



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
Rede de Inteligência e Inovação da 1ª Região

NOTA TÉCNICA 04/2022

Brasília/DF, 6 de dezembro de 2022.

Assunto: Análise de riscos da litigância de Massa sobre vícios de construção do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1.

Coordenação Temática

Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão (Coordenador da Rede de Inteligência e do Núcleo de Cooperação Judiciária do Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Presidente da Comissão de Jurisprudência e Gestão de Precedentes da 1ª Região; Coordenador dos Juizados Especiais Federais – COJEF - da 1ª Região)

Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso (Coordenadora do Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região)

Desembargador Federal Néviton Guedes (Corregedor Regional do Tribunal Regional Federal da 1ª Região)

Grupo de trabalho:

Relatora: Juíza Federal Substituta Marina Rocha Cavalcanti Barros Mendes (5ª Vara/SJPI e Coordenadora do Círculo de Conciliação em Políticas Públicas e do Centro de Inteligência/PI)

Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho – Coordenadora do grupo de trabalho (Presidente e 2ª Relatora da 3ª Turma Recursal/SJDF e Coordenadora do Centro de Conciliação e do Centro de Inteligência /DF)

Juiz Federal Cleberon José Rocha (3ª Relator da 1ª Turma Recursal/SJDF – Juiz em auxílio à Corregedoria)

Juíza Federal Dayse Starling Motta (SSJ de Ipatinga/MG – Juíza em auxílio ao CNJ)

Juíza Federal Jaiza Maria Pinto Fraxe (1ª Vara/SJAM)

Juiz Federal Jamyl de Jesus Silva (SSJ de Barreiras/BA – Juiz em auxílio ao STJ)

Juiz Federal Leonardo Hernandez Santos Soares (5ª Vara/SJPA)

Juiz Federal Pedro Maradei Neto (1ª Vara da SSJ de Rondonópolis/MT)

Juíza Federal Substituta Raffaella Cassia de Sousa (3ª Vara/SJAM)

Rosana Monori(Secretária Executiva da Coordenação do Sistema de Conciliação da 1ª Região)

Diogo Barreto Perfeito Castro Silva (Serviço de Apoio ao Centro de Inteligência/SJDF)

SUMÁRIO: 1. APRESENTAÇÃO 2. ACHADOS 3. ANÁLISE DE RISCOS: I – Risco de tramitação de processos e condenações sem justa causa. II – Risco de desconfiguração da política pública do PMCMV1. 4. CONCLUSÕES.

1 – APRESENTAÇÃO

O Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1 – denominado nesta nota de PMCMV1 – já promoveu a entrega de 1.270.739 unidades habitacionais¹ até setembro de 2022. Este programa objetiva garantir acesso ao direito social de moradia à população brasileira mais carente.

Todavia, o programa tem gerado também a externalidade negativa consistente na judicialização de milhares de processos judiciais² que versam sobre vícios construtivos. Apenas na jurisdição abrangida pela 1ª Região foram 39.425 processos, nos quais, em regra, os beneficiários requerem indenização por danos materiais (apresentam um valor de orçamento para corrigir o vício) e danos morais.

Esta Rede de Inteligência foi provocada a discutir o tema pela Caixa Econômica Federal, e também por construtoras, sob o argumento de que parte desta demanda é artificial e predatória. Diversos juízes manifestaram preocupação com o tema a partir da observação do andamento desses feitos, especialmente depois de realizada vistoria ou perícia nas unidades habitacionais.

2 – ACHADOS:

Nas reuniões da Rede de Inteligência e por meio de coleta de dados nas varas federais e em sistemas informatizados da Caixa Econômica Federal – CEF foram observados os seguintes fatos:

- 1) situações reiteradas em que os laudos periciais que instruem a petição inicial não são da respectiva unidade habitacional ou do empreendimento a que pertencem;
- 2) situações reiteradas em que as petições iniciais contêm apenas alegações gerais, sem indicação dos vícios existentes no imóvel em questão³;
- 3) situações ocasionais em que os mutuários sequer têm conhecimento dos vícios constantes da petição inicial⁴;

¹ Dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal.

² Número de processos ajuizados sobre vícios de construção no PMCMV1 na Justiça Federal: TRF1 – 39.425; TRF2 – 5.610; TRF3 – 20.073; TRF4 – 32.069; TRF5 – 21.206; TRF6 – 3.807. Dados fornecidos pela CEF em dezembro de 2022.

³ Conforme relato de magistrados. Exemplo de processo para consulta: 1009533-37.2019.4.01.3200 – Pje TRF1 – 1º grau.

⁴ Conforme relato de magistrados, a exemplo da vistoria prévia realizada pelo CEJUC/PI.

- 4) na absoluta maioria dos casos a lide chega ao Judiciário com pedido de aplicação do Código de Defesa do Consumidor, colocando a CEF no polo passivo da ação, na posição de devedora da obrigação pretendida;
- 5) situações pontuais de captação de clientela em empreendimentos do PMCMV1, para propositura de ações desta espécie;
- 6) 4 escritórios de advocacia respondem por mais de 35% das demandas de vício de construção do PMCMV1⁵.

3 – ANÁLISE DE RISCOS

Os fatos relatados referentes ao grande contingente de processos em que se alegam vícios de construção do PMCMV1 apontam para dois principais riscos:

- I – risco de tramitação de processos e condenações sem justa causa;
- II risco de desconfiguração do Programa Minha Casa Minha Vida.

I – Risco de tramitação de processos e condenações sem justa causa

Até novembro de 2022, foram ajuizadas 39.425 ações versando sobre vícios de construção em unidades do PMCMV1 na Justiça Federal da Primeira Região⁶.

Conforme referido no item anterior, estes processos, que têm chegado à Justiça com causa de pedir e pedido semelhantes, em repetidas vezes, utilizam o mesmo laudo técnico, ainda que não se trate do mesmo empreendimento. É muito frequente também a propositura de ação sem a indicação de um vício específico, com petições genéricas.

Em ambos os casos, o Judiciário acaba por ser instado a exercer o papel de revisor geral das obras do PMCMV1, já que a petição ou não especifica o vício a ser reparado, ou informa um vício desconectado da realidade do imóvel.

Uma questão se impõe em tais casos: é este o papel do Judiciário?

Por certo que não. A função do Judiciário é solucionar conflitos concretos, trazidos a juízo por meio de uma petição inicial, que obrigatoriamente deve informar os fatos e os fundamentos jurídicos e especificar o pedido, conforme determina o art. 319, III e IV, do CPC. Não é dado, no bojo de um processo judicial, provocar o Judiciário para verificar se há problema. Não cabe ao Judiciário buscar o conflito, mas sim pacificá-lo. É obrigação da parte trazer um problema específico, sobre o qual – apenas sobre ele – o Judiciário decidirá. Qualquer ampliação dessa atuação, além de ofender a lei, contraria princípios comezinhos do contraditório e devido processo legal. Ademais, a pretensão de tornar o juiz um revisor geral das construções do PMCMV1 é indevida, porque falta ao Judiciário legitimidade, estrutura e competência técnica para essa tarefa.

No caso da petição genérica, especificamente, destaque-se que o seu descabimento não é uma novidade para o Judiciário, que já rejeitou a sua utilização. *Mutadis mutandis*, é a mesma situação das ações previdenciárias, nas quais os segurados requerem revisão do seu

⁵Conforme informações colhidas a partir do sistema informatizado da CEF.

⁶Conforme informações colhidas a partir do sistema informatizado da CEF.

benefício sem indicar qual a ilegalidade. A jurisprudência já se manifestou no sentido de que, em tal hipótese, cabe a extinção do processo sem julgamento do mérito⁷.

No caso da petição que indica vícios estranhos à unidade habitacional em questão, utilizando laudos de outros empreendimentos, a pretensão também não foi adequadamente formulada, de forma que não cabe ignorar os limites do conflito delimitado pela parte. Uma vez constatado que a petição inicial sequer diz respeito à unidade habitacional em questão, não pode o Juízo admitir que outros eventuais vícios passem a ser indicados ou discutidos. Permitir tal comportamento seria o mesmo que cancelar a referida petição genérica, mas com o agravante de legitimar no processo comportamentos que são condenados pela legislação. Segundo o art. 77, inciso I, do CPC, é dever da parte e do procurador “expor os fatos em juízo conforme a verdade”.

Nesse contexto, é importante noticiar diversos casos observados em varas federais da 1ª Região em que, por ocasião da perícia, fica bem clara a pretensão de movimentar o Judiciário sem que tenha sido constatado qualquer vício prévio. Em tais casos, na quesitação apresentada pela parte autora, as perguntas tratam de todos os aspectos da construção, desde a pintura até a estrutura, como se não houvesse um vício específico a ser discutido.

Este o cenário, é importante a cautela de separar aqueles processos em que há um vício a ser analisado daqueles processos em que não há justa causa para prosseguimento do feito, quais sejam:

- processos em que a petição inicial não especifica o vício (petição genérica).
- processos em que o laudo pericial que instrui a petição inicial sequer se refere à respectiva unidade ou empreendimento.

Nesses casos em que não há justa causa, o caminho natural é a extinção do feito.⁸

Nos casos em que as petições iniciais indicam vícios inexistentes, com base em laudos estranhos à unidade ou ao empreendimento, além do não prosseguimento do feito, resta

⁷PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. REVISÃO DE BENEFÍCIO. DETERMINAÇÃO JUDICIAL DE EMENDA À INICIAL. NÃO CUMPRIMENTO. FALTA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO. INÉPCIA DA INICIAL. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL E EXTINÇÃO DO PROCESSO. SENTENÇA MANTIDA.

1. A parte autora ajuizou esta ação postulando a revisão do seu benefício previdenciário e o magistrado a quo, em mais de uma oportunidade, determinou a sua intimação para emendar a inicial com o requerimento de citação do INSS e a apresentação dos fundamentos jurídicos do seu pedido, cujas determinações judiciais não foram atendidas.

2. A leitura da petição inicial revela que a parte autora formulou pedido genérico de revisão do seu benefício com confusa narração dos fatos e sem especificar os fundamentos jurídicos da sua pretensão, circunstância impeditiva do regular desenvolvimento do processo.

3. A inércia da parte autora em suprir as irregularidades apontadas na exordial tem como consequência o indeferimento da petição inicial e a extinção do processo, sem resolução do mérito, conforme decidido na sentença.

4. "O descumprimento, pela parte autora, de determinação judicial para a emenda da inicial impõe o indeferimento da petição, com a extinção do processo sem a resolução do mérito. Inteligência da regra do art. 284, parágrafo único, do CPC." (STJ, AgRg no REsp 1181273/PB, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 29/05/2014).

5. Apelação desprovida.

(Tribunal Regional Federal da 1ª Região - 0019447-26.2012.4.01.3900 - e-DJF1 24/01/2018)

⁸ A nota técnica nº 03/2022 desta Rede de Inteligência, que propõe o fluxo a ser adotado nos processos de vício de construção no PMCMV1, tem a preocupação de viabilizar uma triagem inicial, para separar os processos em que realmente há uma lide dos processos em que o litígio é artificial.

saber se alguma outra medida pode ou deve ser adotada pelo Juízo, ante o possível descumprimento do dever de “expor os fatos em juízo conforme a verdade” e o seu potencial enquadramento no que a doutrina e jurisprudência vêm denominando de litigância predatória.

A litigância repetitiva é natural e esperada em uma sociedade de massas. A questão é saber quando ela se caracteriza também como litigância predatória, que, nesta nota técnica, é o uso estratégico do sistema de justiça com a finalidade de obter vantagem financeira sem justa causa.

Alguns elementos do contexto ora analisado requerem a atenção do julgador:

- a) Obviamente, a litigância predatória pode ocorrer em qualquer processo judicial. No entanto, ela é logicamente mais fecunda quando se trata de processos repetitivos, movidos por litigantes habituais, ou seja, que estão familiarizados com a dinâmica – e vulnerabilidades – do Judiciário⁹. A título de ilustração, merece registro que 4 escritórios respondem por 35% dos casos espalhados por todo o país.
- b) Existem denúncias pontuais de captação de clientela em empreendimentos do PMCMV1, inclusive com notícia junto à Polícia Federal e representação junto aos conselhos profissionais respectivos.

A despeito desses elementos, é preciso considerar que não existem na jurisprudência e na doutrina critérios objetivos para a identificação e a penalização da litigância predatória, de forma que não se pode, em abstrato e de forma generalizada, rotular como litigância predatória os processos que versam sobre vícios de construção do PMCMV1. Ademais, entre esses milhares de processos, existem muitos autores que realmente sofrem com vícios de construção¹⁰ e que precisam ser atendidos pelo Judiciário, sob pena de exclusão do acesso à justiça de jurisdicionados vulneráveis que possuem uma demanda legítima.

Portanto, a atuação do Judiciário para coibir eventual litigância predatória, quando esta existir, deve ser estrutural, com a realização de triagem dos processos envolvendo essa matéria, com base em um estudo diagnóstico de engenharia, conforme sugerido nos fluxos apresentados na nota técnica3/2022 desta Rede de Inteligência.

Além disso, considerando todo esse cenário, recomenda-se igualmente que o julgador adote providências que permitam um maior exercício de escuta por parte do sistema de justiça, a partir de um contato mais direto com a parte propriamente, utilizando-se de mecanismos como inspeções judiciais e sessões de conciliação com a presença dos mutuários/beneficiários, como aliás acabou por se tornar uma prática consolidada nos tradicionais mutirões do Sistema Financeiro de Habitação realizados na Justiça Federal.

Por fim, verificando-se litigância de má-fé no caso concreto, é de se ponderar que a população que figura no polo ativo destas demandas é economicamente vulnerável, de forma que, diante desta situação, um caminho a ser considerado é a comunicação do fato à OAB e/ou ao órgão de classe respectivo (CREA, por exemplo).

⁹ GALANTER, Marc. *Por que quem tem sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito*. São Paulo: FGV, 2018.

¹⁰ O histórico de ações dessa espécie mostra que existem, de fato, empreendimentos do PMCMV1 com vícios, alguns deles, inclusive, já em processo de execução de obras para correção do problema.

II – Risco de desconfiguração da política pública do PMCMV1

O PMCMV – Faixa 1, que é a faixa dos empreendimentos que ora se discute, tem por objetivo garantir moradia para famílias com renda bruta de até R\$1.800,00. É a faixa que mais recebe subsídio público. Nela, até 2021, foi investido o valor de R\$ 79,3 bilhões oriundos do Orçamento Geral da União – OGU.

Diferente das demais faixas, em que o contrato é firmado diretamente entre o mutuário e a construtora – ficando a Caixa Econômica Federal – CEF responsável apenas pelo financiamento–, na Faixa 1, a CEF, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, é responsável por contratar a construtora e fiscalizar a obra. Nessa condição, a CEF se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados.

A distribuição das unidades na Faixa 1 também respeita um trâmite distinto, que busca garantir o interesse público e a isonomia, de forma que sejam beneficiadas as famílias carentes e respeitado o princípio da impessoalidade. Primeiro, são selecionadas as famílias que cumprem os requisitos do programa, inclusive relativos à renda. Em seguida, realiza-se o sorteio entre as famílias habilitadas. Tal seleção é operacionalizada pelo Município ou Estado em que o empreendimento está sendo construído. Selecionado o beneficiário, o contrato é firmado entre ele e o FAR. O imóvel permanece na propriedade exclusiva do FAR até a sua consolidação em nome do mutuário, depois de cumpridos os requisitos, que envolvem especialmente o tempo e o pagamento das prestações.

O valor parcelado na alienação, que deve ser pago pelos mutuários em 120 prestações mensais, corresponde apenas a uma parte do valor total do imóvel, haja vista o subsídio que é concedido pelo governo federal. Esse subsídio, em alguns casos, pode chegar até 100%¹¹ (cem por cento), hipótese em que o beneficiário não paga nada para receber o imóvel.

A partir desse contexto, observa-se que não se trata de uma compra e venda normal, regida puramente pelo Código de Defesa do Consumidor. Trata-la dessa forma, além de juridicamente impróprio, tem o condão de destruir a política pública em curso, que tem por intuito beneficiar todo um contingente de pessoas carentes que cumprem os requisitos da norma.

Há todo um regime jurídico de direito público a influenciar o desfecho desses contratos, afinal os recursos são, em grande medida, públicos. É de se notar que o mutuário não aderiu a uma mera compra e venda, mas sim a uma política pública, que tem por objetivo prover moradia popular a uma parcela grande da população que, sem este incentivo, seria privada do acesso à casa própria. É tão certo o regime especial de direito

¹¹A Lei 11.977/2009 prevê a destinação de unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 ao atendimento de famílias desabrigadas em decorrência de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União, reassentadas, remanejadas ou que tiverem suas residências substituídas em razão de intervenções do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, ou decorrentes das obras vinculadas aos Jogos RIO 2016 (Lei 12.035/2009).

público desses imóveis que o STF decidiu que “os bens e direitos que integram o patrimônio do fundo vinculado ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado pela Lei nº 10.188/2001, beneficiam-se da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, a, da Constituição Federal.” (STF, Plenário, RE928902/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/10/2018, publicado no Informativo 920).

Assim, embora nas petições iniciais os fatos sejam tratados como um conflito pertencente à seara apenas do direito do consumidor, a questão a ser enfrentada em Juízo não pode se resumir a uma relação sinalagmática em que supostamente a CEF é a devedora, por má prestação do serviço, e o mutuário/beneficiário, o credor.

Ademais, é importante considerar que a maior parte dessas unidades habitacionais não está com a propriedade consolidada no nome dos beneficiários que figuram no polo ativo destas ações, mas sim em nome do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, em nome de quem a CEF atua. É dizer que a Caixa Econômica Federal, apesar de figurar como ré nessas ações, é, na verdade, lesada pelo suposto vício.

Diante desse contexto, recomenda-se que o pedido de indenização por danos materiais, que é normalmente apresentado com base em um orçamento de reforma constante na inicial, seja satisfeito prioritariamente por meio de uma obrigação de fazer, na qual a construtora responsável pelo empreendimento (ou outra que a suceder) realiza o conserto do vício identificado.

Isso porque há o risco de o mutuário, premido por necessidades outras, deixe de aplicar o montante recebido na reforma do imóvel, como deve ser. O Judiciário, por óbvio, não tem como fiscalizar se a verba foi aplicada pelo particular na execução da obra para corrigir o vício. Daí o risco de o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial despender recursos públicos para sanar vícios nos empreendimentos, sem que, todavia, existam garantias de que o montante será revertido para essa finalidade pelos mutuários. O Judiciário poderá gerar enriquecimento ilícito em série, às custas do dinheiro público, caso os imóveis sejam retomados por falta de pagamento¹² (redistribuídos para quem precisa), porque nesses casos o FAR seria obrigado a gastar novamente o recurso para consertar o vício, já que quem recebeu valores no processo judicial para fazê-lo, não o fez. Nesse contexto, é de se considerar que os contratos com atraso no pagamento, no âmbito do PMCMV1, superam o percentual de 59%, com um atraso superior a 3 meses¹³.

Além do risco de comprometimento da política pública e da configuração de enriquecimento ilícito, a utilização disseminada de indenização por dano material, como querem os autores, em detrimento do conserto do vício existente, pode ao fim e ao cabo, colocar em risco a própria habitabilidade e hígidez da construção.

¹²Lei 11.977/2009, Art. 6º (...) § 9º Após consolidada a propriedade em seu nome, em razão do não pagamento da dívida pelo beneficiário, o FAR e o FDS, na qualidade de credores fiduciários, ficam dispensados de levar o imóvel a leilão, hipótese em que deverão promover a reinclusão das unidades que reunirem condições de habitabilidade em programa habitacional, no mínimo uma vez, e destiná-las à aquisição por beneficiário a ser indicado conforme as políticas habitacionais e as normas vigentes. [\(Redação dada pela Lei 14.118 de 2021\)](#)

¹³ Dados fornecidos pela CEF, extraídos do SIGFH – Sistema de Gestão de Fundos Habitacionais em setembro de 2022.

4 – CONCLUSÕES

Diante dos riscos identificados, recomenda-se:

AOS JUÍZES:

- 1) A separação, inclusive com base em análise técnica preliminar, dos processos em que há um vício a ser analisado daqueles processos em que não há justa causa para prosseguimento do feito, quais sejam:
 - processos em que a petição inicial não especifica o vício (petição genérica);
 - processos em que o laudo pericial que instrui a petição inicial sequer se refere à respectiva unidade ou empreendimento.
- 2) Adoção de providências que permitam um maior exercício de escuta por parte do sistema de justiça, a partir de um contato mais direto com a parte autora, utilizando-se de mecanismos como inspeções judiciais e sessões de conciliação com a presença dos beneficiários, como, aliás, acabou por se tornar uma prática consolidada nos tradicionais mutirões do Sistema Financeiro de Habitação.
- 3) Solução do litígio causado pelo vício de construção por meio de obrigação de fazer, consistente na determinação de realização de obra para reparar a falha, ao invés do pagamento de indenização por dano material.
- 4) Comunicação, no processo administrativo SEI e na equipe Teams a serem criados para este fim, de achados atípicos nos processos que sejam indiciários de litigância predatória, com vistas à consolidação desses dados e divulgação entre o magistrados.

À REDE DE INTELIGÊNCIA DA 1ª REGIÃO:

- 1) Divulgação do conteúdo desta nota técnica entre os desembargadores, em especial no âmbito da 3ª Seção, que possui atribuição para a apreciação dos feitos;
- 2) Elaboração de um estudo técnico para aprofundamento do fenômeno da litigância predatória, inclusive para servir de subsídio à construção jurisprudencial sobre o tema no âmbito tanto do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, quanto do Superior Tribunal de Justiça.