

NOVAS SOLUÇÕES PROCESSUAIS ESTRUTURAIS PARA PROBLEMAS ANTIGOS: O CASO DOS PRÉDIOS TIPO CAIXÃO NA RMR E O ACORDO-BASE Nº 01/2024

Milena Barbosa de Medeiros¹

Artur Orlando de Albuquerque da Costa Lins²

Resumo: O presente artigo insere-se no campo do direito processual constitucional e tem por objeto o estudo dos processos estruturais como mecanismo de efetivação de direitos fundamentais sociais, especialmente o direito à moradia digna. O objetivo é demonstrar que, diante de conflitos complexos e persistentes, a via tradicional do processo civil é insuficiente para produzir mudanças estruturais e que o diálogo institucional representa a forma mais eficaz de superação desses litígios. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com base na análise do caso concreto dos chamados “prédios-caixão”, na Região Metropolitana do Recife, marcado por décadas de omissão estatal e grave violação ao direito à habitação. A partir da atuação articulada entre os entes federativos, a Advocacia Pública e o Poder Judiciário, chegou-se à celebração de um acordo com potencial transformador. O resultado da pesquisa mostra que os processos estruturais permitem a construção de soluções contínuas e negociadas, com participação de todos os atores envolvidos e maior adesão à realidade institucional. Conclui-se que o diálogo interinstitucional promovido é instrumento essencial para a intervenção judicial e reestruturação de políticas públicas e para a superação de reiteradas falhas estatais, conferindo efetividade à tutela jurisdicional de direitos fundamentais transindividuais.

Palavras-chave: Conflito estrutural; Diálogo institucional; Direito fundamental à moradia; Prédios-caixão; Tutela coletiva.

Sumário: 1 Introdução; 2 A continuada violação ao direito à moradia digna e a adequação do processo estrutural para solução litigiosa; 3 O caso dos prédios tipo caixão da região metropolitana do Recife; 4 O diálogo institucional e o Acordo-Base nº 01/2024; 5 Considerações finais.

1 Advogada da união na AGU. Coordenadora Regional de Gestão Estratégica da Procuradoria Regional da União na 5ª Região. Concluiu MBA em Governança Pública. E-mail: milena.b.medeiros@agu.gov.br

2 Professor da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU) e Procurador Federal da AGU. Especialista em Direito. E-mail: arturolins@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho busca abordar a solução consensual e cooperativa para o antigo problema judicializado dos prédios-caixão da Região Metropolitana de Recife/PE. Essa situação de inequívoca precariedade do direito à habitação de cidadãos da região vem sendo, há muito tempo, noticiada pela mídia local e nacional. A questão chegou ao Poder Judiciário já no início dos anos 2000, sendo que, somente após vinte anos e o envolvimento de muitos atores, foi celebrado acordo para solução desse conflito estrutural.

A situação que ocorria na Região Metropolitana do Recife envolvia edificações construídas sem observância das normas técnicas de engenharia, atingindo mais de 10% (dez por cento) da população da RMR³. Algo que parecia a solução para tantas famílias, que se encontravam endividadas ou sem renda para adquirir a casa própria, chegou à trágica situação da morte de cinquenta e quatro pessoas após diversos desabamentos dos prédios-caixão.

O direito à moradia digna, entendida como necessidade social, constitui-se num problema de âmbito nacional e representa uma falha significativa e prolongada do poder público em atender à população de baixa renda. Trata-se de direito previsto no texto constitucional de 1988 e categorizado como um direito fundamental socioeconômico e cultural, que exige do Estado não apenas uma atuação mínima, mas sim uma prestação positiva, derivada de um dever de promoção ou universalização, especialmente num país do Sul global, em desenvolvimento e com tantas falhas estruturais (MARINONI, 2025, p. 77)⁴.

Assim, a violação em massa desse direito fundamental, ocasionada pelo indevido funcionamento da estrutura estatal, nas diferentes esferas federativas, implica o direito à tutela da reforma estrutural. O conflito que está sendo analisado, em concreto, representa uma tensão multipolar, complexa, de difícil solução e constitui uma reiterada violação de direito fundamental decorrente da falha na realização de uma política pública, ocasionada pela omissão de diversos entes federativos.

Trata-se, pois, de um conflito estrutural e, como tal, foi considerado com a aplicação dos remédios estruturais eficazes para que fosse possível a conciliação de interesses, com a participação efetiva dos poderes públicos competentes em decidir, dentro de sua capacidade institucional, sobre a organização e a concretização da política pública de moradia em benefício da comunidade atingida.

O caso dos prédios-caixão da Região Metropolitana de Recife, sendo assim, foi escolhido para ilustrar a atuação da Fazenda Pública, de forma dialógica e consensual, no âmbito de um conflito estrutural envolvendo o direito fundamental à moradia de uma população há muito excluída socialmente e que sofria pela falta de solução efetiva nas ações individuais e coletivas.

Esse trabalho está estruturado, portanto, em três capítulos: o primeiro trata do direito fundamental à habitação e de seu tratamento como conflito estrutural, trazendo importante precedente de país

3 G1. PERNAMBUCO. *Prédios-caixão, as construções proibidas há 20 anos em Pernambuco*. Recife, 19 mar. 2025. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2025/03/19/predios-caixao-as-construcoes-proibidas-ha-20-anos-em-pernambuco.ghtml>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

4 MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 77.

do Sul global; o segundo apresenta o estudo do caso dos prédios tipo caixaão na Região Metropolitana de Recife; e o terceiro concluir-se-á com a solução participativa de todos os atores afetados por esse conflito multipolar e com a maneira como o diálogo institucional influencia na efetivação de direitos fundamentais transindividuais.

A partir da análise de caso, utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo para se chegar à conclusão de como a atuação efetiva e dialógica das instituições formais públicas pode sanar suas falhas para concretizar direitos.

2. A CONTINUADA VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA DIGNA E A ADEQUAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL PARA SOLUÇÃO LITIGIOSA

No Brasil, o déficit habitacional atinge 6.215.313 pessoas, o que representa 8,3% do total da população nacional. No Nordeste, são 1.761.032 pessoas que vivem nesse estado de indignidade, representando 28,33% do total da população brasileira. Esses são os dados publicados em abril de 2024, pela Fundação João Pinheiro (FJP), instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional do Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A atualização dos dados em relação ao ano de 2022 teve como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Cadastro Único para Programas Sociais CadÚnico⁵.

Consta no sítio eletrônico da referida Fundação que o conceito de déficit habitacional representa os indicadores que buscam estimar a necessidade de substituição ou mesmo construção de habitações devido à grande precariedade de determinadas habitações (domicílios improvisados, rústicos), ao ônus excessivo com aluguel e à existência de coabitação (famílias habitando cômodos e unidades domésticas conviventes). Em última análise, esses indicadores têm o papel de dimensionar a quantidade de habitações que são incapazes de atender ao direito de acesso, por parte de segmentos da população brasileira, a uma habitação minimamente adequada⁶.

Dos números apresentados por essa pesquisa nacional, percebe-se a violação continuada e massiva ao direito fundamental à habitação digna pelos Estados da Federação. É inconteste a situação inconstitucional em que vive essa parcela da população, que sofre com a exclusão social e com o descumprimento reiterado do direito fundamental social de moradia, incluído expressamente no texto constitucional de 1988.

5 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil 2022*. Belo Horizonte, abr. 2024. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

6 Ibidem.

Conforme destacado por Ingo Sarlet⁷, o acesso à moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana segue constituindo um dos problemas mais relevantes a serem superados em termos de efetividade dos direitos sociais, seja no Brasil, seja em tantos outros Países marcados pela desigualdade. Assim, considerando os critérios para que uma moradia seja considerada adequada ou condigna (como a existência de instalações sanitárias adequadas, disponibilidade de água potável, acesso aos meios de transporte coletivos, dentre outros), também se verifica o quanto a questão do direito à moradia não pode ser dissociada do contexto geral dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de outros direitos fundamentais, como a tutela da vida privada e o livre desenvolvimento da personalidade, tudo a demonstrar a necessidade de uma tutela ampla e integrada.

Então, o direito à moradia tem por objeto, na sua condição de direito a prestações, a criação e a estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas. Ou seja, abrange todo um conjunto de direito de e à moradia (promoção e proteção)⁸.

Destaca ainda o autor que a crise que envolve o Estado democrático (e social) de Direito — e, em particular, os direitos fundamentais — está diretamente vinculada ao incremento assustador dos níveis de poder social e econômico exercido pelos grandes atores do cenário econômico, relativizando-se à proteção do cidadão em sociedades economicamente menos desenvolvidas. Tanto é que o principal argumento contrário ao reconhecimento de direitos a prestações sociais encontra seu fundamento na dependência destes direitos da realidade socioeconômica e, acima de tudo, da sempre limitada capacidade prestacional do poder público⁹.

Luiz Guilherme Marinoni (2025, p. 162), no mesmo sentido, ensina que essa reiterada prática de violação de direito fundamental tem clara relação com as chamadas minorias insulares, que representam as minorias cujos membros são discriminados na sociedade, estando em uma condição marginal à participação na vida pública e impossibilitados de pressionar as autoridades.

Desse modo, quanto maior for a invisibilidade do grupo, mais desrespeitado será e maior será a violação reiterada dos direitos fundamentais sociais por parte das autoridades responsáveis pelas organizações públicas. Trata-se de uma *estrutura pública inconstitucional*, em que determinados grupos não podem ser escutados. Essa invisibilidade, conforme já se demonstrou, é mais preponderante nos países com dificuldades econômicas em que ainda é necessária a superação do “politicamente adequado” e

7 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003. Disponível em: <<https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89c07f0000019782ffa7f581397c5d&-docguid=id496c6502d4111e0baf30000855dd350&hitguid=id496c6502d4111e0baf30000855dd350&spos=2&epos=2&td=2608&-context=8&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

8 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/6263/Biblioteca%20Digital%20-%20Editora%20F%C3%B3rum.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 jun. 2025.

9 Ibidem, p. 3-4.

“do financeiramente possível” para se evitar que esses direitos prestacionais não fiquem em estado de espera.

Neste particular, Luiz Guilherme Marinoni¹⁰ preceitua que a população, para se desenvolver de modo adequado, necessita do acesso a bens imprescindíveis a uma vida digna, como a moradia. Tais direitos fundamentais sociais em geral — notadamente na sua condição de direitos a prestações — objetivam, em primeira linha, uma compensação das desigualdades fáticas de modo a assegurar a proteção da pessoa (de qualquer pessoa) contra as necessidades de ordem material, garantindo uma existência com dignidade¹¹.

Direitos prestacionais são direitos humanos que estabelecem pretensões a uma prestação em face do Estado, podendo decorrer tanto de direitos civis e políticos, quanto dos direitos sociais e econômicos. Na ordem constitucional brasileira, os critérios de direito material para a obtenção da tutela jurisdicional de direito prestacional estão bem claros, pois expressamente previstos na Constituição e em qual intensidade.

Contudo, há um déficit quanto aos critérios processuais, pois o modelo atual atomizado — com a individualização das análises de caso e seletividade da tutela jurisdicional às categorias sociais e econômicas mais favorecidas — não os atende mais. Mostrou-se necessário revisitar os critérios processuais para a tutela prestacional, relacionando-os a um modelo de processo que torne o Judiciário um ambiente mais propício para discutir direitos cuja tutela implica impacto sobre o erário e meios de tornar a implementação dessa decisão (ou, em termos processuais, o cumprimento de sentença) mais adequada do ponto de visto orçamentário (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 213-214)¹².

A tutela estrutural, pois, restou pensada para garantir que o Poder Judiciário, ao decidir, confira solução processual adequada ao grupo cujos direitos fundamentais prestacionais vêm sendo continuamente violados pela ausência de uma política pública eficiente, decorrente da ausência ou insuficiência de uma estrutura estatal. Em contrapartida, é conferido ao órgão julgador utilizar-se da racionalização, por meio da ponderação entre a necessidade ao mínimo existencial e o argumento de reserva do possível, para decidir de tal forma que afaste a violação ao direito fundamental, mantenha sua proteção normativa e evite a interrupção da prestação que vem sendo oferecida ainda que de forma insuficiente.

Vale salientar: a racionalização de uma limitação material da tutela jurisdicional de direitos prestacionais, ao mesmo tempo que impede uma desmedida intervenção da jurisdição sobre as decisões alocativas de recurso, também impede a manutenção de uma omissão reiterada e violadora de direitos humanos pelo Estado (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 216).

10 Ibidem, p. 118-119.

11 SARLET, *Direito fundamental à moradia*, op. cit., p. 12.

12 FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. In: *REI - Revista Estudos Institucionais*, v.4, n.1, 2018, p. 211-246. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

Há algum tempo, as doutrinas nacional e internacional falam em *structural injunctions* e estado de coisas inconstitucional. A decisão estrutural (*structural injunction*) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, em uma organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas¹³.

Destaca-se que o litígio estrutural não se resolve na lógica do lícito-ilícito, ele decorre de como determinada estrutura opera na sociedade, gerando determinadas consequências, que se pretendem modificar. Logo, quando se fala em violação de direitos em tutela estrutural, é essencial que o comportamento da estrutura seja analisado em um contexto mais amplo. A política pública depende, inerentemente, do contexto de sua ocorrência — e não está restrita tão-somente à esfera da legalidade — para permitir o desenvolvimento de uma estratégia de resolução do problema (VITORELLI, 2025, p.175-176)¹⁴.

Essa decisão estrutural, dessa maneira, possui um conteúdo complexo, produzindo, normalmente, uma norma jurídica de conteúdo aberto. Trata-se, conforme ensina Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2017, p. 46-64)¹⁵, de uma norma-regra essencial para o resultado prático a ser alcançado. O Judiciário precisa intervir — por meio de tais decisões — nas atividades dos sujeitos envolvidos no processo, mostrando-se a principal característica dos litígios complexos. A esse fenômeno dá-se o nome de ativismo judicial, mas que, nessa situação, justifica-se em razão da omissão do Poder Legislativo em suprir essa lacuna a partir da não elaboração de novas normas e da inércia do Poder Executivo no seu poder de administrar. Os autores acima referidos chamam tal fenômeno de ativismo judicial equilibrado.

Nesse diapasão, Luiz Guilherme Marinoni (2025, p. 45) leciona que o Estado tem deveres e não pode deixar de agir ou agir de modo insuficiente. Logo, quando compete ao Judiciário tutelar mediante o mínimo suficiente para suprir uma falta do poder público, essa atuação é legitimada pela necessidade de tutela dos direitos fundamentais. A regra da proibição de insuficiência deve ser aplicada a todos os casos em que o Estado tem o dever de garantir tais direitos. Trata-se de importante critério dirigente da prestação de uma forma estrutural, para que todos sejam racional e igualmente considerados diante dos seus direitos a uma prestação social, com a imposição da devida estruturação de uma organização pública para o atendimento dos direitos sociais, como à moradia¹⁶.

13 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, 2017. Disponível em: <<https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>>. Acesso em: 12 jun. 2025, p. 48-49.

14 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 6ed., rev., atual., e ampl., São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

15 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, op. cit., p. 48-49.

16 Ibidem, p. 53.

Segundo ensina Eduardo José da Fonseca Costa (2016, p.29)¹⁷, quando o Poder Judiciário condena o Estado a implantar uma política até então inexistente, a complementar uma política deficiente ou a aperfeiçoar uma política ineficiente, acaba que o magistrado interfere no “mérito” da atividade administrativa, com alguma ingerência no desenho institucional da política pública.

O policentrismo é outra característica do conflito estrutural. Esse se apresenta pela presença simultânea de vários centros de interesse juridicamente protegidos. Os interesses dos diversos grupos devem ser adequadamente resolvidos por decisões formadas de forma dialética, a partir de um amplo debate, visando a reformar a estrutura social como um todo, considerando toda a complexidade do problema. Realmente, as técnicas tradicionais de decisão judicial não atendem mais a tais conflitos multipolares, que envolvem subgrupos que sofrem de forma diversa com a omissão e insuficiência da estrutura e que não cabe mais nas categorias de autor e réu (VITORELLI, 2025, p.73)¹⁸.

Ademais, as tradicionais formas de tutela executiva também não atendem quando se trata da reestruturação de um ente público ou privado. Nesse caso, o processo estrutural contempla a implementação do plano de alteração do funcionamento da estrutura, de forma dialogada ou compulsória, e acompanhamento e revisão para que garanta a realização do resultado social pretendido¹⁹.

Por fim, outra característica importante da decisão estrutural é a atenuação da regra de congruência objetiva externa, ou seja, é fundamental que o juiz — ao decidir — liberte-se das amarras dos pedidos das partes. Os pedidos devem ser interpretados à luz da complexidade do conflito posto, considerando que nem sempre é possível antever todas as condutas que precisam ser adotadas ou evitadas pelas partes para alcançar o resultado social²⁰.

Como exemplo de decisão estrutural em proteção ao direito à moradia, cita-se o precedente da Corte Constitucional da África do Sul, no caso *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* (SOUTH AFRICA, 2000)²¹. A senhora Grootboom, ao lado de vários outros desalojados, impugnou a constitucionalidade do programa de habitação do Governo. Argumentou-se que o programa não continha previsão específica capaz de suprir a necessidade de moradia. O *leading case* sul-africano Grootboom (2000) tornou-se referência internacional na interpretação do direito à moradia digna como obrigação de implementação progressiva e razoável pelo Estado, exigindo medidas específicas para pessoas em situação de crise social.

17 COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 59, p. 29, jan./mar. 2016, Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

18 VITORELLI, op. cit., p. 73.

19 Ibidem, p. 75.

20 Conforme lecionam Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, a interpretação do pedido é seguida de perto pela necessidade da interpretação das decisões em razão do conjunto da postulação, da decisão e da boa-fé (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, op. cit., p. 56).

21 SOUTH AFRICA. Constitutional Court. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, [2000] ZACC 19; 2000 (11) BCLR 1169 (CC); 2001 (1) SA 46 (CC), julgamento de 04 out. 2000. Disponível em: <<https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

No caso concreto, o Ministro Yaacob J introduziu sua decisão, afirmando que o povo sul-africano estava comprometido com a obtenção da justiça social e com a melhoria da qualidade de vida para todos e que o caso em análise abordava a concretização dessas aspirações, pois diz respeito às obrigações constitucionais do Estado em relação à habitação. Continuou asseverando, em grande medida, que se tratava de uma questão constitucional de fundamental importância para o desenvolvimento da nova ordem constitucional da África do Sul.

Ao reconhecer a inconstitucionalidade, a Corte Constitucional da África do Sul determinou que o Governo desenvolvesse um plano para fornecer moradia ao grupo, deixando aberto aos advogados da Sra. Grootboom a possibilidade de contestá-lo perante a Corte, viabilizando assim o diálogo institucional entre os atores envolvidos e o ente público, para melhor encontrar a solução do conflito que envolvia a concessão de moradia a todas as pessoas em estado de necessidade. Ou seja, em vez de apenas declarar a inconstitucionalidade atento à justificativa do programa de Governo, a Corte foi além e analisou a situação das pessoas prejudicadas pela omissão ou insuficiência estatal (MARINONI, 2025, p.79). Foi possível, assim, por meio de um processo dialógico garantir uma tutela coletiva estruturante ainda que diante de problemas orçamentários.

Nesse mesmo sentido, verifica-se que ao Poder Judiciário brasileiro não foram suficientes os diversos institutos do processo civil tradicional para tratar o conflito multipolar e de elevada complexidade que envolveu o caso dos prédios-caixão e a realização do direito fundamental social de parte da parcela do Grande Recife. Foi necessário um ambiente democrático e coparticipativo.

Outrossim, foi preciso entender que a efetividade da solução estrutural não está numa simples sentença favorável/desfavorável, e sim na reconstrução de uma realidade, que pode se dar de diversas formas, o que envolve a necessidade de práticas experimentalistas e, conseqüentemente, demanda tempo (NÓBREGA; FRANÇA; CASIMIRO, 2022, p. 114)²², conforme se analisará no capítulo seguinte.

3. O CASO DOS PRÉDIOS TIPO CAIXÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Conforme noticiado no endereço eletrônico do Tribunal Regional Federal da 5ª Região²³ em 11 de novembro de 2024, depois de quase vinte anos de conflito judicial e de diversas decisões prolatadas em ações coletivas e individuais, mas sem resolvê-lo, foi realizado um mutirão com a participação de mutuários e mutuárias de prédios-caixão dos municípios pernambucanos de Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes para realizar acordos de indenização e resolver a situação de oitenta e dois empreendimentos que aguardavam uma solução. Foram convocadas pessoas de vinte e quatro imóveis de Paulista;

22 NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. *Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022.

23 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. *Notícias*. Acordo histórico destrava solução para prédios-caixão no Recife. Recife, 11 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=325940>>. Acesso em: 14 jun. 2025.

vinte e sete, de Jaboatão; e trinta e um, de Olinda. A expectativa é que as conciliações beneficiem 1.908 famílias, sendo 625 em Jaboatão, 374 em Olinda e 909 em Paulista.

Essa ação decorreu da celebração do Acordo-base nº 01/2024 entre a Advocacia-Geral da União (AGU), Caixa Econômica Federal (CEF), Estado de Pernambuco, Confederação Nacional das Seguradoras e Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), acordo este que viabilizará a resolução dos problemas enfrentados por cerca de quatorze mil famílias proprietárias ou ocupantes de apartamentos em quatrocentos e trinta e um prédios interditados e com risco iminente de desabamento na Região Metropolitana do Recife/PE.

Esse acordo foi celebrado nos autos da Ação Civil Pública, autuada sob o nº 0008987-05.2005.4.05.8300, que tramitou na 12ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco. A ação coletiva foi ajuizada em 23.05.2005 pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) e pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da Caixa Econômica Federal, Município de Recife, Município de Olinda, Município de Jaboatão dos Guararapes, Município de Paulista e Município de Camaragibe.

Na petição inicial, é narrado o desabamento do Edifício Éricka, em novembro de 1999, que deixou cinco vítimas fatais e diversos feridos, seguido do desabamento do bloco B do Edifício Enseada de Serambi, com a perda de mais sete vidas e um número considerável de feridos e famílias desabrigadas.

Essas tragédias ensejaram a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Vereadores de Olinda, momento em que o Secretário de Planejamento do município à época afirmou que havia mais quatrocentos e trinta e sete prédios construídos no sistema de alvenaria estrutural (“prédio caixão”), todos em provável situação de risco. Também foi instaurado Inquérito Civil nº 002/2000 no âmbito da Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Olinda, objetivando, em síntese, aprofundar as investigações quanto aos riscos de outras ocorrências de desabamentos, bem como tomar as medidas necessárias e cabíveis na defesa da segurança e da vida dos moradores dos prédios tipo caixão na cidade de Olinda.

Nos anos 2000, não se falava em processo estrutural, mas se reconheceu a natureza de um conflito coletivo — complexo e conflituoso — de difusão irradiada. Com efeito, tratava-se de conflito que exigia a participação de todos os atores envolvidos: Prefeituras, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, Comissão de Defesa Civil do Estado de Pernambuco — CODECIPE, Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), engenheiros da equipe técnica que elaborou o laudo dos desabamentos, Instituto de Criminalística, membros do Poder Legislativo Municipal, representantes da comunidade, com interesses convergentes ou diversos, cujos direitos tinham sido prejudicados de modo e intensidade vários.

Com efeito, formavam-se grupos de pessoas, consideradas um conjunto, sem que houvesse relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais (VITORELLI, 2025, p. 36). Ademais, os grupos prejudicados eram compostos por mutuários e mutuárias do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com interesses diversos, pois o impacto da situação nas vítimas foi particular em cada

caso, o que representou o maior grau de conflituosidade e complexidade para sua solução, em razão das múltiplas possibilidades de atender interesses tão diversificados.

Como visto, é irrefutável que as pessoas estavam sendo lesadas de modo quantitativa e qualitativamente distintos entre seus integrantes. Vítimas que perderam seus familiares e outras que perderam todos os seus bens, mas todas sofreram lesões aos seus direitos à vida, à moradia e ao patrimônio de forma distinta, o que potencializou as diferenças em suas pretensões²⁴.

Além do aspecto acima tratado — muito além dos pedidos tradicionais de reparação patrimonial decorrentes das técnicas processuais tradicionais à época em que se voltava ao passado para reparar o dano sem se preocupar com a efetiva mudança de comportamento dos atores —, na Ação Civil Pública foi requerida em sede de antecipação de tutela a realização de levantamento de todas as edificações construídas em alvenaria autoportante existente nos Municípios/réus, independentemente de alvará de “Habite-se”, devendo cada Município junto à Caixa Econômica Federal ser responsável pelos seus limites geográficos.

Após o levantamento, e visando à reestruturação do sistema, pleiteou-se que os demandados fossem compelidos a promoverem a realização do estudo técnico nos moldes propostos pelo ITEP — Instituto Tecnológico de Pernambuco, para fins de conclusão da primeira etapa das ações da CODECIP no enfrentamento do problema social posto. Por fim, foi requerido que os Municípios suspendessem a concessão de licenças de Construção para edificações daquele tipo e que adotassem medidas de proteção ao patrimônio e à vida para os casos apontados como de risco grave e iminente de desabamento.

Já se podia depreender do contexto apresentado que não se tratava de um conflito que se resolveria de forma atomizada entabulado entre autor e réu, ainda que tal situação tivesse iniciado no século passado — como introduziu Edilson Vitorelli (2025, p. 31) — quando o problema era pretérito e se resolvia com a reparação patrimonial, sendo decidido por um terceiro estranho aos interessados.

Nesse caso, a Ação Civil Pública ajuizada em 2005 já indicou a necessidade da reestruturação de toda a política pública de moradia, envolvendo diversos atores em multipolos, bem como a rediscussão dos critérios de concessões de Licença de Construção e de “Habite-se” pelos organismos públicos municipais, além da adequação na legislação municipal a fim de introduzir dispositivos que impeçam a utilização da técnica de edificação denunciada.

Segundo Edilson Vitorelli (2025, p. 349), o pedido da petição inicial que pretende combater o problema estrutural deve atentar para que o plano de enfrentamento seja capaz de: a) buscar o estabelecimento e a hierarquização de prioridades de atuação, dando preferência às situações mais severamente comprometidas; b) objetivar a definição de um cronograma de execução de curto, médio e longo prazo para as atividades; c) definir, caso se trate de órgão público, mecanismos para que o custeio das atividades mantenha-se ativo; e d) estabelecer uma metodologia de acompanhamento do cumprimento das

24 Ibidem, p. 51.

metas definidas, que possibilite a apresentação periódica de relatórios, indicadores de resultados e providências em caso de descumprimento.

Retornando à análise do caso concreto, os réus foram citados para contestar e intimados para manifestar sobre o pedido liminar, conforme as regras do Código de Processo Civil vigente. Nesse momento processual, ainda que fosse possível identificar o conflito estrutural na fase pré-processual e nos pedidos de reformulação da política pública municipal, a reação dos réus foi de contraposição, tendo dominado o argumento de que o pedido era genérico, o que dificultava o contraditório, e que o juiz deveria decidir por substituir os Municípios pela União e Estado de Pernambuco em razão da ilegitimidade passiva.

Assim, ainda que alguns dos Municípios tenham concordado que era necessária a solução da situação dos prédios tipo caixão, nenhum deles propôs um plano de transformação, atendo-se aos argumentos de defesa cada vez mais defasados para solução de um problema como aquele. A rigor, esse não deixava de ser o movimento esperado resultado do processo civil que já dava sinais de responder mal à sociedade, a qual se mostrava cada vez mais conhecedora dos seus direitos e das possibilidades para favorecê-los e implementá-los.

Além da conduta eminentemente litigiosa dos réus, como exemplo extraído do caso concreto, os autores pretenderam dar generalidade aos pedidos pela própria impossibilidade de prever como exatamente deve se dar o novo funcionamento dos órgãos municipais, mas os réus ativeram-se a manter a litigância e se opor aos pedidos sem construção. Todavia, o argumento contrário teve como fundamento os artigos 282 e 286 do CPC/73²⁵, que determinavam que o pedido precisa ser certo e determinado.

Entretanto, um conflito estrutural não é compatível com o pedido certo e determinado, específico para os conflitos individualizados. Ele exige mudanças complexas e progressivas, devendo ser o mais abstrato possível e na medida necessária para que não haja prejuízo ao direito de defesa ou que impossibilite o órgão julgador de sentenciar. Conforme reconhece a doutrina, a decisão de adjudicar pode não se bastar e, frequentemente, não se bastará, com uma lógica binária de procedente e improcedente, pelo que deixa de ser tão relevante o pedido concreto e específico que a parte formulou, já que o processo não tem mais a finalidade de dirimir o litígio²⁶.

Dessa forma, o primeiro desafio do Judiciário no caso analisado — ainda que no ano de 2005 — foi reconhecer a principal característica do conflito tratado naquele processo e dar solução estrutural ao caso. Nesse sentido, o magistrado da 12ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco relatou que:

(...) os prédios destacados nesta ação civil, em sua grande maioria, são comercializados para pessoas da classe média baixa e da classe baixa, neste emaranhado de classes sociais que estão presentes neste País, que ao lado de miseráveis nações africanas, ostenta um dos piores quadros de desigualdade

25 Correspondentes aos artigos 322 e 324 do CPC/2015.

26 FERNANDEZ, Elizabeth. A segunda aproximação aos processos estruturais: fundamentos iniciais para um contencioso de políticas públicas. **Ius Dictum**, [S. l.], n. 9, p. 39-47, maio 2023. Disponível em: <https://www.academia.edu/114692754/A_Segunda_Aproxima%C3%A7%C3%A3o_aos_Processos_Estruturais_Fundamentos_iniciais_para_um_contencioso_de_Pol%C3%ABlicas?uc-sb-sw=5084772>. Acesso em: 27 maio 2025, p. 41.

*social do globo. Assim, por força de tradição cultural desta problemática terra brasileira, em que quem constrói somente deseja ter lucro e quem fiscaliza não presta o devido serviço, ainda mais para classes mais desfavorecidas, muitas das edificações são entregues sem que sejam verificadas as perfeitas condições de uso e durabilidade*²⁷. (BRASIL, 2005)

Salientou-se, na decisão, que os Municípios e a Caixa Econômica Federal, funcionando aí dentro de seus misteres sociais, são obrigados a cumprir princípios que delimitam o agir em sede de Administração Pública, como o da responsabilidade. O magistrado ainda destacou, por fim, a utilização do princípio da razoabilidade, que exige a presença da congruência lógica entre a decisão e o fato apresentado para condenar os réus, liminarmente, em todos os pedidos acima expostos.

Contudo, ainda que esse pudesse se mostrar como o primeiro momento para elaboração do plano de transformação estrutural, a realidade é que a postura litigiosa foi mantida pelos réus e nada foi construído pelos atores envolvidos. Diversos argumentos contrários foram trazidos, como a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar na competência legislativa municipal ou o da reserva do possível. Aliás, esses foram limites impostos durante muito tempo como dogmas absolutos a serem observados pelo julgador.

Tais argumentos já foram analisados pelo Supremo Tribunal Federal, em outros casos de judicialização de políticas públicas, que os contrapôs à necessidade do mínimo existencial e ao atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana. Luiz Guilherme Marinoni (2025, p. 39-40) trata do assunto, destacando que, para o exercício do controle de constitucionalidade das medidas legislativas e das políticas públicas, o juiz tem como parâmetros aquilo que é financeiramente viável dentre as possibilidades mais adequadas à realização dos direitos fundamentais mediante o uso racional do dinheiro público.

Assim, o legislador e o administrador têm espaço para gerir o dinheiro público de modo a garantir a melhor proteção e promoção dos direitos fundamentais, e, apenas em casos de omissão ou insuficiência, o juiz pode escolher de outra medida necessária, ainda que mais custosa. Conforme já trazido nesse trabalho, cuida-se da necessidade de ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas com fundamento em um ativismo judicial equilibrado.

A atuação passiva do magistrado aconteceu no modelo tradicional de processo civil, quando assumia o papel de árbitro ou de observador entre duas partes, confiando a estas a iniciativa de apresentar os fatos, direitos e provas, para, ao final, declarar qual delas têm razão. No atual entendimento do problema estrutural, entretanto, quando se verifica a existência de um estado de desconformidade que se pode materializar numa situação de ilicitude crônica ou numa situação de desconformidade também crônica. Não se trata necessariamente ilicitude, mas não corresponde ao estado de coisas considerado ideal em determinado contexto.

27 BRASIL. Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco. 12ª Vara Federal da Seção Judiciária. Decisão interlocutória ID 4058300.11053604, *Processo n. 0008987-05.2005.4.05.8300, 04 de junho de 2005*. Recife, PE: Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

O poder judicial não pode, para evitar o risco de ser apodado de ativista — e de, em certa medida, interferir numa função político-administrativa — omitir-se no exercício de qualquer função, resignando-se a esperar que um dia o órgão ou entidade competente exerçam as suas funções ou sejam sancionadas pelo incumprimento nas urnas, pois se está diante de uma violação massiva e reiterada do poder competente em garantir direitos fundamentais.²⁸

Importante destacar mais um movimento processual fora do padrão tradicional do processo civil coletivo na época, qual seja, a grande movimentação das partes envolvidas para realização da decisão judicial que determinou as medidas reestruturantes da política habitacional dos municípios com o acompanhamento dos autores e o controle e monitoramento do juiz por meio de decisões interlocutórias, moldando o processo para concretizar as etapas de ações planejadas na fase pré-processual.

Com efeito, durante o cumprimento, foi promovido um Plano Multilateral de Ações para Gestão e Redução do Risco de Desabamento em Edifícios de Alvenaria Resistente na RMR, datado de 28.08.2009, com a participação dos Municípios/réus, Caixa Econômica Federal, Governo do Estado de Pernambuco e União, por meio dos Ministérios das Cidades, da Fazenda, da Integração Nacional e da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

Conforme leciona Edilson Vitorelli (2025, p. 400-401), no conflito estrutural surge a questão de como calibrar a decisão judicial e a execução, especialmente porque se trata de intervenção em outros poderes para realização de direitos. Há quem defenda que os juízes devem optar por decisões fortes com compromissos bem definidos (*strong rights*), deixando para os demais poderes métodos de implementação da decisão (*weak remedies*). Outros entendem que é necessária a fixação de medidas mais genéricas com a fixação de metas gerais de implementação (*weak rights*); mas se exigindo, de modo mais incisivo o cumprimento, tal como fixado (*strong remedies*), como acontece no caso em análise.

Para o multicitado autor, não há técnica mais adequada. O que importa é que as técnicas sejam exploradas para que se possa incrementar a interlocução entre a fase de conhecimento e a de execução, de modo a aumentar as possibilidades de que tanto a decisão seja mais aderente à realidade, quanto a implementação seja mais fiel ao que fora decidido. Conclui o autor que é importante desfazer o antagonismo *strog-weak*, para que se busquem decisões e medidas de cumprimento capazes de produzir resultados sociais significativos e que sejam tão dialogadas e respeitadas quanto contexto permitir, e tão invasivas quanto ele necessitar (VITORELLI, 2025, p. 402).

Prolatada a sentença no ano de 2009, mesmo após quatro anos do ajuizamento, o magistrado confirmou os termos da decisão que deferiu a liminar para antecipar os efeitos da tutela sem fazer as adaptações necessárias aos novos contextos fático e jurídico que se impunha após tantos atos processuais e extraprocessuais no cumprimento provisório. Com efeito, até a parte autora embargou de declaração, alegando que a sentença não teria levado em consideração a definição dos parâmetros técnicos acordados em Grupo de Trabalho formado anteriormente com participação dos Réus e fruto de intensa discussão da comunidade científica.

28 FERNANDEZ. op. cit., p. 43.

Assim, requereu-se que a sentença fosse retomada para determinar a realização da última etapa do estudo proposto pelo ITEP, de acordo com os requisitos previstos no Decreto Estadual nº 33.747, de 6 de agosto de 2009, que veio a regulamentar a Lei nº 13.032 de 14 de junho de 2006, devendo iniciar, imediatamente, a execução dos projetos-piloto e, em seguida, a execução dos laudos técnicos e projetos executivos de recuperação das demais edificações (com eventuais ajustes decorrentes da execução dos projetos-piloto), a começar pelas classificadas com mais alto grau de risco de desabamento, seguindo-se em ordem decrescente.

Tal pleito foi considerado pelo magistrado em nova sentença integrativa.

Em 2010, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica entre a União, o estado de Pernambuco, o município de Recife, o município de Camaragibe, o município de Olinda, o município de Jaboatão de Guararapes, o município de Paulista e a CAIXA. O acordo teve por objeto a implementação de um conjunto de ações necessárias à solução de problemas estruturais – seja decorrentes da construção, seja após uso e conservação pelos moradores – apresentados em trezentos e quarenta edifícios construídos na Região Metropolitana de Recife em Alvenaria Resistente, conhecidos como “prédios caixão; dos quais cento e vinte e quatro deles encontram-se interditados, duzentos e quinze estão classificados com risco de desabamento muito alto e um com risco de desabamento alto, segundo a Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP).

Após recursos de ambas as partes, a sentença de procedência restou anulada em 2013. Tantos foram os recursos e novas ações individuais indenizatórias ajuizadas pelos mutuários e mutuárias ou coletivas envolvendo outros conjuntos habitacionais, mas, contraditoriamente, quase não houve movimentação na solução consensual desse conflito coletivo. Tanto que houve uma transação entre todos os atores, mas a União não participou sob o argumento de que não tinha reserva orçamentária, e o magistrado decidiu pela transposição de polo do ente público federal e o condenou a depositar um valor para que arcasse com as perícias técnicas e concretização das demais fases.

Depreende-se que a ação coletiva analisada tinha por objeto um conflito estrutural que exigia a reforma estrutural da política pública de moradia por omissão ou insuficiência de todos os entes federativos competente. Durante sua tramitação, a demanda foi permeada por técnicas estruturais dialógicas e prospectivas, com decisões balizadas pelo pragmatismo jurídico e, portanto, pelas consequências práticas no caso concreto. Entretanto, também foi forte a presença de técnicas processuais tradicionais que prejudicaram a solução do conflito de forma célere e efetiva.

Finalmente, em 2024, foi restabelecido o diálogo interinstitucional com a análise pragmática do processo e de suas consequências para todos os entes federativos, entes financiadores privados, comissão de seguradoras e tantos outros atores envolvidos. Esse movimento ensejou a celebração do Acordo-base nº 01/2024.

4. O DIÁLOGO INSTITUCIONAL E O ACORDO-BASE Nº 01/2024

No ano de 2023, após dezoito anos de tramitação da Ação Civil Pública, ainda não havia uma solução definitiva para os casos dos prédios tipo caixão da Região Metropolitana de Recife. Contudo, no mesmo ano, foram registrados dois desabamentos com mortes: o [Edifício Leme, em Olinda](#), que ruuiu após interdição, chegando a vitimar fatalmente seis pessoas; e o bloco 7 do [Conjunto Beira Mar, em Paulista](#), que desabou parcialmente, provocando a morte de 14 pessoas²⁹.

Portanto, mesmo após tantos anos de tramitação da ação coletiva, muitos esforços envidados e gastos públicos realizados, o problema social persistia em razão da inoperância da Política Pública de garantir moradia à população local. Ainda se mantinha, pois, a violação massiva e reiterada ao direito fundamental à vida digna dessa população.

Todavia, houve o amadurecimento de uma cultura de direitos do cidadão, que descobriu diversas previsões legais que o favorecem, e, com a busca pela implementação, houve também a necessidade da adequação do processo civil, seja para modificar o comportamento dos litigantes, seja para projetar para o futuro da relação entre eles. O Poder Judiciário, por sua vez, vem sendo cada vez mais provocado para decidir problemas que tangem à estruturação da sociedade. Esse movimento influencia diretamente sua forma de analisar e decidir os pedidos; como também a forma de incentivar a participação dos atores processuais, por meio de diálogos endo ou extraprocessuais.

No contexto das ações coletivas, cumprimentos de sentença e ações individuais indenizatórias ajuizadas para solucionar o caso dos prédios tipo caixão da RMR não foi diferente. Em 14 de outubro de 2021, foi celebrado o Termo de Cooperação Judiciária³⁰ entre o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, disciplinando a cooperação envolvendo processos referentes a demandas judiciais de seguro habitacional (SH) por vícios construtivos, inclusive com a criação de Núcleos de Justiça 4.0 específicos em cada um dos Tribunais.

Esse Termo de Cooperação Judiciária visou à atuação conjunta dos Tribunais da Justiça Estadual e da Federal, com a otimização da resolução de processos relacionados aos chamados “prédios-caixão” com vícios construtivos, principalmente na Região Metropolitana do Recife. Esse acordo visa a acelerar a tramitação, priorizando soluções consensuais de conflitos, e o eventual julgamento mais rápido e com tratamento uniforme.

Nesse mesmo contexto, foram criados núcleos de Justiça 4.0 para fomentar a conciliação nas milhares de ações individuais ou plúrimas ajuizadas por mutuários, ex-mutuários, ocupantes legitimados, promitentes adquirentes e/ou gaveteiros, além de ações coletivas/ações civis públicas, e ações demolitórias.

29 FOLHA DE PERNAMBUCO. Prédios-caixão: um problema crônico que já dura cinco décadas. *Folha de Pernambuco*, Recife, 6 maio 2025. Atualizado em: 8 maio 2025. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/predios-caixao-desabamento/409450/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

30 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. *Proposta de Mediação*. [S. l.]: Tribunal de Justiça de Pernambuco, [s.d.]. Disponível em: <<https://portal.tje.jus.br/documents/10180/132214/PROPOSTA+Mediac%C2%B8a~o.pdf/64e66163-9460-a6c8-9b-84-7d6f7be08554>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

rias tendo objeto e causa de pedir relacionados à indenização da apólice pública do Seguro Habitacional (SH/SFH) pela existência de danos decorrentes de vícios construtivos que tramitavam tanto na Justiça Estadual de Pernambuco, como também na Justiça Federal.

Assim, também se iniciou o diálogo institucional a partir de um novo agente, a comissão de vereadores do Município do Recife e da Região Metropolitana, que apresentou requerimento junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região para que se encontrasse uma solução para os problemas apresentados pelos vários prédios caixão em situação de deterioração, com vários desabamentos com vítimas.

Em contrapartida, a Caixa Econômica Federal (CEF) buscou a Procuradoria Regional da União da 5ª Região, órgão integrante da Advocacia Geral da União, que representa judicial e extrajudicialmente a União, no âmbito da 5ª Região, para promover o diálogo entre a União, o estado de Pernambuco, os municípios, a seguradora e outros entes relevantes ao processo de conciliação. Em entrevista pessoal com o então Procurador Regional da União da 5ª Região³¹, ele explicou que a demanda chegou por meio da Caixa Econômica Federal (CEF), porque o problema maior a ser superado era o Conselho do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que estava limitando as indenizações ao valor de R\$ 30.000 (trinta mil reais).

Foi um processo de construção de soluções interinstitucionais. Primeiramente, o Advogado-Geral da União aproximou-se do Ministério da Fazenda para que se convencesse do quanto ele tinha de aportar para o Fundo de Desenvolvimento Social em virtude das condenações sofridas pela União, além dos juros moratórios e correção monetária que incidiam sobre as condenações e que oneram a dívida.

A Advocacia Geral da União atuou como um agente facilitador entre os atores e, principalmente, com o Poder Judiciário local para tentar conciliar com os particulares e indenizá-los com parâmetros mais aceitáveis e para entregar os resultados da Ação Civil Pública já analisada. Com isso, o primeiro ponto tratado foi acerca do valor das indenizações que eram previstas pelo Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação (SH/SFH), que, além de muito baixo, não era aplicado para pessoas que não estavam com financiamento quitado. Assim, foi acordado o aumento do teto para a primeira faixa prevista para o Programa Minha Casa Minha Vida e no artigo 14 da Lei nº 12.608/2012.

À Caixa Econômica Federal competiu organizar os mutirões de conciliação junto ao Judiciário, nos Núcleos de Justiça 4.0, para indenizar as vítimas identificadas em seus relatórios técnicos. Foi uma busca ativa da Caixa pelos particulares, para oferecer a indenização conforme os critérios entabulados no Acordo-base.

Outra participação importante foi a do estado de Pernambuco. O ente público estadual havia sido excluído da lide, sob a alegação de sua ilegitimidade, mas havia participado de vários debates extraprocessuais anteriores. Chamada ao diálogo, o ente federativo estadual assumiu as obrigações de: I. identificar empreendimentos, dentre aqueles descritos na Resolução CCFCVS nº 480/2024, com iminente risco

31 A entrevista foi feita em 16 de junho de 2025 com o ex-Procurador Regional da União da 5ª Região, chefe da unidade de representação no período de 2020 a 2024.

de desabamento, definindo prioridades para desocupação e demolição; II. de forma consensual com os ocupantes, em cumprimento de decisão judicial ou em atendimento de solicitação de auxílio de força policial formulada pelo órgão de defesa civil municipal competente, promover a desocupação dos referidos imóveis e entregá-los devidamente desocupados para as seguradoras, as quais deverão providenciar a demolição desses imóveis; III. providenciar a inclusão das famílias atualmente ocupantes em programas governamentais de habitação, tais como auxílio-moradia estadual, e habilitação de tais famílias em empreendimentos habitacionais de interesse social, como Minha Casa Minha Vida e Programa Morar Bem Pernambuco; e, principalmente, de IV. dar destinação pública ou social às frações ideais de terreno correspondentes às unidades habitacionais demolidas.

As seguradoras responsabilizaram-se pela demolição dos prédios, e os municípios, pela aceleração na análise e no fornecimento das licenças para viabilizar a concretização do Acordo. Ademais, ficou alinhado que a União, por meio do Ministério da Fazenda, e a Caixa continuariam a realizar novos aportes para futuras demolições de prédios considerados inviáveis e que colocam em risco o direito fundamental à vida da população.

Destarte, como bem destacado pelo então Procurador Regional da União da 5ª Região na entrevista pessoal citada, o Poder Judiciário — com os núcleos 4.0 —, a CEF e a Advocacia Geral da União conseguiram alinhar os interesses dos atores privados e estatais para se criar um ambiente de diretrizes não só para solucionar a demanda histórica da Ação Civil Pública nº 0008987-05.2005.4.05.8300, mas também para parametrizar o real valor das indenizações, compatível com o valor da faixa mínima do Programa Minha Casa Minha Vida.

A partir da análise do caso trazido à baila, depreende-se que a reestruturação do processo civil para atender às demandas dessa nova sociedade, que exige decisões que interfiram em setores delicados das escolhas políticas e administrativas, exigiu que o Judiciário adote um novo modelo de atuação que o torne ambiente mais propício para discutir direitos cuja tutela implica impacto sobre o Erário e os meios de tornar a implementação dessa decisão (ou, em termos processuais, o cumprimento de sentença) mais adequada do ponto de vista orçamentário (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 213-214).

A realidade social atual exige, portanto, o estabelecimento de um processo civil democrático e coparticipativo, embasado no estabelecimento de uma relação dialógica e na revisitação de diversos institutos do processo civil tradicional. A partir disso, é com fundamento nesse diálogo institucional que é possível chegar à melhor solução dos conflitos estruturais que envolvem o descumprimento de direitos fundamentais em razão da omissão ou insuficiência do ente público ou privado competente. É o diálogo que viabiliza o sucesso na conclusão da lide e evita o chamado *backlash*, ou seja, uma potencial reação adversa da própria sociedade atingida ou da instituição competente que se vê sem contato com sua estrutura, garantindo a efetividade e a sustentabilidade da solução alcançada.

O *backlash*, dessa feita, pode ser institucional, ou seja, uma contundente reação contrária a decisões judiciais consideradas excessivamente progressistas, advindo dos poderes políticos instituídos; como também social, em que os cidadãos questionam o sentido dado pelos juízes à Constituição, pres-

sionando o Judiciário, o Executivo e o Legislativo a adotarem uma interpretação mais adequada ao que esses grupos acreditam ser os verdadeiros valores constitucionais (NÓBREGA; FRANÇA; CASIMIRO, 2022, p. 116-117).

No caso, a conduta litigiosa das instituições públicas formais decorreu dessa resistência ao cumprimento, utilizando-se do discurso da dificuldade de cumprimento seja pela existência de leis que justificassem a concessão de licenças de construção e “habite-se”, seja pela escassez de recursos e inércia da União em aportar fundos, tudo justificado pela “reserva do possível” e pela “separação de poderes”.

Também era visível a resistência social à solução que estava sendo oferecida. Entretanto, o aumento do teto para o valor da faixa mínima do Programa Minha Casa Minha Vida, assim como a busca ativa da Caixa Econômica Federal pelas famílias nos mutirões de conciliação, reforçou a percepção de que suas demandas estavam sendo ouvidas e atendidas, fortalecendo a legitimidade da solução perante a sociedade.

O diálogo institucional, pois, revela-se como uma medida racional quando a situação já está tão tencionada e ainda é necessária a adoção de medidas capazes de potencializar o conflito. Ele deve servir como mecanismo de acomodação da vida em sociedade, ajudando a resolver os impasses sociais e políticos quando favorece a construção de uma solução capaz de eliminar a realidade inconstitucional de modo efetivo e consensual (MARINONI, 2025, p. 236-237).

Nesse caso, o Acordo-base nº 01/2024 decorreu de diálogo promovido entre os principais agentes modificadores da situação de calamidade em que se encontrava a população residente dos prédios tipo caixão e as obrigações foram negociadas e deliberadas para que fossem exequíveis financeiramente e que ainda perdurassem no tempo. Ou seja, o Acordo foi entabulado não somente para olhar o pretérito e condenar na transferência patrimonial.

A solução foi dada de forma prospectiva, visando a fixar parâmetros para os particulares/vítimas mutuários e ex-mutuários dos edifícios e a modular o papel presente e futuro dos entes públicos e privados para a concretização do direito fundamental à moradia digna na Região Metropolitana de Recife.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, enfim, buscou-se demonstrar com clareza que os processos estruturais entregam, ao sistema jurídico processual brasileiro, ferramentas indispensáveis à tutela efetiva de direitos fundamentais cuja violação decorre de falhas sistêmicas e persistentes do Estado. O caso dos “prédios-caixão”, situado na Região Metropolitana do Recife, deixa evidente como a omissão prolongada e multifacetada dos diversos entes federativos resultou na negação reiterada do direito à moradia digna para milhares de cidadãos.

Na segunda seção, foi possível identificar que a moradia, enquanto direito fundamental social expressamente previsto na Constituição de 1988, requer muito mais que a mera abstenção estatal. Exige uma atuação positiva e coordenada por parte da Administração Pública e do Poder Legislativo para assegurar sua concretização. Quando o aparato estatal falha, seja por incapacidade técnica, seja por desorganização institucional e invisibilidade social das vítimas, o Judiciário precisa intervir, não mais por meio de decisões impositivas e limitadas ao binômio procedência-improcedência, mas sim mediante decisões estruturais, orientadas à reconfiguração do sistema ineficiente.

Desenvolveu-se a análise concreta do déficit habitacional no Brasil, particularmente na Região Metropolitana de Recife, e as estatísticas recentes reforçam o grau de indignidade que afeta parcela expressiva da população. A ocorrência de tragédias envolvendo desabamentos de edificações conhecidas como “prédios-caixão” durante mais de vinte anos representou um cenário de precariedade prolongada e prejuízo a direitos fundamentais transindividuais tão relevantes.

O caso foi levado ao Poder Judiciário estadual por meio de uma ação coletiva por total insuficiência das instituições públicas em resolverem a política pública. Na terceira seção, pois, foi analisada a Ação Civil Pública nº 0008987-05.2005.4.05.8300, que tramita na 12ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco, traçando-se um paralelo entre a atuação processual estrutural necessária à resolução desse conflito, com o investimento em decisão judicial preocupada em modelar o comportamento dos entes públicos e privados; e as técnicas processuais tradicionais adotadas em momentos relevantes que podem ter prejudicado a solução coparticipativa, célere e efetiva do caso.

Foi somente com a compreensão do problema como estrutural — e, portanto, exigente de respostas sistêmicas, coordenadas e prospectivas — que se iniciou o caminho para uma solução adequada.

Assim, a quarta e última seção demonstrou o êxito do Acordo-base celebrado para resolver esse litígio histórico que decorreu, essencialmente, da construção de um processo participativo, pautado pelo diálogo institucional entre os múltiplos órgãos envolvidos: Judiciário, Ministério Público, Advocacia Pública, entes federativos e representantes da população afetada. A judicialização não foi abandonada, mas transformada em um espaço de governança institucional, no qual os sujeitos políticos do conflito puderam negociar, ajustar cronogramas, repartir responsabilidades e monitorar a execução de políticas públicas comprometidas com a realização progressiva do direito à moradia.

Dessa forma, a principal conclusão extraída deste estudo é que a efetiva solução de conflitos estruturais exige uma mudança de paradigma: da decisão judicial impositiva para o modelo dialógico e cooperativo; de uma decisão preocupada com a reparação patrimonial, para uma voltada a moldar o comportamento dos agentes modificadores de forma adaptativa e prospectiva. Enfim, o processo judicial deixa de ser mero instrumento de coerção e passa a funcionar como um espaço de construção de soluções viáveis, legítimas e adaptadas à complexidade da realidade.

O diálogo institucional, em síntese, não é apenas uma técnica processual, mas sim uma exigência para a concretização de direitos no Estado Democrático. É por meio dele que se supera a invisibilidade

das minorias insulares, que se contorna a alegação da reserva do possível e que se viabiliza, em última instância, a concretização de direitos fundamentais. Portanto, o caso dos prédios-caixão não é exceção, mas sim um símbolo da capacidade transformadora de um processo judicial orientado pela cooperação entre os Poderes e pela escuta qualificada dos agentes envolvidos.

REFERÊNCIAS

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 59, p. 29, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, 2017. Disponível em: <<https://civilprocedure-review.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. In: *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 211–246, [data de publicação da revista, se houver]. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

FERNANDEZ, Elizabeth. A segunda aproximação aos processos estruturais: fundamentos iniciais para um contencioso de políticas públicas. *Ius Dictum*, [S. l.], n. 9, p. 39-47, maio 2023. Disponível em: <https://www.academia.edu/114692754/A_Segunda_Aproxima%C3%A7%C3%A3o_aos_Proces-sos_Estruturais_Fundamentos_iniciais_para_um_contencioso_de_Pol%C3%ABlicas?uc-sb-sw=5084772>. Acesso em: 27 maio 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil 2022*. Belo Horizonte, abr. 2024. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. *Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 55-92,

out./dez. 2008. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/6263/Biblioteca%20Digital%20-%20Editora%20F%C3%B3rum.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003. Disponível em: <<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89c07f0000019782ffa7f581397c5d&docguid=ld496c6502d4111e0baf30000855dd350&hitguid=ld496c6502d4111e0baf30000855dd350∓spos=2&epos=2&td=2608&context=8&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SOUTH AFRICA. Constitutional Court. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, [2000] ZACC 19; 2000 (11) BCLR 1169 (CC); 2001 (1) SA 46 (CC), julgamento de 04 out. 2000. Disponível em: <<https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.