



JUSTIÇA FEDERAL

COMISSÃO JUDICIAL DE PREVENÇÃO DE DEMANDAS

NOTA TÉCNICA n.º 01/2016

TEMA N.º 04 – Demandas relativas à recuperação de danos em imóveis financiados no âmbito do SFH, com seguro obrigatório vinculado.

I – RELATÓRIO

A presente Nota Técnica expõe as conclusões da Comissão Judicial de Prevenção de Demandas desta SJRN (Portaria n.º 164-JF/RN, de 04 de agosto de 2015) acerca do Tema n.º 04 que lhe é afeto.

Trata-se do surgimento de múltiplas demandas, idênticas, tendo como objeto a reparação de supostos vícios construtivos em imóveis antigos, propostas em litisconsórcio ativo multitudinário e com fundamento na existência de seguros adjetos aos contratos do SFH, nas quais a CAIXA sustenta sua legitimidade passiva.

A falta de uniformidade quanto aos critérios de fixação de competência da Justiça Federal na hipótese tem afetado a prestação jurisdicional célere e comprometido consideravelmente a segurança jurídica, motivo pelo qual o tema foi afetado à presente Comissão.



De se registrar, ademais, que o presente estudo foi enriquecido com informações prestadas pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL no bojo das ações em tramitação nesta Seção Judiciária, assim como pelos argumentos trazidos pelos mutuários nas mesmas demandas e através dos memoriais apresentados à Relatora no curso das pesquisas e anexados a este documento.

II – HISTÓRICO DOS RE's Nºs 1.091.393/SC e 1.091.363/SC

A matéria já foi discutida nos Recursos Especiais nºs 1.091.393/SC e 1.091.363/SC, afetos ao procedimento do art. 543-C do CPC/73 em 08 de outubro de 2008, discutindo a "necessidade de participação do agente financeiro (Caixa Econômica Federal) nos feitos que envolvam contratos de seguro habitacional vinculados ao Sistema Financeiro Habitacional e que não tenham relação com o FCVS, restando decidido inicialmente pela 2ª Seção do STJ no bojo de ambas as ações:

"1. Nos feitos em que se discute a respeito de contrato de seguro adjeto a contrato de mútuo, por envolver discussão entre seguradora e mutuário, não comprometer recursos do SFH e não afetar o FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais), inexistente interesse da Caixa Econômica Federal a justificar a formação de litisconsórcio passivo necessário, sendo, portanto, da Justiça Estadual a competência para o seu julgamento."



JUSTIÇA FEDERAL

No entanto, após embargos declaratórios opostos pela CAIXA, e acatados pela Corte no bojo do mesmo Julgamento (RE 1.091.393), acresceu-se à tese firmada que, *"sendo a apólice pública, do Ramo 66, garantida pelo FCVS, existe interesse jurídico a amparar o pedido de intervenção da CEF, na forma do art. 50, do CPC, e remessa dos autos para a Justiça Federal"*.

Já quanto ao RE nº 1.091.363, os Embargos Declaratórios opostos pela CAIXA foram acolhidos apenas para esclarecer que, no caso, como o contrato não era vinculado à apólice única do SH/SFH, inexistia interesse jurídico a justificar sua presença.

Ocorre que a decisão foi objeto de novos embargos declaratórios, na segunda vez interpostos pelos particulares, ocasião em que se definiu a questão. Assim, o Acórdão que julgou os segundos embargos declaratórios (opostos pelos particulares) fixou a seguinte tese, levantada pela Min. Nancy Andrighi:

"1. Nas ações envolvendo seguros de mútuo habitacional no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional – SFH, a Caixa Econômica Federal – CEF – detém interesse jurídico para ingressar na lide como assistente simples somente nos contratos celebrados de 02.12.1988 a 29.12.2009 – período compreendido entre as edições da Lei nº 7.682/88 e da MP nº 478/09 – e nas hipóteses em que o instrumento estiver vinculado ao Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS (apólices públicas, ramo 66).



JUSTIÇA FEDERAL

2. Ainda que compreendido no mencionado lapso temporal, ausente a vinculação do contrato ao FCVS (apólices privadas, ramo 68), a CEF carece de interesse jurídico a justificar sua intervenção na lide.

3. **O ingresso da CEF na lide somente será possível a partir do momento em que a instituição financeira provar documentalmente o seu interesse jurídico, mediante demonstração não apenas da existência de apólice pública, mas também do comprometimento do FCVS, com risco efetivo de exaurimento da reserva técnica do Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice – FESA, colhendo o processo no estado em que este se encontrar no instante em que houver a efetiva comprovação desse interesse, sem anulação de nenhum ato anterior."**

Estabeleceu-se, pois, os seguintes parâmetros para configuração da legitimidade da CAIXA para intervir como assistente simples nas demandas em comento:

a) que os contratos objeto da lide tenham sido celebrados no período de 02.12.1988 a 29.12.2009 – interstício compreendido entre as edições da Lei nº 7.682/88 e da MP nº 478/09; b) vinculação dos instrumentos ao Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS (apólices públicas, ramo 66); c) comprovação do comprometimento do FCVS, com risco efetivo de exaurimento da reserva técnica do Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice – FESA.



III – DAS RAZÕES DA MINISTRA ISABEL GALLOTTI NO RE 1.091.363

Não há como deixar de registrar as razões expostas no voto, embora vencido, da Ministra Isabel Gallotti, nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº. 1.091.363.

Em resumo, considerou que: a) a CAIXA detém interesse jurídico em contratos celebrados antes de 02 de dezembro de 1988, já que a apólice pública do SFH é única, e todos os contratos nela compreendidos, independentemente da data de celebração, foram transferidos para o novo sistema, de assunção de riscos pelo FCVS, para o qual, contabilizados na sub-conta FESA, passou a ser destinado o superávit dos prêmios recolhidos dos mutuários; b) atualmente não mais existe sub-conta FESA, de modo que os prêmios pagos por mutuários em contratos ativos eram contabilizados diretamente no FCVS, que passou a condição de responsável pelo pagamento de indenizações e pela própria regulação do sinistro; c) além de documentado nas leis orçamentárias o déficit do FCVS, eis que constam expressivos aportes do Tesouro destinados ao equilíbrio da apólice pública do SFH, não é prudente relegar o exame do comprometimento do fundo casuisticamente a juízes e tribunais de todo o país, já que isso retardaria a solução dos processos de milhares de mutuários carentes; d) nas demandas ajuizadas a partir da MP 513/2011, a posição da CAIXA é de parte ou assistente litisconsorcial, porque, além de garantir, por meio do FCVS, a apólice do seguro habitacional, passou a exercer a própria regulação do sinistro, ou seja, é ela que vai deferir ou negar coberturas, bem como cumprir diretamente eventual sentença condenatória.



IV – DO POSICIONAMENTO DO TRF DA 5ª REGIÃO

A matéria não se encontra pacificada no TRF da 5ª Região, conforme recentes julgados analisados.

Com efeito, a **1ª Turma** do Tribunal já considerou insuficiente a comprovação do esgotamento da reserva técnica do FESA (AG 143522/PE, de 18 de março de 2016; AG 143723/PB, de 14 de abril de 2016; e AG143899, de 06 de maio de 2016), como também, por outro lado, afirmou que *"se a CEF, dentro dos limites de sua discricionariedade legal, entendeu que pode haver risco ao FCVS ou suas subcontas, não cabe ao Juízo exigir a produção de prova documental e inequívoca do suposto risco, mormente quando a produção desta prova seja considerada extremamente difícil (prova diabólica) e ainda demande a abertura de um incidente cognitivo específico, cuja instrução se prestaria apenas para fixação de competência"* (AG 143804/PB, de 31 de março de 2016).

Embora não tenham discutido diretamente a necessidade de comprovação, ou não, do comprometimento do Fundo em comento para comprovação do interesse jurídico da CAIXA nos casos em análise, recentes julgados da **2ª Turma** resolveram a controvérsia pela exclusão da apólice pública com a venda do imóvel (AG142728/RN, de 20 de maio de 2016) e extinção do contrato acessório com a liquidação do financiamento (AC571482/CE, de 20 de maio de 2016). Admitiram, portanto, a competência da Justiça Federal para julgamento dos casos vinculados às apólices públicas, independentemente do comprometimento do Fundo.



JUSTIÇA FEDERAL

A 4ª Turma considerou que *"não restou esclarecido o risco de comprometimento dos recursos do FCVS, pelo que a inovação legislativa [alteração introduzida pela Lei 13.000/2014 à Lei 12.409/2011] não traz nenhuma repercussão prática ao caso, não havendo razão para a intervenção da CEF na lide e sendo, portanto, caso de incompetência da Justiça Federal"* (AGA 143797/01/PB, de 25 de fevereiro de 2016).

V – DO BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO FCVS

Para melhor apreciação da questão, vale transcrever breve relato histórico acerca da criação do Fundo, conforme Parecer nº 675/2013/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, de 21 de junho de 2013.

O SFH e o Seguro Habitacional – SH/SFH foram criados pela Lei nº 4.380/64, que atribuiu ainda ao órgão orientador e disciplinador – o BNH, "determinar as condições em que a rede seguradora privada nacional operará nas várias modalidades de seguro previstas na presente lei". Foi instituída, assim, uma apólice com condições especiais, compulsória, vinculada ao financiamento, destinada primordialmente a manter o valor oferecido em garantia, para garantir retorno ao SFH do recurso alocado no empréstimo.

Até 1985, vigorou como modelo de responsabilidades um convênio entre o BNH e o IRB, pelo qual aquele fazia aportes ao Fundo de Compensação Global de Desvios de Sinistralidade – FCDS sempre que a relação sinistros/prêmios superava 85%.



Já o IRB, administrador do Fundo, repassava os recursos às seguradoras cujas operações verificasse igual relação.

A seguir, o BNH criou o Fundo de Equilíbrio de Sinistralidade – FES, destinado a intermediar os repasses ao FCDS, aportando-lhe recursos do FCVS, que então administrava. No entanto, após a extinção do BNH, o IRB criou o Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice de Seguros do Sistema Financeiro de Habitação – FESA em substituição ao FCDS e FES, o que importou em uma série de transferências de recursos para honrar compromissos do SH/SFH até 1988.

A partir do Decreto-Lei nº 2.476 e Lei nº 7.682/88, o FCVS se tornou o garantidor permanente do equilíbrio do SH/SFH e, portanto, responsável/destinatário nas hipóteses de déficits e superávites. Recebeu, assim, em subconta específica, os recursos relativos ao FESA, existentes no IRB a título de reserva técnica do SH/SFH. A Portaria MF nº 569, que regulamentou a Lei nº 7.682/88, determinou ainda a transferência à CAIXA de todos os recursos do SH/SFH, ainda sob gestão do IRB. A partir das MP's 478/09 e 513/10 (convertidas na Lei 12.409/11), o FCVS assumiu, em definitivo, as obrigações do SH/SFH.

Percebe-se que atualmente não há separação de recursos do seguro habitacional no FCVS. Ainda que, quando da transferência do IRB para a CAIXA, os recursos do SH/SFH contabilizados no FESA tenham sido registrados contabilmente numa conta com esse mesmo nome (FESA), todo e qualquer recurso utilizado para pagamento de eventos relacionados com coberturas do extinto SH/SFH afeta o patrimônio do FCVS, cujas disponibilidades são mantidas na Conta Única do Tesouro Nacional.



Ademais, após incorporação do superávit ao SH/SFH pelo FCVS, restou no patrimônio do Seguro Habitacional a reserva técnica, constituída no montante de duas vezes a média mensal dos prêmios emitidos nos doze meses imediatamente anteriores a cada mês de apuração, que em valores de março de 2010 registrava o saldo de R\$ 23,1 milhões.

De acordo com os balanços contábeis do FCVS, entre os anos de 2010 e 2012, o FCVS-Garantia, modelo que sucedeu o seguro habitacional, registrou um déficit acumulado de R\$ 368,7 milhões, resultando quase 16 vezes maior que os recursos disponíveis sob a chamada reserva técnica. Isso sem computar o passivo do próprio fundo, superior a R\$ 80 bilhões.

VI – DA COMPROVAÇÃO DO DÉFICT ACUMULADO

Segundo Relatórios de Gestão dos Exercícios de 2010 e 2011, no que se refere ao desempenho do FCVS em razão de responsabilidades advindas das MP's 478/09 e 513/10, o Fundo recebeu contraprestações em prêmios da ordem de R\$ 302 milhões, mas para fazer frente ao pagamento de indenizações de aproximadamente R\$ 396 milhões.

A informação é ratificada pelo Ofício nº 256/2014/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, da Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, segundo o qual, por força das obrigações assumidas com a Lei nº 12.409/2011, entre janeiro de 2010 e outubro de 2014, o FCVS recebeu em contraprestações R\$ 754 milhões e suportou desembolsos com indenizações em torno de



JUSTIÇA FEDERAL

R\$ 1,3 bilhão, pelo que as operações representariam déficit de R\$ 584 milhões nas contas do FCVS.

Além disso, tanto o documento referido, quanto o Ofício nº 20/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, de 05 de fevereiro de 2015, relatam que o patrimônio líquido do FCVS em 2013 e 2014 contabilizava saldo negativo superior a R\$ 91 bilhões.

Mais recentemente, o Ofício nº 80/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, de 18 de maio de 2016, aponta que, conforme a prestação de contas do FCVS do exercício 2015, aprovada pelo CCFCVS em sua 98ª Reunião Ordinária, através da Resolução nº 407/2016, em 31/12/2015 o Fundo contabilizou passivo a descoberto no valor de R\$ 103,6 bilhões, enquanto que as provisões para despesas relativas às ações judiciais do extinto Seguro Habitacional montou R\$11,01 bilhões.

VII – DO INTERESSE JURÍDICO DA UNIÃO NAS AÇÕES EM APREÇO

Recentemente, na data de 03/06/2016, a presente Comissão recebeu e-mail do Advogado da União Dr. Francisco Livanildo da Silva, Procurador-Chefe da União no Rio Grande do Norte, informando o interesse de intervenção da UNIÃO nas ações de seguro habitacional - Ramo 66, em face do disposto na Instrução Normativa nº 2/2008 – AGU. Eis o teor da mensagem eletrônica:

“Prezado Dr. José Carlos Dantas Teixeira,



JUSTIÇA FEDERAL

Tendo tomado conhecimento da existência de submissão a essa Comissão de Prevenção de Demandas da questão envolvendo a Competência da JFRN para conhecimento e julgamento das Ações Judiciais nas quais se discute SEGURO HABITACIONAL, informo que esta Procuradoria da União, seguindo o disposto na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2, de 08/09/2008 do Advogado-Geral da União, vem manifestando INTERESSE NOS FEITOS, na Condição de Assistente Técnico da Caixa Econômica Federal (art. 5º e parágrafo único da Lei nº 9.469/97), em razão da incidência e afetação econômica da Fazenda Pública Federal, decorrentes de possíveis decisões judiciais que garantam o pagamento das APÓLICES PÚBLICAS (RAMO 66).

Ressalto, desde logo, que nas ações judiciais que tramitam perante as Varas Cíveis da Justiça Estadual, temos manifestado INTERESSE nas ações envolvendo APÓLICES PÚBLICAS (Ramo 66), requerendo o deslocamento do feito para essa Justiça Federal (art. 109, I da CF/88).

Assim sendo, solicitamos, desde logo que a referida Comissão de Prevenção de Demandas inclua em suas discussões essa informação, reforçando a necessidade de UNIFORMIZAÇÃO quanto à admissão da Competência dessa Justiça Federal para conhecer e julgar as ações que envolvam apólices públicas (Ramo 66).

The bottom of the page features several handwritten signatures and stamps. On the left, there is a large, stylized signature. In the center, there is a circular stamp with the word 'ST' inside. To the right of the stamp, there is another signature. On the far right, there is a signature that appears to be 'A. J.'.



JUSTIÇA FEDERAL

Colocamo-nos à disposição dessa Comissão para quaisquer outros esclarecimentos.

Atenciosamente,

Francisco Livanildo da Silva

Advogado da União

Procurador-Chefe da União no RN"

VIII – DAS CONCLUSÕES

CONSIDERANDO o quanto decidido nos Recursos Especiais nºs 1.091.393/SC e 1.091.363/SC, afetos ao procedimento do art. 543-C do CPC/73, julgados que, embora não tenham transitado em julgado, merecem observância das demais instâncias do Poder Judiciário, em consonância com a sistemática instaurada pelo CPC/2015, de prevalência e respeito dos precedentes judiciais nos termos do seu art. 927;

CONSIDERANDO o interesse jurídico da UNIÃO na atuação como assistente simples da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL nas ações de seguro habitacional, que tenham por base Apólices Públicas - Ramo 66, a teor do disposto na Instrução Normativa nº 2/2008 – AGU;



CONSIDERANDO que a reserva técnica do FESA foi incorporada em definitivo ao patrimônio do FCVS, que apresentou, ao fim de 2015, déficit de R\$ 103,6 bilhões e é representado judicialmente pela CAIXA;

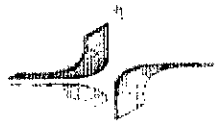
Esta Comissão Judicial de Prevenção de Demandas RECOMENDA, para fins de uniformização de entendimento, que, ao receber as ações em comento da Justiça Estadual, adote-se o seguinte procedimento:

a) intimação inicial da CAIXA para que manifeste seu interesse em intervir no feito, comprovando quais autores/contratos datam do período de 02.12.1988 a 29.12.2009 e vinculam-se a apólices públicas (Ramo 66), bem assim o comprometimento das reservas do FCVS/FESA;

b) aceitação, para fins de reconhecimento do comprometimento das reservas do FCVS/FESA, de informações acerca da contabilidade do Fundo, tais como as veiculadas pelos Ofícios oriundos da Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional, especialmente o **Ofício nº 80/2016/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF**, de 18 de maio de 2016;

c) comprovando-se o interesse jurídico da CAIXA para atuar na demanda como assistente simples, determinar incontinenti a inclusão no feito também da UNIÃO, em vista da manifestação perante esta Comissão acima mencionada;

d)havendo autores titulares de contratos vinculados a apólices públicas (Ramo 66) e privadas, desmembramento do processo, afirmando-se a competência da Justiça Federal para processo e julgamento apenas dos contratos vinculados à apólice pública;



JUSTIÇA FEDERAL

e) determinação de retorno à Justiça Estadual do processo físico, para que tramitem no Juízo Estadual de origem as ações relativas a apólices privadas;

f) intimação do advogado dos requerentes para que promova o cadastramento das ações de competência da Justiça Federal no Pje, devendo a Secretaria da Vara certificar, em cada um deles, a data de ajuizamento do processo matriz, limitando-se o número de autores por ação ao número de 05 (cinco).

DECIDE ainda a presente Comissão RECOMENDAR:

a) a divulgação da presente Nota Técnica no âmbito desta Seção Judiciária e junto à Presidência e à Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5;

b) a realização de reunião com a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte – TJRN e os Juízes de Cooperação da Justiça Estadual e Federal do Estado, a fim de divulgar a posição da Justiça Federal acerca de sua competência na matéria, buscando a uniformização do entendimento no âmbito do Rio Grande do Norte.



JUSTIÇA FEDERAL

Natal, 15 de junho de 2016.

JOSÉ CARLOS DANTAS TEIXEIRA DE SOUZA

Presidente da Comissão Judicial de Prevenção de Demandas da SJRN

MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO

Membro da Comissão

HALLISON RÉGO BEZERRA

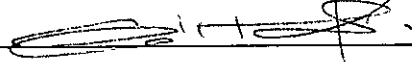
Membro da Comissão

GISELE MARIA DA SILVA ARAÚJO LEITE

Membro da Comissão

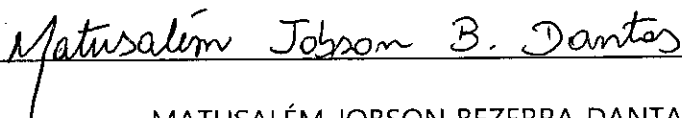


JUSTIÇA FEDERAL



ODELEIDE TRINDADE SILVA

Membro da Comissão Judicial



MATUSALÉM JOBSON BEZERRA DANTAS

Membro da Comissão