



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO

NOTA TÉCNICA SJES 1739990

NOTA TÉCNICA CLIES nº 01/2026

Relator: Juiz Federal Marcelo da Rocha Rosado

Revisor: Juiz Federal Substituto Vitor Berger Coelho

Assunto: Demandas repetitivas em ações de adjudicação compulsória de imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Consequências processuais relacionadas à fixação do valor da causa mediante atribuição do valor integral do imóvel. Competência e sucumbência. Impactos sistêmicos. Medidas de prevenção e gestão da litigiosidade.

1. Relatório

Trata-se de análise de possível fenômeno de litigiosidade repetitiva na Seção Judiciária do Espírito Santo, relacionado ao ajuizamento massivo de ações visando à regularização registral de imóveis vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em face da Caixa Econômica Federal (CEF), com estratégia uniforme de fixação do valor da causa em patamar correspondente ao valor integral do imóvel objeto da demanda.

A questão foi encaminhada a este Centro Local de Inteligência por meio do **Ofício SJES nº 1637009**, de 04 de março de 2026, no qual se relata a identificação de expressivo número de processos com objeto semelhante nesta Seção Judiciária. Segundo relatado no referido expediente, as demandas possuem, em regra, **baixa complexidade fático-jurídica**, envolvendo mutuários de empreendimentos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida que alegam ter quitado seus contratos de financiamento habitacional, mas não conseguem obter a regularização registral do imóvel, especialmente em razão da inexistência de matrícula individualizada ou da ausência de documentação necessária para a transferência da propriedade.

O ponto central de atenção destacado no ofício refere-se à estratégia processual adotada quanto à **fixação do valor da causa**, o qual vem sendo estipulado com base **no valor integral atualizado do imóvel**, e não no **proveito econômico** efetivamente discutido na demanda, o que, dentre outros aspectos processuais, repercute na própria definição da competência para processamento e julgamento da demanda, considerando o limite de alçada dos Juizados Especiais Federais.

Ainda segundo o ofício, juízes de primeiro grau têm promovido, em alguns casos, a **retificação de ofício do valor da causa**, com o consequente declínio da competência para o Juizado Especial Federal, entendimento que, entretanto, tem sido reformado pela instância revisora, o Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Diante da divergência de tratamento jurisdicional e da potencial multiplicação desse tipo de demanda, foi sugerida a atuação deste Centro de Inteligência para análise do fenômeno e eventual formulação de orientações voltadas ao tratamento adequado da litigiosidade, com fundamento no art. 11, incisos II e III, da Resolução CJF nº 499/2018.

2. Apresentação do tema e caracterização inicial da controvérsia

As demandas objeto de análise apresentam um padrão fático-jurídico bem definido, cujas características essenciais podem ser assim sintetizadas a partir do exame de petições iniciais

representativas do fenômeno.

2.1. Perfil dos demandantes e objeto das ações

Os autores são beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), especialmente da Faixa 1, que contempla famílias subsidiadas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Trata-se de pessoas que adquiriram unidades habitacionais por meio de contratos de financiamento com alienação fiduciária em garantia, celebrados com a Caixa Econômica Federal na qualidade de agente operador do programa.

O núcleo comum das pretensões consiste na obtenção de provimento jurisdicional que determine à CEF a regularização registral do imóvel adquirido, mediante o registro do contrato de financiamento no Cartório de Registro de Imóveis competente, a baixa da alienação fiduciária e a entrega dos documentos necessários à transferência da propriedade plena para o nome do mutuário.

2.2. Situação fática subjacente

Segundo as petições iniciais analisadas, os mutuários alegam que, após a quitação do financiamento no âmbito do PMCMV, passaram a enfrentar dificuldades para obter a transferência registral da propriedade do imóvel para seus nomes.

Tal dificuldade decorreria da ausência de regularização registral dos empreendimentos, notadamente pela inexistência de matrícula individualizada das unidades habitacionais ou pela ausência de registro dos contratos de financiamento nos cartórios de registro de imóveis competentes.

Nesse contexto, certa linha argumentativa extraída de exordial analisada afirma que o mutuário se encontra em uma situação descrita como um “limbo jurídico”, pois, embora detenha a posse do imóvel e tenha quitado o financiamento, não consegue exercer plenamente os atributos da propriedade, especialmente o registro da titularidade dominial no cartório competente.

Atribuem esse óbice à regularização da propriedade registral do imóvel a falha operacional da CEF, consistente na ausência de individualização das matrículas dos imóveis junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Segundo as petições, existe apenas o registro da "matrícula-mãe" do empreendimento em nome do Fundo de Arrendamento Residencial, sem que tenham sido promovidas as averbações e os registros necessários à individualização das unidades habitacionais e ao posterior registro dos contratos de financiamento celebrados com os mutuários.

2.3. Argumentos jurídicos recorrentes

As petições iniciais apresentam fundamentação jurídica padronizada, com invocação dos seguintes dispositivos e argumentos:

- a) **Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor:** sustenta-se a existência de relação de consumo entre o mutuário e a CEF, com fundamento nos arts. 2º e 3º do CDC e na Súmula 297 do STJ, requerendo-se a inversão do ônus da prova nos termos do art. 6º, VIII, do CDC;
- b) **Obrigação legal de registro:** invoca-se o art. 73-A, § 1º, da Lei nº 11.977/2009 e o art. 10, § 1º, da Lei nº 14.620/2023, que determinam o registro do contrato no cartório de imóveis competente;
- c) **Legitimidade passiva da CEF:** argumenta-se que a CEF, na qualidade de agente operador do PMCMV e administradora do FAR, é a única responsável pela regularização registral, tratando-se de obrigação de fazer infungível intuitu personae;
- d) **Adjudicação compulsória:** fundamenta-se o pedido nos arts. 1.417 e 1.418 do Código Civil, no art. 497 do CPC e no art. 16 do Decreto-Lei nº 58/1937;
- e) **Ausência de entrega do contrato:** alega-se que a CEF não forneceu cópia do

contrato de financiamento aos mutuários, requerendo-se a exibição do documento nos autos.

2.4. Pedidos formulados

Diante desse quadro, as demandas normalmente formulam pedidos de condenação da Caixa Econômica Federal a fim de promover o registro do contrato celebrado e a baixa na alienação fiduciária, às suas expensas, como também para apresentar os documentos contratuais necessários à regularização do imóvel no registro cartorário.

Ademais, as petições também apresentam pedidos de dispensa de audiência conciliatória e de fixação de honorários em 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa.

2.5. Valor da causa e fixação de competência

Aspecto central do fenômeno reside na estratégia de fixação do valor da causa. As petições atribuem à causa valor correspondente ao preço integral atualizado do imóvel - nos casos examinados, em torno de R\$ 120.000,00 -, com expressa fundamentação no art. 292, II, do CPC e em precedentes do TRF da 5ª Região.

As petições dedicam tópico específico a afastar a competência dos Juizados Especiais Federais, argumentando que o valor atualizado do imóvel supera o limite de 60 salários-mínimos previsto no art. 3º da Lei nº 10.259/2001, o que justificaria o processamento perante a Justiça Federal Comum.

Invocam, ainda, precedentes do Superior Tribunal de Justiça, sustentando que o valor da causa em ação de adjudicação compulsória deve corresponder ao preço atualizado do imóvel constante do contrato, e não ao valor originalmente financiado ou efetivamente pago pelo mutuário.

2.6. Linha de defesa da Caixa Econômica Federal

A análise de contestação apresentada pela CEF em caso representativo do fenômeno revela que a instituição financeira não impugna, em sua essência, o direito dos mutuários à regularização registral dos imóveis adquiridos no âmbito do PMCMV. A resistência processual concentra-se, antes, em questões de natureza preliminar e na delimitação das responsabilidades de cada agente envolvido no processo de regularização.

Em sede de preliminares, a CEF suscita:

- a) **Ilegitimidade passiva:** argumenta que sua atuação no PMCMV, especialmente na Faixa 1 (FAR), dá-se na condição de agente financeiro, e não de agente executor da política pública. Nessa qualidade, sustenta que a responsabilidade pela individualização das matrículas e pela averbação das unidades autônomas recai sobre o incorporador, a construtora ou a entidade gestora do Fundo de Arrendamento Residencial, e não sobre a CEF;
- b) **Ausência de interesse de agir quanto à adjudicação compulsória:** alega que o instituto pressupõe quitação integral do preço e recusa injustificada na outorga da escritura, requisitos que não estariam presentes, uma vez que a isenção concedida pela Portaria MCID nº 1.248/2023 não equivale ao pagamento das 120 parcelas originalmente contratadas, e que a CEF não teria se recusado a cumprir as obrigações decorrentes da referida portaria.

No mérito, a CEF delimita o alcance de suas obrigações, reconhecendo o dever de: (a) liberar o ônus da alienação fiduciária após comprovada a elegibilidade do mutuário à isenção; (b) fornecer o Termo de Quitação ao beneficiário; (c) disponibilizar cópia do contrato de financiamento, caso não tenha sido entregue no ato da assinatura.

Por outro lado, a CEF atribui a terceiros a responsabilidade pelos demais atos necessários à transferência da propriedade, especialmente a regularização do empreendimento perante o registro

imobiliário e o pagamento do ITBI pelo adquirente.

Em síntese, a posição da CEF revela que o impasse não decorre propriamente de divergência quanto ao direito material dos mutuários, mas de problemas relacionados aos atos necessários à regularização registral dos empreendimentos, especialmente a individualização das matrículas. A CEF reconhece implicitamente a situação de irregularidade, mas sustenta que a solução depende da atuação coordenada de múltiplos agentes, não podendo ser imputada exclusivamente à instituição financeira.

Essa posição processual encontra respaldo nos dados concretos apresentados pelo Ofício CEJUR nº 000023/2026 (tratado no item 3, adiante), que revelam problemas relacionados à ausência de certidão de isenção de ITBI/ITCMD a ser expedida pelos municípios e à pendência em processos de registro nos cartórios competentes.

Essa configuração sugere que o litígio, em muitos casos, poderia ser evitado ou solucionado por vias administrativas ou extrajudiciais, caso houvesse articulação adequada entre os diversos atores envolvidos na execução do programa habitacional — o que reforça a pertinência de se examinar mecanismos de tratamento coletivo ou estrutural do problema.

2.7. Delimitação da lide e convergência de interesses das partes

Observa-se, portanto, que a controvérsia não envolve, em regra, discussão sobre a validade do contrato de financiamento ou sobre a existência do direito material à aquisição do imóvel, mas sim dificuldades relacionadas à **regularização documental e registral da propriedade imobiliária**, frequentemente atribuídas à ausência de registro adequado dos empreendimentos habitacionais.

Do ponto de vista dos **mutuários**, o interesse é claro: obter a regularização da propriedade do imóvel que adquiriram e pelo qual cumpriram suas obrigações contratuais, seja pelo pagamento integral das parcelas, seja pela quitação decorrente da Portaria MCID nº 1.248/2023.

Do ponto de vista da **CEF**, a regularização registral também se apresenta como interesse institucional relevante. A manutenção de milhares de contratos em situação de pendência registral representa passivo administrativo e potencial fonte de litígios para a instituição. Ademais, a própria CEF reconhece, em sua defesa, o compromisso de fornecer o Termo de Quitação e liberar o gravame fiduciário, o que pressupõe, logicamente, a existência de matrícula individualizada onde tal liberação possa ser averbada. A regularização dos empreendimentos interessa, portanto, à própria higidez da carteira habitacional gerida pela instituição.

Verifica-se, assim, uma **convergência substancial de interesses** entre as partes quanto ao resultado final pretendido: ambas desejam a regularização registral dos imóveis. A divergência reside, essencialmente, na atribuição de responsabilidade pelos atos necessários a essa regularização e, em alguns casos, na definição de qual agente deve suportar os custos correspondentes.

Essa configuração revela que o conflito, em sua dimensão material, apresenta **baixa litigiosidade intrínseca**, aproximando-se mais de um problema de coordenação entre múltiplos agentes (CEF, construtoras, cartórios, municípios e mutuários) do que de uma contraposição genuína de interesses. Em tese, a questão comportaria solução por meios administrativos, extrajudiciais ou mediante atuação estruturada do Poder Público, sem necessidade de judicialização individualizada e massiva.

Não obstante a relativa simplicidade da controvérsia material, a forma de estruturação das demandas, **especialmente quanto ao valor atribuído à causa**, tem gerado repercussões processuais relevantes, sobretudo em relação à definição da competência entre a Justiça Federal comum e os Juizados Especiais Federais.

É nesse contexto que se insere a análise do presente fenômeno de litigiosidade repetitiva, cujo exame demanda atenção não apenas aos aspectos de direito material envolvidos, mas sobretudo às estratégias processuais adotadas e seus efeitos sobre a administração da justiça.

3. Levantamento estatístico da demanda em massa

O dimensionamento do fenômeno tem como base as informações prestadas pelos representantes jurídicos da Caixa Econômica Federal em reunião realizada em 17 de março de 2026 com

membros deste Centro Local de Inteligência, documentada na Ata SJES nº 1680038 (SEI 0001675-45.2026.4.02.8002), e complementadas pelo Ofício CEJUR nº 000023/2026, de 22 de abril de 2026, por meio do qual a CEF forneceu levantamento detalhado sobre os empreendimentos do PMCMV Faixa 1 no Estado do Espírito Santo.

Segundo os dados apresentados, existem 29 empreendimentos do PMCMV Faixa 1 construídos no Espírito Santo, com mais de 10.000 unidades habitacionais no total. Desse universo, foram identificadas **5.751 unidades sem registro**, distribuídas da seguinte forma quanto ao tipo de óbice: (a) **3.986 unidades** aguardam certidão de isenção de ITBI/ITCMD a ser expedida pelo Poder Público Municipal; (b) **1.459 unidades** já se encontram em processo de registro em trâmite nos respectivos Cartórios de Registro de Imóveis. Essa distribuição evidencia que o principal obstáculo à regularização é de natureza tributária municipal, e não propriamente operacional da CEF ou cartorária.

No plano judicial, foram localizadas **501 ações em trâmite** na Justiça Federal, concentradas em cinco empreendimentos: Conjunto Residencial Jocafe (Linhares), Residencial Otílio Roncete (Cachoeiro de Itapemirim), Residencial Esperança (Cachoeiro de Itapemirim), Residencial Ourimar (Serra) e Residencial Vila Velha (Vila Velha).

Esses dados revelam o expressivo potencial de expansão do fenômeno. A proporção entre as 501 ações já ajuizadas e as 5.751 unidades ainda sem registro indica que a judicialização se encontra em estágio inicial em relação ao universo de beneficiários potencialmente afetados. Ainda que nem todas as unidades sem registro ensejem, necessariamente, o ajuizamento de demanda judicial, seja porque o mutuário ainda não identificou a pendência, seja porque a regularização está em curso administrativamente, o potencial de multiplicação das demandas é considerável. A heterogeneidade dos óbices, que variam por empreendimento e município, envolvendo desde pendências cartorárias até recusas de prefeituras em conceder isenção do ITBI, reforça a necessidade de tratamento diferenciado e estruturado, e não de resposta meramente reativa, processo a processo.

4. Valor da causa e definição da competência entre Juizado Especial Federal e Vara Federal comum: panorama jurisprudencial

O fenômeno de litigiosidade em exame suscita relevante controvérsia jurídica quanto à correta fixação do valor da causa nas ações de obrigação de fazer e adjudicação compulsória relacionadas ao PMCMV, com reflexos diretos na definição da competência entre a Justiça Federal comum e os Juizados Especiais Federais.

Conforme se verificou na análise das petições iniciais, tem sido recorrente a atribuição às causas do **valor integral atualizado do imóvel objeto do contrato de financiamento**, circunstância que, naturalmente, resulta em montante superior ao limite de competência dos Juizados Especiais Federais.

Nesse contexto, identificam-se duas linhas de entendimento contrapostas sobre a matéria.

4.1. Entendimento pela retificação do valor da causa e competência dos JEFs

A primeira linha de entendimento, adotada por juízes federais de primeiro grau, sustenta que o valor atribuído à causa nas petições iniciais, correspondente ao valor integral atualizado do imóvel, não guarda correspondência com o proveito econômico efetivamente pretendido pelos autores.

Esse entendimento parte da premissa de que a controvérsia trazida aos autos **não envolve propriamente a aquisição do imóvel**, mas sim a remoção de obstáculos administrativos ou documentais que impedem a regularização registral da unidade habitacional.

Nessa linha de raciocínio, tem-se entendido que o benefício econômico decorrente de eventual procedência do pedido não consiste na aquisição do bem, já pertencente à esfera possessória do autor, mas apenas na **regularização documental da propriedade**, mediante o registro do contrato e a baixa do gravame existente.

Outro argumento presente em decisões dessa natureza consiste na interpretação de que, nas hipóteses examinadas, **não se estaria diante de verdadeira ação de adjudicação compulsória**, nos

moldes previstos nos arts. 1.417 e 1.418 do Código Civil, mas sim na efetivação de uma obrigação de fazer de natureza administrativa e contratual.

Segundo essa linha interpretativa, os contratos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação possuem força de escritura pública, nos termos do art. 61, §5º, da Lei nº 4.380/1964, de modo que não há propriamente recusa da CEF em outorgar escritura - o que seria pressuposto da adjudicação compulsória clássica -, mas sim descumprimento de obrigação legal e contratual quanto ao registro do contrato.

Nesse enfoque, a pretensão deduzida em juízo consistiria essencialmente no cumprimento de obrigações de fazer contratuais posteriores, especialmente o registro do contrato e a expedição de documentos necessários à regularização do imóvel — e não na outorga de escritura definitiva.

Sob essa perspectiva, conclui-se que a controvérsia possui natureza predominantemente administrativa e documental, afastando a vinculação direta entre o valor da causa e o valor de mercado do imóvel objeto do financiamento.

Essa interpretação tem sido utilizada como fundamento para a retificação do valor da causa e para o consequente reconhecimento da competência dos Juizados Especiais Federais para processar e julgar tais demandas.

A partir dessa compreensão, entende-se que o valor da causa **não possui conteúdo econômico imediatamente aferível**, razão pela qual deve ser fixado por estimativa, nos termos do art. 291 do Código de Processo Civil.

4.2. Entendimento pela manutenção do valor da causa e competência das Varas Federais

No âmbito das Turmas Especializadas do Tribunal Regional Federal da 2ª Região com competência para a matéria, tem-se verificado orientação no sentido de **afastar a retificação do valor da causa promovida pelo juízo de origem e, consequentemente, manter a competência das Varas Federais comuns para processamento das demandas**.

As decisões analisadas partem da premissa de que, embora a pretensão deduzida em juízo envolva obrigações de fazer, tais como a baixa de gravame, a entrega de documentos ou a regularização registral do imóvel, a finalidade última da demanda consiste na **consolidação da propriedade plena do bem imóvel em favor da parte autora**.

Sob essa perspectiva, entende-se que o proveito econômico perseguido pela parte autora **não se limita à mera prática de atos administrativos ou cartorários**, mas corresponde à efetiva incorporação formal do imóvel ao seu patrimônio.

Com base nessa compreensão, os julgados têm aplicado o disposto no art. 292, inciso II, do Código de Processo Civil, segundo o qual, nas ações que tenham por objeto o cumprimento de negócio jurídico, **o valor da causa deve corresponder ao valor do ato ou do contrato**, o que, em hipóteses envolvendo imóveis, conduz à adoção do **valor do próprio bem como parâmetro econômico da demanda**.

Ainda nessa linha interpretativa, tal orientação destaca que a redução artificial do valor da causa para montante meramente estimativo poderia **distorcer o conteúdo econômico da demanda**, além de conduzir à remessa do processo ao Juizado Especial Federal com base em critério incompatível com a natureza da controvérsia.

Em consequência, sendo o valor atualizado dos imóveis objeto das demandas superior a 60 salários-mínimos, essa linha de entendimento afasta a retificação do valor da causa e determina o prosseguimento dos feitos pelo rito do procedimento comum perante as Varas Federais.

4.3. Jurisprudência do STJ quanto à identificação do proveito econômico nas ações de adjudicação compulsória

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem sido frequentemente invocada

como fundamento para a adoção do valor do imóvel como parâmetro para a fixação do valor da causa em ações de adjudicação compulsória.

De fato, a Corte Superior tem reiterado o entendimento segundo o qual, em regra, o valor da causa nessas demandas corresponde ao valor do contrato cujo cumprimento se pretende, o qual normalmente coincide com o valor do imóvel objeto da promessa de compra e venda. Nesse sentido, afirma-se que, tratando-se de ação voltada à execução específica do compromisso de compra e venda, o conteúdo econômico da demanda se relaciona diretamente à transferência da propriedade do bem imóvel.

Neste sentido, o Recurso Especial nº 2.155.812/DF (Terceira Turma. Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 03/06/2025):

EMENTA DIREITO CIVIL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA. TAXA DE TRANSFERÊNCIA. CONDIÇÃO PARA TRANSFERÊNCIA DA TITULARIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. PROVEITO ECONÔMICO.

I. Hipótese em exame

1. Ação de adjudicação compulsória ajuizada em 18/2/2022, da qual foram extraídos os presentes recursos especiais, interpostos em 8/4/2024 e conclusos ao gabinete em 25/2/2025.

II. Questão em discussão

2. O propósito recursal consiste em decidir qual a base de cálculo para fixar honorários sucumbenciais, em ação adjudicatória, em que se discute a legalidade de taxas como condição para transferência de titularidade do imóvel.

III. Razões de decidir

3. Inviável o debate quanto à tese segundo seria possível condicionar a outorga da escritura pública ao pagamento de despesas realizadas para adequação ambiental que ensejou a regularização do imóvel, por ausência de prequestionamento.

4. Derruir a conclusão a que chegou a Corte de origem no sentido de que a parte autora pleiteia a outorga da escritura pública e a transferência da propriedade, demandaria reexame de fatos e provas.

5. Segue ainda muito atual o antigo posicionamento de que, na ação de adjudicação compulsória, o valor da causa corresponderá ao valor do imóvel.

6. A jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que há ordem decrescente de preferência de critérios (ordem de vocação) para fixação da base de cálculo dos honorários, na qual a subsunção do caso concreto a uma das hipóteses legais prévias impede o avanço para outra categoria.

7. Na ação de adjudicação compulsória, a condenação em honorários sucumbenciais deve respeitar a ordem pré-determinada pela lei, assim, a base de cálculo será “o valor da condenação, do proveito econômico obtido ou, não sendo possível mensurá-lo, sobre o valor atualizado da causa”. Precedente.

8. Tratando-se de critério subsidiário, o valor da causa será utilizado como parâmetro sucumbencial apenas quando não houver outro valor de condenação ou de proveito econômico.

9. No recurso sob julgamento, uma vez declarada indevida a taxa, o ganho da recorrente se reflete na dispensa de pagamento de R\$ 11.900,00. É esse, portanto, o proveito econômico obtido por meio do presente processo e a base de cálculo para fixar o percentual sucumbencial

10. Em virtude do exame do mérito, por meio do qual foram rejeitadas as teses sustentadas pelos recorrentes, fica prejudicada a análise da divergência jurisprudencial.

IV. Dispositivo

11. Recurso especial de INTERLAGOS parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para determinar que os honorários advocatícios sucumbenciais sejam fixados em 10% sobre o valor da taxa declarada indevida.

12. Recurso especial de MALCA ALVES BEZERRA julgado prejudicado

A decisão evidencia que, embora o valor do imóvel constitua, em regra, o parâmetro

utilizado para a fixação do valor da causa em ações de adjudicação compulsória, tal critério não é parâmetro absoluto para aferição do proveito econômico efetivo para fins de fixação dos ônus da sucumbência.

5. Impactos sistêmicos do fenômeno de litigiosidade: instabilidade na definição da competência

5.1. Suspensão e atraso da tramitação processual e litigiosidade recursal

A coexistência de entendimentos distintos entre juízos de primeiro grau e o Tribunal Regional Federal tem gerado **instabilidade na definição da competência para processamento dessas demandas**.

Em diversas hipóteses, ações inicialmente distribuídas às Varas Federais comuns têm tido o valor da causa retificado de ofício, com posterior **declínio de competência para o Juizado Especial Federal**. Posteriormente, em sede de agravo de instrumento, o Tribunal tem restabelecido o valor da causa originalmente atribuído e determinado o retorno do processo à Vara Federal.

Esse movimento processual para discutir a competência jurisdicional no início da demanda acarreta paralisação do andamento processual, com reflexos diretos na duração do processo e na racionalidade da tramitação. Não se descarta, ainda, a possibilidade do prolongamento da litigiosidade recursal, através de recursos especiais ao Superior Tribunal de Justiça – STJ, para definição quanto à questão de direito. A questão, portanto, resulta em foco de indesejável litigiosidade processual acessória.

5.2. Panorama jurisprudencial no TRF2: tendência majoritária e dissidência

A análise da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região revela que a matéria ainda não se encontra pacificada, embora seja possível identificar uma tendência majoritária em formação.

A orientação predominante, verificada em julgamentos das quatro Turmas Especializadas do Tribunal^[1], é no sentido de afastar a retificação do valor da causa promovida pelos Juízos de primeiro grau, mantendo o valor integral do imóvel como parâmetro. Há julgado, inclusive, que fundamenta sua posição em precedentes recentes da Corte Superior, notadamente o REsp nº 2.155.812/DF (referido no item 4.3 acima), no qual se reafirmou que, nas ações de adjudicação compulsória, o valor da causa corresponde ao valor do imóvel^[2].

Há, contudo, posicionamento divergente, identificado em julgados recentes da 5ª e da 7ª Turmas Especializadas, no sentido de manter a decisão de primeiro grau que promoveu a retificação^[3]. Essa linha entende que, nas ações de obrigação de fazer voltadas à lavratura e ao registro de escritura pública, quando inexistente controvérsia sobre o contrato, o proveito econômico é inestimável, sendo inadequada a vinculação do valor da causa ao valor do imóvel. Sob essa perspectiva, o valor da causa deve ser fixado por estimativa, nos termos do art. 291 do CPC.

A divergência interna no Tribunal confere relevância adicional ao acompanhamento do tema pelo Centro de Inteligência. A tendência majoritária, no sentido de manter o valor da causa correspondente ao valor integral do imóvel nas ações de adjudicação compulsória relacionadas ao PMCMV, embora ainda não consolidada, já produz efeitos práticos relevantes: considerando que a divergência entre as instâncias tende a ser dirimida em favor do órgão da instância recursal, a existência de linha predominante no órgão revisor é elemento objetivo a ser considerado pelos juízos de primeiro grau na gestão do risco de reforma e na avaliação dos custos processuais associados aos incidentes de competência.

Nesse sentido, e sem prejuízo da independência funcional dos magistrados e da eventual evolução do entendimento no âmbito do próprio Tribunal, o conhecimento desse panorama contribui para a uniformização de tratamento e para a redução da litigiosidade recursal acessória, a qual produz dispêndio de tempo, desvia o foco jurisdicional do mérito e compromete a celeridade e a eficiência na gestão dessas demandas.

6. Medidas de prevenção e tratamento adequado da litigiosidade

A análise do fenômeno de litigiosidade em exame revela que a controvérsia subjacente, qual seja, a regularização registral de imóveis adquiridos no âmbito do PMCMV, possui natureza predominantemente administrativa e documental, com baixa litigiosidade intrínseca quanto ao direito material. Conforme demonstrado, tanto os mutuários quanto a Caixa Econômica Federal convergem quanto ao interesse na regularização dos imóveis, bastando sejam feitos ajustes quanto à forma de operacionalização dos atos necessários.

Esse cenário sugere que o tratamento mais adequado para a questão não reside necessariamente na multiplicação de demandas judiciais individuais, mas sim na articulação de soluções institucionais que permitam enfrentar a causa raiz do problema de forma estruturada e eficiente.

6.1. Diálogos interinstitucionais

A regularização registral dos empreendimentos do PMCMV envolve múltiplos atores: a Caixa Econômica Federal (como agente operador do programa e representante do FAR), as construtoras e incorporadoras responsáveis pela edificação dos empreendimentos, os Cartórios de Registro de Imóveis, os Municípios (quanto à regularização urbanística e tributária) e os próprios mutuários.

A judicialização individualizada tende a fragmentar o tratamento de questões que, em muitos casos, são comuns a dezenas ou centenas de unidades habitacionais de um mesmo empreendimento. A ausência de individualização das matrículas, por exemplo, frequentemente decorre de **pendências que afetam o empreendimento como um todo, e não apenas unidades isoladas.**

Nesse contexto, recomenda-se a promoção de diálogos interinstitucionais que reúnam os principais atores envolvidos, com o objetivo de:

- a) identificar os empreendimentos com pendências de regularização registral no âmbito de cada Seção Judiciária;
- b) mapear as causas específicas que impedem a individualização das matrículas em cada empreendimento (pendências documentais, urbanísticas, tributárias, cartorárias etc.);
- c) definir responsabilidades e prazos para a adoção das providências necessárias à regularização;
- d) estabelecer fluxos de comunicação que permitam o acompanhamento das medidas adotadas e a prestação de informações aos mutuários interessados.

Essa articulação pode ser promovida no âmbito do próprio Poder Judiciário, por intermédio do Centro Local de Inteligência, principalmente em diálogos interinstitucionais com a CEF.

6.2. Diálogo com a Caixa Econômica Federal e adoção do modelo de resolução administrativa

Conforme documentado na Ata SJES nº 1680038, este Centro de Inteligência promoveu reunião com representantes da Unidade de Superintendência Jurídica da Caixa Econômica Federal (SEJUR) em 17 de março de 2026, oportunidade em que foram apresentados o mapeamento dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 na Seção Judiciária do Espírito Santo, os óbices específicos ao registro dos contratos e as iniciativas já adotadas em outras seções judiciárias. Em resposta ao compromisso assumido naquela ocasião, a CEF encaminhou o Ofício CEJUR nº 000023/2026, de 22 de abril de 2026, com levantamento detalhado da situação registral de todos os empreendimentos do programa no Estado, o que evidencia a disposição institucional para o diálogo e a viabilidade da abordagem colaborativa proposta nesta Nota Técnica.

Nessa reunião, os representantes da Caixa relataram a experiência exitosa adotada em Vitória da Conquista/BA, onde a instituição firmou compromisso diretamente com os juízes das varas competentes para, em prazo previamente ajustado, providenciar o registro de todos os contratos pendentes,

mediante a montagem de núcleos de atendimento presencial nas agências bancárias locais. Como resultado, as ações que haviam sido ajuizadas foram extintas por ausência de interesse de agir após o cumprimento administrativo das obrigações, e não houve novos ajuizamentos. O potencial inicial era de aproximadamente 6.300 demandas.

A transposição desse modelo para o Espírito Santo mostra-se recomendável e viável, sobretudo pela disposição institucional já demonstrada pela Caixa para replicar a iniciativa, inclusive com levantamento da situação de cada empreendimento, para a identificação dos óbices específicos à regularização em cada caso.

O próprio Ofício CEJUR nº 000023/2026 registra avanço concreto nessa direção: a Prefeitura de Cachoeiro de Itapemirim expediu a isenção de ITBI/ITCMD em relação ao Residencial Otílio Roncete, tendo a CEF já iniciado o envio dos contratos para averbação. Esses movimentos demonstram que, removido o óbice municipal, a regularização pode avançar com celeridade.

Recomenda-se, portanto, que este Centro de Inteligência, em articulação com os juízes das Varas Federais com competência sobre os feitos, convide a Caixa Econômica Federal a apresentar, para cada empreendimento com ações ajuizadas, cronograma de regularização dos registros pendentes, com compromisso de resolução em prazo determinado. A existência de canal administrativo efetivo e de prazo comprometido permitirá ao juízo competente avaliar, em cada caso, a configuração ou não do interesse de agir nas demandas individuais ajuizadas ou vindouras.

6.3. Atuação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs)

A natureza da controvérsia, marcada pela convergência de interesses quanto ao resultado final e pela ausência de resistência substancial ao direito material, torna as demandas especialmente adequadas ao tratamento por métodos consensuais de solução de conflitos.

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), previstos na Resolução CNJ nº 125/2010 e regulamentados no âmbito da Justiça Federal pela Resolução CJF nº 398/2016, constituem instância privilegiada para a condução de negociações e mediações em demandas repetitivas, especialmente quando envolvem litigantes habituais como a Caixa Econômica Federal.

Cumprir observar, ainda, que a opção pelo processamento das demandas perante as Varas Federais comuns, ou seja, pelo procedimento comum, implica a submissão ao regime jurídico do art. 334 do CPC quanto à fase conciliatória.

Nos termos do referido dispositivo, a audiência de conciliação ou mediação é, em regra, obrigatória, somente podendo ser dispensada se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual (art. 334, § 4º, I, do CPC). O desinteresse manifestado unilateralmente pela parte autora, portanto, é irrelevante para a dispensa do ato, cabendo ao juízo designar a audiência independentemente do requerimento formulado na petição inicial.

Ademais, o não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da justiça, sancionável com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União (art. 334, § 8º, do CPC). Registre-se que a eventual concessão do benefício da gratuidade de justiça não exime a parte do pagamento de multas decorrentes de sanções processuais dessa natureza, conforme dispõe o art. 98, § 4º, do CPC. Ademais, a efetiva aplicação de multa, caso se entenda cabível, é ato de competência do juízo de origem da demanda, não do Cejusc, que é órgão auxiliar voltado à facilitação da autocomposição, sem competência para proferir decisões de natureza sancionatória.

Recomenda-se, nesse sentido:

- a) a designação de audiências de conciliação nas demandas relacionadas ao PMCMV, independentemente de eventual requerimento de dispensa formulado unilateralmente pela parte autora, com advertência quanto ao ônus pelo não comparecimento (art. 334, §8º, do CPC);
- b) a realização de audiências concentradas de conciliação, reunindo múltiplos processos relativos a um mesmo empreendimento ou a empreendimentos com

- pendências similares, de modo a viabilizar tratativas globais e soluções uniformes;
- c) a designação de pautas específicas para as demandas relacionadas ao PMCMV, com a participação de representantes da CEF com poderes para transigir e de prepostos com conhecimento técnico sobre a situação dos empreendimentos;
 - d) a elaboração de termos de acordo padronizados, que contemplem as obrigações de cada parte (CEF, mutuário, cartório) e os prazos para cumprimento, de modo a conferir segurança jurídica e previsibilidade às soluções consensuais;

A atuação dos Cejuscs pode contribuir não apenas para a solução dos processos já ajuizados, mas também para a prevenção de novas demandas, na medida em que a divulgação de canais consensuais de resolução pode desestimular o ajuizamento de ações individuais e direcionar os interessados para vias mais céleres e menos onerosas.

6.4. Tratamento coletivo da controvérsia

Sem prejuízo das medidas consensuais, cumpre registrar que a natureza repetitiva e homogênea das demandas pode recomendar o manejo de instrumentos de tutela coletiva ou de tratamento de demandas repetitivas.

No plano da tutela coletiva, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União ou entidades representativas dos mutuários poderiam, em tese, promover ação civil pública visando à regularização dos empreendimentos com pendências registrais, com efeitos erga omnes para todos os beneficiários afetados.

Recomenda-se, portanto, a comunicação aos órgãos legitimados para a tutela coletiva, para ciência do presente fenômeno de litigiosidade, a fim de (i) eventual interesse em participar dos diálogos interinstitucionais referidos no item 6.1, contribuindo para a construção de soluções estruturadas que beneficiem a coletividade de mutuários afetados; ou (ii) instrumentalização de demanda coletiva que permita o tratamento uniforme e abrangente da questão, evitando a multiplicação de ações individuais e assegurando maior efetividade na regularização dos empreendimentos.

A atuação dos órgãos de tutela coletiva pode conferir maior amplitude e celeridade às soluções, além de assegurar a representação adequada dos interesses coletivos dos mutuários quanto à regularização de seus imóveis.

7. Conclusão

A análise dos documentos e decisões examinados revela a existência de **fenômeno emergente de litigiosidade repetitiva** relacionado a demandas ajuizadas em face da Caixa Econômica Federal visando à regularização registral de imóveis financiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

No plano processual, identificou-se **divergência interpretativa quanto à fixação do valor da causa e à definição da competência jurisdicional**. Tal dissenso tem gerado instabilidade na definição do órgão jurisdicional competente, com reflexos na tramitação dos processos e potencial incremento da litigiosidade recursal.

Além disso, a controvérsia apresenta potencial para produzir **impactos sistêmicos relevantes**, tanto no que se refere à distribuição da carga de trabalho entre Varas Federais e Juizados Especiais Federais **quanto em relação aos custos processuais e aos incentivos econômicos associados à litigância**.

Diante desse cenário, mostra-se pertinente o **acompanhamento institucional do fenômeno**, bem como a promoção de iniciativas voltadas à prevenção e ao tratamento adequado dessas demandas, especialmente por meio do diálogo institucional entre os atores envolvidos e da utilização de mecanismos consensuais de solução de conflitos, inclusive com eventual atuação dos CEJUSCs.

Registra-se, ainda, que o diálogo institucional proposto nesta Nota Técnica já produziu resultados concretos, considerando as informações trazidas no Ofício encaminhado pela CEF (CEJUR nº

000023/2026). Esses avanços confirmam que a abordagem colaborativa e estruturada, em substituição à judicialização individualizada, é não apenas recomendável em tese, mas factualmente viável no contexto do Espírito Santo.

Pelo exposto, o Centro Local de Inteligência da Seção Judiciária do Espírito Santo delibera pela adoção das seguintes medidas:

- 1) **Uniformização procedimental e estabilidade jurisdicional:** Registrar, para conhecimento dos Magistrados Federais, a existência de linha jurisprudencial em via de consolidação no âmbito do Egrégio TRF da 2ª Região no sentido de manter o valor da causa correspondente ao valor integral do imóvel nas ações de adjudicação compulsória relacionadas ao PMCMV, afastando a retificação promovida pelos juízos de primeiro grau.
- 2) **Diálogo institucional com a Caixa Econômica Federal e adoção do modelo de resolução administrativa:** Manter tratativas com a Caixa Econômica Federal para que esta apresente, para cada empreendimento com ações ajuizadas, cronograma de regularização dos registros pendentes com compromisso de cumprimento em prazo determinado, replicando o modelo exitosamente adotado em outros locais, onde a oferta de canal administrativo com prazo definido resultou na extinção das ações ajuizadas por ausência de interesse de agir e na cessação de novos ajuizamentos.
- 3) **Fluxo conciliatório prioritário via CEJUSC:** Sugerir aos Magistrados Federais a remessa dos processos vinculados a este tema ao **Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC)**, com a recomendação a este de que as pautas sejam organizadas por unidade de empreendimento ou por unidades que tenham o mesmo empecilho na regularização dos imóveis. Essa estratégia permite que uma única negociação com a CEF e entes registrares solucione dezenas de processos simultaneamente.
- 4) **Concertação coletiva e intervenção ministerial:** Encaminhar a presente Nota Técnica ao **Ministério Público Federal (MPF)** e à **Defensoria Pública da União (DPU)**, convidando-os a avaliar a conveniência de ajuizamento de Ação Civil Pública ou a adoção de medidas extrajudiciais coletivas, bem como a participar ativamente dos diálogos interinstitucionais para a resolução estruturada do impasse registral.

Américo Bedê Freire Júnior
Juiz Federal
Coordenador do Centro Local de Inteligência

Marcelo da Rocha Rosado
Juiz Federal
Membro do Centro Local de Inteligência

Vitor Berger Coelho
Juiz Federal Substituto
Membro do Centro Local de Inteligência

Victor Cretella Passos Silva
Juiz Federal Substituto
Membro do Centro Local de Inteligência

Lilian Mara de Souza Ferreira
Juíza Federal Substituta
Membro do Centro Local de Inteligência

Daniela Alxandra Pardal Araújo
Juíza Federal Substituta
Membro do Centro Local de Inteligência

Referências:

1. ^ Como referência, citem-se os seguintes precedentes que adotaram a tese de que em ações dessa natureza o valor da causa deve corresponder ao valor atualizado do bem imóvel: 5ª TURMA ESPECIALIZADA: 5000387-24.2026.4.02.0000; 5001042-93.2026.4.02.0000 6ª TURMA ESPECIALIZADA: 5000751-93.2026.4.02.0000; 5000759-70.2026.4.02.0000 7ª TURMA ESPECIALIZADA: 5000384-69.2026.4.02.0000; 5000754-48.2026.4.02.0000 8ª TURMA ESPECIALIZADA: 5000755-33.2026.4.02.0000; 5000385-54.2026.4.02.0000
2. ^ Agravo de Instrumento nº 5000753-63.2026.4.02.0000/ES, da 6ª Turma Especializada.
3. ^ Citem-se os seguintes precedentes da posição minoritária, observando-se que a divergência se manifesta inclusive dentro de mesma Turma, a depender da composição do colégio julgador: 5ª TURMA ESPECIALIZADA: 5018164-56.2025.4.02.0000 7ª TURMA ESPECIALIZADA: 5001461-16.2026.4.02.0000



Documento assinado eletronicamente por **LÍLIAN MARA DE SOUZA FERREIRA**, Juíza Federal Substituta, em 05/05/2026, às 10:17, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO DA ROCHA ROSADO**, Juiz Federal, em 05/05/2026, às 10:34, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **VITOR BERGER COELHO**, Juiz Federal Substituto, em 05/05/2026, às 10:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **VICTOR CRETILLA PASSOS SILVA**, Juiz Federal Substituto, em 05/05/2026, às 12:26, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **DANIELA ALEXANDRA PARDAL ARAUJO**, Juíza Federal Substituta, em 05/05/2026, às 13:07, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **AMÉRICO BEDÊ FREIRE JUNIOR**, Juiz Federal, em 05/05/2026, às 13:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf2.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1739990** e o código CRC **6D2F78D4**.