PROGRAMAS CORPORATIVOS DE DESJUDICIALIZAÇÃO: O CASO DO PROGRAMA "DE OLHO NA QUALIDADE" DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Autor: Leonardo Resende Martins

Disciplina: Métodos Autocompositivos em Juízo

Professor: Dr. Roberto Portugal Bacellar

Resumo: O artigo examina o Programa "De olho na qualidade", desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, como mecanismo de prevenção de ações judiciais envolvendo pedidos de reparo de danos causados por vícios construtivos em imóveis inseridos nos programas de acesso à moradia. Investiga ainda os efeitos jurídicos da adoção de um programa corporativo de desjudicialização por uma entidade pública ou privada e propõe a instituição, pelo Conselho Nacional de Justiça, de um sistema de certificação de *compliance* antijudicialização.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Litigiosidade. Desjudicialização. Tratamento adequado de conflitos. Programa "De olho na qualidade". *Compliance* antijudicialização.

1. Introdução

O Poder Judiciário enfrenta o enorme desafio de lidar com milhões de ações ajuizadas anualmente, reflexo de um sistema que alimenta uma cultura de litigiosidade. A insuficiência das vias judiciais para resolver todos os conflitos da sociedade já foi reconhecida formalmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao aprovar a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, por meio da Resolução n. 125, de 29.11.2010, com expresso estímulo aos meios alternativos de solução de litígios e às estratégias de prevenção de demandas judiciais.

Tendo como exemplo o Programa "De olho na qualidade", desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, busca-se analisar a importância, em termos de concretização da política de tratamento adequado de conflitos, e as repercussões jurídicas da instituição de programas corporativos de desjudicialização, examinando-se como os tribunais vêm assimilando essas iniciativas.

Ao final, desenvolve-se uma proposta de criação de uma certificação, pelo CNJ, de programas de prevenção de litígios, como forma de assegurar um padrão de qualidade desses mecanismos antijudicialização.

2. A explosão de litigiosidade e a necessidade de revisão da noção de acesso à Justiça

A Constituição Federal de 1988, além de renovar as esperanças do povo brasileiro em torno da reconstrução das bases democráticas para a organização do poder, ampliou substancialmente o rol de direitos fundamentais e fomentou as expectativas dos cidadãos em busca de condições de vida mais dignas. O acesso à Justiça também tomou gigantesco impulso, graças à adoção de uma série de ferramentas para superar os tradicionais obstáculos que fechavam as portas dos fóruns e tribunais para a parcela mais vulnerável da população. Gratuidade processual para os necessitados, juizados especiais, Ministério Público e Defensoria Pública fortalecidos e uma expressa garantia de que nenhum conflito poderia ser excluído da apreciação do Poder Judiciário, eis o combo que o Constituinte ofereceu para uma sociedade ansiosa por exercer plenamente sua cidadania.

O Judiciário, por sua vez, topou o desafio de abraçar todos os problemas que lhe fossem apresentados. Escancarou suas portas e deu boas vindas a todos aqueles desejosos de Justiça. A ideia, inspirada pelas ondas renovatórias do acesso à Justiça[1], era facilitar ao máximo a propositura de ações, chamando para si a responsabilidade de dirimir os conflitos, sejam aqueles mais comezinhos, de caráter interindividual, sejam aqueles de maior complexidade, a envolver a revisão de intrincadas políticas públicas relacionadas a direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais. O resultado é bastante conhecido: uma explosão de litigiosidade nas décadas que seguiram.

Até a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2005, não havia uma cultura de gestão de dados no Judiciário. Por isso, é difícil produzir uma análise, com dados estatísticos seguros, da evolução da movimentação processual no período logo após o advento da Constituição Federal de 1988. Contudo, a partir dos gráficos abaixo, extraídos do Relatório

[1] CAPPELLETI, Mauro e GARTH, Bryanth. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Editora Fabris, 1988.

Justiça em Números 2020[2], é possível observar uma curva crescente do estoque de processos no período de 2009 a 2016 e, a partir daí, um ligeiro decréscimo, não obstante o sensível aumento do número de casos novos em 2019.

Figura 1 - Série histórica dos casos pendentes

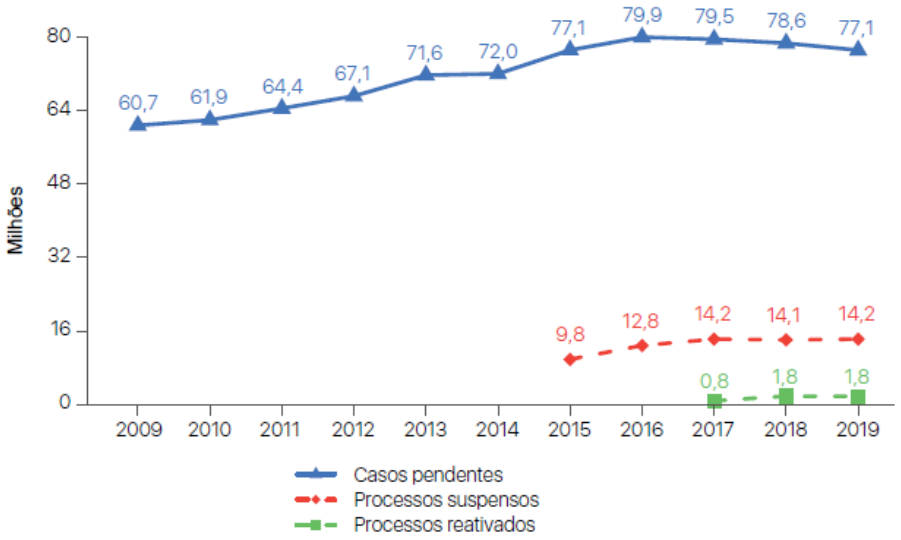
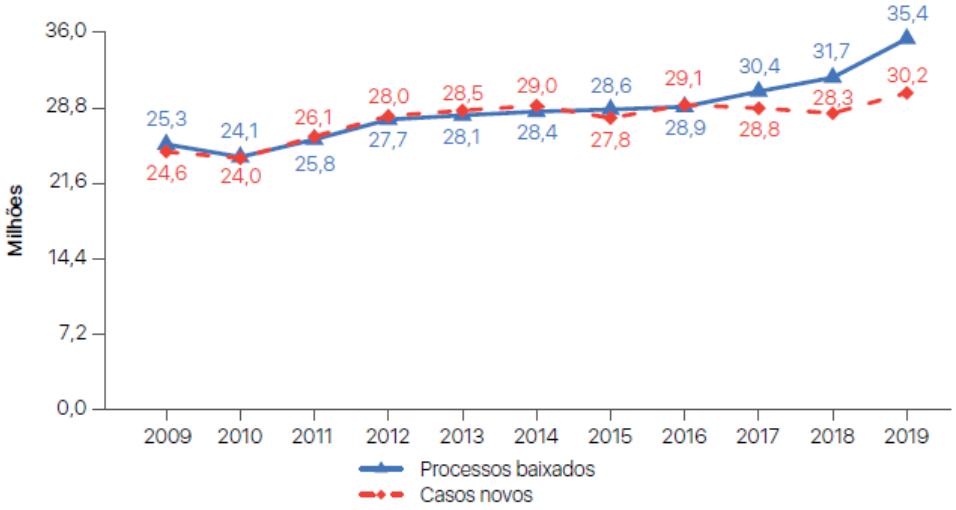


Figura 2 - Série histórica dos casos novos e processos baixados



A crítica a uma concepção de acesso à Justiça atrelada exclusivamente à adjudicação judicial de conflitos não é nova. Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, Kazuo Watanabe já advertia que "a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes"[3]. Dito de outro modo, constata-se que "a redução do acesso à Justiça ao mero direito de protocolar uma ação perante

[2] Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf, acesso em 15.1.2020, p. 94-95.

[3] Acesso à Justiça e sociedade moderna, In: **Participação e processo**. Organização de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe. São Paulo: RT, 1988, p. 128.

órgão do Poder Judiciário conduz a uma visão desfocada daquele direito fundamental, cuja concretização está relacionada a de todos os outros"[4].

Diante da multiplicidade de conflitos de configurações variadas, Watanabe defendia, já naquela época, a estruturação de um modelo capaz de atender adequadamente às especificidades, quantitativas e qualitativas, desses litígios, com a utilização, conforme o caso, de mecanismos alternativos à jurisdição estatal, como a conciliação, a mediação e arbitragem[5].

Em 2010, o CNJ aprovou a Resolução n. 125, de 29.11.2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, voltada a "assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade" (art. 1º). Exalta-se a necessidade de o Judiciário não apenas utilizar mais intensamente as técnicas autocompositivas em juízo, como também de impulsionar mecanismos para a resolução negocial dos conflitos sem a necessidade de intervenção judicial.

Nesse contexto, em julho de 2011, o Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ produziu uma pesquisa intitulada "Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça cível brasileira", cujo relatório, em suas conclusões, apontou que "o Judiciário não pode agir mais reativamente ao aumento sistemático da litigância processual". O diagnóstico indicou a necessidade de "ações de caráter proativo, capitaneadas pelo Poder Judiciário, incluindo o CNJ", que envolvessem o aperfeiçoamento da gestão judicial, a legitimação dos mecanismos alternativos de resolução de conflito, a elaboração de políticas de redução e filtro das demandas judiciais e a cooperação interinstitucional com órgãos da Administração Pública e com instituições privadas ligadas ao maior número de litígios[6]. O próprio CNJ sinalizava que o princípio da inércia da jurisdição haveria de ceder espaço para uma atuação mais inteligente dos tribunais, cabendo-lhes se anteciparem à enxurrada de ações.

Esse movimento foi validado pelo Código de Processo Civil, de 2015, que, se de um lado, reforçou a previsão de que "não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito" (art. 3º, *caput*), por outro, ressalvou que "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos" (art. 3º, § 2º), frisando ainda que "a conciliação, a

---

[4] MARTINS, Leonardo Resende. Acesso à Justiça e educação popular em direitos fundamentais. Revista Direito Federal, ano 21, n. 70, Brasília: Ajufe, 2002, p. 232.
[5] WATANABE, Kazuo, *op. cit.*, p. 132.
[6] Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/f7b1f72a0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf, acesso em 16/1/2020, p. 32.

mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial" (art. 3º, § 3º).

Incentivos, de fato, são necessários para se superar uma cultura de litigiosidade estabelecida sistemicamente, por múltiplos fatores. Agentes econômicos respondem a estímulos. O Poder Público, em especial o Judiciário, pode funcionar com indutor de comportamentos. Por exemplo: reconhecida uma falha na prestação de um serviço ou na entrega de um produto, o juiz poderia determinar o necessário reparo, contudo, sem condenar a empresa ao pagamento de indenização por dano moral, ou pelo menos reduzir-lhe substancialmente o valor, caso verificasse que espontaneamente foram tomadas medidas para amenizar as consequências do dano e para tentar a resolução do problema em âmbito interno, com o objetivo de evitar a judicialização.

Uma postura assim poderia incentivar as corporações a construírem uma estratégia de atendimento voltada especificamente para lidar com clientes insatisfeitos, oferecendo um canal de negociação para a solução amigável de eventuais disputas. A evolução dessa ideia poderia conduzir a programas ainda mais arrojados em termos de prevenção da judicialização, tanto para aprimorar a gestão da qualidade do produto ou serviço, e com isso evitar que o dano sequer surja, como para organizar um mecanismo de resolução negociada quando das eventuais falhas.

Em outras palavras, é preciso que, dentro do esforço em favor da efetivação da política judiciária de tratamento adequado de conflitos, os grandes litigantes sejam fomentados a criarem programas corporativos de prevenção de demandas judiciais, de modo a reduzir a pressão sofrida pelos tribunais.

Examina-se, a seguir, uma iniciativa desenvolvida no âmbito da Caixa Econômica Federal (Caixa), que pode servir de guia para outras instituições.

3. O Programa "De olho na qualidade" da Caixa Econômica Federal como modelo de programa corporativo de desjudicialização

A Caixa Econômica Federal, empresa pública federal cuja criação foi autorizada pelo Decreto-Lei n. 759, de 12.8.1969, é uma instituição financeira cuja missão vai além do

oferecimento de serviços bancários, desempenhando papel de destaque na gestão de determinadas políticas sociais. Dentre as missões de índole social da Caixa está a de executar políticas públicas de acesso à moradia à população de baixa renda, atuando ora como gestor, ora como agente financeiro. O principal programa é o "Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), instituído pela Lei n. 11.977, de 7.7.2009[7]. Mais recentemente, por meio da Lei n. 14.118, de 12.1.2021[8], foi criado o Programa "Casa Verde e Amarela", que, além da produção habitacional subsidiada e financiada, atua também com regularização fundiária e melhoria dos imóveis.

Exercendo suas atribuições em duas frentes, como instituição financeira e agência de políticas sociais, a Caixa erige-se como um dos principais litigantes habituais na Justiça brasileira, especialmente na Justiça Federal, onde tem foro para as demandas comuns (não trabalhistas). Segundo o Relatório "100 Maiores Litigantes"[9], elaborado pelo CNJ, em 2012, a Caixa ocupava o 9º lugar no ranking que considera o número de todas as ações judiciais propostas no país, considerado o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2011, sendo responsável por 0,95% desse total. Tendo em conta apenas as ações na Justiça Federal, a Caixa subia para a 3ª posição, com 12,71% das ações, ficando atrás apenas da Fazenda Nacional, com 12,89%, e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), líder absoluto do ranking.

Os programas de acesso à moradia acima citados produzem, naturalmente, conflitos em potencial, em especial no que concerne a reclamações sobre danos físicos nos imóveis, os quais decorrem, em geral, de três causas:

a) vícios construtivos: definidos, pela NBR 13752 Pericias de Engenharia na Construção Civil, como aqueles expressos por anomalias que afetam o desempenho de produtos e serviços ou os tornam inadequados aos fins a que se destinam, causando transtornos ou prejuízos ao consumidor. Tais vícios podem decorrer de falha de projeto ou de execução ou ainda da informação defeituosa sobre sua utilização. De acordo com o art. 618 do Código Civil, o construtor responde, durante o prazo de cinco anos, a contar da entrega da obra, pela solidez e segurança do trabalho, em razão dos materiais ou do solo.

---

[7] Decorrente da conversão da Medida Provisória n. 459, de 25.3.2009.
[8] Decorrente da conversão da Medida Provisória n. 996, de 25.8.2020.
[9] Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf, acesso em 15.1.2021, p. 15.

b) sinistros: são os danos oriundos das situações associadas a desastres naturais, como tempestade, temporal, vendaval, alagamento, inundação, enchente, explosão, incêndio etc. Tais situações estão acobertadas pelo seguro habitacional pago pelo mutuário, incluso no valor da prestação.

c) mau uso: relacionados à falta de manutenção adequada do imóvel ou à realização de reformas irregulares sem aprovação dos órgãos competentes e de responsável técnico. Exemplos: falta de limpeza das calhas e das áreas secas, instalação de antenas de TV irregulares, entupimento das fossas por objetos jogados no vaso, sobrecarga da instalação elétrica com uso de "T" etc.

A fim de garantir a qualidade de todas as unidades construídas dentro de seus programas habitacionais, aprimorar o relacionamento com seus clientes e propiciar um canal de atendimento a reclamações, a Caixa lançou, em 15 de março de 2013, o Programa "De Olho na Qualidade do Programa Minha Casa Minha Vida"[10].

Tal programa tem como objetivo atuar nas ocorrências recebidas pelos canais institucionais, registradas pelos beneficiados pelos financiamentos habitacionais, referentes aos vícios construtivos identificados após a entrega das chaves das unidades construídas no âmbito dos dois programas acima mencionados, durante a vigência da garantia, servindo como elo entre as construtoras e seus clientes.

O programa observa o seguinte fluxo:

a) os clientes que identifiquem vícios construtivos em seus imóveis devem formalizar a reclamação por meio de uma chamada telefônica gratuita para o número 0800 721 6268;

b) os atendentes da Caixa são orientados a transcrever no sistema de atendimento, na íntegra, a manifestação dos clientes, encaminhando-a, em seguida, diretamente à construtora responsável pela obra;

c) a construtora é obrigada a verificar a existência do vício construtivo;

c.1. caso o constate, deve repará-lo no menor tempo possível;

[10] As informações sobre o programa utilizadas neste artigo foram fornecidas pela Gerência Nacional de Operações de Habitação da Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício GEHOP nº 001/2021, de 15.1.2021. Outras informações estão disponíveis em https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/de-olho-na-qualidade/Paginas/default.aspx, acesso em 15.1.2021.

c.2. do contrário, deve emitir um laudo de contestação, submetendo-o à Caixa;

d) negando-se a construtora a reconhecer o vício construtivo, a área de engenharia da Caixa é acionada para fazer a conferência;

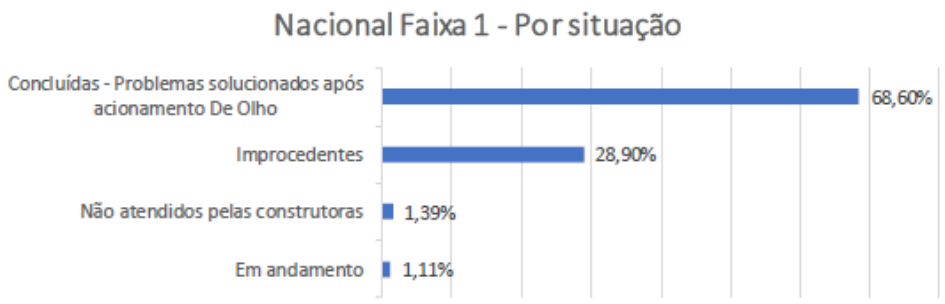
d.1. caso verificado o vício, a construtora é comunicada para realizar os reparos, sujeitando-se, caso não o faça, ao bloqueio para figurar em novas contratações habitacionais, até que o problema seja solucionado;

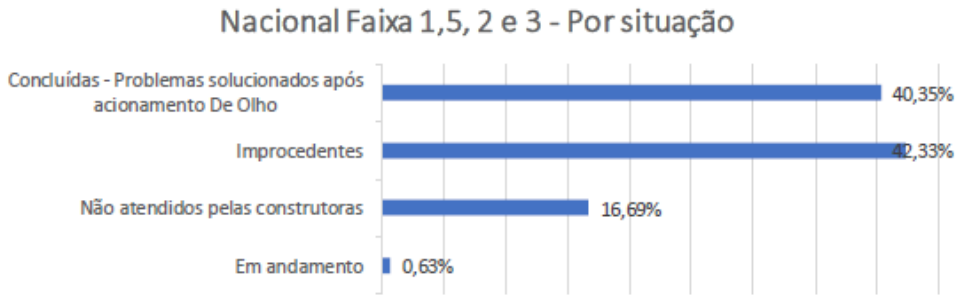
d.2. caso se confirme que a improcedência da reclamação, a Caixa informa ao cliente que não se trata de vícios construtivos e que não cabe a construtora realizar os reparos.

Na hipótese de o construtor, provocado a se pronunciar sobre a reclamação do cliente, manter-se omisso, a Caixa inclui seu nome e de seus administradores em cadastro interno restritivo, ficando impedidos de realizar novas operações habitacionais. Nessa situação, em se tratando de imóveis construídos na Faixa 1 – FAR do PMCMV, destinado às famílias que possuem renda familiar mensal até R$ 1.800,00, a Caixa realiza a contratação de uma empresa substituta para reparar o imóvel, ingressando, posteriormente, com ação de regresso contra a construtora original. Já nos empreendimentos situados nas demais faixas do programa, que contem com seguro, havendo omissão da construtora, a Caixa aciona a seguradora.

O fluxo pode ser representado pela imagem abaixo:

A efetividade do Programa “De olho na qualidade” pode ser aferida a partir da análise dos dados abaixo, atualizados em 13.1.2021, segmentados por faixas, abrangendo um total de mais de 300.000 atendimentos envolvendo reclamações por danos físicos aos imóveis:





Como se vê, o índice de resolutividade do programa é elevado, principalmente para os imóveis situados na Faixa 1, aqueles destinados a famílias de renda mais baixa, em que a Caixa, além de fornecer os recursos para financiamento da obra, realiza a contratação da própria construtora para a edificação do empreendimento.

As causas de improcedência estão geralmente associadas ao mau uso do imóvel pelo morador, à expiração do prazo de garantia ou à constatação de sinistro (causa natural), sendo, neste último caso, indicado ao cliente que acione o seguro habitacional, já que não se trata de responsabilidade do construtor. Mesmo nesses casos em que a reclamação não é acolhida, verifica-se uma vantagem para uma futura ação judicial, pois, já ao início, o processo disporá de dois laudos previamente produzidos, um pela construtora, outro pelo setor de engenharia da Caixa, permitindo uma delimitação mais precisa da controvérsia em juízo.

Vale frisar ainda que as reclamações abrangem um percentual pequeno do total de unidades habitacionais - 5,30% - sendo que os registros procedentes são de 4,13%, segundo dados de novembro de 2020.

Merece destaque o fato de que o Programa "De olho na qualidade" foi apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como uma boa prática dentro do PMCMV. Consta, inclusive, registro de que "nas inspeções realizadas às obras construídas pela Caixa, os moradores diziam que suas demandas reclamadas ao De Olho na Qualidade eram, de fato, atendidas e que estavam satisfeitos com o apoio recebido"[11].

Sem prejuízo de aperfeiçoamentos que são sempre desejáveis, o Programa "De olho na qualidade" serve de modelo para outras instituições e empresas que se enquadrem na condição de grandes litigantes, na medida em que evita que um número muito significativo de demandas chegue desnecessariamente ao Judiciário, poupando a capacidade produtiva dos juízos e tribunais para ações que realmente precisem de tratamento na via judicial.

4. Efeitos jurídicos da adoção de um programa corporativo de desjudicialização

Cumpre investigar quais as consequências jurídicas que a criação de um programa de solução amigável de conflitos por uma empresa ou entidade pública pode acarretar.

A primeira questão a ser examinada diz respeito a saber se a prévia provocação desse programa pode ser exigida como elemento configurador do interesse processual.

Inicialmente, é preciso deixar claro que o princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988), não deve ser compreendido de forma absoluta. É plenamente admissível o estabelecimento de condicionantes ao exercício do direito de ação, desde que, obviamente, resguardada a proporcionalidade. Não se poderia justificar, por exemplo, um obstáculo de difícil transposição pelo cidadão, seja em razão do custo, seja por conta do longo tempo de espera, seja ainda pela extrema dificuldade em obter documentos ou em praticar atos preparatórios. Respeitados esses limites e observados os princípios consagrados em políticas judiciárias, é possível o estabelecimento de filtros para inibir a propositura precoce ou aventureira de ações judiciais.

Durante muito tempo controverteu-se na jurisprudência a exigência do prévio requerimento administrativo, notadamente em se tratando de pleitos de natureza

[11] Acórdão: 2.456/2016, TC 016.801/2015-6, item 298, Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Plenário, Data da sessão: 21/9/2016.

previdenciária. Enfim, no ano de 2014, o Supremo Tribunal Federal (STF) sedimentou a interpretação, em julgamento de recurso extraordinário sujeito à sistemática da repercussão geral, de que, regra geral, é obrigatória a formulação de prévio requerimento de benefício previdenciário ou assistencial perante o INSS para a configuração do interesse processual, somente podendo o cidadão acionar o Judiciário em caso de indeferimento de seu pedido ou de demora excessiva na sua apreciação em sede administrativa. O acórdão do referido julgado teve a seguinte ementa:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. 5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos. 6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir. 7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir. 8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais. 9. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual

> deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir.[12]

O reconhecimento pelo STF da exigência do prévio requerimento administrativo como condição da ação pode ser a porta de entrada argumentativa para, igualmente, se cobrar de qualquer litigante a provocação de um programa corporativo de desjudicialização.

Uma objeção, no entanto, poderia ser levantada: ao contrário do requerimento administrativo de benefício junto ao INSS, que tem previsão legal, a legislação não exige expressamente que um cidadão que se sinta prejudicado pela conduta de uma entidade pública ou privada se utilize obrigatoriamente dos mecanismos que ela própria instituiu para dirimir seus conflitos.

Para examinar esse argumento, cumpre recordar o conceito de lide, entendida, em sua acepção clássica, como "conflito de interesses qualificado pela pretensão de um dos interessados e pela resistência do outro"[13]. Para a existência de uma lide, portanto, não basta que haja um conflito de interesses, caracterizado por uma incongruência de vontades entre dois (ou mais) sujeitos. É necessário que um desses sujeitos manifeste uma pretensão perante o outro, ou seja, que tente submeter sua posição à vontade do adversário. E, além disso, é preciso que o outro sujeito efetivamente resista à pretensão, recusando atendimento ao que lhe foi cobrado. Somente nessa situação é que se justificaria a intervenção judicial. Não configurada a lide, falece o autor da ação de interesse processual, devendo o processo sem extinto sem resolução do mérito.

Estabelecida essa premissa teórica, avança-se a uma conclusão de cunho pragmático: se uma corporação, litigante habitual do Poder Judiciário, estabelece uma estrutura própria especificamente para tratar adequadamente seus conflitos por meio negocial, com o propósito de evitar o ajuizamento de ações judiciais desnecessárias, algo, portanto, que se afina ao teor do art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC e à Resolução n. 125 do CNJ, de 29.11.2010, é preciso reconhecer que o acionamento prévio dessa estrutura é obrigatório, desde que seu acesso seja fácil, rápido e efetivo.

---

[12] RE 631240, Tribunal Pleno, Relator Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 03/09/2014, DJe-220, divulgado em 07-11-2014, publicado em 10-11-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00220.
[13] CARNELUTTI, Francesco, **Sistema del diritto processuale civile**, vol. 1, Padova: Cedam, 1936, p. 40.

Dito isso, cumpre examinar se a formulação de pedido de reparação de danos decorrentes de vícios construtivos por meio do canal próprio do Programa "De olho na qualidade" constitui uma exigência prévia indispensável ao ajuizamento de uma ação judicial para esse fim.

Examinando os julgados dos tribunais regionais federais, constata-se que o tema ainda é bem controvertido na jurisprudência. Há, basicamente, duas questões em debate: a) saber se existe, ou não, a obrigatoriedade de o interessado provocar previamente a Caixa Econômica Federal sobre a pretensão de reparo de danos nos imóveis; b) caso se reconheça essa obrigatoriedade, discute-se como deve ser feita essa provocação: se necessariamente por meio do canal do Programa "De olho na qualidade" ou se por qualquer outro modo (e-mail, correio etc.).

No TRF da 1ª Região, no julgamento da Apelação Cível 1000309-39.2020.4.01.3815[14], admitiu-se que "em se tratando de políticas públicas, a administração pode disponibilizar processos administrativos para a resolução de eventuais conflitos, como também para melhor avaliação e aperfeiçoamento da política pública específica". Salientou-se que, "com isso, evita-se a multiplicação de demandas no sistema judicial e se permite a construção de soluções consensualizadas nas esferas extrajudiciais, deliberadas pela autonomia das vontades". No caso concreto, contudo, concluiu-se que a Caixa não teria demonstrado resposta hábil ao pedido formulado administrativamente pelo autor da ação, afirmando-se que, "a despeito de a CEF afirmar que dispõe do sistema chamado De Olho na Qualidade, para atender às reclamações acerca das construções dos imóveis do programa Minha Casa, Minha Vida, até o presente não fez chegar aos autos demonstração de que teria tentado resolver o conflito na via administrativa".

Já no TRF da 3ª Região, ao julgar a Apelação Cível n. 5002347-47.2019.4.03.6106[15], adotou-se uma posição absolutamente contrária à exigência de prévia provocação ao Programa "De olho na Qualidade". Entendeu-se que "esse mesmo mandamento constitucional [art. 5º, inc. XXXV, da CF/88] impõe a inafastabilidade da prestação jurisdicional, de tal modo que o Poder Judiciário tem o ônus de processar todas as vias processuais (desde que regularmente manejadas pelas partes) para a resolução das controvérsias", sendo que "a correspondente pretensão resistida não impõe prévio requerimento extrajudicial, pois a

[14] TRF1 - 5ª Turma, Rel. Des. Fed. Carlos Augusto Pires Brandão, PJe 07/08/2020 PAG.)
[15] TRF3 - 2ª Turma, Rel. Des. Fed. José Carlos Francisco, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 05/11/2020.

pretensão resistida pode ser inferida por vários outros meios". Na mesma linha foi julgada a Apelação Cível n. 5002390-81.2019.4.03.6106[16], fixando-se o raciocínio segundo o qual "em razão da garantia da inafastabilidade da jurisdição, prevista no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, o acesso ao Judiciário para pleitear a indenização por danos decorrentes de vícios de construção não pode ser obstado somente porque a parte autora não buscou *a priori* obter, na esfera administrativa, tal ressarcimento". Acrescentou-se ainda que "o requerimento administrativo, embora necessário, pode ser suprido por qualquer comunicação sobre os vícios construtivos, ou seja, prescinde de rigor formal, bem como pela eventual oposição da parte contrária do pedido indenizatório".

Orientação completamente diversa foi firmada no julgamento da Apelação Cível n. 5001871-09.2019.4.03.6106[17], em que restou confirmada sentença de extinção proferida em razão de a parte autora ter desatendido determinação de emenda à petição inicial para especificação dos danos do imóvel, haja vista que as alegações eram meramente genéricas, inclusive com a juntada de laudo técnico e planilha igualmente genéricos, bem como para comprovação de que tentou obter a garantia pelos reparos necessários da construção junto à Caixa pelo canal do Programa "De olho na qualidade". No acórdão, averiguou-se que realmente o laudo juntado pela parte autora, "além de ter sido realizado, assim como a petição inicial, com base em afirmações de todo genéricas, é, também, idêntico ao apresentado em outras demandas, que versam sobre a mesma matéria, ajuizadas pelo mesmo escritório de advocacia, em nome de pessoas que residem em conjuntos habitacionais no município de São José do Rio Preto/SP", destacando ainda que "não foi sequer apontada, muito menos demonstrada, a existência de vícios construtivos no bem adquirido pela parte autora, o que denota a falta de interesse de agir".

No TRF da 4ª Região identifica-se um julgamento de maior envergadura, que merece especial atenção porque proferido por uma seção daquele tribunal, para solucionar divergência entre turmas. Na Apelação Cível n. 5019519-06.2019.4.04.7001[18], foi destacada uma questão de ordem para examinar a necessidade, ou não, do prévio requerimento via Programa "De olho na qualidade", a qual foi decidida favoravelmente à Caixa, com apenas um voto divergente, desse modo:

---

[16] TRF3 - 2ª Turma, Rel. Des. Fed. Luiz Paulo Cotrim Guimarães, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 20/10/2020.
[17] TRF3 - 1ª Turma, Rel. Des. Fed. Helio Egydio de Matos Nogueira, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 04/12/2020.
[18] TRF4 - 2ª Seção, Rel. Des. Fed. Conv. Giovani Bigolin, data do julgamento: 10/12/2020.

> ADMINISTRATIVO. SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO. VÍCIOS CONSTRUTIVOS. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. INTERESSE DE AGIR. NECESSIDADE.
> - A postulação administrativa é imprescindível para configurar o interesse de agir, condição necessária ao exercício do direito de ação, que pressupõe a existência de lide, consubstanciada em uma pretensão resistida, da qual decorrem a necessidade e a utilidade da prestação jurisdicional.
> - A extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do artigo 485, VI, do CPC, relativamente aos pedidos de reparação de vícios construtivos no imóvel e indenização por danos morais, oriundos da falta de reparo de tais defeitos, está fundado na falta de comprovação de prévia tentativa de solução do litígio, por meio de canal específico (Programa de Olho na Qualidade).
> - Frisa-se que a exigência do prévio requerimento, que não se confunde com a obrigação do esgotamento da via administrativa, diz respeito, nesse caso, não só ao interesse de agir do postulante, como à própria sistemática criada pelo Agente Operador do PMCMV para a solução dos problemas dos mutuários junto aos construtores.

Nesse julgamento, o relator também foi categórico quanto à necessidade de utilizar o canal próprio do programa, criado exclusivamente para a finalidade de atender às solicitações dos mutuários e adquirentes dos imóveis, de acesso gratuito. Ele fez constar em seu voto que "não merece prosperar a alegação de que o envio de e-mail para um funcionário da CEF sem que houvesse resposta configuraria a negativa administrativa apta a ensejar o ajuizamento da presente demanda".

No TRF da 5ª Região há julgado proferido sob a sistemática do julgamento ampliado[19], que sedimentou o entendimento, no âmbito da 1ª e 3ª Turmas, favorável à tese da falta de interesse de agir em razão da inércia da parte autora em acionar previamente o Programa "De olho na qualidade". Convém transcrever a ementa do acórdão:

> PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. ALEGAÇÃO DE VÍCIOS CONSTRUTIVOS. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE RESISTÊNCIA, POR PARTE DA RÉ, NA SOLUÇÃO DO PROBLEMA. AUSÊNCIA DE ACIONAMENTO PELO CANAL DISPONIBILIZADO. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO GENÉRICO E SUPERFICIAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.
> 1. Apelação interposta pela parte autora, em face da sentença que extinguiu, sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual, o feito através do qual pretende a condenação da CEF ao pagamento de indenização por danos materiais e morais, decorrentes de vícios construtivos, em imóvel adquirido através do PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida).
> 2. A sentença vergastada levou em conta que a parte autora não acionou, precedentemente, a CEF, através do canal "De Olho na Qualidade",

[19] TRF5 - AC 0800295-74.2020.4.05.8100, Rel. Des. Fed. Élio Wanderley, 1ª Turma (em composição ampliada com a 3ª Turma), data do julgamento: 17.6.2020.

> limitando-se a encaminhar à ré requerimento administrativo de feição genérica, inservível à demonstração da inércia da empresa pública, em relação ao problema, concluindo, assim, se tratar de inadmissível judicialização precoce.
> 3. A parte autora não logrou comprovar que, de alguma forma, oportunizou à CEF a solução do problema alegado nos autos. Ora, se a apelada não tinha conhecimento dos vícios construtivos aos quais a apelante aludiu em sua exordial, não há que se falar em pretensão resistida por parte da empresa pública federal, não restando comprovada a existência de lide. Tal afirmação não importa, em absoluto, em mitigar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88, haja vista que não se pode admitir o ajuizamento de uma demanda, sem a comprovação da sua necessidade, traduzida como interesse processual na intervenção do Poder Judiciário.
> 4. Quanto ao documento acostado pela apelante, consiste em uma correspondência dirigida à CEF, na qual é relatada a existência de danos nas unidades de vários mutuários, de forma superficial e genérica, sem qualquer individualização dos problemas específicos de cada uma delas.
> 5. Apelação não provida.

Não foram identificados julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a necessidade de formulação prévia e adequada do requerimento de reparo de danos nos imóveis no âmbito do Programa "De olho na qualidade". No exercício de sua missão constitucional de uniformizar a interpretação e aplicação do direito federal, seria importante que o STJ se pronunciasse sobre os pontos acima tratados.

Além do questionamento quanto à compulsoriedade de prévio acionamento do programa corporativo de desjudicialização, há outros impactos jurídicos a se investigar.

Como já salientado anteriormente, a existência de um programa oficial de prevenção de litígios judiciais deve ser avaliado positivamente no julgamento de ações que, por exemplo, envolvessem o pagamento de indenização por dano moral. Se, nos termos do art. 944 do Código Civil, "a indenização mede-se pela extensão do dano", todo o esforço que a parte demonstrar que dedicou para prevenir o dano ou para amenizar suas consequências deve ser levado em consideração para o arbitramento da quantia indenizatória. O investimento na instituição do programa de desjudicialização, assim, poderia retornar por meio de redução de despesas processuais e de pagamento de indenizações.

5. Uma proposta: criação de um sistema de certificação do programa corporativo de desjudicialização pelo Conselho Nacional de Justiça

O CNJ, com o peso de institucional de ser o órgão constitucionalmente responsável pela elaboração e execução das políticas judiciárias, possui uma missão imprescindível na construção de estratégias inteligentes e efetivas capazes de tornar mais racional o funcionamento do sistema de Justiça, estimulando os atores públicos e privados a assumirem posturas mais colaborativas.

Os dados citados anteriormente sobre a eficácia do Programa "De olho na qualidade" demonstram a importância de programas corporativos de desjudicialização para a redução do enorme volume de ações ajuizadas no Judiciário. Tais programas funcionam como um filtro contra demandas desnecessárias, que poderiam ser resolvidas mais facilmente e com menores custos no âmbito interno das instituições.

A já referida Resolução n. 125/2010 do CNJ, ao estabelecer a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, atribui ao CNJ, em seu art. 6º, inc. VII, a responsabilidade de "realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade".

A ideia de conferir-se um selo de qualidade às entidades comprometidas com a adoção de práticas autocompositivas mereceria evoluir para algo ainda mais impactante: a criação, pelo CNJ, de um sistema de certificação de programa de prevenção da judicialização, uma espécie de "*compliance* antijudicialização", dirigido aos grandes litigantes, privados ou públicos, como bancos, seguradoras, operadoras de planos de saúde, concessionárias de serviços públicos (água, energia, telefone...), empresas aéreas, portais de comércio eletrônico etc.

Os requisitos para a certificação poderiam seguir, naquilo que fosse aplicável e com as devidas adaptações, os parâmetros definidos para a certificação de programas de integridade (*compliance* anticorrupção), nos termos do art. 42 do Decreto n. 8.420, de 18.3.2015, que regulamenta dispositivos da Lei n. 12.846, de 1º.8.2013. Dentre eles, vale destacar, a título exemplificativo:

a) comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa (inc. I);

b) padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos voltados para a prevenção da judicialização, aplicáveis a todos os administradores e colaboradores, independentemente de cargo ou função exercidos, bem como estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados (inc. II e III);

c) treinamentos periódicos sobre o programa (inc. IV);

d) análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa (inc. V);

e) controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e das estatísticas acerca do funcionamento do programa (inc. VII);

f) canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros (inc. X);

g) procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas, potenciais causadoras de judicialização, e a tempestiva remediação dos danos gerados (inc. XII);

h) monitoramento contínuo do programa visando a seu aperfeiçoamento na prevenção da judicialização.

A efetividade do programa de desjudicialização, devidamente certificada pelo CNJ, seria fator a ser considerado pelo juiz quando da análise da exigência do prévio requerimento como condição da ação, bem como no momento da apreciação de pedidos de indenização por dano moral, contando o programa como elemento favorável à empresa. Até que essa questão reste pacificada pela jurisprudência dos tribunais superiores, instrumentos de *soft law*, como uma recomendação do CNJ ou uma nota técnica do Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), recentemente criado pela Resolução CNJ n. 349, de 23.10.2020, com o objetivo de "prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa" (art. 2º, inc. I), poderiam sugerir tal orientação aos juízes e tribunais.

Para além desses efeitos jurídico-processuais, um certificado dessa natureza também poderia representar uma vantagem competitiva da empresa em termos de imagem perante os potenciais clientes. Cientes de que a instituição adota práticas que evitam a geração de indesejáveis litígios judiciais, os consumidores de seus produtos e serviços e os parceiros

comerciais tenderão a se sentir mais seguros na hora de fazer negócios, gerando um clima de maior confiança entre os contratantes.

O TCU, com seu *know-how* na realização de auditorias de controle, poderia atuar como parceiro do CNJ na fiscalização desses programas no ambiente público, aferindo sua regularidade e efetividade. Vale lembrar que o fenômeno da explosão de litigiosidade, dados os vultosos gastos que acarreta para a Administração Pública, não tem passado despercebido pelo TCU, que, inclusive, realizou auditoria operacional sobre a judicialização da saúde[20].

Uma certificação de programas corporativos de desjudicialização, realizada nesses moldes, abriria portas para uma profunda mudança cultural em torno da litigiosidade, conferindo vantagens tanto para as empresas, como para os cidadãos, que passariam a dispor um mecanismo mais ágil, barato e eficiente para a resolução de seus problemas jurídicos, sem prejuízo de, caso não restassem atendidos no tempo e modo devidos nessa seara, acionarem a via judicial.

6. Conclusão

Confrontado com um volume massivo de demandas no Poder Judiciário, o CNJ percebeu a necessidade de fazer uma releitura do princípio do acesso à Justiça, que não se confunde com o mero direito de propor ações judiciais. Pelo contrário, é preciso realizar o tratamento adequado de cada conflito, de acordo com suas especificidades, o que envolve a utilização de estratégias variadas, com estímulo ao uso de meios alternativos à adjudicação judicial, como a mediação, a conciliação e a arbitragem, bem como com o desenvolvimento de políticas de prevenção de litígios.

Dentro dessa perspectiva, a Caixa Econômica Federal, uma das maiores litigantes na Justiça brasileira, instituiu o Programa "De olho na qualidade", que tem, dentre suas finalidades, o objetivo de acolher reclamações de mutuários e adquirentes de imóveis no âmbito de seus programas habitacionais. O programa, ao oferecer um canal de atendimento, de acesso simples e gratuito, aos seus clientes, fazendo uma ponte com as construtoras responsáveis pelos reparos de eventuais vícios construtivos, revela-se uma potente ferramenta

[20] Acórdão: 1.787/2017-TCU, TC: 009.253/2015-7, Relator: Ministro Bruno Dantas, Plenário, Data da sessão: 16/8/2017.

de prevenção de demandas judiciais, indo ao encontro do que preconiza a Resolução n. 125 do CNJ, de 29.11.2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses.

Conquanto ainda se cuide de questão controvertida nos tribunais regionais federais, a tese de que a falta de prévia provocação do Programa "De olho na qualidade" pelos litigantes conduz à extinção do processo sem resolução do mérito, ante a ausência do interesse de agir, encontra amparo em alguns julgados de relevo, merecendo oportuno pronunciamento do STJ para fins de harmonização da jurisprudência.

Propõe-se ainda que o CNJ, na esteira do que preconiza o art. 6º, inc. VII, da Resolução n. 125/2010, institua um sistema de certificação de programa de prevenção da judicialização ("*compliance* antijudicialização"), destinado às empresas e entes públicos, como estratégia de estímulo à institucionalização de mecanismos de autocomposição de seus conflitos, a exemplo do Programa "De olho na qualidade".

7. Referências bibliográficas

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Ofício GEHOP nº 001/2021**, de 15.1.2021.

CAPPELLETI, Mauro e GARTH, Bryanth. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Editora Fabris, 1988.

CARNELUTTI, Francesco, **Sistema del diritto processuale civile**, vol. 1, Padova: Cedam, 1936.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça cível brasileira.** Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/f7b1f72a0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf, acesso em 16/1/2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório 100 Maiores Litigantes**. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf, acesso em 15.1.2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2020**. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf, acesso em 15.1.2020.

MARTINS, Leonardo Resende. Acesso à Justiça e educação popular em direitos fundamentais. **Revista Direito Federal**, ano 21, n. 70, Brasília: Ajufe, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 631240, Tribunal Pleno, Relator Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 03/09/2014, DJe-220, divulgado em 07-11-2014, publicado em 10-11-2014, RTJ vol. 234-01, p. 220.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão: 2.456/2016, TC 016.801/2015-6, item 298, Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, Plenário, Data da sessão: 21/9/2016.

WATANABE, Kazuo Acesso à Justiça e sociedade moderna, In: **Participação e processo**. Organização de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Kazuo Watanabe. São Paulo: RT, 1988.