvel assegura ao credor o direito de reaver o bem caso o devedor não cumpra as obrigações contratualmente estabelecidas:

A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. (Art. 22, Lei nº 9.514/1997)

Chaves (2012, p. 540/541) leciona que

Como negócio jurídico bilateral, perfaz-se a alienação fiduciária quando o credor fiduciário adquire a propriedade resolúvel e a posse indireta de bem móvel (excepcionalmente de imóvel), em garantia de financiamento efetuado pelo devedor alienante - que se mantém na posse direta da coisa -, resolvendo-se o direito do credor fiduciário com o posterior adimplemento da dívida garantida.

O objetivo da propriedade fiduciária é garantir uma obrigação assumida pelo alienante, em prol do adquirente. O credor fiduciário converte-se automaticamente em proprietário, tendo no valor do bem dado em garantia o eventual numerário para satisfazer-se na hipótese de inadimplemento do débito pelo devedor fiduciante.

Na sistemática prevista no artigo 22 da Lei nº 9.514/1997, a alienação fiduciária opera por meio da transferência da propriedade resolúvel do imóvel ao credor como forma de garantia da dívida. O inadimplemento da obrigação contratual pelo devedor constitui condição resolutiva para a extinção da propriedade fiduciária, resultando na plena reversão do bem ao seu patrimônio. Por outro lado, o inadimplemento gera a consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário, permitindo a alienação do imóvel para satisfação da dívida. No entanto, a aplicação do princípio da vedação ao pacto comissório¹⁴ nesse contexto apresenta particularidades, pois a propriedade fiduciária não tem caráter absoluto, sendo condicionada ao cumprimento dos requisitos legais que asseguram equilíbrio entre as partes envolvidas (Chalhub, 2019, p. 606).

Esse instituto destaca-se por oferecer uma alternativa mais célere e eficaz em relação às garantias tradicionais, como a hipoteca, uma vez que permite a execução extrajudicial do bem, simplificando o processo de recuperação de crédito. Conforme disposto no artigo 23, a constituição da

¹⁴ O pacto comissório é uma cláusula contratual que prevê a transferência automática da propriedade de um bem ao credor caso o devedor não cumpra com sua obrigação. No Direito brasileiro, essa prática é vedada em contratos de garantia, conforme os artigos 1.428 e 1.365 do Código Civil, pois pode gerar enriquecimento indevido do credor, que poderia se apropriar do bem independentemente do valor da dívida.

propriedade fiduciária ocorre mediante o registro do contrato no cartório competente, desdobrando a posse entre as partes: ao fiduciante, confere-se a posse direta; ao fiduciário, a posse indireta.

Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel." (Art. 23, Lei nº 9.514/1997)

Chaves (2012, p. 593) ensina que

A propriedade fiduciária gera ao (adquirente), como premissa para que o vendedor possa imediatamente receber o imediata transferência da propriedade do fiduciante (alienante) ao credor fiduciário preço e se satisfazer. Ou seja, o vendedor não integra a relação jurídica de direito real, restringindo-se o negócio fiduciário ao comprador e o financiador, que recebe a propriedade resolúvel da coisa móvel como garantia do pagamento realizado ao vendedor. Já na reserva de domínio, a relação jurídica se circunscreve a vendedor e comprador, pois o próprio alienante realiza o financiamento da aquisição em prestações, subordinando-se a passagem da propriedade a uma condição suspensiva.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de contratação da alienação fiduciária por pessoas físicas ou jurídicas, abrangendo bens imóveis concluídos ou em construção, conforme o parágrafo único do artigo 22. Esse dispositivo amplia a aplicabilidade do instituto, consolidando-o como ferramenta indispensável ao financiamento imobiliário no Brasil.

A alienação fiduciária, ao simplificar e assegurar os procedimentos de garantia de crédito, alinha-se aos objetivos da Lei federal nº 9.514/1997 de modernizar o sistema de financiamento imobiliário e fortalecer o mercado de crédito. Sua aplicação contribui diretamente para a segurança jurídica e para a promoção do desenvolvimento econômico sustentável no setor habitacional.

Chulam (2019, p. 64/65) explica que

O Capítulo II da Lei n. 9.514/97 prevê a alienação fiduciária de coisa imóvel, negócio pelo qual o devedor (fiduciante) transfere ao credor (fiduciário), a propriedade resolúvel do bem, com o escopo de garantia. O instituto já era empregado para coisas móveis, com base no Código Civil de 1916 e Decreto-Lei 911/69.

No caso de pagamento da dívida e encargos, a tal propriedade fiduciária se resolve. Sendo assim, cumprido o contrato e ocorrendo a condição resolutiva, impõe-se a extinção da garantia real, nos termos do artigo 25 da Lei n. 9514/97. Deverá então o credor fiduciário fornecer termo de quitação a fiduciante (inclusive sob pena de multa),

o qual servirá ao Oficial de Registro de Imóveis para fins do cancelamento do registro da propriedade fiduciária.

No caso de não pagamento, após a constituição em mora do fiduciante e decorrido o prazo legal para purgação, a propriedade se consolidará em nome do credor fiduciário. Para tanto, prevê o artigo 26 que o fiduciante (ou seu representante legal ou procurador) será intimado pelo Registro de Imóveis®, a pedido do fiduciário, para que pague a prestação vencida, e as que vierem a vencer até o pagamento, no prazo de quinze dias, juntamente com os juros convencionais, condomínio e despesas de cobrança e intimação (§1º). No caso de não ser encontrado o devedor, após duas tentativas de localização pelo oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos, e havendo suspeita de ocultação, será intimada pessoa da família ou mesmo vizinho, com o retorno no dia seguinte para intimação (análoga à hora certa prevista no Código de Processo Civil). E, se não encontrado o fiduciante ou seu cessionário, por estar em local ignorado, incerto ou inacessível, o oficial certificará o ato, e em seguida deverá promover a intimação por meio de edital, publicado por no mínimo três dias, em jornal de grande circulação local ou noutro de comarca de fácil acesso (não havendo imprensa diária).

Segundo previsão do artigo 26, § 5º, da Lei n. 9.514/97, a purgação da mora se dará no Registro de Imóveis, levando ao convalidamento do contrato de alienação fiduciária. Após a purgação, o Oficial deve entregar ao credor fiduciário as importâncias recebidas, deduzindo despesas de cobrança e de intimação. Caso não haja a purgação, e decorrido o prazo de quinze dias da intimação, o Oficial do Registro de Imóveis deverá certificar o ato e promover a averbação da consolidação da propriedade em nome do fiduciário (após o pagamento do imposto de transmissão).

1.4.1 Comparação do sistema da alienação fiduciária no Brasil em relação aos países hispano-americanos

A análise do direito comparado permite compreender como diferentes ordenamentos jurídicos estruturam a alienação fiduciária e a função social da propriedade, oferecendo insights valiosos para o aprimoramento do sistema brasileiro. Nos países hispano-americanos, por exemplo, a regulação da propriedade fiduciária foi fortemente influenciada pelo trust anglo-americano e pelo conceito de patrimônio de afetação, resultando em modelos híbridos que conciliam segurança jurídica e dinamismo econômico. A escolha de México, Colômbia, Argentina, Espanha e França como referência se justifica pela relevância dessas jurisdições no desenvolvimento de mecanismos de garantia imobiliária e pela proximidade de seus sistemas jurídicos com o modelo brasileiro, permitindo uma comparação útil para avaliar pontos fortes e limitações da alienação fiduciária no Brasil. A seguir, examinam-se as principais

características desses sistemas e suas implicações no financiamento imobiliário e no direito à moradia.

O direito comparado revela que a estrutura normativa da alienação fiduciária nos países hispano-americanos foi fortemente influenciada pelo *trust* anglo-americano e pelo conceito de patrimônio de afetação, proporcionando um regime que separa os bens fideicomitidos do patrimônio das partes envolvidas. A influência doutrinária de Pierre Lepaulle foi determinante na assimilação desses institutos, possibilitando que os ordenamentos jurídicos latino-americanos adaptassem suas legislações a partir da experiência internacional, ao mesmo tempo em que mantiveram características próprias e compatíveis com suas tradições jurídicas. Essa evolução resultou na criação de sistemas híbridos, que combinam elementos do direito romano-germânico com institutos do direito anglo-saxão (Chalub, 2021).

O caso mexicano ilustra bem essa influência, pois, apesar da absorção do *trust* norte-americano, o legislador local optou por restringir a atuação como fiduciário às instituições financeiras, garantindo maior controle e segurança jurídica ao mecanismo. A disciplina do fideicomisso no México foi incorporada à Lei Geral de Títulos e Operações de Crédito, prevendo a possibilidade de constituição de fideicomissos para diversas finalidades, incluindo a garantia de obrigações. O modelo mexicano se destaca pela previsão de mecanismos extrajudiciais para a execução da garantia fiduciária, permitindo a alienação dos bens fideicomitidos de maneira célere e eficaz, o que se assemelha ao procedimento adotado na legislação brasileira para o leilão extrajudicial de imóveis dados em garantia no Sistema Financeiro da Habitação (Chalub, 2021).

Na Colômbia, a fidúcia é regulamentada pelo Código de Comércio, que reserva sua utilização a instituições financeiras autorizadas pela Superintendência Bancária. A legislação colombiana enfatiza a autonomia do patrimônio fideicomitido, impedindo sua confusão com os bens pessoais do fiduciário, do fiduciante ou do beneficiário. Além disso, o fiduciante colombiano mantém prerrogativas amplas, como a possibilidade de revogar o fideicomisso e de fiscalizar a atuação do fiduciário. A legislação prevê expressamente a possibilidade de constituição da fidúcia para garantia, administração e investimento, consolidando um modelo que privilegia a segurança dos negócios

e a proteção dos credores, em harmonia com os princípios de eficiência econômica e previsibilidade jurídica (Chalub, 2021).

Por sua vez, a Argentina adota uma abordagem diferenciada, estabelecendo no Código Civil e Comercial um regime de propriedade fiduciária que preserva a natureza resolúvel do domínio transferido. O ordenamento argentino distingue o beneficiário do fideicomissário, permitindo que o primeiro usufrua dos frutos do bem fideicomitido enquanto o segundo recebe a propriedade ao final do prazo ou da condição estipulada no contrato. A legislação argentina combina elementos do direito civil tradicional, como a fidúcia romana, com características do *trust* anglo-americano, garantindo flexibilidade na estruturação de negócios fiduciários. Esse modelo destaca-se por sua adaptabilidade e pela possibilidade de utilização da alienação fiduciária em diversas operações financeiras e empresariais, demonstrando a capacidade dos sistemas latino-americanos de absorver e reformular institutos jurídicos estrangeiros para atender às suas necessidades econômicas e sociais. (Chalub, 2021).

CAPÍTULO 2 – A DISCUSSÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.514/97 NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A constitucionalidade da Lei nº 9.514/97, especialmente no que se refere à execução extrajudicial da alienação fiduciária de bens imóveis, tem sido objeto de intensos debates jurídicos e acadêmicos. Diante desse cenário, este capítulo se propõe a analisar como a jurisdição constitucional brasileira desempenha um papel essencial na garantia da conformidade dessa norma com os princípios e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Para isso, será abordado o conceito de jurisdição constitucional no Brasil, com especial atenção ao controle de constitucionalidade das leis, instrumento fundamental para a salvaguarda do Estado Democrático de Direito. Em seguida, examinar-se-á a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na interpretação constitucional e na definição dos limites da alienação fiduciária à luz da ordem econômica e dos direitos fundamentais. Essa abordagem permitirá compreender como a Lei nº 9.514/97 se insere no ordenamento jurídico brasileiro e de que forma sua aplicação impacta a segurança jurídica e a efetividade do direito à moradia.

2.1 A Jurisdição Constitucional Brasileira e o Controle de Constitucionalidade

No Brasil, o controle de constitucionalidade das normas garante a compatibilidade das leis com os princípios fundamentais, sendo indispensável para a segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais. A seguir, examina-se a estrutura da jurisdição constitucional brasileira, sua evolução histórica e os mecanismos de controle de constitucionalidade, aspectos fundamentais para a análise da Lei nº 9.514/97.

2.1.1 Conceito de Jurisdição Constitucional no Brasil

A jurisdição constitucional brasileira desempenha um papel central na garantia da supremacia da Constituição, promovendo a estabilidade e

previsibilidade do ordenamento jurídico e assegurando que as normas infraconstitucionais se conformem aos princípios e direitos consagrados na Carta Magna. Este capítulo aborda os contornos da jurisdição constitucional brasileira, com ênfase no controle de constitucionalidade como mecanismo fundamental para o exercício dessa jurisdição, e analisa como tal estrutura serve de pano de fundo para a discussão da constitucionalidade da Lei nº 9.514/97.

A evolução histórica do controle de constitucionalidade no Brasil, desde sua inspiração no modelo americano até sua fusão com características do sistema europeu, resultou em um modelo híbrido. Este modelo combina o controle difuso, exercido por todos os órgãos judiciais, e o controle concentrado, atribuído ao Supremo Tribunal Federal (STF) como órgão de cúpula. Esse dualismo reflete o compromisso do Brasil em equilibrar a flexibilidade interpretativa e a uniformidade de decisões em matérias constitucionais.

Mendes (2024, p. 265) elucida que

Podem-se, assim, resumir em três as espécies processuais de controle de constitucionalidade no Direito brasileiro: 1ª) o controle difuso, concreto, ou incidental, exercido pelos órgãos jurisdicionais nos processos de sua competência (CF 1967/1969, arts. 116, 119, III, a, b e c, e 42, VII); 2ª) o controle direto de constitucionalidade para fins de intervenção da União no Estado (CF 1967/1969, art. 11, § 1º, c/c o art. 10, VI e VII), ou do Estado no município (art. 15, § 3º, d); 3ª) o controle abstrato de normas federais e estaduais, previsto no art. 119, I, I, da Constituição de 1967/1969 instaurado por provocação do Procurador-Geral da República.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, que introduziu a repercussão geral no recurso extraordinário, exemplifica um marco importante nesse processo de racionalização da jurisdição constitucional. Esse mecanismo permite ao Supremo Tribunal Federal priorizar a análise de questões que transcendem interesses subjetivos, focando em temas de relevância social, econômica ou política.

Carvalho Filho (2009, p. 220) leciona que

Visando a racionalizar a prestação jurisdicional, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, instituiu a repercussão geral como

requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários.

A norma constitucional foi regulamentada pela Lei nº 11.418, de 2007, que acrescentou os arts. 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil brasileiro, e também pela Emenda nº 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal.

O primeiro dos dispositivos processuais civis autoriza a Corte Suprema a não conhecer os recursos extraordinários quando a questão discutida nos autos não envolver matéria constitucional ou a matéria constitucional envolvida não for qualificada pela relevância social, econômica, política ou jurídica.

Assim, o Tribunal passou a ter competência para selecionar as lides que julgará, focando atenção nas que considera mais importantes no cenário nacional, aquelas que não prescindem de manifestação do Supremo e cujas decisões têm forte impacto no mundo jurídico.

A repercussão geral funciona como um filtro de admissibilidade no recurso extraordinário, permitindo que o Supremo Tribunal Federal (STF) examine apenas os casos que apresentam relevância jurídica, social, econômica ou política, transcendendo os interesses específicos das partes envolvidas no processo.

Em termos simples, a repercussão geral é um critério que seleciona temas cuja discussão afeta a coletividade ou o ordenamento jurídico como um todo, evitando que a Corte seja sobrecarregada com a análise de questões repetitivas ou de interesse restrito. Para que seja reconhecida, é necessário que os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão colegiada, identifiquem que o caso possui potencial impacto amplo, justificando sua apreciação pela mais alta instância do Judiciário.

Esse instrumento, além de otimizar a prestação jurisdicional, reforça o papel da Suprema Corte como um tribunal eminentemente constitucional, responsável por decidir questões de relevância nacional e não apenas resolver conflitos individuais. Dessa forma, a repercussão geral contribui para a efetividade da jurisdição constitucional, promovendo celeridade processual e uniformidade na interpretação de normas constitucionais.

Carvalho Filho (2009, p. 224) preleciona que

Outra relevante consequência da repercussão geral do recurso extraordinário reside no fato de que ela representa mecanismo de fortalecimento, a um só tempo, dos mecanismos de controle abstrato e de controle difuso de constitucionalidade.

O reconhecimento de repercussão geral racionaliza a prestação jurisdicional, na medida em que os tribunais de origem já seguem a orientação do Supremo Tribunal Federal, a fim de evitar tramitação longa de processo cujo resultado seria o mesmo.

De outra sorte, a negativa de repercussão geral representa hipótese

de fortalecimento do controle difuso, vez que o Supremo Tribunal Federal, a despeito da existência de questão constitucional envolvida, transmite a competência jurisdicional para outros órgãos, diante da não transcendência da discussão aos interesses subjetivos da causa. Registre-se, ainda, que o instituto da repercussão geral não priva o cidadão do acesso à justiça. Ao contrário, é meio de promoção do acesso à ordem jurídica justa, na medida em que racionaliza a prestação jurisdicional e propicia mais celeridade na tramitação dos processos.

A jurisdição constitucional, em sua essência, repise-se, é o exercício de autoridade conferida aos órgãos judiciais para interpretar e aplicar a Constituição de forma a garantir sua supremacia e efetividade. No Brasil, tal jurisdição transcende a mera resolução de conflitos concretos, sendo também um instrumento de organização e harmonia entre os Poderes da República.

Conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal é o principal guardião da Carta Magna. No entanto, a jurisdição constitucional não é monopólio desse tribunal. Outros órgãos judiciais exercem o controle de constitucionalidade, especialmente no âmbito do controle difuso, onde qualquer juiz ou tribunal pode declarar a inconstitucionalidade de normas de forma incidental (*incidenter tantum*).

O controle de constitucionalidade das leis, em especial, é um dos instrumentos mais importantes à disposição do Supremo Tribunal Federal (STF) para assegurar a supremacia constitucional. O sistema brasileiro caracteriza-se pela coexistência de dois modelos distintos: o controle difuso, inspirado no modelo americano, e o controle concentrado, derivado do sistema europeu. No controle difuso, qualquer juiz ou tribunal pode, incidentalmente, afastar a aplicação de uma norma considerada inconstitucional em um caso concreto. Já o controle concentrado, exercido exclusivamente pelo STF em ações como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), permite que a Corte analise a validade de normas de maneira abstrata, conferindo maior segurança jurídica.

Mendes (2024, p. 269/270) preleciona que

O controle de constitucionalidade concreto ou incidental, tal como desenvolvido no Direito brasileiro, é exercido por qualquer órgão judicial, no curso de processo de sua competência. A decisão “que não é feita sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito”, tem o condão, apenas, de

afastar a incidência da norma viciada.

Este sistema integrado visa promover o equilíbrio entre a descentralização do controle de constitucionalidade, assegurando acesso direto aos cidadãos, e a uniformidade das decisões, especialmente em questões de grande relevância constitucional. A Lei nº 9.514/97, que regulamenta a alienação fiduciária de bens imóveis, insere-se nesse contexto de análise, demandando avaliação rigorosa quanto à sua compatibilidade com os princípios fundamentais, como o devido processo legal, a dignidade da pessoa humana e a garantia de acesso à justiça.

Dessa forma, o conceito de jurisdição constitucional brasileira deve ser entendido como um fenômeno plural e dinâmico, orientado tanto pela proteção de direitos fundamentais quanto pela consolidação de um sistema jurídico harmônico e eficaz. Essa compreensão será indispensável para o aprofundamento da discussão sobre a constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 nos tópicos subsequentes deste capítulo.

2.1.2 O papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na interpretação da Constituição e a função do controle de constitucionalidade das leis

O Supremo Tribunal Federal (STF), como instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, exerce um papel primordial na guarda da Constituição Federal, conforme disposto no artigo 102 da Carta Magna. Essa função, essencial à manutenção da ordem constitucional, envolve não apenas a resolução de controvérsias concretas, mas também a promoção da uniformidade interpretativa das normas constitucionais e infraconstitucionais, consolidando-se como um pilar de estabilidade institucional. “A jurisdição constitucional brasileira desempenha um papel central na garantia da supremacia da Constituição, promovendo a estabilidade e previsibilidade do ordenamento jurídico e assegurando que as normas infraconstitucionais se conformem aos princípios e direitos consagrados na Carta Magna” (BRASIL, STF, RE 860.631, 2023).

A interpretação constitucional pela Corte Suprema vai além da mera aplicação textual das normas. Trata-se de um processo hermenêutico

sofisticado que considera o contexto histórico, os valores subjacentes ao texto constitucional e as necessidades sociais contemporâneas. Nesse sentido, a Corte desempenha uma função integradora, ao alinhar os interesses divergentes de uma sociedade plural, e prospectiva, ao moldar o ordenamento jurídico para atender às demandas futuras.

Ademais, a implementação de mecanismos como a repercussão geral no recurso extraordinário (Emenda Constitucional nº 45/2004¹⁵) tornou possível uma triagem das questões levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF), permitindo que a Corte se concentre em temas com relevância econômica, política ou social. Essa medida buscou não apenas racionalizar a prestação jurisdicional, mas também afirmar o papel do Supremo como uma verdadeira Corte Constitucional, distinta de uma instância revisora de casos triviais (Dantas, Bruno, 2010, p. 90).

Portanto, a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na interpretação da Constituição e no controle de constitucionalidade reflete sua missão de assegurar que o ordenamento jurídico esteja alinhado aos valores fundamentais e aos direitos consagrados pela Carta Magna. Esse papel é indispensável para a preservação do Estado Democrático de Direito, uma vez que previne abusos legislativos e executivos, protege os direitos fundamentais e promove a estabilidade do sistema jurídico brasileiro.

2.2 A Constitucionalidade da Lei nº 9.514/97

A constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 gerou intensos debates jurídicos, sobretudo no que se refere à compatibilidade do procedimento de execução extrajudicial com as garantias constitucionais fundamentais. O questionamento chegou ao Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 860.631, no qual se discutiu a adequação da desjudicialização da execução imobiliária à ordem constitucional. O desfecho desse julgamento consolidou um entendimento jurisprudencial relevante para a aplicação da

¹⁵ A Emenda Constitucional nº 45/2004 promoveu a Reforma do Judiciário, introduzindo a repercussão geral no recurso extraordinário, o controle de convencionalidade, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ampliando a proteção aos direitos fundamentais, reforçando a eficiência e a celeridade do sistema judicial brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm

alienação fiduciária no Brasil, o que será abordado a seguir.

2.2.1 O Processo que Chegou ao STF: Histórico e Contextualização

A constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 foi submetida à jurisdição do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 860.631, que se tornou um marco na interpretação da execução extrajudicial de imóveis. A questão central do caso envolveu o equilíbrio entre a necessidade de um procedimento célere para recuperação de crédito e as garantias constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa. O caso gerou intensos debates e resultou na fixação de um entendimento jurisprudencial que baliza a aplicação da alienação fiduciária no Brasil. A seguir, apresenta-se o histórico do caso e os principais argumentos discutidos no Supremo Tribunal Federal (STF). O Recurso Extraordinário (RE) 860.631 teve origem em uma ação anulatória de procedimento de execução extrajudicial de imóvel alienado fiduciariamente no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), regulamentado pela Lei federal nº 9.514/1997.

O caso concreto envolveu um contrato de mútuo com alienação fiduciária em garantia, no qual o devedor, pessoa natural, ao inadimplir suas obrigações, teve a propriedade do imóvel consolidada em favor da Caixa Econômica Federal, credora fiduciária. A consolidação ocorreu após o cumprimento das formalidades legais, incluindo a intimação do devedor para purgação da mora.

O autor da ação anulatória alegou que o procedimento de execução extrajudicial violaria princípios constitucionais, como o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, o juiz natural e a inafastabilidade da jurisdição, todos previstos no artigo 5º da Constituição Federal.

Em primeira instância, o pedido foi julgado improcedente, decisão que foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) sob o fundamento de que o procedimento previsto na Lei nº 9.514/1997 está em conformidade com a ordem constitucional vigente.

No acórdão, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) destacou que o devedor, mesmo no contexto de execução extrajudicial, possui garantias

legais suficientes para questionar judicialmente a legalidade do procedimento, caso necessário:

PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO LEGAL - CPC, ART. 557 - SFH - EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL - CLÁUSULA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA - ARTIGO 38 DA LEI 9514/97 - NÃO HÁ QUE SE FALAR NA APLICAÇÃO DO DL 70 66 - O PROCEDIMENTO DE EXECUÇÃO DO TÍTULO COM ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA NÃO OFENDE A ORDEM CONSTITUCIONAL.

I - Cumpre consignar que o presente contrato possui cláusula de alienação fiduciária em garantia, na forma do artigo 38 da Lei nº 9.514/97, cujo regime de satisfação da obrigação difere dos mútuos firmados com garantia hipotecária, posto que na hipótese de descumprimento contratual e decorrido o prazo para a purgação da mora, ocasiona a consolidação da propriedade do imóvel em nome da credora fiduciária.

II - Diante da especificidade da lei em comento, não há que se falar na aplicação das disposições do Decreto-Lei nº 70/66 neste particular.

III - O procedimento de execução do mútuo com alienação fiduciária em garantia, não ofende a ordem constitucional vigente, sendo passível de apreciação pelo Poder Judiciário, caso o devedor assim considerar necessário.

IV - In casu, verifica-se no registro de matrícula do imóvel (fls. 40/45), que o autor foi devidamente intimado para purgação da mora, todavia, o mesmo deixou de fazê-lo, razão pela qual a propriedade restou consolidada em favor da credora fiduciária.

V - Agravo legal improvido.

(TRF 3ª Região, SEGUNDA TURMA, Ap - APELAÇÃO CÍVEL - 1573266 - 0012616-91.2009.4.03.6104, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL COTRIM GUIMARÃES, julgado em 14/02/2012, e-DJF3 Judicial 1 DATA:23/02/2012)

O caso chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de recurso extraordinário interposto pelo devedor fiduciário, que buscava questionar a constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial previsto na referida lei.

A controvérsia ganhou relevância ao tratar de direitos fundamentais e da relação entre mecanismos de desjudicialização e garantias processuais. Em fevereiro de 2018, o Plenário da Suprema Corte reconheceu a repercussão geral do tema, classificando-o como o Tema 982, com a seguinte descrição: “Discussão relativa à constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, pelo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), conforme previsto na Lei nº 9.514/1997”.

A análise da constitucionalidade da Lei federal nº 9.514/1997 pelo

Supremo Tribunal Federal (STF) foi motivada por uma série de questionamentos que envolveram aspectos constitucionais, processuais e econômicos do procedimento de execução extrajudicial. Esses questionamentos foram apresentados por meio do Recurso Extraordinário (RE) nº 860.631, que discutiu se as disposições da lei estariam em conformidade com os princípios fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988.

O princípio do devido processo legal, previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, foi central nos argumentos contrários à Lei nº 9.514/1997. Os recorrentes sustentaram que o procedimento de execução extrajudicial, ao permitir a consolidação da propriedade do imóvel em favor do credor fiduciário sem a necessidade de intervenção judicial, constituiria uma afronta ao devido processo legal substantivo e processual. Argumentou-se que tal procedimento retiraria do devedor a oportunidade de uma defesa adequada e de um julgamento justo sob a supervisão de um juiz imparcial.

Outro ponto amplamente debatido foi a suposta violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados no artigo 5º, inciso LV, da Constituição. A ausência de um processo judicial, em que o devedor pudesse contestar de maneira plena e formal as alegações do credor, foi vista pelos críticos como uma forma de restrição a essas garantias. Alegava-se que o procedimento extrajudicial, ao ser conduzido essencialmente pelo credor, configuraria um desequilíbrio de poder entre as partes, em detrimento do devedor.

A execução extrajudicial também foi contestada sob a ótica do princípio do juiz natural (artigo 5º, inciso LIII) e da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV). Os críticos argumentaram que a condução do procedimento fora do âmbito judicial privaria o devedor da garantia de um julgamento conduzido por uma autoridade imparcial e tecnicamente capacitada. Além disso, alegaram que a desjudicialização do processo poderia comprometer o acesso à justiça, ao limitar as oportunidades de supervisão judicial sobre os atos do credor.

Além dos aspectos técnicos, os questionamentos também envolveram argumentos relacionados ao impacto econômico e social da Lei nº 9.514/1997. Alegou-se que o procedimento de execução extrajudicial, ao priorizar a celeridade e a eficiência econômica, poderia desconsiderar o direito social à moradia, especialmente em situações de vulnerabilidade financeira do devedor.

Nesse sentido, os críticos enfatizaram que a implementação de um procedimento tão célere e automático para a execução de garantias fiduciárias poderia resultar em injustiças sociais e no agravamento da desigualdade econômica.

Os opositores também compararam a Lei nº 9.514/1997 ao Decreto-Lei nº 70/1966, que regula a execução extrajudicial de dívidas hipotecárias no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Embora o Supremo tenha reconhecido a constitucionalidade do Decreto-Lei nº 70/1966 no julgamento do Tema 249 da repercussão geral, os críticos alegaram que as peculiaridades do financiamento imobiliário no Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e os diferentes contextos socioeconômicos poderiam demandar uma análise mais criteriosa no caso da Lei nº 9.514/1997.

Em suma, os principais argumentos que levaram ao questionamento da Lei nº 9.514/1997 refletem tensões entre eficiência econômica e proteção dos direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a avaliar se o modelo de execução extrajudicial estabelecido pela lei seria capaz de respeitar os princípios constitucionais sem comprometer os objetivos econômicos e sociais que o embasaram.

2.3 Argumentos a Favor da Constitucionalidade da Lei nº 9.514/97

A constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 foi amplamente defendida sob a ótica de sua conformidade com os princípios fundamentais da Constituição Federal, especialmente no que tange à segurança jurídica, à eficiência econômica e à adequação do devido processo legal. O julgamento do RE 860.631 pelo Supremo Tribunal Federal consolidou a compreensão de que a execução extrajudicial da alienação fiduciária não compromete garantias fundamentais, mas, ao contrário, representa um mecanismo legítimo de desburocratização do crédito imobiliário. A seguir, serão analisados os principais argumentos que sustentam a compatibilidade da lei com a ordem constitucional.

2.3.1 Compatibilidade com o Princípio do Devido Processo Legal

O princípio do devido processo legal, consagrado no artigo 5º, inciso LIV,

da Constituição Federal de 1988, estabelece que ninguém será privado de seus bens sem que sejam observadas as garantias mínimas processuais e materiais que assegurem a justiça e a legalidade dos procedimentos. No julgamento do RE 860.631, o Ministro Luiz Fux argumentou que a execução extrajudicial prevista na Lei nº 9.514/1997 está em plena consonância com esse princípio, considerando os mecanismos de proteção oferecidos ao devedor fiduciário.

O fundamento principal para a compatibilidade com o devido processo legal está na regulamentação detalhada do procedimento extrajudicial, que, segundo o voto condutor, não permite a arbitrariedade nem a autotutela irrestrita por parte do credor fiduciário. A Lei nº 9.514/1997 exige, por exemplo, a intimação formal do devedor para purgação da mora, com a devida ciência do procedimento e oportunidade de regularização da dívida. Esse mecanismo assegura que o devedor tenha condições de exercer seu direito de defesa antes que a propriedade do imóvel seja consolidada em favor do credor.

Ademais, o Ministro Luiz Fux ressaltou que o devido processo legal, em sua dimensão substantiva, requer que os procedimentos adotados sejam razoáveis, proporcionais e adequados aos fins pretendidos. Nesse sentido, a execução extrajudicial, ao promover celeridade e eficiência na recuperação de créditos imobiliários, atende ao interesse público e contribui para a estabilidade econômica, sem violar direitos fundamentais do devedor. A desjudicialização do procedimento, embora possa ser vista como uma mitigação da intervenção estatal, é acompanhada de salvaguardas que garantem a legalidade e a proteção dos interesses de ambas as partes.

O voto condutor também destacou que o devido processo legal não exige, necessariamente, a judicialização de todos os conflitos. A desjudicialização de procedimentos, quando realizada de forma regulamentada e controlada, é compatível com o princípio, desde que respeite as garantias processuais mínimas, como ocorre no caso da alienação fiduciária. Além disso, o devedor possui acesso ao Judiciário para questionar a legalidade do procedimento extrajudicial, caso se sinta prejudicado, o que reforça a conformidade da Lei nº 9.514/1997 com o devido processo legal.

Por fim, a decisão do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a constitucionalidade da execução extrajudicial nos contratos de alienação fiduciária, reforçou o entendimento de que o princípio do devido processo legal

não é absoluto em sua forma judicializada, mas sim funcional, atendendo ao equilíbrio entre eficiência, segurança jurídica e proteção de direitos fundamentais. Essa interpretação reafirma o papel do devido processo legal como garantia de justiça e não como um entrave à eficácia das relações jurídicas e econômicas.

2.3.2 Função Social da Propriedade e Eficiência Econômica

O princípio da função social da propriedade, consagrado no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal, estabelece que o direito de propriedade não é absoluto, devendo ser exercido em conformidade com sua função social. Nesse contexto, o procedimento de execução extrajudicial previsto na Lei nº 9.514/1997 foi concebido para assegurar que os imóveis utilizados como garantia fiduciária no Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) possam ser reintegrados rapidamente ao mercado econômico, evitando sua subutilização ou ociosidade.

Segundo o voto do Ministro Luiz Fux, a alienação fiduciária e sua execução extrajudicial são mecanismos que contribuem diretamente para a realização da função social da propriedade, ao assegurar que os bens sejam utilizados como instrumentos para fomentar a economia e atender às necessidades de moradia e circulação de riqueza. A consolidação da propriedade em favor do credor, em caso de inadimplência, permite a reutilização do bem, garantindo sua produtividade e cumprimento de sua função social.

A eficiência econômica, princípio implícito na Constituição e diretamente associado aos valores da livre iniciativa (art. 170, *caput*) e da segurança jurídica, é promovida pela Lei nº 9.514/1997 ao desjudicializar o procedimento de execução. O voto condutor destacou que a desjudicialização contribui para a redução de custos e delongas processuais, beneficiando tanto os credores quanto os devedores, ao promover maior previsibilidade e agilidade na recuperação de créditos.

Além dos benefícios econômicos, a constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 também se sustenta na promoção da segurança jurídica, um princípio essencial para a estabilidade das relações contratuais e a previsibilidade do

mercado imobiliário. Conforme destacado no voto do Ministro Luiz Fux, a alienação fiduciária permite que credores e devedores tenham maior clareza quanto às consequências do inadimplemento, evitando longos litígios e promovendo um ambiente de maior confiabilidade para investimentos. A possibilidade de execução extrajudicial, longe de comprometer garantias fundamentais, reforça o princípio da segurança jurídica ao estabelecer um procedimento transparente, previamente definido e acessível a ambas as partes envolvidas no contrato.

O Ministro Luiz Fux ressaltou que o sistema de alienação fiduciária foi pensado como uma resposta à necessidade de dinamizar o mercado imobiliário e fomentar investimentos. A execução extrajudicial, ao permitir a rápida liquidação de garantias fiduciárias, reduz o risco sistêmico associado às operações de crédito e estimula o acesso a financiamentos, promovendo a democratização do crédito imobiliário. Essa eficiência se reflete diretamente na atração de capital, no aumento da oferta de crédito e na redução de juros, beneficiando a economia como um todo.

Embora o procedimento seja eficiente, o voto condutor enfatizou que a celeridade e a eficácia da execução extrajudicial não comprometem os direitos fundamentais dos devedores. A Lei nº 9.514/1997 prevê salvaguardas, como a intimação prévia para purgação da mora e a possibilidade de controle judicial, que garantem o equilíbrio entre a eficiência econômica e a proteção de direitos individuais. Nesse sentido, a norma promove uma interação harmônica entre os valores econômicos e os princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia.

O voto também apontou que a Lei nº 9.514/1997 reflete a aplicação de princípios da Análise Econômica do Direito, ao priorizar resultados práticos e eficientes para a organização socioeconômica. Ao reduzir a complexidade dos procedimentos judiciais e permitir soluções mais rápidas, o sistema de alienação fiduciária se alinha às tendências modernas do direito, que buscam aliar a eficácia normativa à funcionalidade econômica.

Em síntese, o STF, ao reconhecer a constitucionalidade da execução extrajudicial, reafirmou que a Lei nº 9.514/1997 não apenas está em conformidade com a função social da propriedade, mas também fortalece os fundamentos da eficiência econômica no mercado imobiliário, contribuindo para

um sistema mais ágil, acessível e equilibrado. Essa abordagem demonstra que o equilíbrio entre valores econômicos e sociais é não apenas possível, mas necessário para a efetivação dos direitos e princípios constitucionais.

2.3.3 Redução da Burocracia e Benefícios Econômicos

A Lei federal nº 9.514/1997, ao estabelecer o procedimento de execução extrajudicial para contratos de alienação fiduciária de imóveis, promove a desburocratização do mercado imobiliário brasileiro. Esse aspecto foi enfatizado no voto condutor do Ministro Luiz Fux no julgamento do RE 860.631, onde se destacou que a desjudicialização não apenas simplifica os procedimentos de recuperação de crédito, mas também gera benefícios diretos para o desenvolvimento econômico e para a ampliação do acesso à moradia.

O modelo anterior de execução de dívidas imobiliárias no Brasil, ancorado exclusivamente no Poder Judiciário, era caracterizado por longos prazos e elevados custos processuais, que frequentemente dificultavam a recuperação de crédito por parte dos credores. Nesse cenário, a Lei nº 9.514/1997 introduziu um sistema mais ágil, ao permitir que a execução das garantias fiduciárias ocorra de forma administrativa, mediante procedimentos regulamentados e supervisionados por cartórios de registro de imóveis.

Segundo o Ministro Luiz Fux, essa mudança estrutural contribui para a racionalização do sistema jurídico e para a redução da sobrecarga no Poder Judiciário, liberando recursos estatais para demandas mais complexas ou prioritárias. Além disso, o procedimento administrativo, ao eliminar etapas desnecessárias, confere maior previsibilidade e eficiência às relações contratuais, reduzindo custos operacionais e incentivando a utilização da alienação fiduciária como instrumento de financiamento.

A desburocratização promovida pela Lei federal nº 9.514/1997 gera impactos positivos no mercado imobiliário e na economia em geral. O voto condutor destacou que a maior celeridade na recuperação de crédito reduz o risco para os credores, o que, por sua vez, favorece a ampliação da oferta de crédito e a redução de taxas de juros. Esse efeito é particularmente relevante em um mercado sensível como o imobiliário, onde o acesso a financiamentos é essencial para a expansão da oferta de moradias e para a inclusão habitacional.

Ao promover a segurança jurídica e operacional dos contratos

imobiliários, a lei cria um ambiente mais atrativo para investimentos, tanto nacionais quanto estrangeiros, estimulando o crescimento do setor e gerando externalidades positivas em outras áreas da economia. O desenvolvimento do mercado imobiliário também tem efeitos multiplicadores, como a geração de empregos diretos e indiretos, o aumento da arrecadação fiscal e o estímulo à indústria da construção civil.

O acesso à moradia, um direito fundamental com previsão constitucional (art. 6º da Constituição Federal), é beneficiado pelo sistema de alienação fiduciária e pela desburocratização trazida pela Lei nº 9.514/1997. Com a redução dos custos e a ampliação do crédito imobiliário, mais famílias podem acessar financiamentos, o que contribui para a redução do déficit habitacional. O voto condutor ressaltou que a celeridade na recuperação de créditos também reduz a inadimplência sistêmica, permitindo que os recursos retornem ao mercado de forma mais rápida, beneficiando novos mutuários.

O Ministro Luiz Fux também destacou que a Lei federal nº 9.514/1997 reflete uma tendência moderna de desjudicialização, promovendo um direito mais eficiente e funcional. Esse modelo está alinhado aos princípios constitucionais da eficiência administrativa e econômica, previstos no artigo 37 da Constituição, e fortalece a relação entre segurança jurídica e desenvolvimento socioeconômico.

A desburocratização promovida pela Lei federal nº 9.514/1997 constitui um dos principais fundamentos de sua constitucionalidade, reconhecida pelo Supremo. Ao simplificar os procedimentos de execução de garantias fiduciárias, a norma não apenas promove a eficiência no mercado imobiliário, mas também contribui para o desenvolvimento econômico e a ampliação do acesso à moradia. Esses resultados confirmam que a desjudicialização, quando acompanhada de garantias legais adequadas, é um instrumento eficaz para equilibrar direitos fundamentais e interesses econômicos, fortalecendo a ordem constitucional brasileira.

2.4 Argumentos Contra a Constitucionalidade da Lei nº 9.514/97

O julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 860.631/SP, com repercussão geral, que versou sobre a constitucionalidade da Lei nº 9.514/1997

foi objeto de intensos debates no Supremo Tribunal Federal (STF), com a Corte reconhecendo, por maioria, a conformidade da norma com os princípios constitucionais. No entanto, a divergência expressa nos votos dos Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia, que votaram contra o reconhecimento da constitucionalidade, trouxe à tona importantes questões jurídicas. Esses votos contrários se concentraram, sobretudo, na alegação de que o procedimento de execução extrajudicial viola o devido processo legal e o contraditório.

2.4.1 Alegação de Violação do Devido Processo Legal

Os argumentos contrários à constitucionalidade da Lei federal nº 9.514/1997 destacaram que o procedimento de execução extrajudicial, ao permitir que o credor consolide a propriedade do imóvel diretamente, sem intervenção judicial, representaria uma afronta ao devido processo legal, previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal. Para os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia, o devido processo legal não pode ser observado em sua integralidade quando o procedimento ocorre fora da esfera judicial, pois a imparcialidade, inerente à função jurisdicional, seria comprometida.

O Ministro Edson Fachin sustentou que o procedimento de execução extrajudicial confere ao credor um papel predominante no processo, colocando o devedor em uma posição de vulnerabilidade. A ausência de um juiz para controlar os atos do credor e garantir a igualdade entre as partes foi considerada, por ele, incompatível com o Estado Democrático de Direito. Segundo o Ministro, o devido processo legal substantivo exige não apenas celeridade e eficiência, mas também justiça e equilíbrio na relação jurídica.

De maneira semelhante, a Ministra Cármen Lúcia enfatizou que a desjudicialização do procedimento pode comprometer direitos fundamentais do devedor, especialmente em casos de hipossuficiência econômica ou falta de acesso a informações adequadas. Para ela, o devido processo legal deve garantir que ambas as partes tenham oportunidades plenas de se manifestar e de buscar proteção contra possíveis abusos. A ausência de supervisão judicial imediata foi vista como uma limitação à possibilidade de o devedor exercer plenamente seu direito de defesa.

O contraditório, consagrado no artigo 5º, inciso LV, da Constituição

Federal, também foi citado como um princípio potencialmente violado pelo procedimento de execução extrajudicial. Os Ministros que se posicionaram contra a constitucionalidade argumentaram que o contraditório pleno não é observado, uma vez que o devedor, embora formalmente intimado para purgar a mora, não participa de um processo que permita o debate amplo e a avaliação imparcial de suas alegações.

Para o Ministro Edson Fachin, o contraditório não pode ser reduzido a uma mera formalidade administrativa, como a intimação para quitação do débito. Ele argumentou que a ausência de um processo judicial que possibilite ao devedor questionar, de forma ampla e previamente, os atos praticados pelo credor compromete a essência do contraditório e da ampla defesa. A Ministra Cármen Lúcia corroborou esse entendimento, reforçando que o contraditório deve ser garantido em todas as fases do processo de execução, sob pena de se configurar uma violação às garantias fundamentais.

Os votos dos Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia, embora minoritários, tiveram um impacto significativo no debate sobre a constitucionalidade da Lei nº 9.514/1997. Eles chamaram a atenção para os riscos de um procedimento de execução que privilegie excessivamente a celeridade e a eficiência em detrimento da proteção de direitos fundamentais. Essa perspectiva ressaltou a importância de se considerar as peculiaridades das relações contratuais e as desigualdades entre as partes envolvidas.

Além disso, os votos divergentes contribuíram para um diálogo mais aprofundado sobre o equilíbrio entre a desburocratização do sistema jurídico e a necessidade de assegurar garantias mínimas a todos os envolvidos. Ao questionar a constitucionalidade da norma sob a ótica do devido processo legal e do contraditório, os Ministros instigaram reflexões sobre os limites e as condições para a adoção de mecanismos de desjudicialização no ordenamento jurídico brasileiro.

Os argumentos contrários à constitucionalidade da Lei nº 9.514/1997, apresentados nos votos divergentes, destacaram a importância de garantir que procedimentos desjudicializados não comprometam as garantias fundamentais dos cidadãos. Embora a maioria do Supremo Tribunal Federal (STF) tenha reconhecido a constitucionalidade da norma, as posições dos Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia trouxeram contribuições valiosas para o

aperfeiçoamento do debate jurídico e para a construção de um sistema que harmonize eficiência econômica e proteção dos direitos fundamentais. Essas divergências refletem a complexidade da questão e a necessidade de contínuo aperfeiçoamento legislativo e jurisprudencial para assegurar justiça e equilíbrio nas relações jurídicas e econômicas.

A análise da constitucionalidade da Lei nº 9.514/97 revela um embate entre a busca pela eficiência econômica e a necessidade de preservação de direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal, ao decidir pela compatibilidade da norma com a Constituição, priorizou a desburocratização e a segurança jurídica como fatores essenciais para o funcionamento do mercado imobiliário, garantindo ao mesmo tempo salvaguardas mínimas para a proteção do devedor.

Os votos divergentes, por sua vez, trouxeram à tona preocupações legítimas sobre o devido processo legal e a proteção ao contraditório, especialmente no que se refere à ausência de controle judicial imediato na execução extrajudicial. Esse debate evidencia a complexidade do tema e a necessidade de constante aperfeiçoamento legislativo e jurisprudencial, a fim de assegurar que os procedimentos desjudicializados não comprometam as garantias constitucionais.

A decisão do Supremo no Recurso Extraordinário (RE) nº 860.631 consolidou um importante precedente para a interpretação da alienação fiduciária no Brasil, fortalecendo a previsibilidade das relações contratuais e a eficiência do crédito imobiliário. Contudo, a controvérsia jurídica em torno do tema demonstra que a aplicação da Lei nº 9.514/97 deve ser monitorada para evitar abusos e garantir que sua implementação esteja sempre alinhada aos princípios fundamentais da ordem constitucional brasileira.

CAPÍTULO 3 – IMPACTOS DA LEI FEDERAL Nº 9514/97 NO MERCADO IMOBILIÁRIO E NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA

A Lei da alienação fiduciária representou uma transformação significativa no mercado de crédito imobiliário brasileiro, especialmente ao estabelecer a alienação fiduciária como principal modalidade de garantia. Seus impactos vão além da desburocratização do financiamento habitacional, influenciando diretamente a segurança jurídica das operações, a ampliação do crédito e a redução dos custos do financiamento. Neste capítulo, serão analisadas as principais repercussões da norma, com destaque para sua contribuição na modernização do setor imobiliário e sua relação com a efetivação do direito à moradia no Brasil.

3.1 A Alienação Fiduciária e a Desburocratização do Crédito Imobiliário

A Lei nº 9.514/97 promoveu uma reformulação substancial no mercado imobiliário brasileiro, introduzindo a alienação fiduciária como principal modalidade de garantia nos financiamentos habitacionais. Seus efeitos transcendem a mera estruturação jurídica das operações de crédito, refletindo-se diretamente na segurança jurídica, na concessão de financiamento e no equilíbrio entre eficiência econômica e proteção social. A análise a seguir examina os principais impactos dessa norma, tanto sob a ótica da desburocratização do crédito imobiliário quanto no contexto da efetivação do direito à moradia.

Antes da implementação da alienação fiduciária, a hipoteca era a principal modalidade de garantia nos contratos de financiamento imobiliário. Esse modelo, embora amplamente utilizado, apresentava desafios significativos tanto para credores quanto para mutuários. A hipoteca consistia em um direito real de garantia que permanecia vinculado ao imóvel até que a dívida fosse integralmente quitada. No entanto, caso o devedor entrasse em inadimplência, a execução da hipoteca exigia a instauração de um longo e custoso e

burocrático processo judicial.

A hipoteca é um direito real de garantia que recai sobre bens imóveis, sem que haja transferência da posse ao credor. Sua constituição pode ocorrer por meio de convenção entre as partes, imposição legal ou determinação judicial, sendo indispensável o registro no Cartório de Registro de Imóveis competente para que produza efeitos contra terceiros. O registro da hipoteca confere publicidade ao ato e garante ao credor hipotecário direitos como a preferência no recebimento do crédito e o direito de seqüela¹⁶ sobre o bem dado em garantia. Como destaca a doutrina, a ausência desse registro impede a oponibilidade da hipoteca, tornando-a juridicamente inexistente perante terceiros. (Tartuce, 2024).

Segundo Chulam (2019, p. 27/28)

o corpo legislativo que embasa a execução hipotecária data de cerca de cinquenta anos, época em que permeava a ditadura militar no país. Em ordem cronológica, tem-se a Lei n. 4.380/64, instituindo o sistema financeiro para aquisição da casa própria e criando o Banco Nacional da Habitação, dentre outras providências; o Decreto-Lei n. 70/66, estatuidando o trâmite da execução hipotecária (em especial em seus artigos 31 a 38); e por fim a Lei n. 5.741/1971, dispondo acerca do Sistema Financeiro de Habitação e execução judicial. O Decreto-Lei 70/66 permite o que se chama execução hipotecária extrajudicial (artigo 29). Este procedimento em muito se assemelha ao procedimento previsto na Lei n. 9.514/97 (que será melhor abordada oportunamente, como cerne do presente trabalho). Aqui já se previa leilão extrajudicial, ou seja, um procedimento expropriatório sem a intervenção ou controle prévio de qualquer órgão jurisdicional. No referido Decreto, tem-se a famigerada figura do agente fiduciário, que serve a promover a execução da dívida (artigo 31 e seguintes).

Prevê o diploma que as hipotecas não pagas no vencimento poderão ser executadas pelas vias previstas no Código de Processo Civil (à época artigos 298 e 301) ou pelo trâmite previsto no Decreto. Trata-se, portanto, de uma opção do credor hipotecário. Grande parte dos atos previstos no Decreto seriam cumpridos pelo tal agente fiduciário. De acordo com o artigo 31, no caso de inadimplemento o credor poderá executar a dívida formalizando ao agente tal solicitação de execução, a ser instruída com título da dívida registrado, discriminação das parcelas e encargos não pagos, demonstrativo do saldo devedor, com apontamento do principal, juros, multas e outros encargos e cópia dos avisos reclamando o pagamento da dívida.

Segundo o Decreto, ao agente fiduciário competirá promover a notificação do devedor, por intermédio do Cartório de Títulos e

¹⁶ O direito de seqüela encontra fundamento no artigo 1.228 do Código Civil, que estabelece o direito do proprietário de reaver o bem contra quem quer que injustamente o possua ou detenha: Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm

Documentos, concedendo prazo de vinte dias para purgação da mora. Nota-se, nesse ponto, que a primeira interpelação do devedor se dá na seara extrajudicial, sem a intervenção do Judiciário (apenas de órgão "auxiliar", qual seja, o Cartório), assim como na execução extrajudicial da alienação fiduciária.

No caso de o devedor se encontrar em lugar incerto e não sabido, o oficial deverá certificar o ato, devendo então o agente promover a notificação por edital (publicado por três dias em jornal de grande circulação ou noutro de comarca de fácil acesso).

Um dos principais problemas da hipoteca, em comparação à alienação fiduciária de bem imóvel, era a morosidade processual para o resgate do crédito. A retomada do imóvel pelo credor dependia de uma ação judicial que, muitas vezes, levava anos para ser concluída devido à complexidade dos trâmites processuais e à possibilidade de recursos por parte do devedor. Esse cenário gerava insegurança jurídica para as instituições financeiras e para os investidores do mercado imobiliário, que enfrentavam dificuldades na recuperação dos ativos em caso de inadimplência, resultando em taxas de juros mais elevadas para compensar o risco do crédito.

Além disso, a hipoteca não conferia a mesma previsibilidade ao credor, pois o imóvel hipotecado permanecia na posse do devedor até o término do processo judicial de execução. Isso significava que, mesmo após o inadimplemento, o mutuário poderia continuar usufruindo do imóvel por um longo período, o que desestimulava os agentes financeiros a oferecerem crédito imobiliário em condições favoráveis. Assim, a hipoteca se mostrava um modelo ineficiente para um mercado que necessitava de maior dinamismo, investimentos e segurança jurídica.

Diante desses desafios, a alienação fiduciária emergiu como uma solução que equilibrou os interesses dos credores e mutuários, ao reduzir custos e proporcionar um ambiente mais seguro para os financiamentos habitacionais.

A alienação fiduciária, ao desjudicializar o procedimento de retomada do imóvel, não apenas conferiu maior segurança jurídica às operações de crédito imobiliário, mas também reforçou a efetividade dos fundamentos constitucionais da ordem econômica, especialmente o da livre iniciativa, previsto no artigo 170 da Constituição Federal.

Tavares (2022, p. 23/24) elucida que

a livre iniciativa privada na economia é fundamento da República e,

também, fundamento específico da Ordem Econômica. Essa livre iniciativa privada não exclui a iniciativa pública nas situações constitucionalmente mencionadas (relevante interesse coletivo e imperativo de segurança nacional) e a iniciativa cooperativa.

Todos os referido fundamentos ligam-se, ainda, aos objetivos precípuos da Ordem Econômica instituída em 1988, que são os de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, tendo seus princípios norteadores expressos no incisos I a IX do art. 170 da Constituição Brasileira (CB) como ponto de partida para a sua realização.

A concretização da justiça social e a garantia de existência digna a todos constituem, desse modo, os objetivos da Ordem Econômica brasileira, como estabelece o caput do citado art. 170. Isso quer dizer que toda a atuação do Estado na economia deve estar voltada à concretização dessas específicas finalidades, sem o que não se legitima.

A redução da burocracia e a previsibilidade no cumprimento dos contratos impulsionam a concessão de crédito, favorecendo o desenvolvimento econômico ao ampliar o acesso à moradia e estimular o setor da construção civil, um dos pilares do crescimento nacional. Além disso, a simplificação do processo de execução extrajudicial fortalece a dinâmica do direito concorrencial, pois permite que mais instituições financeiras atuem no mercado, elevando a competitividade e viabilizando melhores condições para consumidores e investidores.

Sob a ótica da regulação econômica, o modelo da alienação fiduciária se insere em uma estratégia de política de fomento empresarial, ao criar um ambiente mais favorável à concessão de crédito, sem desconsiderar a necessidade de intervenção estatal na economia para garantir o equilíbrio entre credores e devedores. Dessa forma, a alienação fiduciária representa um mecanismo de eficiência para a ordem econômica, consolidando um mercado de crédito imobiliário mais acessível, previsível e alinhado aos objetivos da Constituição Econômica.

Neste sentido, o processo de globalização no cenário nacional demanda que as empresas envolvidas no mercado imobiliário mantenham-se competitivas, por intermédio de melhora das atividades, do aumento da produtividade e viabilização de investimentos. Isso porque o cenário brasileiro privatizado e com ausência de financiamento, exige do setor uma melhor eficiência, uma vez que o segmento exerce importante influência no desenvolvimento do país, gerando impactos positivos no emprego, renda e crescimento da atividade imobiliária. (Souza; Costa; Silva, 2017).

O setor imobiliário exerce uma grande influência no desenvolvimento de um país, gerando vários impactos positivos. No Brasil este setor tem uma grande participação na geração de emprego e renda, o que estimula a busca de estratégias para o crescimento do setor (Fontenelle; Cesar; Grabarz, p. 2).

Na década de 1980 o lucro no setor imobiliário era obtido em função da valorização imobiliária, em virtude de um contingente de desperdícios de materiais e mão-de-obra, unidos às altas taxas de inflação. A partir dos anos 1990, o panorama do setor começa a mudar, o lucro é resultado do aumento de produtividade com redução de custos através da introdução de novas tecnologias no processo produtivo, bem como novas técnicas de gerenciamento (Fontenelle; Cesar; Grabarz, 2010).

A eficiência do procedimento extrajudicial representou um marco no financiamento imobiliário, viabilizando a ampliação do crédito e a diversificação das fontes de financiamento. Segundo dados do Banco Central, a adoção da alienação fiduciária contribuiu para a redução das taxas de juros no setor, uma vez que a diminuição do risco para os credores refletiu diretamente nos custos do crédito. Ademais, a celeridade do procedimento garantiu maior liquidez ao mercado imobiliário, promovendo um ciclo virtuoso de investimentos no setor da construção civil e no desenvolvimento urbano.

Os dados apresentados pelo Banco Central do Brasil (BCB), atuando como *amicus curiae*, evidenciam os impactos econômicos significativos da referida norma. A partir da vigência da Lei nº 9.514/1997, verificou-se uma expansão substancial do crédito imobiliário, com a relação entre crédito imobiliário e Produto Interno Bruto (PIB) passando de aproximadamente 2% em 2008 para um patamar situado entre 9% e 10% entre 2016 e 2019. No mesmo período, a participação do crédito imobiliário na carteira total de crédito das instituições financeiras cresceu de 5% para cerca de 20% (voto, p 27, RE 860.631).

Outro fator relevante refere-se à evolução das taxas de juros e do prazo médio dos financiamentos. Estudo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), encomendado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), demonstrou que a taxa média de juros do crédito imobiliário reduziu-se expressivamente entre janeiro de 2003 e outubro de 2020, passando de mais de 16,3% ao ano para cerca de 7,1% ao

ano. Paralelamente, o prazo médio dos financiamentos imobiliários triplicou, evoluindo de 8 anos (2003) para aproximadamente 29 anos (2020) (FIPE, 2020). (voto, p. 29, RE 860.631).

Ademais, a alienação fiduciária consolidou-se como o principal mecanismo de garantia no financiamento imobiliário brasileiro. De acordo com o Sistema de Informações de Crédito (SCR) do Banco Central, 96,77% do saldo das operações de crédito imobiliário garantidas por imóveis residenciais foram formalizadas por meio de contrato de mútuo com alienação fiduciária do imóvel, correspondendo a aproximadamente R\$ 634 bilhões, ao passo que a participação da hipoteca no mercado passou de 5,05% em 2014 para apenas 3,23% em 2019 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021). Em 2019 e 2020, a participação de novas operações com alienação fiduciária superou 99,90% do volume total de financiamentos concedidos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021 voto, p 28, RE 860.631).

A execução extrajudicial da alienação fiduciária também demonstrou impactos relevantes. Dados estatísticos dos cartórios de registro de imóveis de São Paulo/SP indicam que a razão anual entre registros de consolidação de propriedade e execuções extrajudiciais iniciadas variou entre 5,81% (2013) e 8,69% (2012), demonstrando que a grande maioria dos mutuários regulariza suas pendências antes da consolidação definitiva do imóvel em favor do credor (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021). Assim, a execução extrajudicial se consolidou como instrumento eficaz na recuperação de créditos inadimplentes, sem, contudo, representar um fator de risco excessivo para os tomadores (credores fiduciários).

Com a promulgação da Lei nº 13.465/2017¹⁷, que alterou dispositivos da Lei nº 9.514/1997, houve aprimoramentos no modelo da alienação fiduciária, incluindo novas regras sobre purgação da mora e reforço na proteção do devedor durante a execução extrajudicial. Essas mudanças visaram garantir maior previsibilidade ao mercado e evitar distorções que pudessem comprometer a estabilidade do setor imobiliário (BANCO CENTRAL DO

¹⁷ a Lei nº 13.465/2017 reforçou a segurança jurídica dos credores fiduciários, permitindo que, em caso de leilões desertos, a propriedade fosse consolidada sem extinção da dívida, tornando o crédito imobiliário mais previsível e menos oneroso para os financiadores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm

BRASIL, 2017).

Diante desse cenário, torna-se evidente que a Lei nº 9.514/1997 teve papel determinante na evolução do mercado de crédito imobiliário brasileiro, viabilizando a ampliação do acesso ao financiamento habitacional por meio da redução dos riscos jurídicos e financeiros associados às operações. A segurança conferida pelo instituto da alienação fiduciária possibilitou uma queda expressiva das taxas de juros, bem como um alongamento significativo dos prazos de financiamento, favorecendo a aquisição da casa própria por um maior contingente da população.

3.2 A Lei nº 9.514/97 e o Direito à Moradia: Convergência ou Conflito?

A alienação fiduciária, ao mesmo tempo em que favorece a ampliação do crédito imobiliário, suscita debates sobre sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade.

A ordem econômica estabelecida pela Constituição de 1988 impõe limites ao exercício da propriedade privada, condicionando-a a uma finalidade social que promova o bem-estar coletivo. Nesse sentido, a possibilidade de execução extrajudicial, sem a devida ponderação dos impactos sociais, pode gerar conflitos entre a lógica econômica e a necessidade de proteção habitacional.

Esse conflito se evidencia especialmente em situações de inadimplência, nas quais a rápida execução extrajudicial pode resultar na remoção de famílias de suas residências sem garantias adequadas de reassentamento ou negociação prévia. A alienação fiduciária, embora assegure maior liquidez ao crédito imobiliário, demanda mecanismos complementares que harmonizem os interesses das partes envolvidas, garantindo que sua aplicação esteja alinhada ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Em adição, Ricardo Aronne (2013, p. 1.794) explica que

Garantir a propriedade na ordem econômica, tem seu sentido dado pela necessária concretização dos direitos fundamentais formais e materiais da presente Carta, enquanto finalidade axiológica que suporta a aplicação e sistematização do Direito.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a constitucionalidade da lei que regula a alienação fiduciária de bem imóvel no Recurso Extraordinário nº 860.631, reconheceu sua validade sob a ótica da eficiência econômica, destacando a importância da previsibilidade contratual para o desenvolvimento do mercado imobiliário.

O tribunal ressaltou que a desjudicialização desse procedimento não afronta o princípio da inafastabilidade da jurisdição, uma vez que o devedor pode questionar eventuais abusos perante o Poder Judiciário. Além disso, entendeu que a desburocratização do procedimento de execução contribui para a estabilidade econômica, permitindo que o crédito imobiliário seja mais acessível e sustentável.

Por outro lado, a decisão não afastou a necessidade de salvaguardas para mitigar impactos sociais negativos. O STF reconheceu que, embora o procedimento seja constitucional, é necessário garantir a proteção mínima ao devedor, assegurando-lhe o direito de defesa e meios para evitar a execução desproporcional. Assim, medidas como a exigência de notificações formais, ampliação dos prazos de purgação da mora e estímulo à mediação extrajudicial podem contribuir para uma aplicação mais equilibrada da norma, garantindo maior equidade nas relações contratuais.

Além disso, a decisão do STF reforça a necessidade de harmonização entre segurança jurídica e justiça social. O entendimento consolidado sugere que a alienação fiduciária pode conviver com garantias mínimas para os mutuários, sem comprometer sua função de promover eficiência econômica. Essa perspectiva reforça a importância de aprimoramentos legislativos e regulamentares que conciliem os interesses dos credores e a proteção habitacional, assegurando que o direito à moradia não seja desvirtuado pela busca exclusiva da liquidez no mercado imobiliário.

Esse conflito se evidencia especialmente em situações de inadimplência, nas quais a rápida execução extrajudicial pode resultar na remoção de famílias de suas residências sem garantias adequadas de reassentamento ou negociação prévia. A alienação fiduciária, embora assegure maior liquidez ao crédito imobiliário, demanda mecanismos complementares que harmonizem os interesses das partes envolvidas, garantindo que sua aplicação esteja alinhada ao princípio da dignidade da pessoa humana.

É de se ressaltar que a inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor (CDC) nos contratos firmados sob a égide da Lei nº 9.514/97 representa uma significativa restrição aos direitos do devedor fiduciário, afastando a aplicação das normas protetivas voltadas à parte vulnerável da relação contratual.

A Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.891.498/SP, fixou tese no sentido de que a resolução do contrato, em caso de inadimplemento do devedor constituído em mora, deve seguir o rito previsto na legislação especial, afastando, assim, a incidência do CDC. Veja-se:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA - ARTIGO 1.036 E SEQUINTE DO CPC/2015 - TEMÁTICA ACERCA DA PREVALÊNCIA, OU NÃO, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NA HIPÓTESE DE RESOLUÇÃO DO CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE BEM IMÓVEL, COM CLÁUSULA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. 1. Para fins dos arts. 1036 e seguintes do CPC/2015 fixa-se a seguinte tese: 1.1. Em contrato de compra e venda de imóvel com garantia de alienação fiduciária devidamente registrado em cartório, a resolução do pacto, na hipótese de inadimplemento do devedor, devidamente constituído em mora, deverá observar a forma prevista na Lei nº 9.514/97, por se tratar de legislação específica, afastando-se, por conseguinte, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. 2. Caso concreto: É incontroverso dos autos, inclusive por afirmação dos próprios autores na exordial, o inadimplemento quanto ao pagamento da dívida, tendo ocorrido, ante a não purgação da mora, a consolidação da propriedade em favor da ré, devendo o procedimento seguir o trâmite da legislação especial a qual estabelece o direito dos devedores fiduciários de receber quantias em função do vínculo contratual se, após efetivado o leilão público do imóvel, houver saldo em seu favor. 3. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.891.498/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 26/10/2022, DJe de 19/12/2022)

Isso significa que o devedor não poderá se valer das garantias conferidas pelo diploma consumerista, como a revisão de cláusulas abusivas, a moderação de encargos em situações de onerosidade excessiva e a possibilidade de rescisão contratual com devolução proporcional dos valores pagos. Tal exclusão normativa pode gerar desequilíbrio na relação contratual, especialmente em cenários de crise econômica, nos quais o devedor fiduciário, diante da impossibilidade de adimplir a obrigação, vê-se compelido à perda imediata do imóvel sem as salvaguardas que o Estatuto Consumerista conferiria em contratos de natureza similar.

Além disso, a consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário

ocorre de forma célere, sem que o devedor possa exercer plenamente mecanismos de defesa típicos do direito do consumidor, como a mediação¹⁸ obrigatória ou a renegociação de dívida em condições mais favoráveis. Assim, a prevalência do regime da Lei nº 9.514/97 impõe ao devedor um ônus desproporcional, sob esse aspecto.

A exclusão da norma consumerista desses contratos levanta questionamentos sobre a justiça social na proteção do devedor, uma vez que a rápida consolidação da propriedade em favor do credor pode agravar desigualdades e dificultar o reequilíbrio econômico dos mutuários em situação de vulnerabilidade.

Diante do impacto habitacional e econômico dessas operações, é essencial que o ordenamento jurídico avance no sentido de harmonizar a segurança jurídica dos contratos com a necessidade de proteção social, garantindo um tratamento mais equitativo ao devedor fiduciário em conformidade com os princípios da justiça social.

Acerca da Justiça Social, no contexto da ordem econômica, Eros Grau (2013, p. 1.974) preleciona

A ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Na referência a ela, a consagração de princípio constitucionalmente conformador (Canotilho). O princípio da justiça social conforma a concepção de existência digna cuja realização é o fim da ordem econômica e compõe um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 12, III). Justiça social é conceito cujo termo é indeterminado (note-se que "conceitos indeterminados", não os há?), contingencial. Do que seja justiça social temos a ideia, que fatalmente, no entanto, sofreria reduções - e ampliações. Foi nesta e naquela consciência, quando

¹⁸ O §§ 2º e 3º do art. 3.º do CPC/2015 estabelecem, como norma fundamental do processo civil brasileiro, que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, e que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público (inclusive no curso do processo judicial). Na mesma toada, o art. 139, V, do CPC/2015 coloca entre os deveres do juiz, na presidência do processo, o de tentar, a todo tempo, a conciliação e a mediação, preferencialmente, com auxílio de conciliadores e mediadores. Já o art. 165 e ss. do CPC/2015, complementado pela Lei n.º 13.140/2015 (arts. 4.º a 8.º), disciplina a figura do mediador e do conciliador, auxiliares da Justiça que doravante, pelo modelo de processo civil proposto pelo CPC/2015, terão papel fundamental na realização das audiências de conciliação/mediação do rito comum (art. 334 e parágrafos do CPC/2015) e das ações de família (art. 695 do CPC/2015). Vale referenciar, ainda, que desde 2010 há uma Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Resolução n.º 125) que disciplina a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. (p. 69) *in* Gajardoni, Fernando da Fonseca. Processo de conhecimento e cumprimento de sentença : comentários ao CPC de 2015 / Fernando da Fonseca Gajardoni; Luiz Dellore; Andre Vasconcelos Roque e Zulmar Duarte de Oliveira Jr. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo : MÉTODO, 2016.

enunciada em qualificações verbais. É que justiça social é expressão que, no contexto constitucional, não designa meramente uma espécie de justiça, porém um seu dado ideológico. O termo "social" não é adjetivo que qualifique uma forma ou modalidade de justiça, mas que nela se compõe como substantivo que a integra.

3.3 Reflexos Econômicos e Sociais da Lei nº 9.514/97

Os efeitos da Lei nº 9.514/97 no mercado imobiliário são inegáveis. Ao longo das últimas décadas, a concessão de crédito habitacional experimentou um crescimento exponencial, impulsionado pela segurança jurídica conferida pela alienação fiduciária. Dados do setor indicam que a participação dos financiamentos imobiliários no PIB aumentou significativamente após a implementação da lei, demonstrando o impacto positivo na dinamização da economia.

Além do crescimento do crédito, a expansão do mercado imobiliário também teve reflexos na geração de empregos e no desenvolvimento urbano. O setor da construção civil, um dos principais beneficiados pela ampliação do crédito habitacional, registrou um aumento na criação de postos de trabalho, contribuindo para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Entretanto, essa expansão também trouxe desafios, como a intensificação da especulação imobiliária e o encarecimento do solo urbano, que resultaram na segregação socioespacial.

Embora o crescimento do crédito imobiliário tenha dinamizado o setor da construção civil, ele não solucionou integralmente o problema do déficit habitacional. O aumento dos preços dos imóveis e a especulação imobiliária dificultaram o acesso à moradia para parcelas mais vulneráveis da população, evidenciando a necessidade de políticas públicas que aliem expansão do crédito e inclusão habitacional.

Outro fator relevante é o impacto da lei na inadimplência e nos procedimentos de retomada de imóveis. Com a alienação fiduciária, os credores passaram a contar com um meio mais rápido e eficiente para reaver os bens, mas esse mecanismo também gerou um aumento nas ações de desocupação, muitas vezes sem alternativas habitacionais para os inadimplentes. Dessa forma, o crescimento do crédito imobiliário precisa ser acompanhado de

políticas públicas que garantam maior equilíbrio na relação entre credores e devedores.

Por fim, a exclusão financeira de segmentos da população que não possuem acesso ao crédito formal continua sendo um obstáculo para a democratização do mercado imobiliário. Embora a alienação fiduciária tenha reduzido os custos para os agentes financiadores, muitos consumidores ainda enfrentam barreiras para a obtenção de financiamento imobiliário, seja pela exigência de comprovação de renda formal ou pela instabilidade do mercado de trabalho. Dessa forma, torna-se essencial a implementação de políticas públicas complementares que ampliem as possibilidades de acesso à moradia para populações vulneráveis.

3.4 Análise Econômica do Direito e Perspectivas Futuras

A Constituição Econômica de 1988, conforme analisada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), estabelece um modelo de desenvolvimento econômico que busca harmonizar a livre iniciativa com a justiça social, conforme disposto no artigo 170 da Constituição Federal. Esse artigo consagra a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa como fundamentos da ordem econômica, ao mesmo tempo em que impõe ao Estado o dever de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Nesse contexto, a propriedade privada e sua função social são elementos centrais, pois a Constituição reconhece a propriedade como um direito fundamental, mas também a submete a uma função social, que deve ser cumprida para que ela seja plenamente legitimada.

A atuação estatal na regulação do mercado imobiliário é essencial para garantir que a ampliação do crédito não ocorra à custa da exclusão social. Modelos bem-sucedidos de financiamento habitacional, adotados em países como a Alemanha e a França, demonstram que o incentivo ao crédito deve ser acompanhado por políticas públicas que garantam acesso à moradia digna para todos os cidadãos.

A Lei Federal 9.514/97, que instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e criou a figura da alienação fiduciária de imóveis como garantia, representa um marco na desburocratização do crédito imobiliário no

Brasil. Essa lei teve como objetivo facilitar o acesso ao crédito para a aquisição de imóveis, reduzindo os entraves burocráticos e os custos associados ao financiamento, o que contribuiu para a democratização do acesso à moradia. Essa política está alinhada com os princípios da Constituição Econômica, consagrados no art. 170, da Carta Política.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, a alienação fiduciária representa um avanço na eficiência dos contratos imobiliários, reduzindo custos de transação e proporcionando maior previsibilidade às operações de financiamento. Contudo, a aplicação irrestrita do modelo pode gerar externalidades negativas, especialmente no que diz respeito à proteção de devedores em situação de inadimplência involuntária.

A livre iniciativa, um dos pilares da Constituição Econômica, é garantida pelo artigo 170, caput, da Constituição Federal. Esse princípio assegura a liberdade de atuação dos agentes econômicos, tanto públicos quanto privados, na condução de suas atividades. No entanto, essa liberdade não é absoluta, pois deve ser exercida em conformidade com os ditames da justiça social e com os demais princípios constitucionais, como a defesa do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais.

A Lei 9.514/97, ao simplificar os procedimentos para a concessão de crédito imobiliário, fortalece a livre iniciativa ao permitir que mais pessoas tenham acesso ao financiamento para a aquisição de imóveis. Ao reduzir a burocracia, a lei facilita a atuação dos agentes financeiros e das instituições de crédito, estimulando a concorrência e a oferta de produtos financeiros mais acessíveis. Isso está em sintonia com o princípio da livre iniciativa, pois promove um ambiente de negócios mais dinâmico e competitivo, ao mesmo tempo em que contribui para a realização de um dos objetivos da ordem econômica: a justiça social.

A Constituição Econômica de 1988 atribui ao Estado um papel fundamental na regulação da atividade econômica, conforme disposto no artigo 174. Esse artigo estabelece que o Estado atuará como agente normativo e regulador da atividade econômica, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social. A regulação estatal, nesse contexto, deve ser entendida como um mecanismo para garantir que a atividade econômica seja conduzida em conformidade com os princípios constitucionais,

especialmente aqueles relacionados à justiça social e à redução das desigualdades.

A Lei 9.514/97 é um exemplo de como o Estado pode atuar para promover o desenvolvimento econômico e social por meio da regulação. Ao criar um sistema mais eficiente e menos burocrático para o financiamento imobiliário, o Estado facilita o acesso ao crédito e, conseqüentemente, ao mercado imobiliário. Essa regulação está alinhada com os princípios da Constituição Econômica, pois busca garantir que a atividade econômica no setor imobiliário contribua para a realização dos objetivos constitucionais, como a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem-estar coletivo.

A Lei 9.514/97, ao desburocratizar o financiamento imobiliário, contribui para a realização da função social da propriedade, pois facilita o acesso à moradia para um maior número de pessoas. Ao permitir que mais cidadãos adquiram imóveis por meio de financiamentos mais acessíveis e menos burocráticos, a lei promove a democratização do acesso à propriedade, o que está em consonância com os objetivos da Constituição Econômica de garantir uma existência digna a todos.

Diante desse cenário, é fundamental que eventuais ajustes normativos garantam maior transparência nas relações contratuais e ampliem as possibilidades de mediação em casos de inadimplência. Além disso, políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda devem ser fortalecidas, garantindo que a ampliação do crédito imobiliário seja acompanhada por medidas de inclusão social.

A Lei nº 9.514/97 consolidou-se como um dos principais marcos do financiamento imobiliário no Brasil, promovendo avanços significativos na segurança jurídica e na eficiência do mercado. No entanto, seu impacto social exige um olhar atento às dinâmicas de exclusão habitacional e às possibilidades de aprimoramento do arcabouço regulatório. Assim, o futuro do mercado imobiliário dependerá não apenas da estabilidade econômica, mas também da capacidade do legislador e dos tribunais em garantir um equilíbrio adequado entre desenvolvimento econômico e justiça social.

A desburocratização do financiamento imobiliário, promovida pela Lei 9.514/97, pode ser vista como uma concretização dos princípios e objetivos da Constituição Econômica de 1988. Ao facilitar o acesso ao crédito e à

propriedade, a lei contribui para a realização da função social da propriedade e para a promoção da justiça social, dois pilares fundamentais da ordem econômica constitucional. Além disso, a lei fortalece a livre iniciativa ao criar um ambiente mais favorável para a atuação dos agentes econômicos no setor imobiliário.

Nesse sentido, a desburocratização do financiamento imobiliário não é apenas uma medida de eficiência econômica, mas também uma política que está em sintonia com os valores constitucionais. Ela demonstra como a atuação do Estado, por meio da regulação e da simplificação de procedimentos, pode contribuir para a realização dos objetivos da Constituição Econômica, promovendo o desenvolvimento econômico e social de forma equilibrada e justa.

Ao abordar o Direito Constitucional Econômico, destaca-se a relevância das Constituições que integram a dimensão econômica como elemento fundamental para a efetivação dos direitos fundamentais. Nesse contexto, o direito à moradia é frequentemente reconhecido como um exemplo significativo de como os direitos sociais e econômicos são indispensáveis para a construção de uma ordem econômica equilibrada e justa. A inclusão de tais direitos ultrapassa o âmbito individual, contribuindo para a promoção de objetivos coletivos, como a diminuição das desigualdades sociais e o fortalecimento da equidade e da justiça na sociedade.

A Constituição Federal de 1988 consolidou uma visão ampliada do papel do Estado na economia, incluindo a proteção de direitos econômicos e sociais como vetores de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a Constituição não apenas regula a intervenção estatal, mas também promove valores fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a justiça social, orientando a atuação do poder público e do mercado. Tal perspectiva está alinhada com o entendimento de que a ordem econômica deve ser capaz de compatibilizar interesses individuais e coletivos, um equilíbrio indispensável em um contexto de globalização e crises sociais e econômicas.

O reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental social, consolidado pelo artigo 6º da Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, reflete uma evolução significativa no constitucionalismo brasileiro. Essa inclusão demonstra uma abordagem mais sensível às demandas sociais e à complexidade das relações na sociedade contemporânea. No entanto, esse

avanço formal trouxe consigo desafios relacionados à implementação prática, especialmente em contextos marcados por crises no Estado Social e pelo aumento das desigualdades sociais.

A globalização tem exercido impacto direto sobre a eficácia dos direitos econômicos e sociais, sobretudo em contextos de desregulamentação e privatização, que frequentemente reduzem a capacidade do Estado de promover direitos fundamentais de maneira efetiva. Nesse cenário, a atuação estatal na regulação do mercado e na implementação de políticas públicas torna-se essencial para garantir que a ordem econômica esteja alinhada à dignidade humana e ao bem-estar social. A Lei Federal nº 9.514/1997, ao instituir mecanismos como a alienação fiduciária de imóvel, configura-se como uma importante ferramenta de desburocratização, contribuindo para viabilizar o acesso à moradia em consonância com os valores constitucionais fundamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 9.514/1997 consolidou-se como um dos principais marcos normativos do financiamento imobiliário no Brasil, ao introduzir a alienação fiduciária de bem imóvel como mecanismo de garantia. Seu impacto foi significativo na dinamização do mercado de crédito, promovendo maior segurança jurídica, redução dos custos de financiamento e ampliação da oferta de crédito imobiliário. No entanto, a implementação do procedimento de execução extrajudicial previsto na lei gerou intensos debates sobre sua compatibilidade com princípios constitucionais fundamentais, especialmente no que tange à dignidade da pessoa humana e ao direito à moradia.

A pesquisa demonstrou que, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, a desjudicialização dos procedimentos de execução viabiliza um ambiente mais favorável à concessão de crédito, reduzindo riscos para os credores e fomentando o setor da construção civil. Entretanto, a ausência de um mecanismo que permita uma mediação prévia entre as partes antes da consolidação da propriedade revela uma lacuna na legislação que pode comprometer a função social da propriedade e o equilíbrio contratual.

O impacto social da alienação fiduciária exige atenção contínua para evitar que a celeridade na recuperação do crédito resulte em vulnerabilidade excessiva do devedor, especialmente em contextos de crise econômica e desigualdade social.

Diante desse cenário, uma possível solução normativa seria a incorporação de um procedimento obrigatório de mediação prévia antes da consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário. Inspirada na previsão dos arts. 3º, §§ 2º e 3º e 334, todos do Código de Processo Civil¹⁹,

¹⁹ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

essa medida permitiria que o devedor fiduciário tivesse a oportunidade de renegociar sua dívida ou buscar soluções alternativas antes da perda definitiva do imóvel. Além de proporcionar maior segurança jurídica, ao evitar litígios desnecessários, essa alteração legislativa fortaleceria a justiça social, garantindo um tratamento mais equitativo ao mutuário e alinhando a disciplina da alienação fiduciária aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

Assim, a pesquisa conclui que a Lei nº 9.514/1997, apesar de representar um avanço na estruturação do crédito imobiliário, necessita de ajustes para equilibrar eficiência econômica e proteção dos direitos fundamentais. O aprimoramento regulatório pode contribuir para consolidar um modelo de financiamento que, ao mesmo tempo, garanta previsibilidade ao mercado e proteção adequada aos mutuários, assegurando que os instrumentos de crédito imobiliário cumpram sua função social sem comprometer direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha). Bonn, 1949. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=210942>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 860.631. Relator: Luiz Fux. Brasília: STF, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 2213. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 9 jun. 2010. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 828. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 30 jun. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.891.498/SP. Relator: Ministro Marco Buzzi. Segunda Seção, julgado em 26 out. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. Apelação Cível nº 0012616-91.2009.4.03.6104. Relator: Desembargador Federal Cotrim Guimarães. Julgado em 14 fev. 2012. **Diário da Justiça Eletrônico – e-DJF3**, São Paulo, 23 fev. 2012. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Dispõe sobre o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17/3/2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Os Impactos da Repercussão Geral do Recurso Extraordinário na Jurisdição Constitucional Brasileira**. DPU, n. 30, p. 220, nov.-dez. 2009.

CHALHUB, Melhim Namem. **Alienação fiduciária: negócio fiduciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Ebook.

CHULAM, Eduardo. **Alienação fiduciária de bens imóveis**. São Paulo: Almedina, 2019.

COMENTÁRIOS à Constituição do Brasil. J. J. Gomes Canotilho et al. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. In: **Da Ordem Econômica e Financeira; Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica**, Aronne, Ricardo, art. 170, II – propriedade privada.

COMENTÁRIOS à Constituição do Brasil. J. J. Gomes Canotilho et al. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. In: **Da Ordem Econômica e Financeira; Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica**, Eros Grau, art. 170.

DANTAS, Bruno. **Repercussão geral: perspectivas histórica, dogmática e do direito comparado**. São Paulo: RT, 2010.

DIREITO CIVIL: direito das coisas. FLÁVIO TARTUCE. 16. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ESPANHA. **Constitución Española**. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1978. Disponível em: <https://www.boe.es/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

ESPANHA. **Constitución Española de 1978**. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1978. Art. 33. Disponível em: <http://www.boe.es/constitucion-espanola>. Acesso em: 24 fev. 2025.

FIESP. **IBGE divulga PIB da construção para o 2º trimestre de 2024**. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/noticias/ibge-divulga-pib-da-construcao-para-o-2o-trimestre-de-2024/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

FRANÇA. **Loi n° 2007-290, de 5 mars 2007, portant engagement national pour l'accès au logement** [Droit au Logement Opposable].

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. 24 abr. 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 24 fev. 2025.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, Andre Vasconcelos; OLIVEIRA JÚNIOR, Zulmar Duarte de. **Processo de conhecimento e cumprimento de sentença: comentários ao CPC de 2015**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

GONÇALVES, Geyson. **A função social da propriedade e a concessão de uso especial para fins de moradia**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, n. 3, quadrimestre de 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PIB cresce 2,9% em 2023 e fecha o ano em R\$ 10,9 trilhões**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Existe bolha no mercado imobiliário brasileiro?** Texto para Discussão, n. 1762. Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1084/1/TD_1762.pdf. Acesso em: 26 dez. 2024.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa: técnicas de investigação, argumentação e redação**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Matrioska Editora, 2020.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de Metodologia Jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, 1917.

MENDES, Gilmar. **Série Idp-Controle de Constitucionalidade: Aspectos Jurídicos e Políticos**. 2. ed. 2024. Ebook.

NELSON; CHAVES, Cristiano. **Curso de Direito Civil: Reais**. Tomo 5. 8. ed. Salvador: Juspodium, 2012.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo (USP), 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 20, dez./jan./fev. 2009/2010.

SOUZA, Paulo Vitor; COSTA, Jeivison; SILVA, Evaldo. **A relação dos fatores econômico-financeiros das empresas do setor de construção civil com os preços no mercado imobiliário**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 22, n. 3, 2017.

SUNDFELD, Carlos Arí. **Função social da propriedade**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 21 set. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

TAVARES, André Ramos; LACERDA GAMA, Marina Faraco. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções**. Curitiba: InterSaberes, 2022. (Série Clássicos do Direito; v. 3).

VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O Direito à Moradia**. Revista de Direito Privado, abr./jun. 2000, p. 1.