SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
Rua Peixoto Gomide, 768 - Bairro Jardim Paulista - CEP 01409-903 - São Paulo - SP - www.jfsp.jus.br

NOTA TÉCNICA NI CLISP 15/2021

CENTRO LOCAL DE INTELIGÊNCIA JUSTIÇA FEDERAL EM SÃO PAULO

NOTA TÉCNICA nº 15/2021

Assunto: Programa Minha Casa Minha Vida – Programa de Olho na Qualidade

Relatoras: Juízas Federais Luciana Jacó Braga e Taís Vargas Ferracini de Campos Gurgel

Sumário:

1.Apresentação – 2. Aspectos Gerais do Litígio– 3. Principais Problemas Detectados na Análise do Conflito – 3.1. Prévia Provocação ao Programa de Olho na Qualidade - 4. Tentativas de Solução do Conflito na Justiça Federal da 3 Região – 4.1. Suspensão do processo para provocação do Programa de Olho na Qualidade (POQ). – 4.2. Conciliação pré-processual. 4.3 Solução adjudicada - 5. Conclusão – 6. Recomendações

1. Apresentação

Esta Nota Técnica é resultante do trabalho do CLISP na identificação da forma de tratamento adequado dos conflitos que envolvem a reparação de vícios de construção nos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida.

A necessidade de estudo do tema foi detectada pelo CLISP após provocação dos magistrados lotados tanto nos Juizados Especiais Federais quanto nas Varas Federais. Estes juízes relataram o aumento exponencial do ajuizamento de demandas envolvendo esse tema.

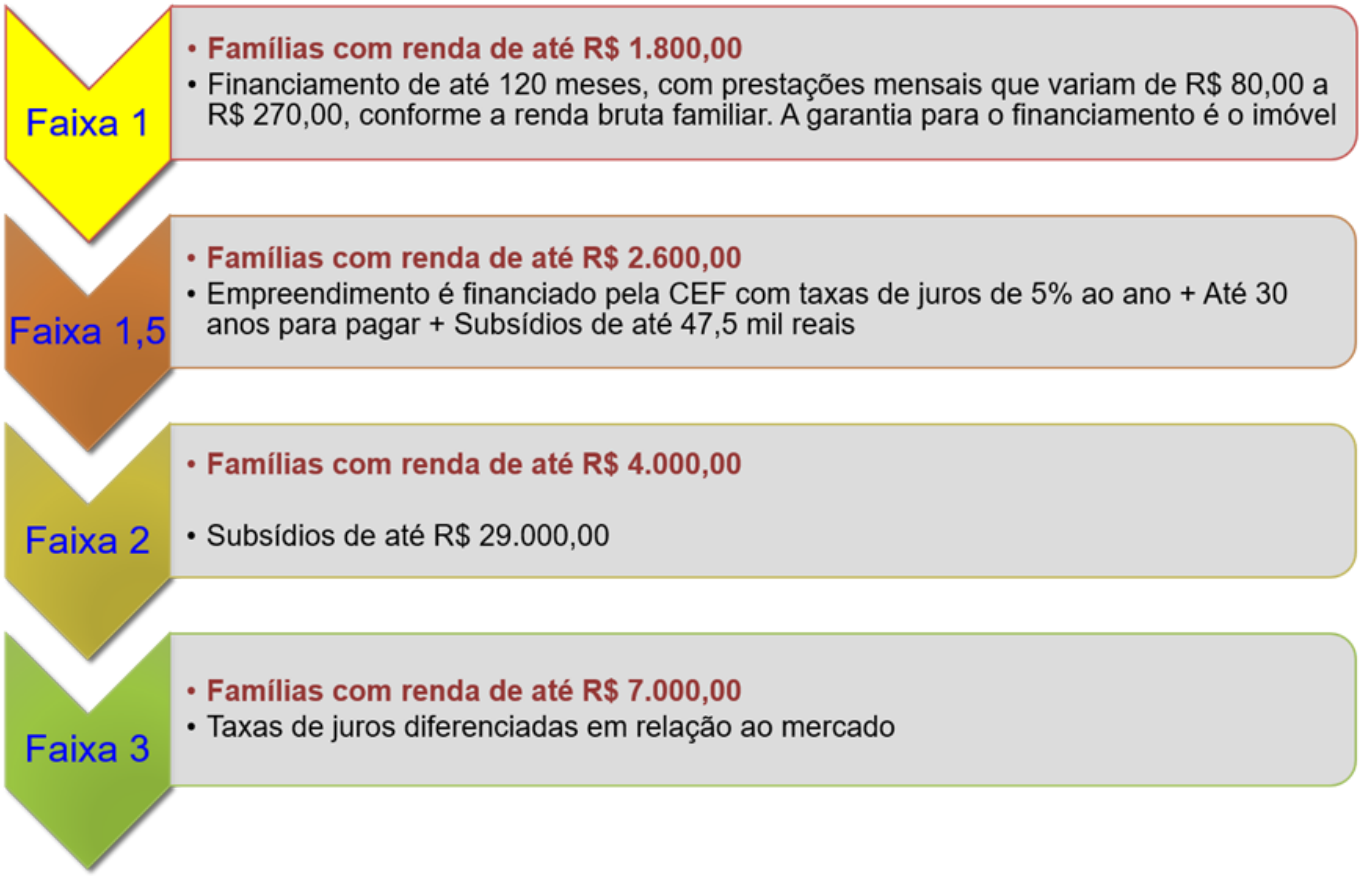
A Caixa Econômica Federal também demonstrou preocupação com o aumento da litigiosidade sobre o assunto. Em 2020 encaminhou aos juízes das Turmas Recursais de São Paulo memorial informativo, contendo dados sobre o programa, informações sobre providências adotadas na esfera administrativa e decisões proferidas sobre o assunto por alguns magistrados do Brasil.

Por estas razões, acreditamos que a difusão de informações e experiências sobre a matéria poderá auxiliar os magistrados no tratamento do tema.

2. Aspectos Gerais do Litígio

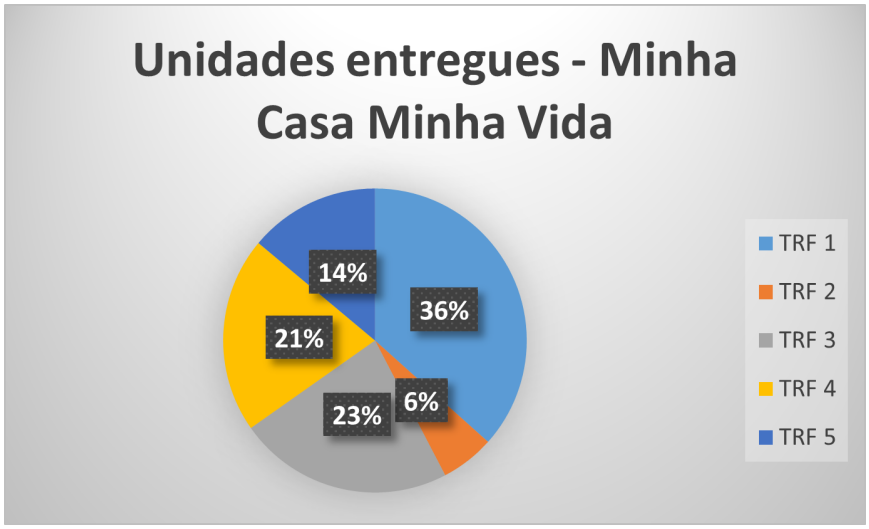
A Lei nº **11.977/2009** instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que tem por finalidade incentivar a produção e aquisição de unidades habitacionais.

Os incentivos do governo para a realização de uma contratação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida variam segundo a renda do adquirente da seguinte forma:



Em correspondência encaminhada ao CLISP a CEF noticiou que o programa já entregou 3.772.521 unidades habitacionais no Brasil, das quais 970.297 estão localizadas nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

O programa continua em expansão e ao todo já foram contratadas 4.855.004 unidades [1]



O gráfico acima contém uma distribuição por regiões das unidades entregues pelas construtoras no âmbito PMCMV. Os números são os seguintes:

TRF 1 – 1.552.681

TRF 2 – 242.768

TRF 3 – 970.297

TRF4 – 883.694

TRF 5 – 590.337

Os processos analisados pelo CLISP revelaram grande heterogeneidade entre os casos apresentados ao Poder Judiciário. Isso decore das diversas faixas do programa, da gravidade dos danos encontrados nos empreendimentos e unidades e também de características relacionadas à representação processual das partes.

Os casos que se apresentam em maior número, porém, são relacionados a empreendimentos da Faixa 1. Trata-se de demandas patrocinadas por poucos escritórios de advocacia que se especializaram no tema. Em comum, possuem o fato de terem petições iniciais que descrevem o vício da unidade habitacional de forma genérica e serem instruídas com laudos muito similares, que em sua maioria descrevem vícios de construção como danos nos sistemas de elétrica, esgoto e hidráulica, rachaduras nas paredes, infiltração nas janelas, existência de peças de revestimento quebradas, dentre outros. Nesses casos os danos, embora demandem correção, não comprometem o uso e funcionamento da unidade nos casos analisados.

Nesses processos, o contraditório, na maioria das vezes, se instalou em torno da existência do dano e da delimitação da responsabilidade pelo vício diante: (i) do decurso do prazo da garantia do item de construção e (ii) do descumprimento da obrigação de manutenção preventiva da unidade, a cargo do proprietário.

Esta Nota Técnica irá divulgar experiências relacionadas ao tratamento dessa relação de casos que se encontram na Faixa 1 e foram apresentados de forma massificada ao Poder Judiciário. Não compreende, dessa forma, a totalidade de casos que questionam as regras do programa perante a Justiça Federal.

3. Principais Problemas Detectados

Ao longo do estudo do tema o CLISP tentou realizar um programa de conciliação com a CEF. O banco, todavia, não aceitou a proposta. Argumentou que o ajuizamento de um grande número de demandas com descrição genérica dos danos, laudos padronizados e sem prévia tentativa de tratamento administrativo da questão é um indicativo de uso abusivo do Poder Judiciário.

Além disso, sustentou que em muitos casos já analisados pela sua área técnica, o dano ou não existe ou decorreu de má conservação do imóvel a cargo do proprietário. Segundo alegado essas circunstâncias impedem a celebração de acordos nesses casos, nos termos das instruções normativas internas do banco.

Dessa forma foi possível constatar que a pretensão da CEF é obter uma resposta judicial de improcedência do pedido.

Outro ponto sempre presente nas comunicações mantidas com a CEF foi a necessidade de prévio manejo da via administrativa para o acesso ao Poder Judiciário. Por essa razão, foi analisada pelo CLISP a aptidão da prévia provocação do Programa de Olho na Qualidade como forma de solução adequada dessa controvérsia.

3.1. Prévia provocação do Programa de Olho na Qualidade (POQ)

Na maioria dos processos em tramitação sobre o tema não houve acionamento da fase administrativa de correção do vício de construção. Isso fez com que a CEF passasse a defender, através de memoriais apresentados aos magistrados, e também por intermédio de sua defesa processual, que a falta de demonstração de prévio acesso ao POQ configura ausência de demonstração do interesse processual. Sustenta, nesses casos, que o processo deve ser extinto sem exame de mérito.

Para a **Faixa 1** do PMCMV existe uma forma administrativa de solução de vícios de construção. É o Programa de Olho na Qualidade (POQ). Assim, constatado o dano, o mutuário pode entrar em contato com a CEF, através do canal específico do POQ, e nesse contato deverá indicar os danos da sua unidade. Acionado o programa, a CEF dará andamento à solicitação.

Nesse ponto é importante ressaltar que a parte deve acionar a **via de reclamação específica desse programa**. Isso ocorre através do telefone 0800-721-6268. Trata-se de uma linha exclusiva do programa, única via através da qual o setor de engenharia da CEF entra em contato com as construtoras para solicitar a manutenção das unidades.

Dessa forma, petições genéricas, que elencam diversos mutuários e não descrevem os danos, ainda que previamente endereçadas a algum setor administrativo da CEF, não caracterizam a prévia provocação do POQ. Isto acontece porque essas petições não são recebidas pela área que cuida desse programa.

Outro ponto que merece atenção refere-se ao fato de que a CEF reconhece espontaneamente sua responsabilidade pela reparação de danos nessa faixa contratual. Assim, caso a construtora se recuse a fazê-lo, o reparo dos vícios ficará a cargo da CEF.

No aspecto jurídico, o acesso à justiça é um direito social, assegurado no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal. Nesse dispositivo consta que: *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"*.

Com exceção do julgamento proferido no Tema 350 do STF, que considerou obrigatório o prévio requerimento administrativo em matéria previdenciária, não há posicionamento fixado nos Tribunais Superiores quanto à obrigatoriedade do prévio manejo da via administrativa para o acesso ao Poder Judiciário.

Não se pode negar, todavia, que inúmeras decisões judiciais proliferam em sentido oposto a essa orientação nos casos analisados. Em regra, estão fundamentadas na ausência de interesse processual nos casos em que não ocorre a prévia provocação administrativa. Disto decorre a importância na abordagem do tema nesta Nota Técnica.

A respeito desse ponto, importa divulgar aos magistrados que informações apresentadas pela CEF ao CLISP revelaram que parte considerável das construtoras que ficaram responsáveis pelos empreendimentos faliu. Essa informação foi transmitida ao CLISP em reunião realizada com a área técnica da CEF.

Nesses casos, essa circunstância impõe que a CEF, com toda a limitação da sua área de engenharia, fique responsável pelo atendimento administrativo dessa demanda. Em alguns casos haverá necessidade de contratação de outras empresas para a realização de vistorias e reparos que se fizerem necessários.

Dessa forma, embora do ponto de vista processual haja fundamento para o acolhimento desse argumento, é razoável supor que no plano fático o setor de engenharia da CEF enfrentará dificuldade para solucionar o problema, dado o número de unidades em que já estão em litigio.

Ademais, mesmo nos casos em que as construtoras ainda estão em atividade, o acionamento do programa nos casos em que há múltiplas e genéricas queixas, como é o caso dessas ações propostas de maneira massificada, não se mostrou capaz de colocar fim às pretensões deduzidas em juízo, como se verá a seguir, das experiências práticas tentadas na subseção judiciária de São José dos Campos e acompanhadas pelo CLISP.

4. Tentativas de Solução do Conflito na Justiça Federal da 3ª Região

Ainda a respeito desse ponto, é importante levar ao conhecimento dos magistrados que além da tentativa de instituição de um programa de conciliação sobre a matéria, outras duas tentativas de solução desse conflito através do acionamento do Programa de Olho na Qualidade foram acompanhadas pelo CLISP.

4.1 Suspensão do processo para comprovação do prévio manejo do POQ pelas partes.

Na subseção de Guarulhos o tratamento da matéria teve como enfoque a suspensão dos processos em andamento para que houvesse a demonstração do acionamento do Programa de Olho na Qualidade. A medida teve como objetivo a busca da composição direta do conflito, ao menos em parte, entre os litigantes, no período da suspensão.

Embora os autores tenham sido intimados para esse fim, apresentaram petição padrão, em todos os processos, esclarecendo que não havia exigência legal ou contratual para o cumprimento dessa providência e requereram o prosseguimento do feito. Por essa razão a medida não surtiu o efeito desejado.

4.2 Suspensão do processo para vistoria da unidade pela construtora encarregada da obra.

No Juizado Especial de São José dos Campos foi adotado um fluxo processual no qual após o recebimento da ação, mas antes da citação, a petição inicial foi encaminhada à CEF para que fosse acionado o Programa de Olho na Qualidade. No mesmo despacho foi determinada uma vistoria na unidade, a ser realizada pelas construtoras e, caso constatado o vício, a apresentação de um plano de correção dos danos.

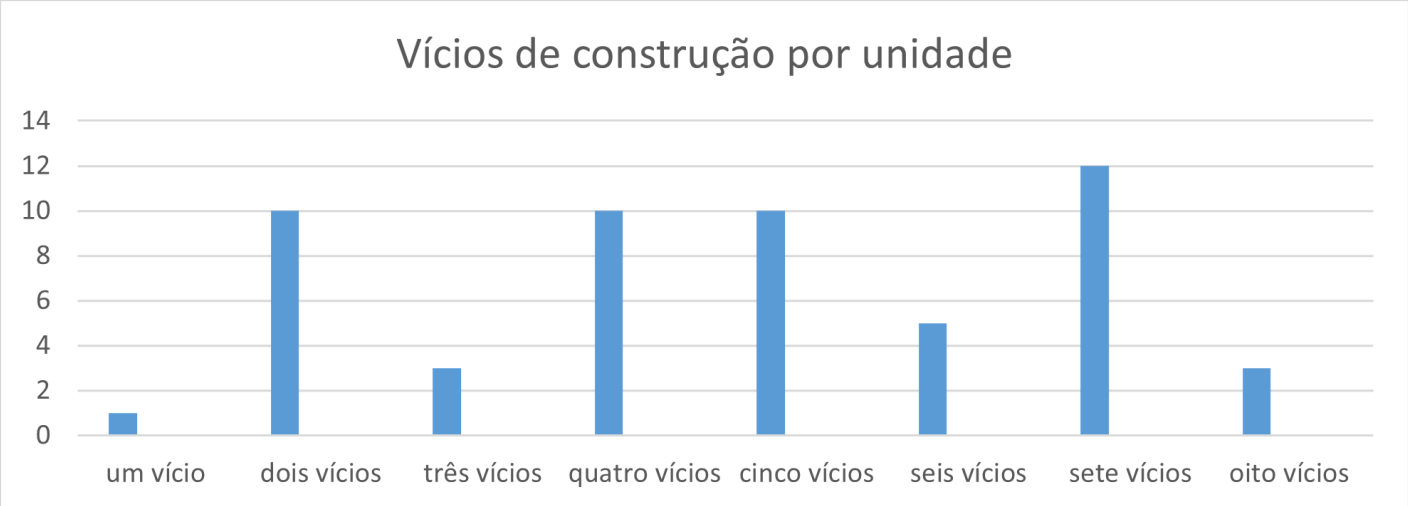
Passados seis meses da data em que proferida essa determinação, de 100 (cem) processos analisados, o resultado foi o seguinte:

- 20% ainda não tinham realização de vistoria técnica pela construtora porque a decisão que determinou a vistoria ainda não foi cumprida.

Dos processos restantes (80), nos quais a construtora já apresentou uma resposta sobre a determinação judicial, os dados são os seguintes:

- em 26 casos (33%) a vistoria não se realizou por falta de localização do morador, falta de autorização para ingresso no imóvel ou ainda impossibilidade de averiguação do dano em virtude do caráter demasiadamente genérico do laudo;

- dos 54 casos (67%) efetivamente periciados, os laudos apresentados analisaram várias queixas para uma mesma unidade. Essa relação de processos pode ser refinada, para apurar o número de vícios de construção indicados em cada unidade, da seguinte forma[2]:



Dessa relação houve reconhecimento de no máximo um vício de construção por apartamento e ainda assim em 12 unidades. Dessa forma, do total de 258 vícios de construção em litígio houve solução de apenas 12, ou seja, aproximadamente 5% dos casos.

De outro lado, foi possível constatar que nenhum processo será extinto nessa fase, pois mesmo nos casos nos quais a construtora se responsabilizou por um dos vícios do imóvel, o prosseguimento da lide será necessário para resolver os demais. Na prática, o que ocorreu foi que as iniciais elencaram vários vícios de construção em cada unidade e as construtoras assumiram a responsabilidade por pequena parte dessas irregularidades, e ainda assim em poucos casos.

Na imensa maioria dos casos (246 vícios), a construtora informou que os defeitos indicados na petição inicial: (i) não existiam; (ii) decorriam de má conservação da unidade por parte do proprietário ou; (iii) embora existentes, estavam fora do prazo de garantia. Nessa parte da amostra, em poucos casos (cinco ocorrências) foi diagnosticado que o próprio morador informou espontaneamente ao vistoriador que o vício sequer existia.

Conforme ressaltado, dos processos com vistoria das construtoras, nenhum será extinto nessa fase preliminar. Por outro lado, constata-se que a determinação de vistoria administrativa tornou a tramitação desses processos mais demorada e complexa, quer pelo próprio processamento da realização da vistoria, quer pela juntada do laudo, que precisará ser analisado e não irá eliminar a necessidade de prova pericial. Estes fatores também devem ser considerados caso se opte pela adoção dessa solução.

Na amostragem verificada, o litígio se estabeleceu principalmente em relação à responsabilidade pelos danos. A parte autora argumenta que se trata de um vício de construção de responsabilidade da ré, ao passo que esta argumenta que a falha decorre de falta de manutenção preventiva a cargo do proprietário ou que a garantia relacionada já expirou, não se tratando de vício estrutural que coloque em risco a solidez da obra.

Ainda é importante ressaltar que em todos os feitos há pedido de condenação em indenização por danos morais, cumulados aos danos materiais, pelo que, mesmo se fossem integralmente resolvidas as queixas das partes acerca dos vícios de construção, o que nem de longe se observou na prática, restaria um pedido a ser julgado, na medida em que a CEF não se dispõe a transigir sobre a matéria, abarcando eventuais valores a tal título em proposta de acordo.

Colocada a questão dessa forma, é possível constatar que a inclusão desses processos numa etapa de conciliação pré-processual, que já proporcionou excelentes resultados noutras espécies de conflitos, terá maior dificuldade para extinguir o litígio em análise. Além disso, também permite antever que a composição do conflito na fase administrativa dificilmente será alcançada.

Assim, o estabelecimento de um filtro de acesso ao Poder Judiciário não tem aptidão para resolver esse perfil de litigância, quer preventivamente, na fase administrativa, quer nas demandas que já estão em curso.

Considerando, por fim, o alto índice de repropositura das demandas extintas, a imposição de prévio acesso ao Programa de Olho na Qualidade poderá gerar, em última análise, incremento dos custos administrativos do programa, sem que haja expressiva redução do número de demandas propostas perante o Poder Judiciário.

Por todo o exposto, conclui-se que a solução dessas demandas, no estágio atual, dificilmente será alcançada sem a realização de perícia.

4.3 Solução adjudicada

A última experiência que merece compartilhamento ocorreu na Subseção de Jaú. Embora não se trate de um conflito com características idênticas às controvérsias desta Nota Técnica, a análise de um fluxo processual no qual foi determinada a realização de perícia e houve prolação de sentença pode contribuir para a análise do tema.

No processamento desses feitos o magistrado responsável inicialmente identificou a parcela do conflito relacionada a interesses coletivos e provocou o representante do Ministério Público Federal para o devido encaminhamento. Em relação a esses interesses houve o ajuizamento de ações civis públicas e num dos casos a celebração de um TAC.

Em relação aos pontos restantes houve determinação de processamento dos processos individuais com nomeação de um mesmo perito para avaliação de todas as unidades do mesmo condomínio, o que permitiu o barateamento do valor das perícias. Nos processos nos quais o dano foi constatado houve condenação em pecúnia. Essa decisão permitiu uma forma de execução do julgado mais célere quando comparada com a execução da obra pela requerida.

Passados alguns anos do início desse trabalho poucos processos ainda estão em tramitação. A maioria já está arquivada com cumprimento de sentença ou acordo, nos casos em que a CEF aceitou fazer composição.

Essa experiência confirma que a construção de um fluxo processual com processamento das demandas aglutinadas por unidades do mesmo condomínio poderá trazer ganhos de eficiência, dada a semelhança entre os danos indicados nas unidades de um mesmo empreendimento, o que facilitará a realização da prova pericial e o julgamento dos feitos.

5. Conclusão

A análise das distintas formas de enfrentamento dos conflitos examinados nessa Nota Técnica permitiu constatar que a opção pela extinção para a provocação do Programa de Olho na Qualidade (POQ) não se mostrou adequada para o enfrentamento do conflito.

Além de não ter aptidão para resolver a questão na esfera administrativa, acarreta a repropositura das demandas, o que torna a atividade de decidir mais complexa, diante da necessidade de análise da prevenção.

O processamento das demandas, por outro lado, quando feito com o agrupamento das unidades do mesmo condomínio, e com a concentração da prova pericial, foi capaz de alcançar uma resposta adequada, razão pela qual acreditamos que se trata da melhor solução para o tratamento desses conflitos.

6. Recomendações

De tudo o que foi exposto, conclui-se que a Justiça Federal tem pela frente um grande desafio no enfrentamento das demandas envolvendo reparação de danos no Programa Minha Casa Minha Vida. Isso decorre da enorme abrangência do programa, que indica o enorme potencial multiplicador dos processos.

Sem prejuízo de futuros avanços decorrentes de gestões no âmbito nacional, é necessária, desde já, a adoção de medidas que tenham por objetivo racionalizar a atividade jurisdicional, mitigando os impactos dessas demandas nas unidades judiciárias com competência para as ações processadas sob o rito dos Juizados Especiais Federais e nas Varas Federais.

O estudo que consta dessa Nota Técnica tem por objetivo apresentar aos juízes os resultados de iniciativas já adotadas em algumas subseções que enfrentaram o tratamento da matéria. De outro lado, revela a importância da pesquisa empírica como instrumento de auxílio do Poder Judiciário para a tomada de decisões que envolvam o tratamento estratégico desse tipo de litigiosidade repetitiva.

Sem prejuízo dessa constatação, é necessário o amadurecimento do tratamento do tema pelo Poder Judiciário, com fixação de jurisprudência sobre os principais temas em debate. A solução sobre esses questionamentos poderá dar ensejo a novas ações sobre o assunto.

Nesse contexto, este Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo delibera pela aprovação das seguintes medidas:

A) Inclusão na TUA (Tabela Única de Assuntos) de um código de assunto específico para o Programa Minha Casa Minha Vida, com possibilidade de cadastramento do complemento nome do empreendimento;

B) Comunicação do teor desta Nota Técnica ao Desembargador Coordenador dos Juizados Especiais Federais e ao Diretor do Foro, a fim de que seja dada ciência aos magistrados que atuam na Justiça Federal da 3ª Região sobre o teor dessa NT, para possibilitar o compartilhamento de experiências acerca desses litígios.

C) Comunicação do teor desta Nota Técnica ao Centro Nacional de Inteligência, com base no art. 11, inciso I, da Resolução 499/2018 do CJF, para os encaminhamentos que julgar adequados em âmbito nacional.

É o que se encaminha à deliberação.

São Paulo/SP, 16 de abril de 2021.

Luciana Jacó Braga

Relatora

Taís Vargas Ferracini de Campos Gurgel

Relatora

---

[1] Informações apresentadas ao CLISP pela Caixa Econômica Federal em abril de 2020

[2] Os números dessa amostragem são os seguintes: (i) um vício de construção: 01 (um) processo, (ii) dois vícios de construção: 10 (dez) processos, (iii) três vícios de construção: 03 (três) processos, (iv) quatro vícios de construção: 10 dez processos, (v) cinco vícios de construção: 10 (dez) processos, (vi) seis vícios de construção: 05 (cinco) processos, (vii) sete vícios de construção: 12 (doze) processos, (viii) oito vícios de construção: 03 (três) processos,

Documento assinado eletronicamente por **Tais Vargas Ferracini de Campos Gurgel**, **Juíza Federal Relatora**, em 22/04/2021, às 15:02, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Luciana Jacó Braga**, **Juíza Federal Relatora**, em 22/04/2021, às 15:29, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Renato Lopes Becho**, **Juiz Federal Coordenador do CLISP**, em 22/04/2021, às 17:05, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.trf3.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **7613910** e o código CRC **E51236BA**.