VIDERE
V. 15, N. 32, JAN - ABR. 2023
ISSN: 2177-7837

Recebido: 18/09/2022.
Aprovado: 23/12/2022.

Páginas: 87 - 101.

DOI: 10.30612/videre.v15i32.16462

# ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

## CRITICAL ANALYSIS ABOUT THE PROGRAM CASA VERDE E AMARELA

## ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA CASA VERDE Y AMARELA

Guilherme Augusto Faccenda*
Rogério Gesta Leal**

**RESUMO**
Com base em trabalhos anteriores e contínua pesquisa acerca da formação do urbano e do direito à cidade, o artigo tem como escopo analisar as modificações jurídicas operadas pelo chamado Programa Casa Verde e Amarela nas políticas públicas de regularização fundiária, programa esse surgido em contexto de pandemia e prementes necessidades econômicas, a fim de identificar as principais consequências jurídico-sistemáticas que poderão advir da recente legislação. Para tanto, serão apontados inicialmente alguns aspectos históricos sobre as normas de regularização fundiária urbana, situando o contexto da nova legislação, e então apontando as principais novidades jurídicas da normativa e analisando a adequação e eventuais possibilidades de melhorias.
**PALAVRAS-CHAVES**: Direito à moradia – regularização fundiária – Programa Minha Casa Minha Vida – Programa Casa Verde e Amarela.

**ABSTRACT**
Based on previous research work and continuous research on the formation of the urban and the right to the city, the article aims to analyze the legal changes operated by the so-called Casa Verde e Amarela Program in the public policies of land regularization, a program that emerged in the context of pandemic and pressing economic needs, in order to identify the main legal-systematic consequences that may arise from the recent legislation. To this end, some historical aspects of urban land regularization rules will be initially pointed out, placing the context of the new legislation, and then pointing out the main legal novelties of the normative and analyzing the adequacy and possible possibilities of improvements.
**KEYWORDS**: Right to housing – land regularization – My House My Life Program - Yellow and Green House Program.

**RESUMEN**
A partir de trabajos anteriores y de investigaciones continuas sobre la formación de lo urbano y el derecho a la ciudad, el artículo tiene como objetivo analizar los cambios jurídicos operados por el llamado Programa Casa Verde e Amarela en las políticas públicas de regularización de tierras, programa que surgió en un contexto de pandemia y necesidades económicas apremiantes, con el fin de identificar las principales consecuencias jurídicas y sistemáticas que pueden derivarse de la reciente legislación. Para ello, se señalarán inicialmente algunos aspectos históricos

*
Doutorando em Direito
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
guilhermefaccenda@gmail.com
OrcidID: 0000-0003-2200-5622

**
Doutor em Direito
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
rleal@unisc.br
OrcidID: 0000-0003-1372-6348

CC BY NC SA

de las normas de regularización de suelos urbanos, situando el contexto de la nueva legislación, para luego señalar las principales novedades jurídicas de la normativa y analizar la adecuación y posibles posibilidades de mejora.
**PALABRAS CLAVE**: Derecho a la vivienda – regularización de tierras – Programa Minha Casa Minha Vida – Programa Casa Verde e Amarela.

## I CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Em agosto de 2020, através da Medida Provisória número 996, foi instituído o chamado Programa Casa Verde e Amarela, em substituição ao Programa Minha Casa Minha Vida. Convertido na Lei número 14.118 em janeiro de 2021,o Programa habitacional apresenta-se com o escopo formal de promover o direito à moradia para famílias urbanas e rurais, em associação ao desenvolvimento econômico, geração de trabalho e elevação de padrões de habitabilidade e de qualidade de vida. Para fins de justificar relevância e urgência, a exposição de motivos da Medida Provisória (BRASIL, MP 996, 2020) leva em conta a importância de se efetivarem investimentos públicos no setor da habitação, além de sua conexão direta com a melhoria de diversos indicadores sociais e econômicos. Além de fomentar a construção de novas moradias, a motivação da norma indica preocupação com o aprimoramento de moradias existentes, especialmente quanto ao fornecimento de serviços públicos da água, esgotamento sanitário e segurança.

De modo expresso foi destacada (BRASIL, MP 996, 2020) a intenção de recepcionar as medidas contidas no Programa Minha Casa Minha Vida, suprindo eventuais lacunas e criando aperfeiçoamentos. Em especial, é citada a criação de instrumentos para situações de inadimplência, quitação de dívida, retomada de imóveis esbulhados e maneiras de mitigar o impacto da crise causada pela pandemia de COVID-19.

A regularização fundiária urbana, sua legislação e a política pública dela resultante são temas de especial importância para o Estado Democrático e Social de Direito por dizer respeito à formalização e regularização das cidades (âmbito que abrangem maior parte da população humana), tendo efeitos dos mais variados. Por exemplo, a moradia regularizada terá impactos positivos no direito à saúde, à segurança, à vida privada, além de trazer para o mercado imobiliário formal um incontável número de ocupantes. Entretanto, diante das contínuas mudanças legislativas parciais – como é o caso da Lei 14.118 que se pretende analisar – o operador do Direito deve ter especial cuidado em promover compatibilização e sistematização de seus preceitos. Ainda, o intérprete constitucional deverá permanecer atento a eventuais retrocessos a direitos fundamentais, não permitindo que eventuais regras técnicas do urbano ou do ambiental protejam/promovam os direitos fundamentai sociais de maneira inadequada.

Diante da relevância social da temática, o presente artigo analisará, através do método hipotético-dedutivo, os principais aspectos jurídicos da nova legislação recen-

temente apresentada. Embora a maior parte da nova legislação seja dedicada à financeirização imobiliária para aquisição de imóvel próprio (o que não passa sem críticas pela doutrina, conforme se verá), buscar-se-á focalizar os aspectos novos em relação a institutos jurídicos propriamente ditos, tais como o detalhamento da figura do empreendedor imobiliário e as alterações da legitimação fundiária. A pesquisa busca, de maneira contínua e incremental, agregar novos aspectos aos estudos de direito urbano (FACCENDA & LEAL, 2020, REVISTA VIDERE, pgs 237-251) especialmente naquilo que o solo urbano terá para oferecimento do usufruto equitativo de seus melhoramentos, sob o ponto de vista inclusivo e participativo do direito à cidade. A hipótese inicial vem no sentido da verificação de preocupação insuficiente da novel legislação acerca das premissas do direito fundamental à cidade.

## II BREVE EXPOSIÇÃO DE NORMAS E PROBLEMAS DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O estudo da regularização fundiária é tema que vem ganhando relevância em âmbito nacional. Paulatinamente, o Estado e a sociedade percebem que a chave para promoção conjunta de múltiplos aspectos ligados a direitos fundamentais e sociais residem no tecido social urbano. O urbano, formando a cidade, é o meio ambiente de vida humano por excelência, local onde a pessoa vive, convive e desenvolve suas aptidões, personalidades, participação na vida social e sobre aquele território conecta, jurídica e socialmente, toda a malha de relações humanas que compõem a sociedade. Segundo ensina Henri Lefebvre, o tecido urbano será um reflexo da sociedade que o formou (LEFEBVRE, 2011, p.42), mostrando todo tipo de divisões, desigualdades e falhas que foram originadas no seio social. Em outras palavras, as formas e construções da cidade refletem as formas e construções sociais da comunidade humana que a compõe. O solo urbano, enquanto parte da cidade, é considerado como tal através da existência de determinadas melhorias, as quais agregam-lhe valor e permitem maiores funcionalidades voltadas à habitabilidade.

A legislação brasileira, ao longo das últimas décadas, valorizou sobremaneira os instrumentos de financeirização imobiliária como forma de concretização do direito social à moradia. Persiste-se no mesmo equívoco histórico, apontado por Henri Lefebvre (LEFEBVRE, 2011, p.42) , de que o direito fundamental à moradia esgota-se no fornecimento de casas, sendo o primeiro objetivo da nova lei, ao inciso I do artigo 3°, "ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda".

Sabendo que o direito à cidade é (ainda) uma construção jurídica em progresso, possível ressaltar que a regularização fundiária está inserida na busca pela concretização de direitos fundamentais afetos à moradia, direito fundamental da chamada

segunda geração. Quando se abordam direitos fundamentais, é comum a doutrina referenciar as "gerações" desses direitos, que poderia levar ao equívoco de se pensar em uma ordem de surgimentos históricos, ou um grau de "importância", o que não é verdade. Daniel Hachem explica que esta visão é parcialmente responsável pela percepção de direitos fundamentais sociais meramente como "direitos subjetivos individuais", em detrimento da perspectiva objetiva que obriga e condiciona todo o exercício da função estatal – e, inexoravelmente, os serviços públicos. Nas palavras do autor:

> A doutrina, já há algum tempo, vem tecendo críticas procedentes a essa classificação, sob o ponto de vista histórico. De um lado, porque ela faz transparecer uma substituição paulatina da geração anterior pela subsequente, quando na realidade os direitos não previstos anteriormente complementam aqueles que já haviam sido salvaguardados, agregando novos conteúdos protetivos ao ser humano sem abandonar as pretensões jusfundamentais previamente tuteladas, formando um bloco de proteção indivisível. Essa complementaridade indivisibilidade se verificariam, por exemplo, pelo fato de que sem condições materiais de existência digna, propiciadas pelos direitos sociais, as liberdades individuais não poderiam ser efetivamente exercidas. De outro lado, porque essa construção retrata um cenário eurocêntrico e historiograficamente inadequado, visto que nem todos os Estados passaram por todas essas etapas, ou não vivenciaram a positivação de tais direitos nessa mesma ordem cronológica(HACHEM, 2014, p. 614).

Todos os direitos fundamentais possuem carga principiológica e, descolados de um caso concreto, possuem o mesmo peso hermenêutico *a priori*, o que também se chama de princípio da unidade da Constituição Federal. Quanto à historicidade, é possível notar determinadas preferências políticas em cada período da humanidade. Por exemplo, após a queda das monarquias absolutistas os direitos que mais se buscavam eram aqueles contrários à intervenção estatal autoritária na vida humana: por um lado, buscava-se liberdade contra os governos autoritários e centralizadores, e, por outro, a total liberdade desregulada fomentou profundas desigualdades sociais e materiais. Instalando-se um novo cenário, percebeu-se a necessidade de um equalizador de condições materiais. Mais recentemente, as positivações constitucionais e convencionais têm reconhecido direitos difusos, muitas vezes frutos da ideia de solidariedade e de comunitarismo, não cabendo pensamento insular entre nações, sendo exemplo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, costuma-se referir que a primeira geração de direitos fundamentais preocupa-se com direitos de liberdade, voltada à não-intervenção estatal; a segunda geração seria prestacional positiva, pela qual o Estado possui o dever de agir para o bem-estar social (sem se cometer o equívoco de considerar que apenas aqui estariam concentrados os serviços públicos); enquanto a terceira geração trataria de direitos fundamentais difusos e de solidariedade. Repare-se que o paulatino surgimento histórico dos direitos fundamentais e modulação de preferências e de necessidades humanas não significa que os primeiros direitos fundamentais cogitados foram inteiramen-

te cumpridos. A concretização de todos é uma constante busca, que encontrará toda sorte de barreiras, sejam financeiras, sejam jurídicas.

A postura de servir por parte do Estado virá justificada, interpretada, limitada e fundamentada nas perspectivas subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais, as quais são explicadas por Ingo Sarlet (SARLET, 2015, p. 138) nos seguintes termos: os direitos fundamentais consagram direitos subjetivos individuais, permitindo, em uma perspectiva subjetiva, que um indivíduo possa exigir, perante o Judiciário, proteção contra dano ou ameaça; em uma perspectiva objetiva, os direitos fundamentais comandam os órgãos legislativos, executivos e judiciários do Estado, por consubstanciarem axiomas do poder constituinte.

Em relação à utilização da financeirização, constata-se ser uma constante no ordenamento jurídico brasileiro desde a criação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação) em agosto de 1964 e causador de uma série de litígios em massa perante o Poder Judiciário. Raquel Ronik (ROLNIK, 2015, p. 346) aponta ser uma estratégia do mercado para endividar as famílias através de hipotecas, e não necessariamente o Estado. O Estado, por sua vez, passa a ser um facilitador, não um provedor de moradias (LEFEBVRE, 2011, p. 36). Nas eventuais épocas de crise, em que as bolhas imobiliárias estouram, os responsáveis pelas dívidas seriam os "beneficiários" do financiamento, cujos imóveis e patrimônios responderiam pelas dívidas cumuladas a juros compostos, restando blindado o patrimônio do agente estatal que promoveu a dita política de financiamento imobiliário. O credor, por sua vez, possuirá um devedor para a pertinente execução – e um imóvel como garantia real de pagamento.

O aprimoramento e o desenvolvimento do solo urbano é necessariamente plural, assim como a sociedade que lhe empresta forma, e os atores públicos e privados terão seus espaços e parcelas de importância no processo de formação da cidade. Não existe maior importância, *a priori*, de bens públicos ou privados, ou de sistemas públicos ou privados para o desenvolvimento de uma cidade. Será nocivo, entretanto, a extinção ou o prejuízo de uma dessas esferas para fins de beneficiar a outra.

O Estatuto da Cidade, em vigor desde 2001, fornece diretrizes que abarcam o ideal participativo e múltiplo, buscando operações consorciadas, ferramentas públicas de justiça urbana, dentre outras. No tocante à regularização fundiária, entretanto, o Estatuto diz ser simultaneamente uma diretriz e um instrumento – respectivamente aos artigos 2°, inciso XIV e 4°, inciso V, permitindo a visão do instituto de maneira ampla (como forma de direcionamento de ações estatais diante de determinado problema social para sua solução) ou de maneira restrita (que diz respeito ao procedimento específico e encadeado de atos que buscam formalizar a propriedade imobiliária e regularizar a ocupação de áreas).

Anteriormente, nos anos de 1964 e 1979, foram editadas respectivamente as leis de Incorporações Imobiliárias e Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Elas buscaram regular o "dever-ser" do crescimento urbano brasileiro, instituindo procedimentos para o crescimento vertical e horizontal das cidades, elencando requisitos burocráticos voltados à segurança dos adquirentes, solidez dos empreendimentos, e estabeleceram pesadas sanções – inclusive criminais – para os empreendedores que faltarem com seus deveres.

Por conta de diversos fatores jurídicos e sociais, a irregularidade urbana continua sendo um problema, o qual apenas foi agravado com o êxodo rural e o crescimento dos centros urbanos. Em termos de legislação federal, a regularização fundiária como procedimento para recuperação e titulação de áreas irregularmente ocupadas começou efetivamente na em 2009 com a Lei número 11.977, conhecida como Programa Minha Casa Minha Vida.

Tal programa foi profundamente alterado em 2017 com a Lei 13.465, com a revogação de dispositivos conexos da Lei de Registros Públicos e a fixação de procedimentos, conquanto baseados na Lei 11.977, mais céleres para a garantia de titulação de propriedade imobiliária. Não houve, porém, total revogação da Lei 11.977, sendo mantidos dispositivos referentes ao registro eletrônico de imóveis e relativos ao programa de financiamento habitacional.

Ponto dos mais sensíveis acerca do direito urbanístico diz respeito aos requisitos urbanísticos dos lotes urbanos, sendo crucial a fiscalização pública da urbanização por todos os meios disponíveis (agentes públicos, informações de cartórios, reclamações diretas do cidadão a fins de administração pública dialógica e aprimoramento de ferramentas normativas). Pesquisa anterior, publicada perante a revista científica Videre (FACCENDA & LEAL, 2020, pgs 237-251), demonstra que o grande ponto de tensão das políticas públicas de Reurb é justamente até que ponto se pode exigir refinamento das condicionantes de lotes e de imóveis habitacionais de maneira a, paralela e concomitantemente, garantir regularização imobiliária e qualidade de vida. In verbis:

> Não se pode defender uma flexibilização prévia do procedimento de parcelamento do solo urbano, sob pena de se fomentar a ilegalidade e gerar construção de moradias propositalmente inadequadas, com o fito de se esperar por um impune procedimento regularizatório. A possibilidade de flexibilização de requisitos urbanísticos a fim de que o solo urbano passe a ser considerado regular deverá surgir em um âmbito específico do bojo da regularização fundiária, jamais isentando empreendedores imobiliários de cumprirem as obrigações estabelecidas na Lei número 6.766/79, as quais permanecem válidas e vigentes, e passíveis de fiscalização pelos agentes jurídicos do tecido urbano (FACCENDA & LEAL, 2020, p. 13).

A recente Lei 14.118, por seu turno, apesar de criada para incorporar o Programa Minha Casa Minha Vida, não trouxe efetiva incorporação dos textos anteriores, mas tão somente criando disposições a par daquelas existentes, postura que poten-

cializa problemas de operabilidade que surgem nas constantes derrogações de dispositivos por incompatibilidade. Desta maneira, a este recente instrumento legislativo devem ser direcionadas as próximas considerações.

## III LEI DO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA E SEUS ASPECTOS JURÍDICOS

A lei 14.118/21 que institui o Programa Casa Verde Amarela conta com variadas regras para financiamento imobiliário, em relação aos quais apontam-se os temperamentos já ressaltados de que não é eficaz a tentativa de promoção do direito social à moradia unicamente com base na financeirização. A adoção dessa política equivale à transferência da responsabilidade de concretização de um direito fundamental para instituições financeiras de atividades primordialmente bancárias, instituições estas que, além do possível lucro advindo das operações, poderão ficar com os imóveis em garantia – lembrando que tal crédito não é abarcado pela garantia do bem de família de que trata a Lei da Impenhorabilidade do Bem de Família 8.009. A Lei, como se apontou, não dirige maiores preocupações para os grandes problemas da urbanização brasileira, concentrados na desordem desintegrativa/divisiva da cidade e na falta de definição sobre obrigações para obras públicas (obrigações essas que usualmente oneram os Municípios em cenários de parcelamentos irregulares implantados).

São cabíveis os mesmos questionamentos de pertinência que se poderiam direcionar à legislação número 13.465, que, regulando a regularização fundiária, buscaram reformas no Programa Minha Casa Minha Vida pela via da Medida Provisória e sem justificativas de relevância e de urgência. A problemática da ocupação urbana brasileira é de longa data, e a coerência e permanência dos programas legislativos e administrativos são pontos importantes a serem levados em consideração, em contraposição a contínuas derrogações procedimentais que não geram segurança jurídica.

Do ponto de vista principiológico, a legislação proclama diretrizes voltadas para garantia do direito à moradia, cumprimento da função social da propriedade, sustentabilidade, transparência orçamentária e utilização de novas tecnologias, entre outras. O arcabouço de normas-princípios mostra-se, de fato, adequado a melhor interpretação constitucional que a matéria demanda, lembrando que o chamado direito fundamental à cidade também vem constituído por uma série de preceitos fundamentais conexos ao solo urbano.

Além de normas principiológicas e reguladoras de especificidades do programa de financiamento habitacional, a Lei 14.118 também apresentou normas alteradoras de outros institutos jurídicos, que aqui serão brevemente apresentadas. Ao artigo 7° foi estabelecida autorização para que a União “destine” imóveis público a entes

privados, com dispensa de lei específica para fins de políticas públicas habitacionais. Quanto à forma de transferência, o legislador estabeleceu, em realidade, um procedimento bifásico de transferência.

Inicialmente, o ente privado selecionado (seleção esta através de procedimento de licitação, com critério de julgamento baseado em maior nível de oferta de contrapartidas urbanísticas) receberá a concessão de direito real de uso. Depois de cumpridas as contrapartidas urbanísticas ajustadas, a propriedade do imóvel público será definitivamente transferida, através de título administrativo chamado pela lei de "Termo de Transferência de Propriedade", a ser registrado perante o cartório de Registro de Imóveis.

Não se pode verificar natureza jurídica de doação ou de compra e venda para a operação, mas sim uma permuta baseada em melhoramentos urbanísticos (consistindo conjuntamente em serviços e equipamentos urbanos). A referida transferência de imóvel público, entretanto, será efetivada sem autorização legislativa, relativizando as regras gerais previstas no artigo 17 da Lei 8.666. A regularização fundiária como maneira de se relativizar os procedimentos mais custosos de licitação, ou de se flexibilizarem determinadas regras, é tema de relevante interesse e que abrem mais possibilidades para as implementações urbanas relativas a imóveis públicos.

A própria concessão de direito real de uso vem tratada ao Decreto-Lei número 271 do ano de 1967 e consubstancia, em realidade, legislação de parcelamento do solo urbano que foi em grande parte superada pela Lei 6.766/79, mas que segue com alguns dispositivos em vigor. A grande importância da figura da concessão de direito real de uso – a qual, inclusive, mereceria local legislativo de maior destaque em leis pertinentes ao uso do solo, como poderia ser o caso do Estatuto da Cidade – consiste em balancear a imprescritibilidade dos bens públicos com a possibilidade de sua utilização ou mesmo de sua ocupação.

Segundo defende Vicente de Abreu Amadei, a concessão de direito real de uso é a única forma geral de conciliar o binômio tensivo (NALINI, 2014) formado entre a imprescritibilidade de imóvel público e a função social da propriedade, ambos primados constitucionais de igual valor abstrato. Fora de procedimentos especiais (como é o caso da regularização fundiária), não há exceção constitucional permissiva que permita prescrição aquisitiva sobre imóvel público, e a única via para garantia da segurança do uso daquele que ocupa imóvel público para fins de moradia será a concessão de direito real de uso, não operando transferência da coisa.

Em diversos aspectos a nova lei demonstra preocupação com a legislação notarial e registral pertinente, especialmente aplicando os artigos 42 a 44 da Lei 11.977 aos procedimentos do novo Programa – dispositivos relativos ao desconto de emolumentos operados no âmbito de procedimento de regularização fundiária urbana – e

em dispositivo especial relativo à qualificação pessoal das partes envolvidas nas operações, *in verbis*:

> Art. 13. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher e, na hipótese de esta ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647,1.648 e 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002
>
> § 1º O contrato firmado na forma prevista no caput deste artigo será registrado no cartório de registro de imóveis competente, sem a exigência de dados relativos ao cônjuge ou ao companheiro e ao regime de bens.
>
> § 2º O disposto neste artigo não se aplica aos contratos de financiamento firmados com recursos do FGTS (BRASIL, 2009).

Parte da doutrina registral mais antiga não concordava com a preferência, a exemplo de Walter Ceneviva (CENEVIVA, 2010, p. 720) que é incisivo ao reputar como inaceitável o dispositivo semelhante presente na Lei 11.977 por afronta à igualdade de direitos entre homem e mulher. Ocorre que justamente pela importância da igualdade entre homem e mulher, primeiro direito fundamental arrolado ao artigo 5º da Constituição, é que essa norma necessita uma interpretação sociológica para sua correta aplicação, como princípio que é.

O presente artigo de lei, seguindo consolidada posição adotada na norma federal gênese do procedimento de regularização fundiária brasileira (ou seja, a Lei 11.977), no sentido de se privilegiar a situação da mulher chefe de família, não apresenta irregularidade formal ou material. Conquanto não se questione a necessidade de tratamento especial e diferenciado a fim de equalizar as relações familiares, a referida norma é principiológica e será ponderada em sua aplicação prática. Se ambos os cônjuges ou companheiros exerceram a posse e demonstram uma convivência pacífica, buscando unicamente regularizar sua situação de moradia, ambos fazem jus igualmente ao título de propriedade, em forma condominial e em igualdade de condições.

Situação diferente é retratada na parte final do caput e no primeiro parágrafo do artigo 13 da lei 14.118, que normatizam importante exceção ao princípio da especialidade subjetiva do registro de imóveis. O artigo 1.647 do código Civil (BRASIL, 2002) estabelece que, para a validade da alienação ou oneração de imóveis de pessoa casada em regime diverso da chamada "separação absoluta" (expressão esta que por si já traz uma série de divergências próprias no âmbito civil) será necessária a outorga conjugal.

Os maiores beneficiários da norma serão pessoas em cujo estado civil pende alguma espécie de atualização documental, a exemplo de pessoas legalmente casadas mas separadas de fato. Apesar da existência de instrumentos jurídicos para a regularização da situação, tais como o divórcio extrajudicial para casais sem filhos menores,

ou a constante ampliação da Defensoria Pública em território nacional, a lei optou por simplesmente omitir dados de cônjuge e de regime de bens.

O caminho adotado não valoriza a segurança jurídica e levará a situações potencializadoras de litígios, e o regime legal de bens gera presunção de esforço comum na referida aquisição imobiliária (BRASIL, 2002, art. 1662), dispondo a Lei que no regime da comunhão parcial, presumem-se adquiridos na constância do casamento os bens móveis, quando não se provar que o foram em data anterior. Ainda que se exclua do registro de imóveis a necessidade de fazer constar nome do cônjuge e regime de bens – que é a norma geral – o casamento continuará formalizado e operando seus efeitos, extensíveis possivelmente até o sobrenome da parte interessada. Ainda, não fica claro se futura escrituração imobiliária perante Tabelionato de Notas, caso a beneficiária pretenda vender o imóvel, necessitará de regularização de estado civil ou se poderá seguir a regra de independência de outorga uxória.

Mesmo que tal problemática seja sanada, a segurança jurídica da transação não estará garantida ao menos que seja efetivada a partilha de bens do casal separado de fato e, caso o ex-cônjuge não concorde com os termos da transação efetuada sem seu consentimento, forma-se terreno fértil à litigiosidade contratual. Não seria benéfico para o procedimento de regularização fundiária que sua ultimação fique atrelada à resolução de processo judicial de partilha de bens.

A única solução verdadeira para esta problemática não consiste na dispensa de menção ao estado civil, como se de mero formalismo burocrático se tratasse. O equacionamento efetivo da questão reside nas regras de direito de família, defendido pela doutrina (IBDFAM, 2021) como o divórcio unilateral impositivo, de competência dos cartórios de registro civil de pessoas naturais. Entretanto, a Lei prossegue com dispositivo ainda mais polêmico, que acaba vinculando a propriedade do imóvel à guarda de filhos comuns, se houver. In verbis:

> Art. 14. Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido, construído ou regularizado pelo Programa Casa Verde e Amarela na constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuadas as operações de financiamento habitacional firmadas com recursos do FGTS.
>
> Parágrafo único. Na hipótese de haver filhos do casal e a guarda ser atribuída exclusivamente ao homem, o título da propriedade do imóvel construído ou adquirido será registrado em seu nome ou a ele transferido, revertida a titularidade em favor da mulher caso a guarda dos filhos seja a ela posteriormente atribuída.

A regra contida no *caput* também potencializa litígios na medida em que não deixa margem para eventual existência de esforço comum na aquisição do bem. Apesar de não contemplada a possibilidade, eventual negociação das partes deverá ter o efeito de afastar a norma para ajustes de partilha da maneira mais justa possível,

ouvido o Ministério Público caso existam filhos menores. Todavia, o parágrafo único estabelece regra de dificultosa operacionalização, determinando que transferência de guarda dos filhos cause transferência imobiliária – sem especificar o título a ser registrado em cartório de imóveis para tanto, mas que, como consectário lógico, deverá conter o conteúdo da decisão de guarda. Como ponto final da regulação da situação, a Lei 14.118 afirma que eventual prejuízo financeiro por parte de algum dos cônjuges será resolvido como perdas e danos (constando do artigo 15 que "os prejuízos sofridos pelo cônjuge ou pelo companheiro em razão do disposto nos arts. 13 e 14 desta Lei serão resolvidos em perdas e danos" (BRASIL,2021)).

Ainda na seara de direito civil, a Lei do Programa Casa Verde e Amarela traz interessante parâmetro para a aferição do chamado desforço possessório imediato, afirmando que o mesmo poderá ser efetivado com o auxílio de força policial, que esta possibilidade conste de termos travados entre entes federados, e inclusive reputa como imediato o desforço efetuado em até 5 dias do esbulho possessório imobiliário. Norma de idêntico conteúdo foi incluída no regramento relativo a imóveis adquiridos pelo FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), ambos descritos no corpo da Lei 11.977.

Foram também efetuadas relevantes modificações na Lei 13.465. A primeira de destaque refere-se às condições para que se obtenha o benefício da legitimação fundiária. Essa ferramenta foi criada pela Lei 13.465 como forma de que o Município efetue diretamente a outorga do direito real de propriedade de modo originário, sob a condição de que o beneficiário não fosse proprietário de outro imóvel. A nova lei determina que, agora, o beneficiário não seja proprietário "exclusivo" de outro imóvel, permitindo que possua bem em situação de condomínio.

Por um lado, amplia-se os possíveis beneficiários do programa de regularização fundiária. Por outro, deveriam ser igualmente criadas ferramentas para a apuração de outras propriedades imobiliárias, o que geralmente é verificado mediante mera declaração. Sem apontar tal objetivo, mas possibilitando operacionalização de suporte a tal verificação no futuro, a Lei 14.118 efetuou alterações no artigo da Lei 13.465 que trata do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

Sobre o referido sistema ainda pairam mais dúvidas que certezas, pois a legislação não foi precisa em muitos dos termos que utiliza, apenas relatando que o SREI será implementado por uma pessoa jurídica privada chamada Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), que será regulado pelo Conselho Nacional de Justiça. Havia previsão originária na Lei 13.465 que o Poder Executivo Federal, Ministério Público e o Poder Judiciário poderiam ter acesso livre às informações eletrônicas constantes de maneira gratuita e para fins de fiscalizações de suas competências próprias.

A Lei 14.118 trouxe mandamentos para o custeio do sistema, na forma de fundo pago pelas próprias serventias de registros de imóveis de todo o país. A regra foi recentemente regulamentada por meio do Provimento número 115 do Conselho Nacional de Justiça, na qualidade de agente normatizador do ONR, estabelecendo que, mensalmente, 0,8% do valor bruto dos emolumentos de registros de imóveis deverão ser destinados a fundo especial sob responsabilidade do próprio ONR.

Por fim, importante novidade da legislação foi a inclusão do conceito de empreendedor do solo urbano, através de modificação operada na Lei do Parcelamento do Solo Urbano. A referida norma, inclusa no corpo da Lei 6.766/79:

> Art. 2°-A Considera-se empreendedor, para fins de parcelamento do solo urbano, o responsável pela implantação do parcelamento, o qual, além daqueles indicados em regulamento, poderá ser:
> a) o proprietário do imóvel a ser parcelado;
> b) o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;
> c) o ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;
> d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente registro de imóveis;
> e) a cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizada pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assuma a responsabilidade pela implantação do parcelamento

O crescimento da cidade e a expansão urbana são fenômenos delicados, aos quais o legislador buscou traçar determinadas diretrizes a fim de preservar padrões urbanos, regularidade ambiental e também segurança jurídica dos adquirentes de lotes. A Lei 6.766/79, sucessora do antigo Decreto-Lei 58/37, pretendeu criar requisitos burocráticos para fins de controle, com um procedimento de registro mais dificultoso que aquele padronizado para alienações imobiliárias. O resultado disso é que os autores de pequenos empreendimentos buscam maneiras de furtar-se ao registro especializado (e, consequentemente, prejudicam o planejamento urbano e cometem crime previsto na própria Lei 6.766/79).

Um dos critérios que justamente poderá ser utilizado para aferir a existência ou não da necessidade de aplicação da lei especial para desmembramentos imobiliários consiste na identificação das características de um empreendimento imobiliário. Caracterizado como tal, o empreendedor passa a ser responsável não apenas pela promoção do registro imobiliário especial, mas também pelo fornecimento de infraestru-

tura necessária à urbanização do local. Veja, a exemplo, a seguinte ementa, oriunda de julgamento administrativo da Corregedoria-Geral de São Paulo:

> Registro de Imóveis - Parcelamento do solo urbano - Impugnações ao registro de loteamento - Modificação do projeto inicial do empreendimento, com aumento expressivo do número de lotes - Ausência de aprovação pelo GRAPROHAB - Ilegalidade do loteamento - Insuficiência da aprovação pela Prefeitura Municipal - Controle de legalidade passível de ser realizado no âmbito do incidente de impugnação previsto no art. 19 da Lei n. 6.766/1979 - Impugnações acolhidas - Recursos providos. (CGJSP – PROCESSO: 11.668/2007 LOCALIDADE: DATA DE JULGAMENTO: 06/11/2007 DATA DJ: 20/12/2007 RELATOR: GILBERTO PASSOS DE FREITAS).

Entretanto, novamente a novidade legislativa foi insuficiente para o auxílio na aferição de caracterização, ou não, da monta do empreendimento. O texto normativo ficou limitado em apontar que o empreendedor, caracterizado em suas múltiplas possibilidades, será o responsável. Enquanto a dimensão procedimental é necessária para a efetivação de direitos fundamentais (SARLET, 2015, p. 201), a visão monocular voltada unicamente para passos mecânicos descolados de uma realidade multifacetada demonstra que o legislador não dedicou a devida preocupação e debate democrático ao imenso problema da urbanização brasileira.

Por último, a lei adicionou a possibilidade de que o cronograma de obras de um loteamento inclua prorrogação de mais 4 anos, flexibilizando o período de obras aceitável para a implantação de regular loteamento. Por implantação, leia-se a efetivação de melhoramentos urbanos, os quais necessitam urgentemente tomar o espaço como ponto central da urbanização. Como se observa, a nova legislação possui preocupações excessivas com algumas nuances procedimentais, com a mudança de nomenclatura do programa habitacional, mas não o suficiente com aspectos realmente impactantes da urbanização.

## IV CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se buscou demonstrar no decorrer desta breve análise foi, em primeiro momento, os escopos sociais e constitucionais das principais normas de regularização fundiária, sendo este contexto no qual, necessariamente, virão inseridas normativas com tal teleologia. A melhor maneira de se interpretar as normas urbanísticas são no contexto urbano do direito à cidade, e para tal finalidade devem ser direcionadas.

A nova lei do Programa Casa Verde e Amarela, apesar de proclamar a revisão do programa de financiamento habitacional e a ideia de se aproveitar os acertos das leis anteriores, surge apenas como um conjunto normativo paralelo a outras duas legislações atualmente em vigor, apresentando mudanças pontuais e, nos seus aspectos jurídicos, passíveis de críticas. A nova lei passou ao largo de aspectos importantíssimos

(FACCENDA & LEAL, 2020) do urbano (talvez os mais importantes para a população carente), seguindo um vácuo legislativo da urbanização.

Primeiramente, a melhor maneira de se corrigir os contínuos equívocos de falta de sistematização e de operabilidade reside na criação de uma normativa centralizada e coerente, que contemple os diversos instrumentos que, hoje, estão pulverizados em diversos diplomas normativos, muitos derrogados expressa ou tacitamente, outros com aplicabilidade limitada em virtude de simples desconhecimento. A lei federal do Estatuto da Cidade, que já conta com quase duas décadas, poderia contemplar mais instrumentos de solo urbano, os quais, apesar de elencados no rol do artigo 4°, apenas foram detalhados em diplomas separados.

O primeiro modo de aprimoramento da política pública de regularização fundiária, diante dos diversos instrumentos legislativos mencionados, seria de buscar unificação coerente dos procedimentos. A constante edição de medidas provisórias, editadas sob governos diferentes ano após ano, causa falta de segurança e de sistematização tanto para os beneficiários quanto para o próprio mercado imobiliário.

Em relação ao direito civil e notarial, foi apontado que as novas normativas estão em flagrante conflito com o sistema posto, e não foi dada preferência às soluções extrajudiciais de conflitos, algumas das quais sugeridas pela doutrina. A nova norma, na busca de facilidades contratuais de financiamentos, acabará por fomentar litígios complexos patrimoniais em casos de direito de família e que, igualmente, poderão ter reflexos negativos na segurança do mercado de títulos de imóveis.

No tocante às normas de transferência de imóveis, a lei apresenta-se imprecisa na terminologia, apesar de apontar para ponto relevante de utilização de bens públicos, ou de sua destinação para a finalidade específica de moradia, em parceria com a iniciativa privada. A teleologia da Lei encontra-se de acordo com as normas constitucionais em tal mister; porém, a regulamentação possui terminologias insuficientes sob o ponto de vista do direito registral imobiliário, o qual requer figuras típicas específicas para cada ato registral imobiliário. Seria mais adequado a criaçã ode compatibilização legislativa entre o artigo 7° da Lei 14.118 e o artigo 167, inciso I, da Lei de Registros Públicos.

Por fim, as alterações efetivadas na Lei de Parcelamento do Solo urbano possuem direcionamento adequado no sentido de corretamente qualificar as situações que demandam, ou não, o registro mais protetivo aos adquirentes; entretanto, sua redação também ficou limitada a conceituações sem conexão com consequências práticas de aplicabilidade, o que deveria ser aprofundado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 10.406, 2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 04 de março de 2021.

BRASIL, MP 996, 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf. Acesso em 04 de março de 2021.

CENEVIVA, Walter. **Lei de registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FACCENDA, Guilherme Augusto & LEAL, Rogério Gesta (2020). **Análise crítica dos requisitos mínimos para lotes urbanos e possibilidades de flexibilização no âmbito da regularização fundiária**. *Revista Videre*, 12(25), 237–251. https://doi.org/10.30612/videre.v12i25.11619

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. Curitiba, PR. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2014. 614 p. Disponível em: http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20- %20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf. Acesso em 20 de março de 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. **Regularização fundiária**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

**Sites:**

IBDFAM. https://ibdfam.org.br/index.php/artigos/1342/O+div%C3%B3rcio+unilateral+ou+impositivo+. Acesso em 20 de março de 2021.