



# Superior Tribunal de Justiça

Irresignadas, as partes apelaram.

O demandante requerendo, em síntese, o reconhecimento da legitimidade da CEF para responder a todos os pedidos formulados na inicial, e Terra Nova e Rodobens, a improcedência da ação.

Em decisão monocrática, o Desembargador Relator, reafirmando a ilegitimidade passiva da CEF, negou seguimento aos apelos e, de ofício, declarou a extinção do processo sem julgamento do mérito em relação à CEF e a incompetência absoluta da Justiça Federal para conhecer e julgar esta causa, com a nulidade dos atos decisórios proferidos no feito e a determinação de sua remessa à Justiça estadual, com a seguinte fundamentação:

"(...)

*Em tal conformação, presente a teoria da asserção - segundo a qual as condições da ação devem ser aferidas à luz do pedido e da causa de pedir deduzidos na petição inicial -, há de reconhecer-se a ilegitimidade passiva da Caixa Econômica Federal para responder a qualquer pretensão fincada nessa causa de pedir - atraso na construção/ entrega da obra. É o caso dos autos.*

*Por corolário, deve o feito ser encerrado sem análise e julgamento do mérito, sob fundamento da incompetência do Juízo, com a nulidade dos atos decisórios proferidos neste feito e a determinação de sua remessa à Justiça Estadual" (fl. 565 e-STJ).*

Ainda inconformado, o demandante interpôs agravo regimental, o qual não foi provido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em acórdão assim ementado:

**"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM APELAÇÃO CÍVEL. MINHA CASA, MINHA VIDA. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS DECORRENTES DE ATRASO NA ENTREGA DA OBRA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA CEF. ATUAÇÃO NA QUALIDADE DE OPERADOR FINANCEIRO.**

**1. Não se pode estender à Caixa Econômica Federal a responsabilidade civil que uma instituição financeira privada, nas mesmas circunstâncias, não teria. O fato de a empresa pública promover a gestão operacional dos recursos destinados à concessão de subvenção no âmbito do PNHU não a transforma**

# Superior Tribunal de Justiça

*per se em garante da construção e da tempestividade da entrega da obra. É a inteligência da legislação de regência (Lei n. 11.977/09 c/c Lei n. 12.424/11). Em tal conformação, presente a teoria da asserção - segunda a qual as condições da ação devem ser aferidas à luz do pedido e da causa de pedir deduzidos na petição inicial -, há reconhecer-se a ilegitimidade passiva da Caixa Econômica Federal para responder a qualquer pretensão fincada nessa causa de pedir - atraso na construção/entrega da obra.*

2. Agravo improvido" (fl. 608 e-STJ).

No especial, o recorrente aponta divergência jurisprudencial e violação dos arts. 2º, I, e 9º da Lei nº 12.424/2011.

Aduz, em síntese, que pelo "fato da CEF atuar como agente financeiro gestor do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV, evidente que possui legitimidade para responder à presente demanda, que versa sobre a responsabilidade pelo atraso na entrega do imóvel adquirido nesta modalidade" (fl. 628 e-STJ).

Acrescenta que "além de financiar a obra e viabilizar os subsídios conferidos pelo governo federal, conforme dicção da lei federal, a recorrida CEF atua como agente fiscalizador do empreendimento financiado pelo PMCMV e como tal, deve fiscalizar o cumprimento do prazo de entrega da obra" (fl. 628 e-STJ).

Após a apresentação de contrarrazões (fls. 760-770 e 773-783), na origem, o recurso recebeu crivo positivo de admissibilidade, ascendendo, assim, a esta Corte Superior (fls. 712-713 e-STJ). É o relatório.

# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.534.952 - SC (2015/0125072-8)

## VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA (Relator):**

Cinge-se a controvérsia a definir se a Caixa Econômica Federal possui legitimidade para responder pelo atraso na entrega de imóvel financiado com recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

### **1. Da legitimidade passiva do agente financeiro**

A questão da legitimidade passiva da CEF para responder por vícios de construção foi enfrentada por esta Corte no julgamento do REsp nº 1.163.228/AM, Relatora Ministra Isabel Gallotti, oportunidade em foram traçadas as premissas necessárias para se aferir a legitimidade da referida instituição financeira, também aplicáveis à hipótese de atraso na entrega de unidade habitacional.

Naquela ocasião, restou assentado que dada a variedade de linhas de financiamentos e a existência de contratos substancialmente diversos, o exame da legitimidade passiva da CEF está relacionado ao tipo de atuação da empresa pública no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional, ora como agente meramente financeiro, ora como agente executor de políticas federais para a promoção de moradia para pessoas de baixa ou baixíssima renda.

O acórdão restou assim ementado:

*"RECURSOS ESPECIAIS. SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO. SFH. VÍCIOS NA CONSTRUÇÃO. SEGURADORA. AGENTE FINANCEIRO. LEGITIMIDADE.*

**1. A questão da legitimidade passiva da CEF, na condição de agente financeiro, em ação de indenização por vício de construção, merece distinção, a depender do tipo de financiamento e das obrigações a seu cargo, podendo ser distinguidos, a grosso modo, dois gêneros de atuação no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, isso a par de**

# Superior Tribunal de Justiça

**sua ação como agente financeiro em mútuos concedidos fora do SFH (1) meramente como agente financeiro em sentido estrito, assim como as demais instituições financeiras públicas e privadas (2) ou como agente executor de políticas federais para a promoção de moradia para pessoas de baixa ou baixíssima renda.**

**2.** Nas hipóteses em que atua na condição de agente financeiro em sentido estrito, não ostenta a CEF legitimidade para responder por pedido decorrente de vícios de construção na obra financiada. Sua responsabilidade contratual diz respeito apenas ao cumprimento do contrato de financiamento, ou seja, à liberação do empréstimo, nas épocas acordadas, e à cobrança dos encargos estipulados no contrato. A previsão contratual e regulamentar da fiscalização da obra pelo agente financeiro justifica-se em função de seu interesse em que o empréstimo seja utilizado para os fins descritos no contrato de mútuo, sendo de se ressaltar que o imóvel lhe é dado em garantia hipotecária. Precedentes da 4ª Turma.

**3.** Caso em que se alega, na inicial, que o projeto de engenharia foi concebido e aprovado pelo setor competente da CEF, prevendo o contrato, em favor da referida empresa pública, taxa de remuneração de 1% sobre os valores liberados ao agente promotor e também 2% de taxa de administração, além dos encargos financeiros do mútuo.

Consta, ainda, do contrato a obrigação de que fosse colocada 'placa indicativa, em local visível, durante as obras, de que a construção está sendo executada com financiamento da CEF'. Causa de pedir deduzida na inicial que justifica a presença da referida empresa pública no polo passivo da relação processual. Responsabilidade da CEF e dos demais réus que deve ser aferida quando do exame do mérito da causa.

**4.** Recursos especiais parcialmente providos para reintegrar a CEF ao polo passivo da relação processual. Prejudicado o exame das demais questões" (REsp 1.163.228/AM, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 9/10/2012, DJe 31/10/2012 - grifou-se).

Na hipótese em que a CEF atua **meramente como agente financeiro**, colhe-se do referido julgado que,

"(...)

**Nesta hipótese, a instituição financeira só tem responsabilidade pelo cumprimento das obrigações que assume para com o mutuário referentes ao cumprimento do contrato de financiamento, ou seja, a liberação do empréstimo, nas épocas e**

# Superior Tribunal de Justiça

**condições acordadas, tendo por contrapartida a cobrança dos encargos também estipulados no contrato.**

*Figurando ela apenas como financiadora, em sentido estrito, não tem responsabilidade sobre a perfeição do trabalho realizado pela construtora escolhida pelo mutuário, não responde pela exatidão dos cálculos e projetos, e muito menos pela execução dos serviços desenvolvidos por profissionais não contratados e nem remunerados pelo agente financeiro" (grifou-se).*

De fato, agindo puramente como gestora financeira, a Caixa Econômica Federal responde pelos encargos relativos ao exercício da atividade em si considerada, disponibilização de empréstimo em dinheiro para aquisição ou construção de imóvel, ou financiamento do empreendimento, nos limites da obrigação pactuada com o beneficiário do valor, mas não ostenta legitimidade para responder por pedido decorrente de danos relacionados à obra financiada.

Por outro lado, quando na condição de agente executor de políticas federais para a promoção de moradia para pessoas de baixa ou baixíssima renda, no mencionado voto destacou-se que

*"(...)*

***As responsabilidades contratuais assumidas pela CEF variam conforme a legislação disciplinadora de cada um desses programas, o tipo de atividade por ela desenvolvida e o contrato celebrado entre as partes.***

*Será possível, então, em tese, identificar, a depender dos fatos narrados na inicial (causa de pedir), hipóteses em que haja culpa in eligendo da CEF na escolha da construtora, do terreno, na elaboração e acompanhamento do projeto etc.*

*Os papéis desenvolvidos em parceria pela construtora e pelo agente financeiro poderão, em alguns casos, levar à aparência de vinculação de ambos ao conjunto do 'negócio da aquisição da casa própria', podendo ensejar a responsabilidade solidária.*

*Ressalto que, ao meu sentir, o relevante para a definição para legitimidade passiva da instituição financeira não é propriamente ser o empreendimento de alta ou baixa renda e nem a existência, pura e simples, de cláusula, no contrato, de exoneração de responsabilidade. O que importa é a circunstância de a CEF exercer papel meramente de instituição*

# Superior Tribunal de Justiça

***financeira, ou, ao contrário, haver assumido outras responsabilidades concernentes à concepção do projeto, escolha do terreno, da construtora, aparência perante o público alvo de co-autoria do empreendimento, o que deve ser apreciado consonante as circunstâncias legais e de fato do caso concreto.***

(...)

*Em síntese, diversamente do que ocorre quando atua como agente financeiro em sentido estrito, considero, em princípio, **ter a CEF legitimidade para responder por vícios de construção nos casos em que promoveu o empreendimento**, teve responsabilidade na elaboração do projeto com suas especificações, escolheu a construtora e/ou negociou os imóveis, ou seja, quando realiza atividade distinta daquela própria de agente financeiro estrito senso (cf. voto-vista proferido no Recurso Especial nº 738.071-SC, julgado em 9.8.2011, Quarta Turma, relator Min. Luis Felipe Salomão)" (grifou-se).*

**Em suma, para o fim de verificar o tipo de atuação da CEF e concluir pela sua legitimidade para responder por danos relacionados à aquisição do imóvel, devem ser levados em consideração os seguintes critérios: i) a legislação disciplinadora de cada um dos programas de política de habitação; ii) o tipo de atividade por ela desenvolvida; iii) o contrato celebrado entre as partes e iv) e a causa de pedir.**

## **2. Do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)**

No caso dos autos, o imóvel objeto do litígio foi adquirido com recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977/2009, tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais considerando a localização do imóvel – na cidade e no campo –, o seu valor e a renda familiar. Insere-se, à primeira vista, no contexto de uma política pública que busca promover acesso à moradia às famílias de baixa renda, mas também atende aos interesses políticos e econômicos ao alavancar o mercado financeiro, em especial o setor imobiliário e a construção civil.

# Superior Tribunal de Justiça

O referido programa, gerido e regulamentado pelo Ministério das Cidades (art. 10 da Lei nº 11.977/2009) e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (art. 9º da Lei nº 11.977/2009), confere ao cidadão de baixa renda, além de benefício pecuniário, o acesso ao contrato de financiamento habitacional como meio de viabilizar a aquisição da casa própria.

Nesse cenário, a CEF tem papel fundamental na gestão operacional do Programa MCMV, visto ser a responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras e, a depender do tipo de operação, pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro.

Logo, é possível afirmar que a CEF, **no âmbito do PMCMV, pode atuar tanto como agente meramente financeiro, quanto agente executor de políticas públicas**. Em algumas operações no âmbito do PMCMV, a CEF é a responsável pela seleção e contratação da empresa construtora, pela concepção e execução da obra, pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados, além de liberar os recursos conforme o cronograma da obra, atuando verdadeiramente como um executor de políticas públicas. Em outras, a instituição financeira tão somente faz o repasse de recursos, seja para o adquirente do imóvel, seja para a construtora/incorporadora, exercendo estritamente a função de agente financeiro.

Ressalta-se, por fim, que as diversas linhas de atuação do PMCMV estão segregadas em faixas de rendas mensais. A Faixa 1 (até R\$ 1.800,00), a Faixa 1,5 (até R\$ 2.350,00), a Faixa 2 (entre R\$ 2.351,00 e R\$ 3.600,00) e a Faixa 3 (de R\$ 3.600,00 até R\$ 6.500,00). Essa divisão se aproxima das faixas utilizadas para a estratificação do déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades e é um importante critério utilizado pelo governo para criar estratégias para a alocação de recursos e para se atingir as principais metas do projeto.

Contudo, não é critério adequado para aferir a natureza da atuação da CEF

# Superior Tribunal de Justiça

como agente meramente financeiro ou como agente executor de políticas pública, por se tratar de análise que está muito mais ligada à função concretamente desempenhada pela instituição financeira no negócio contratado do que com o valor despendido na operação.

### 3. Do caso concreto

De início, cumpre destacar que a presente controvérsia gira em torno de pedido de indenização por atraso na entrega do imóvel, cuja obra foi financiada em caráter associativo pela CEF no âmbito do PMCMV, com a utilização de recursos do FGTS.

Da análise do "*Contrato por Instrumento Particular de Compra e Venda de Terreno e Mútuo para Construção de Unidade Habitacional com Fiança, Alienação Fiduciária em Garantia e Outras Obrigações - Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU - Imóvel na Planta Associativo - Minha Casa Minha Vida - MCMV - Recursos do FGTS*" (fls. 108-141 e-STJ), celebrado entre o recorrido (comprador/devedor/fiduciante), a CEF (credora fiduciária), a Rodobens Negócios Imobiliário S.A. (na condição de interveniente construtora) e a Terra Nova Rodobens Incorporadora Imobiliária Palhoça III - SPE LTDA. (na condição de vendedora/entidade organizadora/ fiadora), **constata-se que a CEF não participou da realização da obra, mas atuou exclusivamente como agente financeiro que disponibilizou empréstimo em dinheiro para o adquirente do imóvel e também para a construção do empreendimento.**

A cláusula vigésima terceira do contrato apresenta as atribuições da entidade organizadora, na hipótese, Terra Nova Rodobens Incorporadora Imobiliária Palhoça III - SPE Ltda. (fl. 126 e-STJ), tais como promover a contratação da construtora, desenvolver todo o planejamento, elaboração e implementação do empreendimento, apresentar à CEF e aos adquirentes a evolução física da obra, entre outras, demonstrando que, de fato, o papel desempenhado pela CEF limitou-se ao de agente financeiro.

A CEF, na função de agente financeiro, comprometeu-se tão somente a

# Superior Tribunal de Justiça

liberar recursos ao comprador da unidade habitacional e à entidade organizadora do empreendimento, conforme cronograma físico-financeiro. E nessa perspectiva, não se responsabilizou contratualmente pela entrega do imóvel dentro do prazo previsto no contrato, não havendo, inclusive na Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.424/2011, obrigação em tal sentido.

**Nesse panorama, atuando como agente meramente financeiro, a CEF não detém legitimidade para responder pelo descumprimento contratual relativo ao atraso na entrega de imóvel adquirido com recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).**

Por fim, considerando-se a cautela necessária no trato da coisa pública, conclusão em sentido contrário se mostra temerária, pois seria como um aval à contumaz falta de pontualidade na entrega de obras pelas construtoras/incorporadoras.

#### **4. Do dispositivo**

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.