

# INOVAÇÕES DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NAS QUESTÕES HABITACIONAIS: AVANÇOS E RETROCESSOS INTRODUZIDOS PELA LEI Nº 11.977/2009

*Felipe Caldas Menezes<sup>1\*</sup>*

## RESUMO

O presente trabalho visa a analisar as alterações nas políticas habitacionais brasileiras pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, inaugurado pela Lei nº 11.977/2009 e suas sucessivas alterações. O referido programa foi instituído sob a justificativa de facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda, bem como superar a crise econômico-financeira global, iniciada em 2008. Para tanto, foram introduzidas regras relativas à utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, à liberdade de escolha de seguradora pelo mutuário na aquisição do seguro habitacional, ao registro eletrônico de imóveis, à redução de custas cartorária e à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Constatou-se, da análise da legislação pertinente e dos entendimentos dos Tribunais pátrios sobre o tema, que o referido programa governamental trouxe avanços, mas também alguns retrocessos nas inovações legislativas.

**Palavras-Chave:** Direito. Imobiliário. Habitação. Moradia. Programa. Casa. Vida.

## 1. INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> \* Defensor Público Federal de Primeira Categoria na Defensoria Pública da União no Rio de Janeiro e Membro do Conselho Superior da Defensoria Pública da União no biênio 2010/2012.

O acesso ao direito social de moradia no Brasil sempre foi um grande desafio, especialmente para as famílias de menor renda. Os contratos tradicionais de financiamento habitacional celebrados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, a partir de sua criação em 21 de agosto de 1964, mostraram-se ineficazes<sup>2</sup> para garantir de forma ampla o direito humano à habitação<sup>3</sup>.

Com o objetivo de combater o déficit habitacional, o Estado Brasileiro começou a criar alternativas ao Sistema Financeiro da Habitação-SFH, algumas delas especialmente voltadas à população de mais baixa renda, como o Programa de Arrendamento Residencial – PAR<sup>4</sup>.

Mesmo após essas alterações, ainda era necessário avançar e aprimorar a política habitacional no país, diante do evidente déficit de acesso à moradia e da crise financeira mundial eclodida em 2008.

Assim, com o objetivo de contornar tais problemas, o Brasil criou o Programa Minha Casa, Minha Vida.

O presente trabalho pretende analisar as alterações legislativas introduzidas na política habitacional brasileira pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, assim como e apontar em que aspectos tais alterações representaram avanços e retrocessos.

Trata-se de tema ainda pouco enfrentado academicamente, especialmente diante da novidade das alterações legislativas introduzidas a partir de 2009, mas se procurou ilustrar os posicionamentos apresentados com o maior número possível de decisões judiciais pertinentes dos Tribunais pátrios.

## 2. OBJETO DO PROGRAMA E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV foi instituído pela Me-

<sup>2</sup> Aragão, José Maria. *Sistema Financeiro da Habitação*. Uma Análise Sóciojurídica da Gênese, Desenvolvimento e Crise do Sistema. Curitiba: Editora Juruá, 2009, pp. 588 e segs.

<sup>3</sup> Art. XXV, nº 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem - ONU - Paris/1948.

<sup>4</sup> Lei nº 10.188/2001.

dida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, a qual foi convertida na Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

A medida provisória que instituiu o programa foi regulamentada pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009, e, após a conversão da medida provisória em lei, o referido decreto foi revogado, passando a matéria a ser regulamentada pelo Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, sendo que, posteriormente, tal decreto também foi revogado, ocasião em que passou a matéria a ser regulamentada pelo Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011.

O Programa, que já havia sofrido alterações pontuais por força da Lei nº 12.249/2010, passou por mais alterações com a edição da Medida Provisória nº 514, de 1º de dezembro de 2010, recentemente convertida, com algumas adaptações, na Lei nº 12.424/2011, bem como sofreu novas alterações com a edição da Medida Provisória nº 561, de 8 de março de 2012, convertida na Lei nº 12.693, de 24 de julho de 2012.

Pela disposição dos artigos 2º, inciso II<sup>5</sup>, 6º, inciso II, 6º-A, 18, 20, inciso I, 79, § 3º, e 79-A, todos da Lei nº 11.977/2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida não foi criado para substituir aqueles sistemas e programas já existentes e que também visavam a garantir o direito constitucional de moradia (art. 6º da CRFB/88), como o Sistema Financeiro da Habitação - SFH<sup>6</sup>, o Sistema Financeiro Imobiliário - SFI<sup>7</sup> e o Programa de Arrendamento Residencial - PAR.

Ao contrário, da leitura dos dispositivos acima mencionados percebe-se que este programa veio para estabelecer regras específicas dentro do Sistema Financeiro da Habitação de forma a incentivar a construção e a aquisição da casa própria pela população com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil,

5 O referido dispositivo teve sua redação alterada pela Lei nº 12.693/2012 para esclarecer que a participação da União no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR se dá mediante integralização de cotas.

6 Instituído pela Lei nº 4.380/64.

7 Lei nº 9.514/97.

seiscentos e cinquenta reais)<sup>8</sup>, sendo que tal valor poderá ser objeto de atualização<sup>9</sup>, podendo também serem fixados subtetos<sup>10</sup>. Por seu turno, para aquisição de imóveis com a utilização de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, por meio do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, estabeleceu-se requisitos ainda mais rigorosos, exigindo-se renda familiar mensal dos beneficiários de até R\$ 1.395,00 (um mil, trezentos e noventa e cinco reais)<sup>11</sup>.

Em relação aos contratos de arrendamento residencial celebrados no âmbito do Programa Minha, Casa Minha Vida, a renda familiar dos arrendatários poderá ser de até R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), caso sejam preenchidos os requisitos do art. 6º-A, § 3º, da Lei nº 11.977/2009, conforme alterações introduzidas pela Lei nº 12.693/2012<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Art. 1º, *caput*, e art. 3º, inciso I, da Lei nº 11.977/2009. Tais dispositivos foram alterados quando da conversão da Medida Provisória nº 514/2010 na Lei nº 12.424/2011. Com a referida alteração, a renda mensal dos beneficiários do Programa foi reduzida de 10 (dez) salários mínimos para R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais).

<sup>9</sup> O valor poderá ser atualizado pelo Poder Executivo (art. 3º, § 3º, da Lei nº 11.977/2009), desde que se observem os parâmetros fixados pelo § 6º do artigo 3º da Lei nº 11.977/2009, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 12.424/2011.

<sup>10</sup> A possibilidade de fixação de subtetos está prevista no art. 81-A da Lei nº 12.424/2011.

<sup>11</sup> A referida alteração que estabeleceu limite de renda específica e mais rigoroso para utilização de recursos do FAR e do FDS foi introduzida recentemente pela Lei nº 12.693/2012.

<sup>12</sup> O requisito da renda familiar é flexibilizado de acordo com a previsão do art. 6º-A, § 4º, da Lei nº 11.977/2009, incluído Lei nº 12.693/2012, que remete à observância do disposto no § 3º do mesmo artigo, ou seja, serem as operações originadas de integralização das cotas do FAR, com dispensa de participação financeira do arrendatário na forma de prestações mensais e da cobertura de danos físicos sem contribuição do mesmo, desde que: I) vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, II) vinculadas a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público, conforme hipóteses definidas no regulamento, e demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; ou III) destinadas ao atendimento, nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União, a famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel. A subvenção econômica com a utilização de recursos do FAR e do FDS nos contratos mencionados no do § 3º do art. 6º-A, somente será concedida ao beneficiário

Deve-se observar, também, que os requisitos a serem exigidos para ingresso no referido programa devem ser exclusivamente aqueles constantes da lei de regência, não podendo ser estabelecidos outros requisitos por atos normativos infralegais, sob pena de ser ultrapassado ilegalmente o poder regulamentar<sup>13</sup>.

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV compreende 2 (dois) outros subprogramas<sup>14</sup>, cada um com as suas regras próprias: o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU<sup>15</sup> e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR<sup>16</sup>.

A gestão operacional dos recursos do PNHU e do PNHR cabe à Caixa Econômica Federal, sendo que a gestão dos programas em si e a sua regulamentação incumbe aos Ministérios da Fazenda e das Cidades, no âmbito de suas

---

que comprovar a titularidade e regularidade fundiária do imóvel do qual será removido, do imóvel que foi destruído ou do imóvel cujo uso foi impedido definitivamente, quando nele esteja ou estivesse habitando, na forma do regulamento, como exigido pelo § 7º do art. 6º-A, incluído pela Lei nº 12.693/2012.

<sup>13</sup> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. REQUISITO NÃO PREVISTO NA LEI Nº 11.977/09. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 325/2009. PODER REGULAMENTAR. INOBSERVÂNCIA. 1. A quaestio juris objeto deste agravo reside na circunstância de se verificar sobre a possibilidade do autor, ora agravado, ser beneficiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela lei nº 11.977/2009, ainda que tenha adquirido e, posteriormente, repassado outro imóvel no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação. 2. A lei disciplinadora do “Programa Minha Casa Minha vida” (lei nº 11.977/09) estabelece requisitos para o recebimento da subvenção econômica a que se refere, consistentes na exigência de que o mutuário deverá ter renda mensal familiar de até 6 (seis) salários mínimos, bem como na fixação de que será concedida apenas 1 (uma) única vez para cada beneficiário final e será cumulativa, até o limite a ser fixado em ato do Poder Executivo, com os descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS (parágrafo 1º do art. 6º). 3. O indeferimento da Caixa Econômica Federal, em relação ao financiamento regulamentado pela lei multicitada, ocorreu com base na vedação prevista no inciso I do parágrafo 3º do art. 2º da Portaria Interministerial nº 325/2009. 4. O instrumento normativo destacado está desbordando dos limites do poder regulamentar, dado que, a pretexto de fixar as diretrizes e condições gerais do PNHU, insere um novo requisito para a concessão do financiamento habitacional, dissonante daqueles previstos na lei de regência (lei nº 11.977/09). 5. Agravo de instrumento a que se nega provimento. (AG 00040781220104050000, Desembargador Federal Edílson Nobre, TRF5 - Quarta Turma, 26/08/2010).

<sup>14</sup> Art. 1º, incisos I e II, da Lei nº 11.977/2009.

<sup>15</sup> Arts. 4º a 10 da Lei nº 11.977/2009.

<sup>16</sup> Arts. 11 a 17 da Lei nº 11.977/2009.

respectivas competências<sup>17</sup>.

### 3. DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO URBANA - PNHU

Um dos Programas que integram o PMCMV é o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, o qual objetiva subsidiar a produção e a aquisição de novos imóveis em áreas urbanas ou a requalificação de imóveis já existentes em áreas urbanas consolidadas, sendo que a subvenção por ele concedida pode ser cumulada com outros subsídios concedidos por programas habitacionais desenvolvidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Assim, além de se permitir expressamente a reforma do imóvel ou, nos termos legais, a sua *requalificação*, com recursos objeto de financiamento subsidiado (art. 6º, inciso I, da Lei nº 11.977/2009), uma outra novidade expressa na lei é a possibilidade de obtenção de financiamento subsidiado para *complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital*<sup>18</sup>.

Isto é, a lei permite que, uma vez quebrada a base objetiva do contrato de mútuo obtido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação-SFH, especialmente o equilíbrio da equação prestação-renda do mutuário (inerente aos contratos de mútuo celebrados no referido sistema<sup>19</sup>), possa o consumidor optar:

**a)** pela revisão do contrato com fundamento no art. 6º, inciso V, da Lei nº

<sup>17</sup> Arts. 9º, 10, 16 e 17 da Lei nº 11.977/2009.

<sup>18</sup> Art. 6º, inciso II, da Lei nº 11.977/2009.

<sup>19</sup> STJ, SEGUNDA TURMA, REsp 180.916/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, julg. em 15/02/2005, DJ 25/04/2005, p. 256. STJ, QUARTA TURMA, REsp 114.576/BA, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, julg. em 15/08/2000, DJ 25/09/2000, p. 101. STJ, PRIMEIRA TURMA, REsp 76.223/RS, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, julgado em 15/12/1995, DJ 01/04/1996 p. 9882.

8.078/90 (CDC), o que, segundo entendimento pacificado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, por meio de julgamento de recurso repetitivo no âmbito de sua Segunda Seção<sup>20</sup>, é viável, inclusive com a possibilidade de suspensão liminar de eventual procedimento de execução extrajudicial deflagrado com fundamento no Decreto-lei nº 70/66<sup>21</sup>, independentemente de depósito da quantia a ser controvertida, nos termos do art. 50 da Lei nº 10.931/2004<sup>22</sup>, o qual contém norma de duvidosa constitucionalidade, em razão de estabelecer em desfavor do consumidor exigência que, em vez de facilitar-lhe<sup>23</sup>, acaba por não permitir seu acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, incisos XXXII e XXXV, da CRFB/88); ou

**b)** por obter um novo financiamento subsidiado de forma a restaurar o equilíbrio econômico-financeiro.

#### 4. DO PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL - PNHR

O outro Programa que integra o PMCMV é o denominado Programa Nacio-

<sup>20</sup> STJ. REsp 1067237/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 24/06/2009, DJe 23/09/2009.

<sup>21</sup> Conforme jurisprudência mais tradicional do Supremo Tribunal Federal inaugurada com o RE 223075 (Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 23/06/1998, DJ 06-11-1998 PP-00022 EMENT VOL-01930-08 PP-01682 RTJ VOL-00175/02 PP-00800), o procedimento de execução extrajudicial do Decreto-lei nº 70/66 era compatível com a Constituição Federal, pelo fato de se facultar ao executado a possibilidade de defesa em controle judicial posterior, seja por meio de ação própria (anulatória da execução cumulada ou não com revisional), seja por meio de defesa deduzida em sede de ação de imissão na posse. Porém, mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal está enfrentando novamente a matéria por meio do julgamento do RE 556.520 (relator Min. Marco Aurélio), e vem rediscutindo-se, inclusive com repercussão geral, a constitucionalidade do Decreto-lei nº 70/66, sendo que a tendência, até o momento (4 votos a 2), é pelo reconhecimento da inconstitucionalidade da norma.

<sup>22</sup> A exigência do referido depósito para que se possa propor ação revisional dos contratos de financiamento imobiliário, além de ser de duvidosa constitucionalidade, no caso dos assistidos da Defensoria Pública (que gozam do benefício da gratuidade de justiça fundamentada na Lei nº 1.060/50), conflita com a nova previsão do art. 3º, inciso VII, da Lei nº 1.060/50, com a redação dada pela Lei Complementar nº 132/2009, no sentido de que para aqueles não se pode exigir qualquer depósito para que possam acessar ao Poder Judiciário.

<sup>23</sup> Art. 6º, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.078/90 (CDC).

nal de Habitação Rural – PNHR, que tem por finalidade subsidiar a produção ou a reforma de moradia para os agricultores familiares e trabalhadores rurais.

A Lei nº 12.424/2011, além de estender ao PNHR a possibilidade de utilização de recursos para a reforma dos imóveis rurais, permitiu também a utilização de recursos para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de financiamento imobiliário ou outras espécies contratuais diversas do financiamento (art. 13, incisos III e IV, da Lei nº 11.977/2009).

A definição de agricultor familiar (destinatário dos imóveis construídos no âmbito de tal programa) encontra previsão nos artigos 3º e 4º da Lei nº 11.326/2006<sup>24</sup>, de acordo com o art. 1º, incisos V e VI, da Lei nº 11.977/2009.

Outra possibilidade também prevista para o PNHR é a cumulação da subvenção oriunda deste com a de outros programas habitacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## 5. ALTERAÇÕES DAS NORMAS RELATIVAS AO PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - PAR

<sup>24</sup> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais. § 2º São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores; IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

Como já mencionado, o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV não extingue outros programas e sistemas habitacionais.

Relativamente ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, a obrigatoriedade de que, em caso de morte ou invalidez do arrendatário o contrato fosse quitado independentemente do pagamento de qualquer valor a título de contraprestação, ou, ainda, em caso de surgirem danos físicos ao imóvel que estes fossem reparados também sem qualquer ônus para o arrendatário, foi expressamente revogada pela Lei nº 12.424/2011<sup>25</sup>.

Em relação à contratação do seguro habitacional nos contratos do Programa de Arrendamento Residencial, o arrendante pode não incluir no contrato a cobertura securitária convencional, mediante pagamento de prêmio pelo arrendatário, se os riscos de morte e invalidez deste e de dano físico ao imóvel estiverem cobertos pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (art. 79, § 3º, da Lei nº 11.977/2009).

Ainda relativamente ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, cabe ressaltar que foram inseridas pela Lei nº 12.424/2011, com modificações recentes introduzidas pela Lei nº 12.693/2012, regras específicas relativas à concessão de subvenção econômica com recursos oriundos do FAR e do FDS, pelo prazo de 120 (cento e vinte) meses, às famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (um mil, trezentos e noventa e cinco reais)<sup>26</sup>.

Nestes casos de subvenção, a quitação do financiamento antes de findo o seu prazo, importará em necessário ressarcimento aos cofres públicos do valor subvencionado, exigindo-se do mutuário o pagamento da totalidade da dívida

---

<sup>25</sup> Pela antiga redação do art. 18, § 1º, da Lei nº 10.188/2001, revogado expressamente pela Lei nº 12.424/2009 (art. 13, inciso I), sequer parcelas adicionais relativas a pacto adjeto de seguro poderiam ser cobradas do arrendatário, caso celebrasse contrato de arrendamento residencial com recursos do PMCMV.

<sup>26</sup> Art. 6º-A, §§ 5º a 8º, da Lei nº 10.977/2009, redação da Lei nº 12.693/2012.

contratual da operação.<sup>27</sup>

Em qualquer caso, a ausência de ressarcimento do valor subvencionado impede a transferência do imóvel a terceiros, considerando-se nulo qualquer contrato que venha a ser celebrado pelo arrendatário ou ex-arrendatário tendente a transferir a propriedade do bem.<sup>28</sup>

Porém, o impedimento de alienação e a sanção de nulidade são de duvidosa constitucionalidade, pois interferem no direito de propriedade garantido constitucionalmente (art. 5º, inciso XXII, da CRFB/88), o qual tem como uma das faculdades inerentes a possibilidade de disposição (art. 1.228 do CC/2002). Assim, adquirida a propriedade pelo arrendatário com o pagamento da totalidade das prestações, o máximo que se poderia fazer para garantir o direito de crédito da União seria exigir-se alguma garantia, que poderia até mesmo ser de natureza real, como a hipoteca (art. 1.473, inciso I, do CC/2002), mas nunca se poderia retirar do proprietário pleno a faculdade de disposição.

Ainda em relação às subvenções com recursos do FAR e do FDS, a Lei nº 12.693/2012 trouxe vedação de que sejam beneficiadas por estas as pessoas que, embora preencham os demais requisitos, tenham anteriormente recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção e aquelas previstas no atendimento a famílias nas operações estabelecidas no § 3º, do art. 6º-A da Lei nº 11.977/2009, na forma do regulamento.<sup>29</sup>

27 Art. 6º-A, § 5º, inciso II, da Lei nº 10.977/2009, redação da Lei nº 12.693/2012.

28 Art. 6º-A, §§ 5º, inciso III, e 6º, da Lei nº 10.977/2009, redação da Lei nº 12.693/2012

29 Esta vedação introduzida no art. 6º-A, § 8º, da Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 12.693/2012 também foi estendida às subvenções econômicas concedidas por meio da oferta pública de recursos nos municípios com até 50 mil habitantes, previstas art. 2º, inciso III, da Lei nº 11.977/2009, por meio do art. 6-B, § 4º, da Lei nº 11.977/2009, com a redação dada pela Lei nº 12.693/2012. O § 4º do art. 6-B da Lei nº 11.977/2009 foi um pouco mais restritivo, pois, excluiu das exceções da

## 6. FUNDO GARANTIDOR DA HABITAÇÃO POPULAR - FGHAB

Um importante aspecto positivo do Programa Minha Casa, Minha Vida foi o de recriar um fundo similar ao antigo Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS<sup>30</sup>.

O FCVS garantia, no âmbito do SFH, ao final do prazo contratual, mediante contribuição do mutuário e, em caso de adimplemento de todas as prestações, a quitação do saldo devedor do financiamento habitacional. Além disso, prestava-se, também em relação ao contrato de mútuo habitacional, a liquidações antecipadas de percentual considerável do saldo devedor, no caso de contratos de cessão do financiamento de um mutuário para outro, desde que autorizada a cessão pela Caixa Econômica Federal, além de permitir as novações que passassem a excluir a cobertura do referido fundo.

Por fim, tinha como finalidade, também em relação às partes contratantes do mútuo, a cobertura total ou parcial nos casos de morte e invalidez do mutuário, assim como cobrir as despesas decorrentes de recuperação ou indenização por danos físicos no imóvel ou, ainda, por vícios de construção.

Reputa-se importante a criação do novo fundo como forma de voltar a garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, os quais, por preverem longos prazos de financiamento (muitos de mais de uma década), estão sujeitos a imprevistos, tais como desemprego involuntário do mutuário, dificuldade tem-

---

vedação de concessão de novas subvenções, as famílias que estão na situação do § 3º do art. 6º-A da Lei nº 11.977/2009.

<sup>30</sup> O Fundo de Compensação de Variações Salariais –FCVS - foi criado pela Resolução nº 25, de 16/06/1967, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação – BNH. Por força do disposto no art. 29 da Lei nº 8.692/93, o FCVS passou a não mais figurar nos novos contratos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH celebrados a partir de então. Importante citar, ainda, como última providência legislativa tendente a regulamentar os contratos celebrados com previsão de contribuição e cobertura para o FCVS, que foi editada a Medida Provisória nº 1.520/96, posteriormente convertida na Lei nº 10.150/2000.

porária de pagamento<sup>31</sup>, morte, incapacidade, crises econômicas, dentre outros fatores de desequilíbrio das equações prestação/renda do mutuário e saldo devedor/capacidade econômica do mutuário.

Assim, o art. 20 prevê que o novo Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab tem por finalidades: **a)** garantir o pagamento aos agentes financeiros de *prestação mensal de financiamento habitacional*, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por *mutuário final*, em caso de *desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento*, para famílias com *renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)*; e **b)** *assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário*, em caso de *morte e invalidez permanente*, e as *despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel para mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)*.

Como se pode extrair do acima exposto, o novo fundo tem por semelhança com o FCVS o fato de também destinar-se a assumir o saldo devedor nos casos de morte e invalidez permanente, bem como o fato de ter por finalidade cobrir as despesas de recuperação de danos físicos ao imóvel.

Contudo, mesmo neste particular, é possível prever uma diferenciação, pois o FCVS incidia, de acordo com as normas infralegais e regulamentares do Sistema Financeiro da Habitação, em imóveis financiados de até um determinado valor, enquanto que no novo fundo, além de se perquirir acerca do valor a ser financiado (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.977/2009), também deverá haver a análise do perfil do mutuário, uma vez que as coberturas do FGHab se destinam àquelas pessoas com renda familiar de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais).

---

31 São causas comuns de incapacidade temporária de pagamento por parte dos mutuários, além do desemprego, enfermidades de pessoa da família, que impõe gastos com o tratamento de saúde, o divórcio do casal que, com o afastamento de um dos cônjuges, causa diminuição abrupta da renda, dentre outras.

Quanto à outra finalidade do fundo (garantir o pagamento das prestações em caso de desequilíbrio contratual), esta também não é nova, mas a leitura isolada do inciso I do art. 20 deixa dúvidas se a garantia: **a)** cobrirá as prestações do período em que o mutuário encontrar-se em situação de desemprego ou de redução temporária de pagamento ou **b)** quitará o saldo devedor (como fazia o FCVS), na medida em que se utiliza da expressão “*mutuário final*”.

Por tratar-se de situação a princípio temporária, a intenção do legislador foi de cobertura apenas das prestações, mesmo porque o não pagamento destas gerará a sua incorporação ao saldo devedor, inclusive com os respectivos acessórios, o que gera amortização negativa e capitalização mensal dos juros<sup>32</sup> e contribui para o aumento do desequilíbrio contratual, tanto das prestações vincendas, quanto do saldo devedor, situação que justamente se busca evitar com a criação do instituto.

Cabe ressaltar o aspecto da eficiência que rege a aplicação de recursos pú-

---

32 Como será visto adiante, no item 6.4 do presente artigo, no entendimento do Superior Tribunal de Justiça a capitalização com periodicidade inferior à anual é vedada com fundamento no art. 4º do Decreto 22.626/33 (Súmula nº 121 do STF) para os contratos anteriores do SFH (celebrados antes da criação do PMCMV), sendo certo que, para evitar tal capitalização em caso de inadimplemento, o STJ acatou a tese da criação de conta em separado dos juros não pagos mensalmente, impedindo que retornem ao saldo devedor e sejam objeto da incidência de novos juros no próximo cálculo da prestação (anatocismo). No sentido de admitir a criação de conta em separado que seria apenas atualizada monetariamente com os juros não pagos, cabe ressaltar os seguintes precedentes do STJ: AgRg no REsp 957.591/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUARTA TURMA, julgado em 25/05/2010, DJe 08/06/2010; AgRg no REsp 933.928/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/02/2010, DJe 04/03/2010; REsp 943.825/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2009, DJe 17/11/2009; AgRg no REsp 1069407/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2008, DJe 11/02/2009; REsp 1090398/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/12/2008, DJe 11/02/2009. Neste particular destaca-se especialmente o REsp 1095852/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 14/03/2012, DJe 19/03/2012.

blicos que ajudam a manter o fundo (art. 37, *caput*, da CRFB/88 c/c art. 20, §§ 3º e 5º, inciso I, da Lei nº 11.977/2009), pois o ônus financeiro da cobertura de saldos devedores volumosos, em razão dos desdobramentos narrados no parágrafo anterior, é muito maior que o do custeio provisório das prestações enquanto perdurar a situação de desemprego e de redução temporária da capacidade de pagamento.

Além destas considerações, a leitura do inciso I do artigo 20 de forma combinada com o disposto no art. 27, incisos I e III, ambos da Lei nº 11.977/2009, retira qualquer dúvida interpretativa, pois nele há menção expressa da necessidade de previsão contratual do número de prestações que estariam garantidas pelo FGHab e as formas pelas quais o mutuário irá ressarcir o fundo pela utilização da cobertura.

O ressarcimento ao FGHab para o caso de cobertura das prestações nas hipóteses de desemprego ou de redução temporária da renda, nos termos do inciso III do art. 27 da Lei nº 11.977/2009, ocorrerá conforme a previsão contratual, logo após o término do período de utilização da garantia e ainda dentro do prazo do financiamento ou, ao final, mediante prorrogação do prazo de financiamento.

Nos casos em que haja contratação com previsão do FGHab, a cobrança das respectivas contribuições para o fundo não pode ultrapassar o percentual de 10% (dez por cento) do valor da prestação, já incluída no cálculo do referido percentual qualquer cobrança de natureza securitária, conforme previsão do art. 24, § 2º, inciso II, da Lei nº 11.977/2009.

Deve-se observar, ainda, que a dispensa de cobertura securitária por meio de seguro habitacional para os casos de morte, invalidez permanente e danos físicos ao imóvel, por razões óbvias, é dispensada quando a garantia do FGHab abranger tais riscos (art. 20, inciso II, c/c art. 28 da Lei nº 11.977/2009).

Apesar de o FGHab, de acordo com a previsão legal do art. 30 da Lei nº 11.977/2007, limitar-se aos novos financiamentos ou à requalificação de imóveis pelo PNHU, é possível, em tese, uma vez que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato por ele resguardado é inerente ao Sistema Financeiro da Habitação,

sustentar-se a sua incidência aos contratos em curso regidos por este sistema, não havendo que se falar em violação ao ato jurídico perfeito. Isto porque, em se tratando de matéria de ordem pública (*art. 6º, inciso V, da Lei nº 8.078/90 c/c art. 5º da Lei nº 4.380/64, art. 1º, § 1º, do Decreto-lei nº 19/66 e art. 11 da Lei nº 8.692/93*), as normas da Lei nº 11.977/2009, neste ponto, por protegerem o consumidor, possuem incidência imediata a partir da sua vigência, não podendo ser afastadas por cláusulas contratuais em sentido contrário.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> O Tribunal Regional Federal da 3ª Região reconheceu a incidência imediata da Lei nº 11.977/2009 aos contratos que preenchem os requisitos do Programa Minha Casa, Minha Vida, mesmo não tendo as cláusulas contratuais observado os novos institutos introduzidos pela norma. Impôs, assim, a revisão do contrato para adequá-lo ao novo diploma legal desde a sua entrada em vigor. Embora, no caso concreto, o contrato tenha sido assinado quando já vigente a norma, mas antes da divulgação do novo modelo contratual às agências da instituição financeira, trata-se de importante indicativo de que se trata de norma de ordem pública, especialmente em razão da incidência das disposições cogentes da Lei nº 8.078/90, que não pode ser afastada pela vontade das partes, permitindo interpretação mais ampla para aplicação de seus institutos, a partir de sua entrada em vigor, mesmo para os contratos celebrados antes de sua vigência. Cabe destacar a seguinte decisão: AGRAVO LEGAL. DECISÃO MONOCRÁTICA. CPC, ART. 557. SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO - SFH. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. LEGITIMIDADE DA CEF. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 459 DE 25/03/2009 NA LEI Nº 11.977/09. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. CONTRATOS FIRMADOS EM 09/04/2009. REVISÃO CONTRATUAL. ADEQUAÇÃO PARA INCLUIR OS BENEFÍCIOS DA LEI. REDUÇÃO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. - Para o julgamento monocrático nos termos do art. 557, § 1º, do CPC, não há necessidade de a jurisprudência dos Tribunais ser unânime ou de existir súmula dos Tribunais Superiores a respeito. - A Caixa Econômica Federal - CEF é parte legítima para figurar no pólo passivo das ações que versam sobre os contratos firmados sob as regras do Sistema Financeiro da Habitação. - O Código de Defesa do Consumidor garante ao consumidor a interpretação das cláusulas contratuais da forma que lhe for mais benéfica e ainda, que o prestador do serviço deve informar previamente todas as condições do negócio, preços, acréscimos, juros, e valor total a ser pago, independente do parcelamento.- Os contratos dos autores foram firmados em 09/04/2009. A CEF junta aos autos reprodução de mensagem enviada em 08/04/2009 para as Superintendências Regionais sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, orientando as agências sobre a disseminação das características do programa e informando a data futura da sua operacionalização (fls. 241/242).- O agente financeiro não observou os regramentos

No entanto, como se trata de fundo com caráter contributivo, assim como o FCVS, para se exigir sua incidência, nos termos do parágrafo anterior, deve-se pleitear a revisão contratual neste sentido cumulada com ação de consignação em pagamento das contribuições devidas ao FGHab<sup>34</sup>.

## 7. DEMAIS INOVAÇÕES IMPORTANTES DO PROGRAMA

O Programa Minha Casa, Minha Vida, além das alterações importantes

---

do CDC, porquanto detendo todas as informações relativas aos financiamentos e suas minúcias, tinha a obrigação, como prestador do serviço, de informar aos mutuários acerca da vigência da Medida Provisória que já sinalizava condição mais benéfica que de fato veio a se concretizar e que na data de assinatura do contrato as agências haviam recebido o comunicado.- Conquanto tenha sido conferido aos autores o direito de ver os seus contratos de mútuo revisados e recalculados de acordo com a Lei nº 11.977/09, a revisão contratual deverá observar o preenchimento dos requisitos legais à época da sua entrada em vigor.- Fixados os honorários advocatícios em 15% sobre o valor da causa, que foi retificado de R\$ 1.000,00 para o montante de R\$ 195.643,00(cento e noventa e cinco mil seiscientos e quarenta e três reais), deve ser reduzido o percentual para 10%, mantendo-se a base de cálculo.- Se a decisão agravada apreciou e decidiu a questão de conformidade com a lei processual, nada autoriza a sua reforma.- Agravo legal desprovido.(AC 00121171620094036102, DESEMBARGADOR FEDERAL JOSÉ LUNARDELLI, TRF3 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:15/06/2012)

<sup>34</sup> Seria interessante neste particular pleitear-se judicialmente a adequação do contrato à nova legislação, inclusive com o pagamento das respectivas contribuições para o FGHab, o que pode ser feito mediante consignação destes valores em juízo após autorização liminar (cognição sumária) ou por decisão com força de definitiva (cognição exauriente). Mesmo com o aumento das prestações daí decorrente, tal hipótese seria interessante para o mutuário, pois o mesmo teria garantia da preservação, até o final do financiamento, do equilíbrio econômico-financeiro com a respectiva quitação ao final do saldo devedor. Ainda neste particular, é importante mencionar a existência de posicionamento do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no sentido de considerar que, adimplidas todas as prestações do contrato de financiamento imobiliário do SFH em dia, deve ser concedida a quitação independentemente de apuração de saldo devedor residual pela instituição financeira. Neste sentido: AC 20098000002856, Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, TRF5 - Primeira Turma, 25/03/2010 e AC 200705000397188, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, TRF5 - Primeira Turma, 15/04/2010.

acima mencionadas, trouxe outras esparsas em seu texto, sendo algumas positivas, que representam avanços na política habitacional, e outras negativas, que representam verdadeiro retrocesso em desfavor do mutuário, dificultando o acesso ao direito de moradia (art. 6º da CRFB/88).

### 7.1 **Mulher: Prioridade de Atendimento e Contratos e Registros Efetuados Preferencialmente em Nome desta**

As medidas positivadas no art. 3º, inciso IV, no art. 35, no art. 35-A e no art. 73-A, todos da Lei nº 11.977/2009, poderiam gerar polêmica.<sup>35</sup>

O art. 3º, inciso IV, da Lei nº 11.977/2009 estabelece prioridade de atendimento pelo Programa Minha Casa, Minha Vida às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar.<sup>36</sup>

Por seu turno, o art. 35 da Lei nº 11.977/2009 estabelece a preferência para a celebração de contratos e de realização de registro em nome da mulher.

Mais recentemente, seguindo esta linha, foram introduzidos os artigos 35-A e 73-A pela Lei nº 12.693/2012, que, ressalvadas as hipóteses em que houve utilização de recursos do FGTS do ex-marido ou ex-companheiro, prevêem respectivamente que o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do Orçamento-Geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, bem como que os contratos em que o beneficiário final seja mulher chefe de família,

<sup>35</sup> Os artigos 35-A e 73-A foram introduzidos na Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 12.693/2012.

<sup>36</sup> A mesma prioridade que foi conferida às famílias com mulheres responsáveis, também foi conferida àquelas famílias que tenham pessoa portadora de deficiência como um de seus membros (art. 3º, inciso V, inserido na Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 12.424/2011), também constituindo tal fato ação afirmativa.

no âmbito do PMCMV ou em programas de regularização fundiária de interesse social promovidos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, poderão ser firmados independentemente da outorga do outro cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647 a 1.649 do Código Civil de 2002.

Embora alguns possam enxergar neste tratamento violação ao princípio constitucional da igualdade de gênero (art. 5º, inciso I, da CRFB/88), a medida vem, na realidade, reconhecer uma situação de fato que as regras de experiência prática demonstram ser muito comum e, assim, facilitar eventuais medidas a serem tomadas pelo mutuário que efetivamente irá ocupar o imóvel, ali fixando moradia com a sua família, assegurando-lhe proteção.

Explica-se: na experiência profissional, pode-se verificar que uma das causas mais comuns de inadimplemento involuntário do contrato de financiamento habitacional é a diminuição abrupta da renda gerada pelo divórcio ou pelo fim da relação de companheirismo, conforme seja família formada pelo casamento (art. 226, §§ 1º, 2º e 6º<sup>37</sup>, da CRFB/88) ou pela união estável (art. 226, § 3º, da CRFB/88).

Com a ruptura do vínculo, é mais comum que a ex-esposa ou ex-companheira permaneça na posse direta do imóvel, exercendo ali seu direito de moradia juntamente com eventuais filhos advindos do casamento ou da união estável, os quais, muitas vezes, são menores de idade, e, como tais, mercedores de especial proteção do Estado (art. 227 da CRFB/88), ao passo que o ex-marido ou ex-companheiro geralmente opta por residir em outro local, por vezes com a constituição de nova família.

Rendendo homenagem a tal regra de ordem prática, buscou-se com a norma beneficiar quem costumeiramente passa a suportar os ônus da inadimplência

---

<sup>37</sup> O § 6º do art. 226 da CRFB/88 foi alterado pela Emenda Constitucional nº 66/2010, tendo sido suprimido o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos para que se possa obter o divórcio.

nestes casos, ou seja, a ex-esposa ou a ex-companheira.

A norma jurídica passa, então, a facilitar, por exemplo, o exercício de eventual direito de ação revisional pela quebra da base objetiva do contrato de mútuo (art. 6º, inciso V, da Lei nº 8.078/90), já que a ex-esposa ou a ex-companheira, sendo a única ou uma das partes contratantes, não terá que buscar eventual consentimento do outro mutuário (ex-cônjuge ou ex-companheiro), tendo, quando muito, que requerer no bojo da petição inicial a sua intimação, como sugere parte da doutrina processualista<sup>38</sup>.

Assim, apesar das críticas acerca da inconstitucionalidade do dispositivo que eventualmente possam surgir, deve-se considerar o referido dispositivo um avanço, por reconhecer em sede legislativa o que rotineiramente ocorre na sociedade, e por se tratar de ação afirmativa dos direitos da mulher.

Com o objetivo de abrandar eventuais críticas no sentido de tratamento desigual de gênero e demonstrando que o objetivo da norma, em verdade, é o de privilegiar as famílias monoparentais (art. 226, § 4º, da CRFB/88) que se formam com a dissolução do casamento e da união estável, recentemente foi introduzida pela Lei nº 12.693/2012 a previsão do parágrafo único do artigo 35-A

---

<sup>38</sup> Haveria, em tese, hipótese de “litisconsórcio ativo necessário”, pois o contrato não pode ser revisado para um dos contratantes e não para outros (art. 47 do CPC). Fredie Didier Jr., em seu “Curso de Direito Processual Civil” (Volume 1, Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento, 12ª Edição, 2010, *Podivum*, Bahia, pp. 331-337) refuta, como boa parte da doutrina processualista, a existência de litisconsórcio ativo necessário, pois, na sua visão, a exigência de que a outra parte necessariamente figurasse no pólo ativo poderia violar, em caso de sua discordância, a garantia constitucional de acesso à Justiça (art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/88). Sugere o referido processualista como solução, com a qual se concorda, que deve ser requerida ao Juízo no bojo da petição inicial a intimação do “litisconsorte”, o qual poderia: a) assumir a posição de litisconsorte ativo ulterior unitário; b) se calar, prosseguindo o processo somente com o autor originário na qualidade de substituto processual (legitimado extraordinário); ou c) aderir à contestação do réu, resistindo à pretensão e assumindo posição de assistente litisconsorcial passivo (litisconsorte unitário ulterior passivo), também na qualidade de legitimado extraordinário.

na Lei nº 11.977/2009, no sentido de que o título de propriedade será registrado em nome do ex-marido ou do ex-companheiro ou a ele transferido nos casos em que haja filhos do casal e a guarda seja atribuída exclusivamente a este.

Por fim, a referida preferência para o registro em nome da mulher também foi prevista para os casos de regularização fundiária (art. 48, inciso V, da Lei nº 11.977/2009).

## 7.2 **Registro Eletrônico e Redução das Custas e Emolumentos**

A criação de registro eletrônico é uma inovação inegavelmente positiva, uma vez que, em médio prazo, importará em evidente economia de recursos materiais e humanos na prestação dos serviços de registros públicos regulamentados pela Lei nº 6.015/73.

A economia de recursos será de tal ordem que permitirá a redução de custas e emolumentos relativos aos atos de registro de imóveis, especialmente para a população de baixa renda, como se pode extrair dos arts. 42 e 43 da Lei nº 11.977/2009.<sup>39</sup>

Ressalta-se, ainda, a fixação de prazos exíguos no art. 43-A da Lei nº 11.977/2009, inseridos pela Lei nº 12.424/2011, os quais, se não forem cumpridos, podem importar em sanções aos notários e oficiais de registro, inclusive com a imposição de multa.

## 7.3 **Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos e Legitimação de Posse**

Outra evidente preocupação do Programa Minha Casa, Minha Vida foi a de trazer dispositivos relativos à regularização fundiária de assentamentos urbanos. Nos dizeres do próprio art. 46 da Lei nº 11.977/2009: “A *regularização*

---

<sup>39</sup> Antes era prevista até mesmo a isenção de custas e emolumentos em determinadas hipóteses, mas com a Lei nº 12.424/2011, além de se diminuir os percentuais de redução das custas, excluiu-se a possibilidade de isenção total de seu pagamento.

*fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.*

Dividiu-se a regularização fundiária de assentamentos urbanos em duas subespécies: **a)** a regularização fundiária de interesse social; e **b)** a regularização fundiária de interesse específico.

A regularização fundiária de interesse social, regida pelos arts. 47, incisos VI e VII, c/c arts. 56 a 60 da Lei nº 11.977/2009, dirige-se à regularização de assentamentos em área urbana, pública ou privada, ocupados predominantemente por população de baixa renda, com a finalidade de moradia, nos casos: **a)** em que a área esteja ocupada de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 (cinco) anos; **b)** de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS (art. 47, inciso V, da Lei nº 11.977/2009); ou **c)** de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Quando não restar configurada a hipótese de regularização fundiária de interesse social, esta será caracterizada como regularização fundiária de interesse específico (art. 47, inciso VIII, c/c arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977/2009).

Um dos instrumentos mais importantes trazidos pela nova legislação para efetivação da regularização fundiária é o instituto da legitimação de posse, conceituado no art. 47, inciso IV, da Lei nº 11.977/2009 como: “*ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse*”.

O art. 59 da Lei nº 11.977/2009 prevê que a legitimação consiste em direito em favor do possuidor direto para fins de moradia e que será objeto de *registro* no Registro de Imóveis (art. 167, nº 41, da Lei nº 6.015/73). Estabelece, ainda, o

parágrafo único do referido dispositivo legal, que esta legitimação da posse será concedida a moradores cadastrados pelo Poder Público que comprovem: **a)** não serem concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; e **b)** não serem beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente<sup>40</sup>.

De acordo com o § 2º do art. 59 da Lei nº 11.977/2009, inserido pela Lei nº 12.424/2011, também pode ser beneficiário da legitimação de posse o *coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado*.

Há previsão, ainda, no art. 47, § 1º, c/c o art. 60 da Lei nº 11.977/2009, no sentido de que a legitimação da posse, apesar de não alterar num primeiro momento a titularidade do domínio do imóvel, poderá ser convertida em título de propriedade após 5 (cinco) anos de registro, por força da usucapião especial urbana, a ser requerida perante o oficial de registro de imóveis.

Trata-se, pois, de requerimento de usucapião em sede administrativa, nos mesmos moldes do que hoje ocorre com o divórcio e o inventário consensuais (arts. 982, 2ª parte, e 1.124-A do CPC, com as redações dadas pela Lei nº 11.441/2007).

Obviamente que o referido dispositivo somente será aplicável se se estiver diante de terreno de propriedade de particular, uma vez que a propriedade dos bens públicos não se sujeita à prescrição aquisitiva, de acordo com previsão constitucional (art. 183, § 3º, da CRFB/88)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Antes da Lei nº 12.424/2011, também era exigido como requisito para a legitimação de posse que os lotes ou fração ideal não fossem superiores a 250m<sup>2</sup>.

<sup>41</sup> No entanto, se o bem imóvel for foreiro (por exemplo, alguns terrenos de marinha), deve-se atentar que a usucapião do domínio útil é possível, mesmo em se tratando de bem público, como admitido pela jurisprudência. Vide: STJ. REsp 575.572/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/09/2005, DJ 06/02/2006, p. 276; REsp 507.798/RS, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, QUARTA TURMA, julgado em 16/03/2004, DJ 03/05/2004, p. 171; REsp 154.123/PE, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, QUARTA TURMA,

Para se requerer a conversão da legitimação de posse em direito de propriedade, após 5 (cinco) anos, será necessária a instrução do pedido formulado ao oficial de registro de imóveis, nos termos do § 1º do art. 60 da Lei nº 11.977/2009, com: **a)** certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel, considerando-se a totalidade da área objeto da legitimação de posse, as quais serão fornecidas pelo Poder Público, nos termos do § 2º do art. 60 da Lei nº 11.977/2009; **b)** declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural; **c)** declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e **d)** declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Observe-se que o prazo de 5 (cinco) anos é exclusivo para as áreas de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), e, em sendo a área superior, o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião, nos termos do art. 60, § 3º, da Lei nº 11.977/2009, inserido pela Lei nº 12.424/2011.

O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo Poder Público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não tiver havido registro da cessão de direitos no registro de imóveis.

Assim, após o devido processo administrativo para a extinção do título de legitimação de posse, o qual, como qualquer processo administrativo, deverá garantir ao interessado o contraditório e a amplitude de defesa (art. 5º, incisos LIV e LV, da CRFB/88 c/c arts. 2º e 3º da Lei nº 9.784/99), o Poder Público solicitará ao oficial de registro o cancelamento, nos termos do art. 60-A da Lei nº 11.977/2009 c/c art. 250, inciso III, da Lei nº 6.015/73.

Nesta seara da regularização fundiária, deve-se mencionar, ainda, a previ-

---

julgado em 04/05/1999, DJ 23/08/1999, p. 129; REsp 10.986/RS, Rel. Ministro EDUARDO RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/02/1992, DJ 09/03/1992, p. 2573.

são, inserida pela Lei nº 12.424/2011, acerca da possibilidade de o Poder Público, sob a fundamentação de necessidade de obras de regularização que venham a beneficiar a população de baixa renda, extinguir unilateralmente concessões de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso, relativamente a títulos firmados anteriormente à intervenção naquela área (art. 71-A da Lei nº 11.977/2009), com a garantia ao beneficiário de ter assegurado o seu direito à moradia preferencialmente na mesma área objeto de intervenção, por meio de contrato que lhe assegure direitos reais sobre outra unidade habitacional (art. 71-A, § 2º, da Lei nº 11.977/2009).

#### 7.4 Possibilidade de Capitalização de Juros para os Novos Contratos

Uma alteração bastante negativa, em termos de custos para que a população de baixa renda tenha acesso ao direito constitucional de moradia, foi a inserção do art. 15-A na Lei nº 4.380/64, efetuada no art. 75 da Lei nº 11.977/2009, que permitiu a capitalização de juros em periodicidade mensal.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça, pacificado pela Segunda Seção, inclusive pela sistemática dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC) era, antes da alteração legislativa, no sentido de não se permitir a capitalização de juros em qualquer periodicidade nos contratos celebrados no Sistema Financeiro da Habitação – SFH, por ausência de permissão legal expressa, incidindo a vedação do art. 4º do Decreto 22.626/33<sup>42</sup>.

A nova previsão não altera a aplicabilidade do entendimento do Superior

---

<sup>42</sup> STJ. REsp 1070297/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/09/2009, DJe 18/09/2009. Sobre o tratamento a ser conferido aos juros de prestações não pagas para evitar que retornem ao saldo devedor e sejam objeto da incidência de novos juros, gerando anatocismo, vide nota de rodapé nº 25 e REsp 1095852/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 14/03/2012, DJe 19/03/2012.

Tribunal de Justiça em relação aos contratos antigos.

O novel diploma legal, sob pena de violar o disposto no art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB/88, não pode ser aplicado neste particular aos contratos celebrados anteriormente à sua vigência, mesmo que ainda em execução, por configurarem estes atos jurídicos perfeitos. A impossibilidade de capitalização para os contratos celebrados antes da entrada em vigor da Lei nº 11.977/2009 foi objeto de pronunciamento recente da Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.095.852/PR.<sup>43</sup>

### 7.5 Necessidade de Apresentação de Mais de Uma Opção de Sistema de Amortização pela Instituição Financeira

O sistema de amortização consiste em modelo matemático pela qual o pagamento de prestações periódicas abaterá a dívida, incluindo os juros e o saldo devedor, chegando-se, em situação ideal (dificilmente encontrada na prática, especialmente em financiamentos de prazo longo como os do Sistema Financeiro da Habitação), à quitação da dívida ao final do contrato.

Alguns sistemas de amortização, como a Tabela *Price*, derivada do Sistema Francês de Amortização, geram um maior número de questionamentos, inclusive no âmbito judicial.

É comum imputar-se ao Sistema de Amortização *Price* a ocorrência de amortização negativa, em razão de não se conseguir abater a totalidade dos valores devidos mensalmente (juros, prêmio de seguro, taxa de administração etc.). Em decorrência, os valores excedentes são incorporados ao saldo devedor, havendo a incidência de novos juros no pagamento da próxima prestação, ocasionando a capitalização de juros com periodicidade inferior à anual, antes vedada no ordenamento jurídico.

---

<sup>43</sup> STJ. REsp 1095852/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 14/03/2012, DJe 19/03/2012.

Grande parte dos problemas surgidos deve-se à utilização de índices e periodicidade diversos para atualização das prestações e do saldo devedor<sup>44</sup>.

Esta sistemática de utilização de índices e periodicidades diversos para atualizar as prestações e o saldo devedor era muito usual, especialmente nos contratos que adotavam como sistema de atualização das prestações o Plano de Equivalência Salarial – PES, no qual as prestações são atualizadas no mês subsequente à ocorrência dos reajustes salariais do mutuário ou, no caso do PES/CP<sup>45</sup>, de sua Categoria Profissional ou, não estando o mutuário vinculado a determinada categoria, quando houvesse variação do salário mínimo, enquanto que, geralmente, para atualização mensal do saldo devedor era utilizada a Taxa Referencial – TR<sup>46</sup>.

A distorção acima referida agrava-se ainda mais em cenários de inflação alta, como aquela experimentada no país especialmente até o Plano Real em 1994.

O sistema de amortização que, na prática, gera um menor número de problemas, apesar de não estar imune a distorções, principalmente aquelas explicitadas no parágrafo anterior, é o Sistema de Amortização Crescente – SACRE, pois apresenta prestações iniciais mais altas e constantes, permitindo maior e crescente amortização do valor emprestado, reduzindo-se, em consequência, ao mesmo tempo, os juros e o saldo devedor.

Independentemente da discussão acerca do sistema de amortização ideal, o Programa Minha Casa, Minha Vida trouxe um importante avanço no que diz res-

---

44 Pires, Roberto Carlos Martins. *Temas Controvertidos no Sistema Financeiro da Habitação*. Uma Análise Jurídica do Problema Matemático. Rio de Janeiro: Editora e Livraria Jurídica do Rio de Janeiro, 2004, p. 27.

45 Art. 9º, §§ 2º e 4º, do Decreto-lei nº 2.164/84.

46 A utilização da TR como critério de correção monetária nos contratos do Sistema Financeiro da Habitação é objeto da Súmula nº 454 do STJ e do recurso repetitivo REsp 969129/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 15/12/2009.

peito aos direitos do consumidor, como por exemplo, o de obter informação especificada dos serviços que lhe são prestados (art. 6º, inciso III, da Lei nº 8.078/90), que é a imposição ao agente financeiro, fornecedor de serviços, do dever de colocar à disposição do consumidor mais de uma opção de sistema de amortização, sendo uma delas, obrigatoriamente, o Sistema de Amortização Constante – SAC e, dentre as outras, devendo constar o Sistema de Amortização Crescente – SACRE e o Sistema Francês de Amortização (Tabela *Price*), nos termos do art. 75 da Lei nº 11.977/2009, que introduziu o Art. 15-B, § 3º, na Lei nº 4.380/64.

Desta forma, tem o fornecedor, na oportunidade da celebração do contrato de adesão, o dever de explicar ao consumidor as diferenças entre os diversos tipos de sistema de amortização, inclusive com as respectivas simulações demonstrativas da evolução das prestações e do saldo devedor, fazendo com que este opte conscientemente por aquele que mais se adequa à sua situação econômico-financeira.

## 7.6 Necessidade de Apresentação de Mais de Uma Opção de Apólice de Seguro Habitacional

Em relação ao seguro habitacional obrigatório, sempre foram alvo de discussão os valores que eram cobrados dos mutuários, especialmente porque, na grande maioria das vezes, restava configurada a venda casada deste contrato com o de financiamento habitacional, impondo-se ao consumidor a contratação do seguro com seguradora do mesmo grupo econômico do agente financeiro, o que é vedado pelo art. 39, inciso I, da Lei nº 8.078/90, como reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recurso repetitivo<sup>47</sup>.

Os arts. 79 e 80 da Lei nº 11.977/2009 nada mais fizeram do que reconhecer a impropriedade do procedimento anteriormente adotado em relação à

<sup>47</sup> REsp 969.129/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/12/2009, DJe 15/12/2009

contratação do seguro habitacional, prevendo que, após a regulamentação do Conselho Monetário Nacional, os agentes financeiros devem passar a colocar à disposição do consumidor, para sua escolha, mais de uma apólice de seguro habitacional, emitidas por seguradores diversos, bem como o consumidor poderá obter em outra instituição financeira apólice mais favorável, desde que observadas as normas do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP para os seguros desta espécie e abrangidos os riscos mínimos (morte e invalidez permanente do mutuário e de danos físicos ao imóvel).

### 7.7 **Formação de Cadastro Nacional de Beneficiários de Programas Habitacionais**

Com a edição da Lei nº 12.424/2011, ficou instituído, em seu art. 11, o cadastro nacional de beneficiários de programas habitacionais urbanos ou rurais e de regularização fundiária em áreas urbanas, promovidos pelo Poder Público, nos quais tenham sido concedidos, com recursos públicos, materiais ou financeiros, incentivos de qualquer natureza, que possam ser considerados como subsídio.

Tal cadastro deve reunir informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e será implantado progressivamente, sendo que a adesão dos entes federados ao referido cadastro é condição para o repasse de recursos da União ou por ela geridos direcionados a programas habitacionais ou de regularização fundiária em áreas urbanas.

### 7.8 **Alteração do Código Civil para Criar Nova Modalidade de Usucapião Especial Urbana Pro Habitatio em Prazo Reduzido (2 anos)**

A Lei nº 12.424/2011, inseriu, ainda, no Código Civil de 2002, o art. 1.240-A, que estabelece nova modalidade de usucapião especial urbana *pro habitatio* (ou *pro moradia* ou *pro morare*) beneficiando aquele que exercer, por 2

*(dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

O prazo da usucapião especial urbana tradicional foi diminuído de 5 (cinco) para 2 (dois) anos no referido dispositivo, em razão da reconhecida situação de vulnerabilidade social do ex-cônjuge ou ex-companheiro que permanece residindo no imóvel após o divórcio ou o fim da união estável.

Assim como no caso da usucapião especial urbana tradicional, o direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez, conforme previsão do art. 1.240-A, § 1º, que reproduz os termos do art. 1.240, ambos do CC/2002.

## CONCLUSÃO

O Programa Minha Casa, Minha Vida não foi instituído para substituir os outros programas e sistemas existentes no ordenamento jurídico pátrio, mas sim para melhorar e trazer algumas inovações aos mecanismos oficiais já existentes de acesso ao direito social à moradia (art. 6º da CRFB/88), especialmente à população de mais baixa renda.

O novo programa governamental trouxe mais avanços do que retrocessos na área habitacional.

Podem ser citados como principais avanços: **a)** o registro eletrônico e a redução de custas e emolumentos para os economicamente necessitados; **b)** a criação e a normatização de uma política nacional de regularização de assentamentos urbanos; **c)** a criação de um direito real de legitimação de posse; **d)** a imposição aos agentes financeiros do dever de apresentar ao consumidor mais de uma possibilidade de sistema de amortização quando da contratação do financia-

mento; **e**) o direito do consumidor do crédito habitacional de escolher com quem contratar livremente o seguro habitacional obrigatório, dentro das regras básicas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados-CNSP e da cobertura legal mínima; **f**) a criação de um cadastro nacional de beneficiários de programas habitacionais; e **g**) a criação de nova modalidade de usucapião especial urbana *pro habitatio* com prazo reduzido para ex-cônjuge e ex-companheiro que permanece residindo no imóvel ao fim do casamento ou da união estável.

Os retrocessos a serem lamentados são: **a**) a possibilidade de capitalização dos juros com periodicidade inferior à anual para os novos contratos de financiamento imobiliário, contrariamente à jurisprudência atualmente tranquila do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema em relação aos contratos antigos, que, como visto, é no sentido de se afastar a capitalização em periodicidade inferior à anual, rendendo observância ao art. 4º do Decreto nº 22.626/33; **b**) a extinção da possibilidade de isenção total das custas e emolumentos cartorários para os mais necessitados, com a edição da Lei nº 12.424/2011; **c**) a possibilidade, a partir da Lei nº 12.424/2011, de alteração do limite de renda e fixação de subtetos por parte do Poder Executivo, desrespeitando o critério legal, a partir da mera edição de atos normativos secundários (infralegais, como os Decretos), o que pode, com a mera vontade do Poder Executivo, limitar o exercício do direito constitucional de moradia, com o impedimento de acesso a programa oficial criado com esta finalidade pelo legislador (Poder Legislativo) e **d**) a revogação do art. 18, § 1º, da Lei nº 11.977/2009, pela Lei nº 12.424/2011, excluindo do Programa de Arrendamento Residencial – PAR a obrigatoriedade de que, em caso de morte ou invalidez do arrendatário, o contrato fosse quitado independentemente do pagamento de qualquer valor a título de contraprestação ou, ainda, em caso de surgirem danos físicos no imóvel, que estes fossem reparados também sem qualquer ônus para o arrendatário.

Conclui-se, pois, que, com a nova legislação, apesar dos retrocessos mais

recentes, prevaleceram os avanços, razão pela qual se espera que, neste período de desenvolvimento econômico do Brasil, seja possível, por meio de políticas públicas, as quais devem ser executadas com a maior eficiência (art. 37, *caput*, da CRFB/88), garantir ao maior número de pessoas, especialmente àquelas mais necessitadas, o acesso ao direito social de moradia (art. 6º da CRFB/88) e à vida digna (art. 1º, inciso III, c/c art. 5º da CRFB/88).

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

CASADO, Márcio Mello. **Proteção do consumidor de crédito bancário e financeiro**. São Paulo: RT, 2000. (Biblioteca de Direito do Consumidor, v. 15).

EFING, Antônio Carlos. **Contratos e procedimentos bancários à luz do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: RT, 2000. (Biblioteca de Direito do Consumidor v. 12).

GRINOVER, Ada Pellegrini, BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e, FINK, Daniel Roberto, FILOMENO, José Geraldo de Brito, WATANABE, Kazuo, JÚNIOR, Nelson Nery, DENARI, Zelmo. **Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 4ª ed. São Paulo: RT, 2002. (Biblioteca de Direito do Consumidor, v. 1).

PIRES, Roberto Carlos Martins. **Temas controvertidos no sistema financeiro da habitação**: uma análise jurídica do problema matemático. Rio de Janeiro: Editora e Livraria Jurídica do Rio de Janeiro, 2004.