

# O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO COMO DESAFIO PARA O DIREITO (24 E 25 DE JANEIRO DE 2018)

## O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O PROBLEMA DAS OBRAS PARALISADAS: PARA ALÉM DE UM PROCESSO BIPOLAR<sup>1</sup>

Oksandro Gonçalves\*

Luiz Gustavo Mussolini Desiderio\*\*

Resumo: O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) se consolidou como o principal instrumento da política pública de habitação no Brasil. São diferentes atores institucionais que interagem para a consecução do programa, cada qual assumindo responsabilidades específicas. Se por um lado o volume de unidades habitacionais contratadas e entregues desde o lançamento do programa aponta para resultados expressivos, por outro os dados mais recentes indicam o crescimento do déficit habitacional e a existência de um relevante número de obras paralisadas. São diferentes razões que levam à paralisação das obras e, não raro, a paralisação traz consigo o problema da judicialização da

---

<sup>1</sup> O presente ensaio é resultado parcial das pesquisas realizadas no Programa de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, ao longo do ano de 2017, e que foram apresentadas na Faculdade de Direito de Lisboa, em Janeiro de 2018, no painel “A responsabilidade das Seguradoras nos Sinistros de Seguro Garantia vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida”.

\* Doutor em Direito Comercial – Direito das Relações Sociais pela PUC/SP; Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, onde leciona na graduação, especializações, mestrado e doutorado; Advogado militante em Curitiba/PR.

\*\* Mestrando em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), na área de Direito Econômico e Desenvolvimento. Advogado militante em Curitiba/PR.

política pública. São inúmeras demandas que envolvem os beneficiários dos programas habitacionais, os construtores, agentes financeiros, agente executor da política pública e, em alguns casos, o segurador responsável por garantir a conclusão da obra. Ocorre que o modelo por meio do qual as demandas são propostas e conduzidas não viabiliza a solução efetiva das questões levadas para apreciação do Judiciário. Parte-se de uma lógica processual bipolarizada, ao passo que as demandas envolvem múltiplas partes e diferentes interesses, alguns destes altamente complexos, em especial a concretização da política pública habitacional. Diante desse cenário, propõe-se a adoção da técnica processual das medidas estruturantes como forma de solução dos litígios que envolvem estas demandas. Para além de uma decisão individual que poderá se mostrar insuficiente, deve ser pensada e concebida uma solução estrutural, que torne efetiva a prestação da tutela jurisdicional.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas. Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Obras Paralisadas. Seguro Garantia. Medidas Estruturantes.

#### THE BRAZILIAN HOUSING POLICY (“MINHA CASA MINHA VIDA” PROGRAM) AND THE PROBLEM OF PARALYZED WORKS: BEYOND THE BIPOLAR JUDICIAL PROCESS

**Abstract:** The Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) has affirmed itself as the main instrument of public housing policy in Brazil. Different institutional actors interact to achieve the program, each one assuming specific responsibilities. If, on the one hand, the volume of housing units contracted and delivered since its launch is significant, on the other hand, recent data indicates that the housing deficit is growing and that there still is a relevant number of paralyzed works. There are different

reasons for the paralyzed works, which usually, amount to the problem of judicialization of public policy. There are numerous claims that involve the beneficiaries of the construction programs, financial agents, the executive agent of the public policy and, in some cases, the surety company responsible for the conclusion of the project. However, the traditional procedural solutions are not feasible for the solution of the matters submitted to the Judiciary. Judicial proceedings are built around a bipolarized procedural logic, while the demands involve various parts and different interests, some of them highly complex, in particular a concrete public housing policy. Given this context, is the article offers an application of the procedural technique of structural injunctions as a solution for litigation involving these demands. With regard to an individual situation which must prove to be inadequate, a structural solution must be developed and devised so that the provision of judicial protection becomes effective.

**Keywords:** Public policies. Minha Casa Minha Vida Program. Paralyzed projects. Surety. Structural injunctions.

**Sumário:** Introdução. 1. O Programa minha casa minha vida: objetivos e atores que interagem para a construção de um empreendimento habitacional. 2. O problema das obras paralisadas: a judicialização da política pública 3. A técnica processual das medidas estruturais como proposta de solução aos litígios. Conclusão.

## INTRODUÇÃO



Programa Minha Casa Minha é hoje o principal instrumento utilizado pelo governo brasileiro para concretizar a política pública habitacional. É também o programa que atingiu os resultados mais expressivos no que diz respeito à produção

de unidades habitacionais<sup>2/3</sup>, comparativamente aos anteriores programas executados pelos governos brasileiros.<sup>4</sup>

Não obstante o volume de produção e contratação de unidades habitacionais, pesquisa recente sobre o déficit habitacional<sup>5</sup> no Brasil aponta que este tem crescido nos últimos anos e atualmente atinge o número aproximado de 6,2 milhões de domicílios, crescimento que é corroborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.<sup>6</sup>

Para além do aumento do déficit habitacional, outro dado reclama reflexão: o grande número de obras iniciadas e paralisadas no âmbito do PMCMV. Por diferentes razões, o volume de empreendimentos com a execução suspensa chegou próximo de atingir o número de cem mil unidades habitacionais e atualmente supera o número de quarenta mil.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, a página oficial do programa destaca que o PMCMV é a maior iniciativa de acesso a casa própria criada no Brasil, dispoindo de diferentes formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia. (BRASIL, Ministério das Cidades. s.d)

<sup>3</sup> Dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades informam que o número de contratações correspondente a aproximadamente 4,2 milhões de unidades habitacionais, das quais 2,5 milhões já foram entregues para os beneficiários dos programas. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015)

Dados mais recentes indicam que o volume de contratações superou a 5 milhões de unidades habitacionais, das quais um número superior a 4 milhões já foi entregue aos beneficiários. (UOL Notícias, 2018)

<sup>4</sup> Ao longo de todo o período de existência do BNH (22 anos), o número de unidades habitacionais financiadas pelo BNH foi de aproximadamente 4,3 milhões, número que o PMCMV, segundo relatórios oficiais disponíveis, está próximo de alcançar em 6 (seis) anos de programa. A considerar as notícias veiculadas em sites de notícias, o número já foi superado (vide nota anterior).

<sup>5</sup> Fundação João Pinheiro, órgão responsável por realizar a pesquisa do déficit habitacional, cujos dados são utilizados pelo governo para fins de acompanhamento e execução das políticas públicas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017)

<sup>6</sup> A informação que indica o aumento do déficit habitacional é apontada no relatório da Fundação João Pinheiro, 2015, resultados preliminares, e corroborada pelos dados oficiais do governo indicados no Relatório Anual de Avaliação, Plano Plurianual, ano-base 2016, ambos indicados no texto.

<sup>7</sup> Os dados oficiais acessados indicavam o número de 36 mil unidades habitacionais com obras paralisadas no Relatório de Gestão Exercício 2015, produzido pelo Ministério das Cidades e Secretária Nacional de Habitação, página 29. (BRASIL, Ministério

O problema das obras paralisadas não raro traz consigo o problema da judicialização da política pública: os beneficiários do programa ou os legitimados processualmente para representá-los ingressam em juízo contra o construtor, o agente financeiro, o agente executor da política pública e, por vezes, contra o segurador responsável pela emissão da apólice de seguros que garante a retomada e a conclusão do empreendimento.

Em regra, os pedidos são formulados sem que haja a individualização das responsabilidades de cada uma das partes envolvidas e, além disso, partem de uma lógica processual eminentemente bipolar. Busca-se a retomada, conclusão e entrega das obras, além da reparação integral de uma série de perdas e danos que as partes alegam ter suportado.

A ideia de solidariedade passiva das obrigações é a tônica que rege a propositura e a condução desses litígios, ainda que no plano material seja possível e desejável delimitar pormenorizadamente as diferenças existentes entre a atuação e a responsabilidade de cada uma das partes à frente da política pública (construtor originário, construtor substituto, agente financeiro, agente executor da política pública e segurador).

Como resultado, o processo judicial se inicia e se desenvolve a partir de uma lógica bipolarizada: de um lado o autor e do outro os réus, supostamente com interesses antagônicos e conflitantes.

Assim, os autores buscam uma *condenação solidária* e não uma *solução solidarizada* em que as partes possam, com o apoio do Poder Judiciário, conjuntamente construir e estruturar o meio mais adequado para solver o principal problema: viabilizar a conclusão e a entrega do empreendimento habitacional – sem prejuízo da reparação dos eventuais danos suportados.

---

das Cidades, 2015).

Adicionalmente, notícias publicadas por diferentes veículos de informação, indicam que em agosto de 2018 o número supera a 40 mil unidades habitacionais, mas esteve próximo de 100 mil unidades habitacionais com obras paralisadas. (UOL Notícias, 2018) (G1, 2018).

Dentro desse cenário e, nos estreitos limites deste ensaio, propõe-se a adoção da técnica processual das medidas estruturais como método de solução dos litígios que envolvem as demandas originárias dos empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do PMCMV e cujas obras se encontram (ou se encontraram) paralisadas e, portanto, não foram entregues aos beneficiários da política pública a tempo e modo.

Tais demandas desafiam uma solução prospectiva, focada na efetivação da tutela jurisdicional representada primordialmente pela conclusão das obras e consequentemente na efetivação da política pública habitacional.

Para atingir esse objetivo será feita uma breve contextualização sobre o PMCMV, expondo os objetivos gerais do programa e os principais atores que interagem para a sua consecução, o que se fará para compreender a complexidade da relação jurídica que envolve a construção de um empreendimento habitacional no âmbito da política pública. Em continuidade, serão apresentadas algumas notas sobre o atual cenário de paralisação de obras e os problemas daí decorrentes, em especial a judicialização da política pública.

Expostas as premissas relacionadas ao direito material que dá ensejo à propositura das demandas envolvendo a concretização do PMCMV em consequência da paralisação das obras, serão feitas algumas considerações sobre a técnica processual das medidas estruturais ou decisões estruturais, que será apresentada como proposta de solução a tais litígios – dado a sua aptidão para lidar com problemas policêntricos, de natureza complexa e multifacetária – e meio processual adequado de consecução dos objetivos primordiais da política pública, quando estes se tornam judicializados.

Com relação à metodologia empregada no trabalho, recorreu-se à análise empírica de dados oficiais sobre o PMCMV; num segundo momento, procedeu-se à interpretação sistemática das disposições normativas, adentrando-se na análise dos dados

do programa disponibilizados pelo Ministério das Cidades, além do estudo de trabalhos científicos sobre a temática envolvida no presente ensaio, para, em seguida, apresentar a sua conclusão.

## 1. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: OBJETIVOS E ATORES QUE INTERAGEM PARA A CONSTRUÇÃO DE UM EMPREENDIMENTO HABITACIONAL

Passados nove anos desde o seu lançamento, o Programa Minha Casa Minha Vida<sup>8</sup> (PMCMV<sup>9</sup>) é atualmente o principal instrumento da política nacional de habitação em execução no Brasil, integrando o “Programa 2049 Moradia Digna” para o qual foram previstos recursos orçamentários e extra orçamentários na ordem de R\$ 147 bilhões de reais para o exercício 2016, conforme aponta o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual ano-base 2016, publicado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.<sup>10</sup>

No que diz respeito à produção quantitativa de unidades habitacionais, os dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades permitem concluir que se trata do programa nacional de habitação que mais contratou obras em um período tão curto desde a sua criação<sup>11e12</sup>, algo próximo a 4,2 milhões de unidades

---

<sup>8</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, foi lançado com a Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.

<sup>9</sup> A partir desse momento, tratado apenas pela sigla PMCMV.

<sup>10</sup> Conforme indica a página 237 do Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual ano-base 2016, publicado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (BRASIL, Ministério do Planejamento, 2016)

<sup>11</sup> Nesse sentido, a página oficial do programa destaca que o PMCMV é a maior iniciativa de acesso a casa própria criada no Brasil, dispondo de diferentes formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>. Acesso em 14 de outubro de 2017.

<sup>12</sup> Ao longo de todo o período de existência do BNH (22 anos), o número de unidades habitacionais financiadas pelo BNH foi de aproximadamente 4,3 milhões, número que o PMCMV está próximo de alcançar em 6 (seis) anos de programa.

habitacionais<sup>13</sup>, das quais 2,5 milhões já foram entregues às famílias beneficiadas pelo programa.<sup>14</sup> Apenas para se ter em conta um dado comparativo, a anterior política mais bem-sucedida do setor, foi responsável pela construção de 4,3 milhões de unidades, durante os vinte dois anos de funcionamento do Banco Nacional da Habitação (BONDUKI, 2008, p. 73).

Embora a lei instituidora do PMCMV contemple a requalificação e a reforma de imóveis dentre os objetivos do programa, ao lado da criação de incentivos à produção e aquisição de novas unidades habitacionais<sup>15</sup>, o fato é estes últimos objetivos (incentivos à produção e aquisição de novos imóveis) é que têm revelado a verdadeira vocação da política pública e nesse sentido têm sido o foco das ações executadas no âmbito do PMCMV<sup>16</sup> (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 13).

Por detrás de tal vocação, objeto de críticas muito bem fundamentadas (MASTRODI, ZACCARA, 2016, p. 859-885) encontra-se a principal determinante que fez surgir o programa: estabelecer um cenário econômico favorável aos construtores e incorporadores atingidos pela crise de 2008 e que no PMCMV encontrariam “meios de escoar a produção e garantir retorno aos investimentos” (LOUREIRO; MARCÁRIO; GUERRA, 2013, p. 17).

---

<sup>13</sup> Dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades informam que o número de contratações correspondente a aproximadamente 4,2 milhões de unidades habitacionais, das quais 2,5 milhões já foram entregues para os beneficiários dos programas. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015).

<sup>14</sup> Relatório de Gestão Exercício 2015, produzido pelo Ministério das Cidades e Secretária Nacional de Habitação, indica, na página 21, o volume de obras contratadas e entregues. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015).

<sup>15</sup> Nesse sentido, dispõe a Lei n 11.977/2013: “Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: (...)”.

<sup>16</sup> Embora a reforma de unidades habitacionais seja possível no âmbito do PMCMV, sua execução é quase inexpressiva, como afirmam os pesquisadores do IPEA (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 13).



Daí por que se afirma que os objetivos econômicos do PMCMV se sobrepuseram, desde o início, aos objetivos sociais (MASTRODI; ZACCARA, 2016, p. 881). Não obstante, o fato é que o Governo Federal elegeu o programa como o principal integrante da política habitacional e, conseqüentemente, como mecanismo elementar para enfrentamento do déficit habitacional, este sim um problema primordialmente social.

Sob o ponto de vista operacional, o PMCMV está estruturado de forma a entregar para a iniciativa privada – especialmente às empresas da construção civil – a provisão de unidades habitacionais. Alocam-se os recursos e passa-se ao acompanhamento dos resultados mediante o controle gerencial da produção atingida, sendo esta medida pelo volume de novas unidades habitacionais contratadas e entregues (KLINTOWITZ, 2011, p. 113).

São diferentes subprogramas sob o signo do PMCMV que interagem para viabilizar o acesso a recursos públicos destinados aos participantes das relações jurídicas que se formam, seja o financiamento concedido a construtores, ou mesmo por meio da concessão de subvenções aos adquirentes das unidades habitacionais, conforme os critérios de enquadramento no programa.<sup>17</sup>

Aos Ministérios da Fazenda e das Cidades incumbe a regulamentação e a gestão do programa no âmbito de suas respectivas competências<sup>18</sup>, além do monitoramento e articulação com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), esta que é a instituição responsável<sup>19</sup> pela gestão operacional dos recursos destinados à concessão da subvenção do Programa Nacional de Habitação

---

<sup>17</sup> A respeito das faixas de renda enquadradas pelo programa: BRASIL, Planalto, 2017.

<sup>18</sup> Acerca da regulamentação e gestão do programa pelos Ministérios da Fazenda e das Cidades, dispõem os artigos 10 e 17 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

<sup>19</sup> Acerca da atuação da Caixa Econômica Federal como gestora operacional dos recursos e dos subprogramas do PMCMV, dispõem os artigos 9º e 16 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Urbana (PNHU) e pela gestão operacional do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), subprogramas do PMCMV.<sup>20</sup>

Além das empresas da construção civil, beneficiários atendidos pelo programa, Ministérios da Fazenda e das Cidades e da própria CAIXA, há situações que envolvem diretamente o Poder Público – Municípios, Estados e o Distrito Federal – na condição de responsável pela apresentação de propostas visando a produção habitacional, ou, ainda, a participação de entidades ou associações privadas sem fins lucrativos, cooperativas habitacionais e até mesmo de seguradores garantindo a conclusão das obras contratadas com recursos vinculados ao programa.

Para ser possível identificar as partes envolvidas em cada operação, deve-se analisar o conteúdo do *subprograma* investigado; ou seja, é necessário levar em conta que há uma ampla variedade de subprogramas que são atendidos dentro do PMCMV, sendo que cada qual demandará a participação e o envolvimento de participantes distintos e, em determinadas situações, o mesmo participante assumirá responsabilidades diferentes em um e noutro subprograma.

Nesse sentido, AMORE informa que:

O Minha Casa, Minha Vida é, antes de tudo, uma “marca”, sob a qual se organiza uma série de subprogramas, modalidades, fundos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores, formas de acesso ao produto “casa própria” – esta sim uma característica que unifica as diferentes experiências. (AMORE, 2015, p. 15).

Assim, o primeiro ponto a ser destacado é que as diferenças programáticas determinam a origem dos recursos que serão utilizados para o fomento da atividade, as faixas de renda beneficiadas, as normas ministeriais e interministeriais que regulamentarão o seu funcionamento e, especialmente, definirá os atores, a forma de atuação e responsabilidades de cada um dos

---

<sup>20</sup> Os incisos I e II, do artigo 1º, da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, indicam os subprogramas compreendidos pelo PMCMV.

envolvidos na operação.<sup>21</sup>

O sistema como um todo é complexo e nesse ambiente normativo um mesmo participante pode assumir diferentes papéis, a exemplo da CAIXA<sup>22</sup> (D'AMICO, 2011, p. 49) e (KLINTOWITZ, 2011, p. 116)<sup>23</sup>, que poderá figurar como agente executor da política pública ou exclusivamente como agente financeiro<sup>24</sup> responsável pela concessão de financiamento aos construtores interessados em empreender obras no programa ou mutuários que buscam obter empréstimos subsidiados para utilizar como parte de pagamento na aquisição da casa própria.

Diferentes leis e normas dialogam em busca de normatizar o PMCMV<sup>25</sup>: os aspectos operacionais são regulados por um

---

<sup>21</sup> Podem ser elencados os diferentes fundos e programas: (i) PMCMV- Recursos FAR, cujas atribuições da Caixa estão previstas, dentre outros atos, na Portaria nº 412, de 06 de agosto de 2015 do Ministério das Cidades; (ii) PMCMV – Entidades Recursos FDS cujas atribuições da Caixa estão previstas, dentre outros atos, na Instrução Normativa nº 14, de 22 de março de 2017; (iii) PMCMV – Recursos do FGTS Imóveis na Planta - Alocação de Recursos - Apoio à Produção - e, Plano Empresa da Construção Civil, cujas atribuições que a Caixa assume, encontram-se previstas, dentre outros atos, na Portaria Interministerial MCid/MF/MP nº 409, de 31 de agosto de 2011. Há ainda as especificidades das operações dentro do PNHR para as quais a Caixa realiza a gestão e assume diferentes responsabilidades.

<sup>22</sup> Dentre eles: gestor operacional dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) - art. 9º, da Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993; responsável pela operacionalização do PAR, além de gestora do FAR - art. 1º, § 1º e 2º, §8º, da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; agente operador do FNHIS - art. 16, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005; gestora operacional dos recursos destinados à subvenção do PNHU e gestora operacional do PNHR (subprogramas do PMCMV) - arts. 9º e 16, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; agente financeiro dos programas oficiais de habitação e principal órgão de execução da política habitacional do Governo Federal, estas duas últimas atribuições definidas como objetivos a serem alcançados pela Caixa, nos termos do seu recente Estatuto publicado em 2013 - art. 5º, XII, do Anexo ao Decreto nº 7.973, de 28 de março de 2013.

<sup>23</sup> A propósito, a dupla função da CAIXA – ora executor e ora operador da política pública, é objeto de críticas por KLINTOWITZ em razão da assunção de papéis conflitantes de agência reguladora e executiva.

<sup>24</sup> A propósito, das diferentes atuações exercidas pela CAIXA decorrem atribuições e responsabilidades que não se confundem, tal como decidiu o Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Especial sob o nº 1.534.952 - SC.

<sup>25</sup> Além da Lei nº 11.977/2009, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, há o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011 que regulamentou

vasto conjunto de estatutos jurídicos editados pelo Ministério das Cidades, composto de Instruções Normativas, Resoluções e Portarias Ministeriais e Interministeriais.<sup>26</sup>

Assim, o desenho estrutural do programa faz dele um sistema complexo e multifacetário, o qual se desenvolve a partir da imbricação de interesses titularizados por diferentes atores que interagem na relação contratual, os quais ao final convergem para um objetivo maior: prover a conclusão e a entrega de unidades habitacionais destinadas aos beneficiários do programa, atendendo aos fins da política pública habitacional.

## 2. O PROBLEMA DAS OBRAS PARALISADAS: A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Se é fato que o PMCMV alcançou resultados expressivos no que diz respeito ao volume de obras executadas, unidades habitacionais contratadas e entregues, também é fato que esse relevante incremento na produção habitacional voltada ao atendimento das políticas públicas setoriais deu origem a um outro problema que merece adequado tratamento: a suspensão e paralisação das obras de milhares de unidades habitacionais contratadas no âmbito do programa habitacional.<sup>27</sup>

Esse problema traz consigo uma série de consequências gravosas que são de logo presumíveis: (i) o atraso na entrega das unidades habitacionais e conseqüentemente no atendimento aos beneficiários do programa habitacional, parcela

---

uma série de dispositivos da referida, além de um vasto conjunto normativo de Portarias e Instruções no âmbito do Ministério das Cidades.

<sup>26</sup> Em quantidade superior a 80 atos normativos. A pesquisa foi realizada no site do Ministério das Cidades e considerou para o cômputo apresentado o somatório das Instruções Normativas, Portarias e Resoluções disponibilizadas e que de alguma forma tratam do PMCMV. (BRASIL, Ministério das Cidades, s.d)

<sup>27</sup> Relatório de Gestão Exercício 2015, produzido pelo Ministério das Cidades e pela Secretária Nacional de Habitação, indica, na página 29, o número de 36 mil unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida com obras paralisadas. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015).

reconhecidamente menos favorecida da população, que continuam se obrigando ao pagamento de alugueres ou mesmo morando em áreas de risco, sem condições de ter acesso à moradia digna; (ii) o abandono de construções que passam a ser deprecadas, utilizadas para finalidades ilícitas, e acabam por ter o seu custo unitário de produção substancialmente agravado, quando da eventual retomada das obras; (iii) redução do volume de empregos diretos e indiretos que deixam de ser gerados; (iv) prejuízos à geração de renda e tributos, e; (v) prejuízos causados às instituições e fundos públicos responsáveis pelo financiamento das políticas habitacionais.

Oficialmente, conforme relatório do Ministério das Cidades, dentre os principais motivos de paralisação das obras situam-se<sup>28</sup>: (i) a necessidade de adequação do valor do contrato e demais produtos às soluções técnicas apontadas pelo estudo de concepção; (ii) problemas com a empresa executora, dentre os quais a incapacidade operacional e o abandono da obra; (iii) problemas financeiros do proponente, especificamente a incapacidade para aportar contrapartida ou complementação no valor da unidade habitacional; (iv) além de problemas com licitações, órgãos de controle, comprovação de titularidade da área, licenças ambientais e litígios de concessão.

Isto é, trata-se de um problema multifacetário, policêntrico e complexo: os motivos que levam a paralisação das obras são diversos, mas a gravidade dos efeitos geralmente é comum, pois se irradiam para um amplo espectro de partes envolvidas e não raro acabam por desaguar no Judiciário.

Nesse cenário, processos judiciais individuais ou coletivos, passam a ser propostos por beneficiários do programa, Ministério Público ou entidades representativas de classes, nas quais se pretende a retomada e a conclusão das obras, além da

---

<sup>28</sup> Relatório de Gestão Exercício 2015, produzido pelo Ministério das Cidades e Secretária Nacional de Habitação, indica na página os principais motivos de paralisação das obras. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2015).

reparação de uma série de prejuízos, individuais e coletivos, que via de regra acompanham e agravam o cenário de não completude dos empreendimentos habitacionais.

Do outro lado, passam a responder pelas demandas: os construtores responsáveis pela execução das obras, o agente financeiro responsável pelo emprego de recursos públicos destinados ao fomento da atividade (construção do empreendimento) e /ou pela concessão de subvenções destinadas aos beneficiários do programa, o agente executor da política pública e, em algumas situações, as companhias seguradoras que emitiram apólices para garantir e assegurar a conclusão da referida obra.

O fato é que os interesses em litígio, ao contrário do que se supõe, nem sempre são conflitantes. Dentre os diferentes pedidos formulados em tais demandas, o requerimento objetivando a retomada e a conclusão das obras via de regra está presente, ou seja, os autores – sem individualmente ou por representação – buscam obter em juízo tutela específica que lhes garanta a conclusão e a entrega da unidade habitacional a que tem direito.

Tal pretensão – individualmente considerada – não raro converge com os interesses do agente executor da política pública, do agente financeiro e do segurador envolvidos na consecução do empreendimento habitacional. Ou seja, ao fim e ao cabo há uma confluência de interesses entre as partes para que o atendimento do objetivo precípua da política pública – assim compreendido com a conclusão e entrega das unidades habitacionais aos beneficiários do programa.

Apesar de as partes revelarem interesses comuns sob uma das perspectivas consideradas, qual seja, a retomada, conclusão e entrega das obras, os litígios geralmente se arrastam indefinidamente sem solução, agravando as consequências do problema e impedindo que soluções de continuidade sejam alcançadas.

Seguindo esse fluxo, a política pública não se concretiza e, além disso, o Judiciário passa a receber um volume

considerável de demandas que passam então a ocupar as “filas” para julgamento cronológico dos casos (art. 12 do NCPC) e que, por vezes, serão definitivamente julgados sem que haja uma decisão efetiva.

Muito desse problema decorre do fato de que tais demandas usualmente não cuidam de especificar a participação de cada um dos réus à frente da política pública, o que impactará no momento posterior de cumprimento da sentença. Ao contrário, incluem-se indistintamente os réus, mediante a formação de um litisconsórcio passivo, formulam-se pedidos de condenação solidária, de modo que todos sejam na mesma medida condenados a retomar, concluir e entregar a obra, além de reparar todo o tipo de perdas e danos suportados pelos autores, independente do nexo de causalidade entre a ação individualmente considerada e o resultado apontado.

Segue-se, assim, por uma lógica processual bipolar. Autor e réu se apresentam e são tratados como oponentes que litigam em demanda em que só um poderá sair vencedor. Ao menos é essa a tônica que tem se repetido em inúmeras demandas ajuizadas pelas diferentes regiões do Brasil<sup>29</sup>. O resultado desse

---

<sup>29</sup> É o caso da sentença proferida nos autos da ação sob o nº 12860-37.2015.4.01.3300, que tramitou perante a 13ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Salvador, Bahia. Nesta demanda a parte acionou o construtor responsável pelas obras de construção do empreendimento habitacional, o agente executor da política pública e agente financeiro, além dos seguradores que participaram da operação para garantir, na hipótese de sinistro e nos limites da apólice, a retomada e a conclusão do empreendimento. Os pedidos formulados pela parte autora veiculam diferentes pretensões: a) ressarcimento de IPTU e contas de luz vencidas, após a assinatura da promessa de compra e venda da unidade habitacional; b) percepção de lucros cessantes sobre o negócio jurídico; c) congelamento do saldo devedor do financiamento; d) mudança de índice de reajuste previsto em contrato; e) pagamento de juros de mora contratuais; f) restituição da comissão de corretagem e de seguro de vida; g) ressarcimento dos alugueres suportados pela parte autora durante o período de atraso na entrega do empreendimento, incidentes até a data de efetiva entrega da unidade habitacional ou da rescisão do contrato; h) danos morais; i) multa contratual de 2% incidentes sobre os valores repassados para a construtora; j) devolução dos honorários contratuais gastos para ajuizamento da demanda; k) retomada e conclusão das obras. O processo foi instaurado e se desenvolveu como tantos outros que têm como objeto a discussão relacionada à paralisação das

processo bipolarizado: sentenças pouco efetivas que em algumas situações acabam por dar tratamento idêntico aos réus, condenando-os solidariamente a obrigações absolutamente estranhas à sua participação na política pública.<sup>30</sup>

No cenário apontado, opta-se por uma *condenação solidária* dos réus e não por uma *solução solidarizada* que exigiria a condução do processo a partir da compreensão e delimitação das responsabilidades das partes envolvidas e, conseqüentemente, da assunção ou atribuição de compromissos que efetivamente pudessem ser cumpridos, tornando efetiva a prestação da tutela jurisdicional e não simplesmente agravando um problema que já se revela por demais gravoso para as partes.

Não se está necessariamente a criticar o resultado encontrado para um ou outro processo específico, pois ainda que se reconhecesse as diferenças de responsabilidade e participação que cada parte assume à frente da política pública, o que certamente levaria a extinção do processo sem resolução de mérito em relação a alguns dos réus<sup>31</sup>, a sentença não seria efetiva, especificamente no que diz respeito à obrigação de conclusão e entrega da obra.

---

obras e atraso na entrega das unidades habitacionais. Ao final, foi proferida uma sentença que a despeito de ter afastado parcela ínfima dos pedidos da parte autora, condenou solidariamente os réus ao pagamento de alugueres para a parte autora, multa contratual e restituição de valores pagos ao construtor na celebração do compromisso de compra e venda das unidades habitacionais.

<sup>30</sup> Reportagem do portal de notícias jurídicas “Consultor Jurídico” trata do tema, indicando que a CAIXA, enquanto agente executor da política pública, responsável pelo financiamento para execução das obras, responde solidariamente pelos atrasos do construtor. (CONSULTOR JURÍDICO, 2017)

<sup>31</sup> Afirma-se que tal situação levaria a extinção do processo sem resolução do mérito, pois, por exemplo, não há legitimidade passiva do segurador em responder perante o mutuário pelos danos pretendidos em razão do atraso na conclusão das obras. A apólice de seguros emitida para dar cobertura a retomada e conclusão de empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida traz como “segurado” a Caixa Econômica Federal e não prevê cobertura para reparação civil de danos. No sentido de reconhecer a ilegitimidade passiva do segurador é a decisão proferida nos autos nº 0104075-42.2014.4.02.5001, da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Espírito Santo.



Isso porque a técnica de condução processual persistiria bipolarizada, ao passo que se está a lidar com problemas que contam com origens policêntricas, buscam compor interesses e questões absolutamente complexos, que não mais se afeiçoam a uma condução ordinária do rito processual. É necessária, aqui, uma visão estrutural do processo (ARENHART, 2015, p. 211-232), para considerar não apenas as partes que compõem formalmente esta relação processual específica, mas também os impactos da demanda no âmbito da política pública na qual ela se insere.

### 3. A TÉCNICA PROCESSUAL DAS MEDIDAS ESTRUTURAIRES COMO PROPOSTA DE SOLUÇÃO AOS LITÍGIOS

A sociedade está em constante mutação. O direito processual, compreendido como instrumento de realização do direito material (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2005, p. 42) vem sendo recorrentemente revisitado a fim de prover mecanismos e soluções que se adequem à realidade social, com fins de promover a pacificação social. As evoluções nesse campo são notáveis, perpassam por diferentes fases, desde o *praxismo*, passando pelo *processualismo* ao *instrumentalismo* e, atualmente, sem desprezar as conquistas das fases anteriores, fala-se em um *neoprocessualismo* (DIDIER, 2012, p. 31).

No que diz respeito aos provimentos judiciais, há a concepção clássica do processo, que estabelecia a classificação tripartida das sentenças (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2012, p. 360) e pregava a separação entre as fases de conhecimento e execução da sentença, posteriormente superada pelo sincretismo processual que passou a permitir que o juiz dispusesse, num mesmo processo, de atividades cognitivas e executórias em nome da efetivação da tutela jurisdicional (CARNEIRO, 2005, p. 25).

Outra notável evolução, digna de destaque para os fins

pretendidos no presente ensaio, diz respeito às comumente denominadas *medidas estruturais*, *decisões estruturais* ou *decisões estruturantes*, pois tratam de uma nova tipologia processual concebida para dirimir conflitos de interesse público que envolvem questões de alta complexidade (COTA; NUNES; 2017, p. 244).

Tal forma de atuação teve origem nos Estados Unidos, entre as décadas de 1950 e 1960, por meio das denominadas “*structural injunctions*” quando a Suprema Corte norte-americana foi instada a analisar um caso objetivando o fim da segregação racial no sistema educacional público. O julgamento determinou a adoção de uma série de diretrizes que deveriam ser implementadas para assegurar o fim da segregação racial (FERRARO, 2015, p. 99-100).

A ideia geral e simplificada é a de que tal tipologia processual ostenta maior capacidade para lidar com conflitos que envolvem o dimensionamento de questões complexas e de interesse público, os quais apresentam uma litigiosidade multipolar e exigem a adoção de uma lógica processual dialógica, e se desenvolve a partir da definição de medidas concretas para a efetivação da tutela jurisdicional, seja consensualmente pelas próprias partes ou por meio de decisões estruturais, definindo-se quando, como e qual parte deve se responsabilizar por determinada medida a ser adotada.

Sobre o tema, eis a lição de ARENHART:

Um procedimento que se destine à discussão de políticas públicas exige, como é óbvio, amplitude muito maior do que a lógica bipolar dos processos comumente utilizados no Brasil. Exige a possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial, de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob suas várias perspectivas. (ARENHART, 2015, p. 217).

Busca-se, pois, um ideal pragmático, uma vez que “não há grandes preocupações com a definição analítica ou a categorização sistemática desse tipo de decisão” e, ao final e ao cabo, mira-se implantar uma reforma estrutural e assim concretizar um direito fundamental, tornar efetiva determinada política pública

ou resolver litígios que colocam em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos dignos de tutela e, portanto, se caracterizam como litígios complexos (DIDIER JR., ZANETI JR; OLIVEIRA, 2017, p. 47-49).

Dentro desse ideário, compreende-se que as medidas estruturais se amoldam aos litígios que envolvem discussão acerca da suspensão ou paralisação da execução de obras de empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, eis que há múltiplos interesses a serem considerados para a solução de um litígio: os conjunto de mutuários interessados na entrega da obra, beneficiários do programa que individualmente ou por representação buscam a concretização do seu direito fundamental à moradia (SARLET, 2012, p. 167), mediante a conclusão e entrega da unidade habitacional da qual é beneficiário.

Há também a Caixa Econômica Federal (que pode figurar como agente executor da política pública ou exclusivamente como agente financeiro), interessada não só na conclusão da obra, mas na articulação da política pública de modo mais amplo; os construtores (aquele que iniciou as obras e muitas vezes não é localizado para responder ao processo e o substituto, que por vezes se vê responsabilizado por atrasos ocorridos durante etapa da qual não atuava à frente das obras).

Podem participar, ainda, os órgãos ambientais preocupados com os impactos ao meio ambiente, questões urbanísticas; seguradores buscando localizar outros construtores interessados em retomar e concluir as obras em atendimento a orçamentos que devem necessariamente ser aprovados pelo agente executor e promotor da política pública, enfim, não há apenas “autor” x “réu”, mas sim um conjunto de atores envolvidos na concretização da política pública.

A propósito, como pano de fundo, por vezes não debatido no processo, está a própria política pública, concebida e estruturada para produzir “resultados ou mudanças no mundo real”

(SOUZA, 2006, p. 26) e que a depender da solução alcançada no processo poderá ser impactada pelos comandos decisórios produzidos a partir de uma lógica processual dual, sem que o compromisso com a efetividade da sentença seja colocado em primeiro plano (BUCCI, 2006, p. 33).

Basta imaginarmos uma sentença que determine a condenação solidária dos respectivos réus (acima indicados), proferida em processo que se encerre por julgamento antecipado, exigindo que estes, indistintamente, sejam responsáveis: por retomar a obra; por promover o ressarcimento e o pagamento dos alugueres, vencidos e vincendos até a entrega das obras, suportados pelos beneficiários do empreendimento habitacional cujas obras encontram-se paralisadas; por pagar multas contratuais de diferentes de naturezas jurídicas; por arcar com os valores necessários para a conclusão das obras, sem necessariamente avaliar a viabilidade de conclusão do referido empreendimento, tampouco as funções desenvolvidas por cada parte no âmbito da política habitacional.

Não é difícil imaginar que tal sentença, além de ser de difícil efetivação – pois não se investigou os motivos da paralisação, tampouco se buscou dar o tratamento adequado para a disfunção eventualmente verificada (por exemplo: pode-se estar diante de um embargo ambiental de natureza incontornável), delimitando-se individualmente as atribuições e obrigações de cada uma das partes – representará um prejuízo substancial à política pública habitacional como um todo, pois os recursos que deveriam servir a outros empreendimentos passarão a fazer frente ao pagamento de pretensões individuais, por vezes estranhas ao propósito da própria política e dos recursos que a implementam (PEREIRA; CAMPOS, 2012, p. 312).

Outra possível externalidade negativa é a diminuição e até mesmo a completa ausência de seguradores interessados em assegurar a retomada e conclusão de empreendimentos – coberturas essas típicas das apólices comercializadas para esse tipo de

operação – eis que o alcance e os limites da cobertura securitária serão indevidamente alargados de modo que os seguradores se tornarão responsáveis pelo pagamento de toda a sorte de danos, ao passo que tais apólices efetivamente não trazem cobertura para os riscos de “responsabilidade civil” típicos de outros ramos e modalidades securitárias (EFING; DESIDERIO, 2018, no prelo).

Desse modo, por se tratarem as demandas originárias da paralisação de obras do PMCMV daquelas que envolvem um amplo espectro de sujeitos que serão diretamente impactados pelo resultado alcançado ao final do processo, há que se fazer deste um meio apto para a resolução do conflito a partir de uma perspectiva de efetividade, ou seja, há que se ter em mira uma “outra racionalidade quanto ao papel que o Judiciário tem a desempenhar” (FERRARO, 2017, p. 173).

Sob tal enfoque, se revela adequado o recurso às medidas estruturais, haja vista que estas permitem estabelecer: um calendário viável diretamente com os responsáveis pela retomada das obras, que contenha a divisão “em etapas” do processo – primeiro resolve retomada e todos os entraves que obstam a conclusão das obras, depois se define recomposição de danos; o adequado tratamento dos casos em que o agente executor da política pública define por não retomar e concluir o empreendimento; a reunião das demandas relacionadas a um mesmo empreendimento (juízos diferentes, risco de decisões conflitantes); e até mesmo de que maneira o Judiciário poderia intervir nas falhas da política atual que permitiram a paralisação das obras (questão dos orçamentos deficitários, falhas de projeto, licenças ambientais e sanitárias não avaliadas).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Um exemplo ilustrativo é a providência adotada em audiência realizada na reclamação pré-processual em trâmite perante a Justiça Federal do Rio Grande do Norte, processo nº 0808742-92.2018.4.05.8400. Na oportunidade da audiência realizada em agosto de 2018, foi estabelecido um calendário para conclusão, por parte do construtor, de pendências apontadas em vistoria, além providências para envolvimento do Corpo de Bombeiros, assegurando a manutenção e segurança do empreendimento até

Tais medidas, focadas em uma solução prospectiva do problema, devem, portanto, considerar o cenário presente, mas sem se descuidar dos efeitos futuros das decisões que serão tomadas. Aliás, diante das especificidades envolvidas, deve-se admitir que as decisões estruturais sejam proferidas em diferentes fases, dado que a extensão e as consequências do problema nem sempre serão desde o início conhecidas, mitigando-se, assim, a rigidez dos pressupostos de certeza e determinação dos pedidos formulados em processo judicial (DE PINHO; CORTÊS, 2014, p. 239).

Lado outro, a prolação de uma sentença que esteja a solucionar processos que envolvem a paralisação de obras do PMCMV e que não dê o adequado tratamento aos temas que lhe são essenciais – em especial a concretização da política pública habitacional – certamente estará a conceder uma mera condenação de pagar quantia ou determinar uma obrigação de fazer por vezes insuficiente e que, de longe, não atingirá resultados estruturais desejados:

Percebe-se, portanto, que, nesses casos altamente complexos e polimorfos, muitas vezes a mera condenação de pagar quantia ou a que determina uma obrigação de fazer ou não fazer foge completamente ao ideal de efetividade do direito e de reorganização burocrática de instituições públicas e privadas, deixando, conseqüentemente, de cumprir sua principal tarefa de concretizar direitos fundamentais ou valores públicos. (COTA; NUNES; 2017, p. 251).

Se reconhece, assim, que a solução das demandas envolvendo a retomada e a conclusão de obras paralisadas no âmbito do PMCMV será otimizada ao se adotar uma lógica processual dialógica, ou seja, que prestigie o diálogo e a participação

---

expedição do AVCB; providências a cargo do Corpo de Bombeiros, de agilizar as análises necessárias e expedir o AVCB; providências para a Seguradora, responsabilizando-se pela entrega das unidades residenciais, além de outras; providências a cargo da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal; esclarecimentos prestados pelo representante da Receita Federal, dentre outras providências com o propósito de concluir e entregar o empreendimento habitacional.

efetivas das diferentes partes que compõem o litígio, de modo que estas, em conjunto com o juiz, possam decidir o melhor modo ou, em outras palavras, o modo mais viável de resolução do conflito, tendo sempre como critério de orientação a concretização do direito fundamental à moradia e a consecução dos objetivos fixados pela política pública habitacional sob enfoque.<sup>33</sup>

#### 4. CONCLUSÃO

O PMCMV é o programa nacional de habitação que atingiu os resultados mais expressivos no que diz respeito ao número de unidades habitacionais contratadas e produzidas. É hoje o principal instrumento da política pública de habitação em execução no Brasil e a sua implementação envolve uma série de atores institucionais, cada qual com diferentes atribuições e responsabilidades à frente do programa.

Nesse ambiente institucional, o PMCMV se subdivide em diferentes subprogramas que pressupõem modelagens específicas de contratação distinguindo-se: o público alvo, os participantes como um todo que interagem para viabilizar a conclusão da obra, além do conjunto de normas que o regulam. O critério unificador entre estes é o seu objetivo final: prover a conclusão e entrega de unidades habitacionais destinadas aos beneficiários do programa.

Por isso, se pode afirmar que a multiplicidade de programas, pautados em normativas específicas, torna muito difícil a tarefa de enunciar, logo no início de uma demanda judicial que tenha por objetivo discutir o problema da paralisação das obras, quais as responsabilidades, atribuições e competências de cada parte naquela determinada operação.

---

<sup>33</sup> A propósito, merece destaque o Projeto de Lei em trâmite na Câmara dos Deputados, sob o nº 8.058, de 2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e trata especificamente das medidas estruturais como característica deste processo especial.

Opta-se, em regra, por buscar a responsabilização solidária das partes, a partir de uma lógica processual bipolarizada que se mostra incapaz de entregar tutela jurisdicional efetiva. Para além de um processo bipolar, a técnica processual das medidas estruturais apresenta-se como um modelo apto a dar respostas efetivas, consentâneas a estas relações complexas.

Em sendo necessária intervenção do Poder Judiciário nas demandas envolvendo a paralisação de obras do PMCMV, que está se realize a partir da adoção de medidas estruturais que incentivem as partes a buscar a resolução efetiva da questão posta em juízo, cada qual assumindo a sua responsabilidade, de modo que os objetivos inerentes à construção e entrega das habitacionais no âmbito dos programas nacionais de habitação sejam efetiva e legitimamente alcançados, em especial a concretização do direito fundamental à moradia e a consecução da política pública habitacional.



## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORE, Caio Santo. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino (Org.) 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, v. 2, p. 211-232, 2015.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008.



- BRASIL, Ministério das Cidades. *Legislação cidades*. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/legislacao-cidades>>. Acesso em 11 de junho de 2017.
- BRASIL, Ministério das Cidades. *Relatório de gestão do exercício de 2015*. Disponível em: <[https://www.cidades.gov.br/images/stories/acessoainformacao/relatorio-degestao/2015/snh\\_2015.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/acessoainformacao/relatorio-degestao/2015/snh_2015.pdf)>. Acesso em 30 de outubro de 2017.
- BRASIL, Ministério das Cidades. *Secretaria Nacional de Habitação*. Disponível em: <<http://www.minhacasaminha-vida.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.
- BRASIL, Ministério do Planejamento. *Desenvolvimento e Gestão. Relatório Anual e Avaliação do PPA 2016-2019*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/relatorio\\_final.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/relatorio_final.pdf/view)>. Acesso em 31 de março de 2018.
- BRASIL, Planalto. *Entenda as novas regras do minha casa minha vida*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/02/entenda-as-novas-regras-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em 31 de março de 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Editora Saraiva: 2006, p. 3-47.
- CARNEIRO, Athos Gusmão. Nova execução: aonde vamos?: vamos melhorar. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil, São Paulo*, v. 6, n. 34, p. 19-27, mar./abr. 2005.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 21. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.
- CONSULTOR JURÍDICO. *Caixa também responde por atraso do Minha Casa Minha Vida, diz TRF-4*. 5/11/2017.

- Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-05/caixa-tambem-responde-atraso-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em 11 de junho de 2017.
- COTA, Samuel Paiva e NUNES, Leonardo Silva. Medidas Estruturais no Ordenamento Jurídico Brasileiro: os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público. *Revista de informação legislativa*, v. 55, p. 243-255, 2018.
- D'AMICO, Fabiano. *O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal*. In: O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados / Juliana Camargos Costa... [et al.]. – Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 33-54.
- DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina e CORTÊS, Victor Augusto Passos Villani. As medidas estruturantes e a efetividade das decisões judiciais no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito Processual-REDP*. Volume XIII, 2014, p. 229-258.
- DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento*. Volume 1 – 14ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.
- DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno e OLIVEIRA, Rafael. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Teoria do Precedente, Decisão Judicial, Coisa Julgada e Antecipação dos Efeitos da Tutela*. Volume 2 – 7ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.
- DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes e OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil procedure review*, v. 8, p. 46-64, 2017.
- EFING, Antonio Carlos e DESIDERIO, Luiz Gustavo Musso- lini. A responsabilidade do segurador no seguro garantia

- de termino de obras. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, 2018, no prelo.
- FERRARO, Marcella Pereira. O Judiciário e a Administração pública complexa: breves reflexões sobre litígios estruturais no setor de transporte coletivo de passageiros. *Revista de Direito Pública da Economia – RDPE*, ano 15, n. 57, janeiro/março 2017, p. 171-189.
- FERRARO, Marcella Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural*. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, 2015.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no brasil 2015 resultados preliminares*. Belo Horizonte: FJP, 2017. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/723-estatisticas-informacoes-3-deficit-habitacional-16-08-2017versao-site/file>>. Acesso em 14 de outubro de 2017.
- G1. *Mais de 36 mil unidades do Minha Casa Minha Vida estão paralisadas no país*. 21/02/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/mais-de-36-mil-unidades-do-minha-casa-minha-vida-estao-paralisadas-no-pais.ghtml>>. Acesso em: 15 de agosto de 2018.
- KLINTOWITZ, Danielle. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. *Revista Pensamento & Realidade*, São Paulo, Ano XIV – v. 26 nº 3, 2011.
- KRAUSE, Cleandro... [et al.]. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Cleandro Krause... [et al.]. – Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- LOUREIRO, Maria Rita... [et al.]. *Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- MASTRODI, Jusué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira. O que é o objeto “moradia” do programa minha

casa minha vida? *Revista de Direito da cidade*, vol.8, nº03. ISSN 2317-7721, pp.859-885.

PEREIRA, Marcia Carla e CAMPOS, Diego Caetano da Silva. Análise Econômica do Direito e a concretização dos Direitos Fundamentais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 11, n. 11, p. 304-329, jan./jun. 2012

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Ingo Wolfgang Sarlet. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SOUZA, CELINA. Política Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45.

UOL Notícias, Minha Casa. *Minha Vida tem mais de 40 mil imóveis com obras paradas pelo país*. Carlos Madeiro Colaboração para o UOL, em Maceió 13/08/2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/08/13/minha-casa-minha-vida-tem-mais-de-40-mil-imoveis-com-obras-paradas-pelo-pais.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 16 de agosto de 2018.