

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.453.891 - PE (2014/0112820-3)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRENTE : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**
ADVOGADO : **ÉDERSON LEITE BRAGA E OUTRO(S) - PI007862**
RECORRIDO : **OS MESMOS**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES**
PROCURADOR : **MÁRCIA MARIA BARROS CARNEIRO E OUTRO(S) - PE022748**

RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE PAULISTA**
ADVOGADO : **CRISTIANE DE CARVALHO ALLIZ E OUTRO(S) - PE018190**
RECORRIDO : **MUNICIPIO DO RECIFE**
PROCURADOR : **AMÉRICO COUTO COELHO BEZERRA E OUTRO(S) - PE026625**

RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE**
PROCURADOR : **SOLANGE ROSA MIRANDA E OUTRO(S) - PE011558**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE OLINDA**
ADVOGADO : **CESAR ANDRÉ PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S) - PE019825**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**
INTERES. : **UNIÃO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de recurso especial manejado pelo **Ministério Público Federal**, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (fls. 3.768/9):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO. ALVENARIA AUTOPORTANTE (“PRÉDIO CAIXÃO”). DENUNCIÇÃO À LIDE. CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES NÃO PROMOVIDA. NULIDADE DA SENTENÇA. MEDIDA LIMINAR MANTIDA.

1. *“Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo”*(art. 47, caput, do CPC).

2. *Muito embora a CAIXA atue no mercado imobiliário, fomentando, com recursos do SFH, a construção de unidades habitacionais ou financiando a aquisição de imóveis, ela não o faz da mesma forma que agem as instituições bancárias privadas, as quais, juntamente com as construtoras e empresas de seguro, têm a obtenção de lucro como o único propósito.*

3. *Dessa forma, se for considerada a CAIXA a única responsável na hipótese em apreço, a própria sociedade é quem estará pagando o preço final, em benefício dos bancos particulares, das construtoras e até mesmo*

Superior Tribunal de Justiça

das empresas seguradoras, os quais, a despeito de terem atuado nas relações de direito material em estudo, sairão isentos de qualquer responsabilidade, obtendo lucro com a prestação de serviços defeituosos.

4. *Necessário, portanto, que sejam integrados à lide os sujeitos denunciados pelos apelantes. Assim, deverá ser intimado o MPF no Juízo a quo, a fim de que qualifique e requeira a citação das construtoras e dos demais agentes financeiros que atuaram na construção dos citados imóveis, bem como das respectivas seguradoras, sendo permitido, desde já, o desmembramento do processo em outros, por blocos de empreendimentos, no intuito de se evitar tumulto processual e não se prolongar ainda mais a tramitação deste feito.*

5. *Nada obstante, sendo evidente o interesse social desta ação civil pública, promovida não só para evitar a construção de novos imóveis com alvenaria autoportante ("prédio caixaão"), como também para garantir a integridade física e a segurança dos mutuários que residem nas unidades habitacionais que já apresentaram vícios, entendo que deve ser mantida a medida liminar concedida pelo Juízo a quo, dado o preenchimento, na hipótese em apreço, dos requisitos previstos no art. 273 do CPC (fumus boni iuris e periculum in mora).*

6. *Acolhida a preliminar de denúncia à lide para anular a sentença recorrida. Mantida a medida liminar concedida no primeiro grau.*

Opostos embargos declaratórios pela CEF, foram providos em parte, nestes termos (fls. 3.806/8):

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES. OCORRÊNCIA APENAS QUANTO À NECESSIDADE DE CITAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SANEAMENTO. EMBARGOS CONHECIDOS E PROVIDOS EM PARTE.

1. *Embargos de Declaração opostos pela CEF contra acórdão que, em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Pernambuco em face da CEF e dos Municípios de Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Camaragibe, acolheu preliminar de denúncia à lide para anular a sentença, mantendo, contudo, a medida liminar concedida pelo juízo de origem.*

2. *Sustenta a embargante que o acórdão incorreu em omissão por não fazer referência expressa à necessidade de citação também do Governo do Estado de Pernambuco, da COHAB e de sua sucessora a PERPART S/A.*

3. *Ausência de pronunciamento deste Tribunal sobre o pedido de citação do Governo do Estado de Pernambuco, vício que passa a ser sanado.*

4. *A presente Ação Civil Pública foi ajuizada com a finalidade de compelir a CEF e os Municípios réus: (a) a realizar o levantamento de todas as edificações construídas em alvenaria autoportante (popularmente conhecida como "prédio caixaão") existente em cada um dos Municípios demandados, segundo a metodologia especificada em documento do ITEP - Instituto Tecnológico de Pernambuco; (b) em seguida, a realizar o estudo técnico nos moldes propostos pelo ITEP; (c) a adotar medidas de proteção ao patrimônio e à vida nos casos em que se constatar, durante a realização*

Superior Tribunal de Justiça

do estudo, grave e iminente risco de desabamento. Objetiva, ainda, a ação, que os Municípios réus se abstenham de conceder licenças de construção para edificações em alvenaria autoportante e que realizem a adequação da legislação municipal a fim de introduzir dispositivos que impeçam a utilização da referida técnica de edificação.

5. Em março/2010, a União, o Estado de Pernambuco, a CEF e os Municípios de Recife, Camaragibe, Olinda, Jaboatão dos Guararapes e Paulista firmaram um Acordo de Cooperação que tem por objeto "a implementação de um conjunto de ações necessárias à solução de problemas estruturais apresentados em 340 edifícios construídos na Região Metropolitana de Recife em Alvenaria Resistente, conhecidos como "prédios caixão" e, também, decorrente das condições de uso e conservação.". O referido acordo prevê "a necessidade de esforços conjuntos envolvendo a União, o Estado, os Municípios e a CAIXA com vistas à implementação de um conjunto de ações voltadas à avaliação do grau de risco de desabamento, na elaboração de laudos técnicos e projetos executivos de recuperação ou reconstrução das edificações, na análise sócio-econômico das famílias e na realocação das famílias durante o período de execução dos estudos técnicos e de obras nas edificações".

6. Necessidade de citação do Estado de Pernambuco, diante da semelhança do objeto desta ação com os termos do Acordo de Cooperação, bem como do fato de que todas as partes signatárias já compõem esta lide, exceto o referido ente federativo.

7. Inexistência de omissão no que diz respeito à COHAB e a sua sucessora PERPART S/A, na medida em que o acórdão previu a necessidade de citação dos "agentes financeiros que atuaram na construção dos imóveis objeto da lide".

8. Embargos de declaração conhecidos e providos, em parte, apenas para reconhecer a necessidade de o Estado de Pernambuco também integrar a lide.

Irresignado, o *Parquet* recorrente aponta violação ao art. 47 do CPC/73, entendendo pela desnecessidade de formação do litisconsórcio necessário ordenado pelo acórdão regional. Para tanto, argumenta que "o objeto da presente ação não é, necessariamente, reparação de vícios, mas sim, basicamente, a realização de levantamento dos prédios construídos com a técnica autoportante, a realização de estudo técnico, o que ficará a cargo, tão-somente, dos municípios, e a reparação de vícios urgentes, que ponham em risco o patrimônio e vidas alheios" (fl. 3.789).

Em acréscimo, aduz ser "equivocado dizer que a Caixa Econômica Federal vai ser a única a suportar as consequências da condenação, isentando particulares que, além de terem participado da relação material em tela, obtiveram lucro com a prestação de serviços defeituosos: é que os municípios também estão incluídos no polo passivo da ação e, de qualquer forma, o objeto do presente feito não é, essencialmente, a reparação de vícios, mas, repita-se, principalmente, realização de estudo para futura reparação, na qual será possível a ampliação do polo passivo da demanda" (fl. 3.790).

Superior Tribunal de Justiça

Outrossim, afirma que, "ainda que a Caixa Econômica Federal não seja a única responsável pelos prédios que financiou, é certo que tal responsabilidade pelos vícios neles existentes é de natureza solidária, de modo que resta ao autor a faculdade de escolher contra qual dos responsáveis solidários irá demandar, não cabendo falar de litisconsórcio necessário" (fl. 3.790).

Em remate, defende que "a natureza da lide não implica em litisconsórcio necessário, não cabendo falar também da existência de disposição de lei nesse sentido" (fl. 3.794).

É o relatório.

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.453.891 - PE (2014/0112820-3)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRENTE : **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**
ADVOGADO : **ÉDERSON LEITE BRAGA E OUTRO(S) - PI007862**
RECORRIDO : **OS MESMOS**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES**
PROCURADOR : **MÁRCIA MARIA BARROS CARNEIRO E OUTRO(S) - PE022748**

RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE PAULISTA**
ADVOGADO : **CRISTIANE DE CARVALHO ALLIZ E OUTRO(S) - PE018190**
RECORRIDO : **MUNICIPIO DO RECIFE**
PROCURADOR : **AMÉRICO COUTO COELHO BEZERRA E OUTRO(S) - PE026625**

RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE**
PROCURADOR : **SOLANGE ROSA MIRANDA E OUTRO(S) - PE011558**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE OLINDA**
ADVOGADO : **CESAR ANDRÉ PEREIRA DA SILVA E OUTRO(S) - PE019825**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO *PARQUET*. VÍCIOS NA CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS POPULARES. ALVENARIA AUTOPORTANTE. "PRÉDIO-CAIXÃO". TRIBUNAL DE ORIGEM QUE DETERMINA A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO EM RELAÇÃO A TODOS OS SUJEITOS ECONÔMICOS RESPONSÁVEIS (DIRETA OU INDIRETAMENTE) PELA CONSTRUÇÃO E PELA GARANTIA DA SEGURANÇA E SOLIDEZ DOS IMÓVEIS. ART. 47 DO CPC/1973. CASO CONCRETO. NATUREZA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA EXORDIAL. PRESCINDIBILIDADE DO REFERIDO LITISCONSÓRCIO.

1. O Tribunal Regional de origem, em vista da relação jurídica veiculada na subjacente ação civil pública, assentou a exigência da formação de litisconsórcio passivo necessário entre os entes municipais, as empresas construtoras e os agentes financeiros que, direta ou indiretamente, atuaram na construção dos imóveis sob risco, utilizando a técnica da alvenaria autoportante ("prédio caixa").

2. Nos termos do art. 47 do revogado CPC/1973 (correspondente art. 114 do CPC/2015), a obrigatoriedade de se formar litisconsórcio

Superior Tribunal de Justiça

necessário é determinada por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica.

3. Caso concreto em que, à luz dos pedidos postos na demanda, não se descortina a necessidade de se agregar ao processo novos protagonistas que, como assinalado no acórdão recorrido, tenham sido "responsáveis (direta ou indiretamente) pela construção e pela garantia da segurança e solidez desses empreendimentos".

4. Recurso especial do *Parquet* federal conhecido e provido, com a determinação de oportuna restituição dos autos à Corte de origem, para que lá se prossiga no julgamento das demais questões veiculadas nas apelações dos litisconsortes passivos.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Registre-se, de logo, que o acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/73; por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ, aprovado pelo Plenário desta Corte, na Sessão de 9 de março de 2016 (*Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 – relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016 – devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*).

Já adentrando ao exame da **admissibilidade do nobre apelo**, constata-se a presença dos pressupostos recursais de estilo, sendo certo que o tema ligado ao art. 47 do CPC/1973, concernente à necessidade, ou não, de formação de litisconsórcio necessário na subjacente lide, revela-se devidamente prequestionado no corpo do acórdão regional impugnado.

No mérito, razão assiste ao órgão ministerial recorrente.

Em breve síntese, extrai-se dos autos que, coligados entre si, o Ministério Público do Estado de Pernambuco e o Ministério Público Federal propuseram a presente ação civil pública contra a Caixa Econômica Federal/CEF e contra os municípios de Recife, Olinda,

Superior Tribunal de Justiça

Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Camaragibe, relatando a ocorrência de desabamentos de ao menos dois edifícios, com vítimas fatais, em cujas construções se adotou a técnica de alvenaria autoportante (também denominada "prédios-caixão"), havendo o risco de que outros imóveis localizados nas referidas municipalidades, e nos quais empregada essa mesma técnica, possam vir a sofrer semelhantes sinistros.

Partindo, então, das premissas de que a CEF seria a "responsável pela quase totalidade dos financiamentos das edificações e da comercialização das unidades habitacionais em alvenaria portante da Região Metropolitana do Recife" (fl. 14) e de que os apontados municípios "concederam licença para que os prédios fossem construídos em seus respectivos territórios nos moldes aqui questionados, omitindo-se na correta fiscalização, tanto que sequer dispõem em seus arquivos o registro do tipo de 'técnicas' empregadas em cada um deles" (fl. 15), os subscritores da exordial postulam, inclusive em sede antecipatória, que os réus sejam judicialmente compelidos à "realização de levantamento de todas as edificações construídas em alvenaria autoportante existentes em cada um dos Municípios demandados" (fl.16); após isso, que os demandados sejam obrigados a promover "estudo técnico nos moldes propostos pelo Instituto Tecnológico de Pernambuco - ITEP, consoante anteprojeto anexo" (fl. 17); que, também, sejam obrigados a adotar "medidas de proteção ao patrimônio e à vida nos casos em que se constatar durante a realização dos estudos grave e iminente risco de desabamento" (fl. 17); por fim, que sejam os municípios réus impedidos de "conceder Licenças de Construção para edificações em alvenaria auto portante", devendo, mais, realizar a "adequação da legislação municipal a fim de introduzir dispositivos que impeçam a utilização da técnica de edificação aqui denunciada" (fl. 18).

Sentenciando o feito, o magistrado de primeiro grau deu pela procedência dos pedidos autorais (fls. 3.208/3.230), sobrevivendo a decisão integrativa de fls. 3.359/3.365.

Ato contínuo, apreciando apelações interpostas por cinco dos litisconsortes passivos, a Corte Regional, partindo do suposto de que se estaria frente a "demanda em que se pretende a reparação de vícios apresentados em milhares de imóveis construídos com alvenaria autoportante" (fl. 3.765), houve por bem em acatar o argumento relativo à

Superior Tribunal de Justiça

necessidade da "presença, no polo passivo desta relação processual, de todos os agentes envolvidos nas relações de direito material, ou seja, de todos os sujeitos responsáveis (direta ou indiretamente) pela construção e pela garantia da segurança e solidez desses empreendimentos" (fl. 3.765). Daí que, nos termos do respeitável voto condutor, e com lastro na dicção do art. 47 do CPC/1973, assim concluiu: "Necessário, portanto, que sejam integrados à lide os sujeitos denunciados pelos apelantes. Assim, deverá ser intimado o MPF no Juízo *a quo*, a fim de que qualifique e requeira a citação das construtoras e dos demais agentes financeiros que atuaram na construção dos citados imóveis, bem como das respectivas seguradoras, sendo permitido, sendo permitido, desde já, o desmembramento do processo em outros, por blocos de empreendimentos, no intuito de se evitar tumulto processual e não se prolongar ainda mais a tramitação deste feito" (fl. 3.766).

Esse, pois, o contexto fático-jurídico sob apreciação.

À saída, chama atenção a circunstância de que a deliberação do Colegiado local, no sentido da necessidade de se trazer para a relação jurídico-processual todos aqueles agentes envolvidos na construção das edificações questionadas na lide, partiu da premissa de que se estaria a reivindicar, na presente demanda, a reparação de vícios apresentados em milhares de imóveis construídos com alvenaria autoportante.

Tal percepção, no entanto, **não** encontra respaldo nos autos, pois que, como acima se reportou, dentre os diversos pleitos aviados na petição inicial (fls. 17/18), inexistiu pretensão final orientada à imediata reparação de vícios existentes nas edificações erguidas pelo método de alvenaria autoportante. Ao invés, os autores ministeriais requerem a condenação da Caixa Econômica Federal e dos cinco municípios acionados a adotarem específicas providências de campo, que vão do levantamento da totalidade de obras feitas em modo de prédio-caixão, passando pela subsequente feitura de estudos técnicos segundo moldes propostos pelo ITEP, adotando-se, nesse interregno e incidentalmente, medidas preventivas que se apresentem eventualmente necessárias para a preservação da segurança dos imóveis e de seus moradores, tudo ultimado por requerimento orientado a impedir a concessão, pelos municípios, de licença para a construção de novas edificações com a

metodologia assim questionada.

Logo, em tal cenário e à luz dos pedidos postos na demanda, não se descortina a necessidade de se agregar ao processo novos protagonistas que, como assinalado no acórdão recorrido, tenham sido "responsáveis (direta ou indiretamente) pela construção e pela garantia da segurança e solidez desses empreendimentos".

Noutros termos, como bem esclarecido pelo *Parquet* federal, nas razões de seu especial apelo, "o objeto da presente ação não é, necessariamente, reparação de vícios, mas sim, basicamente, a realização de levantamento dos prédios construídos com a técnica autoportante, a realização de estudo técnico, o que ficará a cargo, tão-somente, dos municípios, e a reparação de vícios urgentes, que ponham em risco o patrimônio e vidas alheios" (fl. 3.789).

Não há falar, portanto, na obrigatoriedade de formação do litisconsórcio necessário, como determinado pela Corte Regional de origem, sobretudo pela circunstância de que, a teor dos contornos da demanda em apreço, não se antevê perspectiva de que, "por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica", tenha o juiz de "decidir a lide de modo uniforme para todas as partes", como preconizava o conteúdo do art. 47, do hoje revogado CPC de 1973 (correspondente ao art. 114 do CPC/2015).

Porque se está a afastar a formação de litisconsórcio necessário, faz-se de rigor que os autos retornem à Corte de origem, para que lá se prossiga no julgamento das demais questões veiculadas nas apelações dos litisconsortes passivos.

ANTE O EXPOSTO, conheço e **dou provimento** ao recurso especial do Ministério Público Federal para afastar a exigência da formação de litisconsórcio necessário, com a determinação de oportuna restituição dos autos ao egrégio TRF da 5ª Região, para que lá se prossiga no julgamento das demais questões veiculadas nas apelações dos litisconsortes passivos.

É como voto.