



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. JOSÉ RICARDO PORTO

ACÓRDÃO

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO: Nº 2004314-73.2014.815.0000

Relator : Des. José Ricardo Porto.
Embargantes : João Bosco Albino da Silva e outros..
Advogado : Diogo Zilli e outros.
Embargado : Sul América Companhia Nacional de Seguros.
Advogados : Nelson Luiz Nouvel Alessio e outros.

CERCEAMENTO DE DEFESA. JULGAMENTO DO AGRAVO INTERNO EM DESFAVOR DA PARTE CONTRÁRIA SEM SUA OITIVA. POSSIBILIDADE DIANTE DA INOVAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA (LEI Nº 13.000/2014). QUESTÃO UNICAMENTE DE DIREITO QUE DISPENSA A NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA DO RECORRIDO. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. CONHECIMENTO E JULGAMENTO *INAUDITA ALTERA PARS*. AUSÊNCIA DE NULIDADE. REJEIÇÃO DA PREFACIAL.

- Não há que se falar em nulidade de julgado que, por considerar, no curso da demanda, inovação legislativa modificadora da competência para processar e julgar a lide, decide matéria eminentemente de direito sem a oitiva da parte contrária.

INCONSTITUCIONALIDADES INCIDENTAIS. TESES ATRELADAS À VEDAÇÃO DA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS. ARGUMENTO PREJUDICADO EM VIRTUDE DA CONVERSÃO DA MP Nº 633/2013 NA LEI 13.000/2014. IMPOSSIBILIDADE DE ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS DE EMPRESAS PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS POR FUNDO PÚBLICO E POTENCIAL CONFISCO DE RECURSOS PARTICULARES. MATÉRIAS ESTRANHAS AO CORPO DA LEI. NÃO VERIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA APONTADA. NORMAS PROCESSUAIS. APLICAÇÃO IMEDIATA. ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AUSÊNCIA DE

DESRESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO,

DIREITO ADQUIRIDO E COISA JULGADA. REJEIÇÃO DE TODAS ARGUIÇÕES.

– É de se considerar prejudicada a análise de inconstitucionalidade suscitada com base em medida provisória que não mais existe no mundo jurídico, diante de sua conversão em lei.

– Não havendo similitude fático-jurídica entre as alegações das partes embargantes e o conteúdo da norma em análise, no que se refere à imposição de fundo público assumir dívidas de empresas privadas ou autorizar o confisco de recursos particulares, é de se rejeitar a inconstitucionalidade sugerida.

- “(...) em consonância ao princípio do tempus regit actum. Sendo uma norma de natureza eminentemente processual, deve ser aplicada de imediato aos processos pendentes, a partir de sua vigência.”

(AgRg no Resp.1436926/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 15/08/2014)

EMBARGOS DECLARATÓRIOS. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. INOCORRÊNCIA. AÇÃO SECURITÁRIA. INOVAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA. EXEGESE DA LEI Nº 13.000/2014. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. COMPROMETIMENTO DO FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS (FCVS). NATUREZA PÚBLICA E APURAÇÃO DEFICITÁRIA CONSTATADA POR PARECERES DA SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL E PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. PEÇAS OPINATIVAS COM REPERCUSSÃO EM TODAS AS LIDES SECURITÁRIAS DO SH/SFH. INTERESSE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E DA UNIÃO EM QUALQUER DEMANDA OBJETIVANDO COBERTURA DE SEGURO HABITACIONAL GARANTIDOS PELO REFERIDO FUNDO. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO PELO TRIBUNAL PLENO DESTA CORTE (AGRAVO INTERNO Nº 2004682-82.2014.815.0000). NULIDADE DOS ATOS DECISÓRIOS. NOVA LEI FEDERAL Nº13.000/2014 EXPRESSA QUANTO AO ALCANCE DA DECLARAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA. FUNDAMENTOS DA DECISÃO QUE AFASTAM AS

DEMAIS ALEGAÇÕES. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO. DESNECESSIDADE. REJEIÇÃO DOS ACLARATÓRIOS.

- É de se rejeitar os embargos de declaração que visam rediscutir a matéria julgada ou quando inexistir qualquer vício de omissão, obscuridade ou contradição porventura apontada.

- “(…) Deveras, é cediço que inócenas as hipóteses de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não há como prosperar o inconformismo, cujo real objetivo é a pretensão de reformar o decisum no que pertine à aplicação da teoria do fato consumado na hipótese de matrícula de estudantes de ensino médio e fundamental, filhos e dependentes de oficial da Marinha, transferido ex officio, o que é inviável de ser revisado em sede de embargos de declaração, dentro dos estreitos limites previstos no artigo 535 do CPC. (…) 7. Embargos de declaração rejeitados.” (EDcl no REsp 734.450/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28.03.2006, DJ 10.04.2006 p. 143).

- Não se sustenta o argumento de omissão sobre o §7º da Lei nº 13.000/2014 - “Nos processos em que a apólice de seguro não é coberta pelo FCVS, a causa deverá ser processada na Justiça Comum Estadual.” -, pela simples constatação de que, após exame histórico realizado pelos pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, sobre a composição do FCVS, todos os contratos do extinto SH/SFH se relacionam diretamente com o Fundo Público, que recebeu ao longo dos tempos, por diversas vezes, aportes financeiros da União.

- É patente que, diante do contexto histórico traçado pelo Parecer nº 675/2013/GEFUB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF – de 21 de junho de 2013 -, ratificado pelo parecer PGFN/CAF nº 1.328/2013, respectivamente da lavra da Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - *“Independente da data de assinatura do contrato de financiamento, uma vez comprovada sua vinculação com a extinta apólice do SH/SFH, o risco de comprometimento do*

patrimônio do FCVS prescinde de comprovação de esgotamento da reserva técnica, cujos recursos, dado o histórico de indenizações de eventos com cobertura administrativa ou judicial, já estariam esgotados. Diante de risco de oneração ao FCVS, como fundo público, este deve ser defendido em juízo pela União ou, por designação, pela CAIXA, na qualidade de administradora dos recursos do Fundo.

(Parecer nº 675/2013/GEFUB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF - de 21 de junho de 2013, ratificado pelo parecer PGFN/CAF 1.328/2013)

– “O Tribunal de Contas de União – TCU, também reconhece o risco para o FCVS, tanto que em 2004, proferiu o Acórdão nº 1.924/2004 – Plenário (TC 003.010/2003-5), determinando à CAIXA atuação na condição de assistente processual, nos termos dos arts. 50 a 54 do CPC, de maneira pró-ativa, em todas as ações judiciais em curso que envolvessem sinistros de responsabilidade do SH/SFH.”

(Parecer nº 675/2013/GEFUB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF - de 21 de junho de 2013, ratificado pelo parecer PGFN/CAF 1.328/2013)

- MEDIDA CAUTELAR INOMINADA. EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO ESPECIAL. INDEFERIMENTO. ADVENTO DA LEI 13.000/2014 APÓS A PROLAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA E DO ACÓRDÃO OBJETO DO RECURSO ESPECIAL. MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA QUE IMPÕS A LEGITIMIDADE DO INGRESSO DA CEF. DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA PARA JUSTIÇA FEDERAL. PREJUDICIALIDADE DO AGRAVO.

- De acordo com a nova Lei nº 13.000/2014, havendo vinculação do bloqueio ao FCVS (como é o caso dos autos), impõe-se a intervenção (obrigatoriedade/vinculação) da Caixa Econômica Federal (§1-A do art. 1-A, e art. 5º) no feito, bem como o deslocamento da competência para a Justiça Federal (art. 8º), inclusive dos processos em andamento (art. 5º).

- Diante das modificações legislativas introduzidas após a prolação do acórdão objeto do recurso especial e também depois da própria decisão desta Presidência na presente cautelar, faz-se cogente - por se tratar de competência absoluta, arguível ex-officio - a remessa

dos autos ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ficando prejudicada a análise do agravo interno.
(AGRAVO INTERNO Nº 2004682-82.2014.815.0000. Rel: Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.. TJ-PB. Tribunal Pleno. julgado em 13 de agosto de 2014)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acima identificados:

ACORDA a Primeira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **REJEITAR AS PRELIMINARES. NO MÉRITO, POR IGUAL VOTAÇÃO, DESACOLHER OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.**

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos por **João Bosco Albino da Silva e outros**, em face do acórdão de fls. 917/925, que, acolhendo preliminar regimental, declinou da competência e determinou a remessa dos autos à Justiça Federal, com fundamento na Lei nº 13.000/2014.

Em suas razões de fls. 981/1.008, alega omissão, contradição e obscuridade no decisório, sob o fundamento de que houve cerceamento de defesa em razão de sua não oitiva quando da apreciação do recurso regimental, bem como que não fora considerado o julgamento do Recurso Repetitivo nº 1.091.393-SC, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça, de aplicação obrigatória no caso dos autos, onde ficou consignado que os contratos anteriores a 1988 não se encontram cobertos pelo FCVS, o que faz incidir a regra do art. 1º-A, §7º, da Lei nº 13.000/2014.

Discorre que o recurso especial acima mencionado teria reconhecido a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 633/2013, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.000/2014. Nesse sentido, suscita 09 (nove) inconstitucionalidades: impossibilidade de medida provisória dispor sobre matéria processual, de acordo com o art. 62, b, da CF (hipótese de ingresso da CEF, aproveitamento de atos processuais, prioridade de tramitação, tratar de antecipação de tutela, versar sobre fundos públicos e seguros), obrigar fundo público (FCVS) a

assumir dívidas de empresas privadas com fins lucrativos (ofensa ao art. 163, III e art. 199, §2º, da CF), facultar o confisco de recursos particulares (ofensa ao art. 5, caput e incisos XXII e XXIV e art. 62, §1º, II), emprego retroativo sobre processos em tramitação (ofensa ao art. 5º, XXXVI e art. 6º da LCC).

Por fim, requer o prequestionamento da matéria: arts. 527, V, 543 C, 557, §1-A e §1º, todos do Código de Processo Civil.

É o breve relatório.

VOTO

Conheço do recurso, eis que tempestivo e adequado.

Dispensado o preparo por força do art. 536 do CPC.

PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA

De início, os embargantes argumentam a ocorrência de cerceamento de defesa, em razão de sua não oitiva quando da apreciação do recurso regimental, bem como por não ter sido considerado o julgamento do Recurso Repetitivo nº 1.091.393-SC, realizado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Quanto ao último questionamento, o enfrentarei quando da análise do mérito, por haver com ele estrito relacionamento.

No que se refere ao primeiro embate, entendo não assistir razão aos recorrentes.

Ora, não há que se falar em nulidade de julgado que, por considerar, no curso da demanda, inovação legislativa modificadora da competência para

processar e julgar a lide, decide com base em matéria eminentemente de direito sem a oitiva da parte contrária.

O contraditório aqui é prescindível, haja vista a especial natureza da situação jurídica, concernente ao reconhecimento de matéria unicamente de direito - inovação legislativa (Lei nº 13.000/14) que altera questão processual (modificação de competência).

Trata-se, pois, de norma cogente em pleno vigor, com incidência obrigatória e imediata em todas as ações em trâmite.

Por todo o exposto, **rejeito a prefacial de cerceamento de defesa.**

DAS INCONSTITUCIONALIDADES INCIDENTAIS

Antes mesmo de pontuar uma a uma as arguições de inconstitucionalidade, é de bom alvitre esclarecer que não houve omissão no julgado quanto às 09 (nove) tese de desrespeito à Constituição Federal suscitadas, pois esta é a primeira oportunidade que tais apontamentos são levantados. Todavia, por se tratarem de matérias de ordem pública, passo ao enfrentamento.

Pois bem.

As 09 (nove) teses de inconstitucionalidades incidentais são: impossibilidade de medida provisória dispor sobre matéria processual, de acordo com o art. 62, b, da CF (hipótese de ingresso da CEF, aproveitamento de atos processuais, prioridade de tramitação, tratar de antecipação de tutela, versar sobre fundos públicos e seguros), obrigar fundo público (FCVS) a assumir dívidas de empresas privadas com fins lucrativos (ofensa ao art. 163, III e art. 199, §2º, da CF), facultar o confisco de recursos particulares (ofensa ao art. 5º, caput e incisos XXII e XXIV e art. 62, §1º, II), emprego retroativo sobre processos em tramitação (ofensa ao art. 5º, XXXVI e art. 6º da LCC).

Desembargador José Ricardo Porto

Sobre as argumentações de impossibilidade de **medida provisória** dispor sobre matéria processual (infringência do art. 62, b, da Constituição Federal), entendo prejudicada sua análise, devido à conversão da citada MP nº 633/2013 na Lei nº 13.000/2014.

Com efeito, esta Câmara passou a adotar a inovação sobre a matéria em debate apenas quando já convertida a medida provisória em lei. Assim, não há que se questionar situação jurídica atrelada a ato normativo que não mais existe no mundo jurídico.

Quanto às inconstitucionalidades que consistem na impossibilidade de lei obrigar fundo público (FCVS) a assumir dívidas de empresas privadas com fins lucrativos (ofensa ao art. 163, III e art. 199, §2º, da CF) e facultar o confisco de recursos particulares (ofensa ao art. 5, caput e incisos XXII e XXIV e art. 62, §1º, II), também entendo não merecer acolhimento.

Como se verá mais detalhadamente na análise meritória, não foi a questionada lei que implementou a garantia a que se discute, haja vista que, ao longo dos anos, sempre houve aportes de recursos públicos nas operações do extinto SH/SFH, conforme esclarece Parecer nº 675/2013/GEFUB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, transcrito no mérito.

Dessa forma, não visualizo que a recente norma tenha implementado garantia nova para as empresas securitárias, uma vez que apenas repete as diretrizes consagradas em legislações anteriores, fato que não desrespeita os dispositivos constitucionais apontados.

Não há similitude fático-jurídica entre as alegações das partes embargantes e o conteúdo da norma em análise, pois não se denota que o regramento tenha obrigado fundo público a assumir dívidas de empresas privadas ou autorizado o confisco de recursos particulares.

Desembargador José Ricardo Porto

Ademais, ao contrário do que se pretende fazer crer os patronos dos mutuários, está aqui se garantindo o futuro pagamento dos prêmios em favor dos segurados, na medida em que se prestigia o contraditório e a ampla defesa da pessoa jurídica representante do FCVS, preservando-se, assim, a igualdade e a propriedade.

Por fim, no que se refere à vedação de emprego retroativo de normas processuais sobre processos em tramitação (ofensa ao art. 5º, XXXVI e art. 6º da LCC), também não assiste razão.

É cediço que a Lei nº 13.000/2014 trouxe inovações em matéria processual, que por definição clássica possui aplicação imediata a todos os processos em curso. Veja-se precedente do Superior Tribunal de Justiça:

“(...) em consonância ao princípio do tempus regit actum. Sendo uma norma de natureza eminentemente processual, deve ser aplicada de imediato aos processos pendentes, a partir de sua vigência.”
(AgRg no Resp.1436926/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 15/08/2014)

Não se trata de emprego retroativo da lei, nem muito menos é correto afirmar que ela prejudica o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nem se verifica potencial possibilidade de confisco de recursos privados, pois a mesma não contém comando reflexivo no direito material das partes, mas apenas ritualístico, repita-se.

Dessa forma, **rejeito todas as arguições de inconstitucionalidade.**

MÉRITO

De início, cumpre mencionar que, segundo o rol taxativo do art. 535 do Código de Processo Civil, os Embargos Declaratórios apenas são cabíveis quando houver no decisório vergastado obscuridade, contradição ou omissão.

É necessário, portanto, para o seu acolhimento, a presença de alguns desses pressupostos, de sorte que inexistindo-os a sua rejeição é medida que se impõe.

Assim, como os aclaratórios visam afastar da decisão qualquer omissão necessária à solução da lide, não permitindo a obscuridade acaso identificada e extinguindo qualquer contradição entre a premissa argumentada e a conclusão, incorrendo qualquer desses requisitos, impõe-se, repita-se, seu desacolhimento. Nesse sentido:

“(…) Deveras, é cediço que incoerentes as hipóteses de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não há como prosperar o inconformismo, cujo real objetivo é a pretensão de reformar o decisum no que pertine à aplicação da teoria do fato consumado na hipótese de matrícula de estudantes de ensino médio e fundamental, filhos e dependentes de oficial da Marinha, transferido ex officio, o que é inviável de ser revisado em sede de embargos de declaração, dentro dos estreitos limites previstos no artigo 535 do CPC. (...) 7. Embargos de declaração rejeitados.” (EDcl no REsp 734.450/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28.03.2006, DJ 10.04.2006 p. 143). Destaquei.

“A tarefa do tribunal nos EDcl é a de suprir a omissão apontada ou de dissipar a dúvida, obscuridade ou contradição existente no acórdão. Não é sua função responder a consulta ou questionário sobre meros pontos de fato” (RTJ 103/269).

No caso em tela, tenho que o recurso em apreço não merece prosperar.

O que se depreende dos fundamentos utilizados nos aclaratórios é a tentativa de rediscussão da matéria, inviável nesta seara.

Assim, verifica-se que não assiste razão aos insurgentes, posto que a decisão questionada encontra-se perfeita e adequada.

Ademais, “o juiz não está obrigado a responder todas as alegações das partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para fundar a decisão, nem se obriga a ater-se aos fundamentos indicados por elas e tampouco a responder um a um todos os seus argumentos.” (RJTJSP 115/207, in Theotonio Negrão, CPC anotado, nota n. 17a ao art. 535).

Todavia, por amor ao debate e devido a grande repercussão da matéria, reforço os fundamentos sobre os temas questionados pelos embargantes.

Pois bem.

No que diz respeito à aplicabilidade do Resp. nº 1.091.393-SC, proferido sob o rito dos recursos repetitivos, entendo que o mesmo não tem utilização obrigatória no caso dos autos, uma vez que proferido antes do advento da Lei nº 13.000/2014.

Ademais, destaque-se que a norma supradita não se limitou a conversão da Medida Provisória nº 633/2013, uma vez que incluiu vários parágrafos inovadores da ordem jurídica ao art. 1º-A.

Quanto ao argumento de que o Resp. nº 1.091.393-SC teria reconhecido a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 633/2013, por diversos motivos, dentre eles o fato de ser vedado pela Constituição Federal a edição de medida provisória sobre matéria processual civil, igualmente não procede, pois a MP nº 633/2013 foi convertida na Lei nº 13.000/2014, sanando o vício apontado, conforme já citado.

Desembargador José Ricardo Porto

Ora, mais uma vez se esclareça que, quando da análise pelo Superior Tribunal de Justiça do Recurso Especial Repetitivo nº 1.091.393/SC, não se encontrava em vigor a *novel* legislação, tendo aquele órgão de justiça apenas se manifestado em relação à inovação legislativa em sede de embargos de declaração, ou seja, em apreciação restrita da matéria recursal própria – contradição, obscuridade e omissão.

Em relação à alegação de que os contratos em discussão são anteriores a 1988 e, portanto, não se encontram cobertos pelo FCVS, o que faz incidir a regra do art. 1º-A, §7º, da Lei nº 13.000/2014, a amparar a competência na justiça estadual, também não assiste razão, explico.

É que, conforme precedentes do Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, citando pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, no que se refere à vinculação dos contratos objeto da cobertura securitária ao FCVS, tais pactos acabam por afetar, de forma contundente, o referido Fundo Público, independente da data de sua assinatura, o que acarreta o atendimento automático e impositivo do art. 1º-A, §1º-A, da Lei nº 13.000/2014 e, por consequência, no afastamento do §7º do referido normativo.

Veja-se precedentes jurisprudenciais e os pareceres citados, respectivamente:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE SECURITÁRIA. MANIFESTAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. INTERESSE NO PRESENTE LITÍGIO. MANIFESTO INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. 1.Denota-se que estão vinculadas ao FCVS todas as apólices do SH/SFH referentes aos vícios construtivos firmados até o advento da Lei n.º 11.977/09, havendo interesse da Caixa Econômica Federal na condição de administradora do referido fundo, nos termos da MP 513/2010, convertida na Lei n.º 12.409/2011. 2.Ademais, cumpre destacar que a questão sobre a competência para análise e julgamento do presente feito está definitivamente superada, independentemente da legislação
Desembargador José Ricardo Porto

*infraconstitucional aplicável à matéria, ante a manifestação da Caixa Econômica Federal no sentido de que possui interesse jurídico no presente feito. 3. Ressalte-se que houve o encaminhamento do ofício n. 141/2013 da Secretaria do Tesouro Nacional noticiando que todos os direitos e obrigações oriundos das apólices do SH/SFH estão vinculados ao FCVS. **4. Igualmente, no Parecer PGFN/CAF n. 1328/2013 a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional concluiu pela natureza de fundo público do FCVS, o que atrai a competência da União. 5. No mesmo sentido é o parecer n.º 675/2013 da Secretaria do Tesouro Nacional, o qual é expresso ao concluir que a condenação judicial impactará diretamente o FCVS administrado pelo CEF e garantido pela União, de onde se afirma o legítimo interesse de ingresso nas lides do Seguro Habitacional. (...).***

(Agravo de Instrumento Nº 70059424259, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em 07/08/2014)

“(...) Em que pese a alegação do agravante da necessidade de demonstração de exaurimento do Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice de Seguro Habitacional (FESA) para que o comprometimento do FCVS, em parecer enviado pelo Subsecretário do Tesouro Nacional, Marcus Pereira Aurélio, restou consignado: "Não resta dúvida aos gestores do FCVS que, a partir do Decreto-Lei nº 2.406 de 05.01.1988, os recursos do SH/SFH, independentemente da origem, passaram a ser incorporados ao patrimônio do FCVS. Mesmo que, por ocasião da transferência do IRB para CAIXA dos recursos do SH/SFH contabilizados no FESA, estes tenham sido registrados contabilmente sob uma conta de nome FESA, atualmente, não há segregação de recursos do Seguro Habitacional no patrimônio do FCVS. Deste modo, compreende-se que qualquer recurso utilizado para pagamento administrativo ou judicial, de eventos relacionados com coberturas oferecidas pelo extinto SH/SFH, afetou diretamente o patrimônio do FCVS, fundo público, cujas disponibilidades são mantidas sob a Conta Única do Tesouro Nacional. (...) Dessa forma, carecem de adequado enquadramento as últimas manifestações da Segunda Turma do STJ, quanto ao entendimento acerca da necessidade de comprovação de comprometimento do FCVS, por conta do exaurimento da reserva técnica do FESA, por entender-se que os recursos provenientes deste Fundo foram incorporados em definitivo ao patrimônio do Fundo de Compensação de Variações Salariais. Por sua parte, o FCVS assumiu

permanentemente a responsabilidade pelo equilíbrio do Seguro Habitacional e, mais recentemente, passou a oferecer garantia direta das coberturas oferecidas aos contratos vinculados à extinta apólice do SH/SFH. (...) Face ao relatado, entende-se inquestionável que a competência para defender os interesses do FCVS e do extinto SH/SFH cabe à CAIXA para todos os contratos vinculados à apólice do ramo 66, independentemente da data de assinatura do financiamento habitacional. Não há que se cogitar em superávit ou déficit do FESA, dada a necessidade primária de defender os interesses legítimos do FCVS. Ao administrador compete zelar pelo patrimônio do Fundo que administra, inclusive na esfera judicial, de modo que não é razoável que o FCVS não possa ser representado por sua administradora em ações judiciais envolvendo tema de sua responsabilidade e que, posteriormente, venha a ter que arcar com o ônus de eventual condenação. Resta claro que qualquer condenação judicial impactará diretamente o FCVS administrado pela CAIXA e garantido pela União, de onde se afirma o legítimo interesse de ingresso nas lides do Seguro Habitacional. Sugere-se o encaminhamento do presente parecer à PGNF para avaliação da pertinência dos posicionamentos à luz da legislação, bem como o encaminhamento de cópias para conhecimento à Advocacia-Geral da União – AGU e à Caixa Econômica Federal. Administradora do FCVS."

(TJ-MS - Agravo de Instrumento nº 1406724-40.2014.8.12.0000. Relator(a): Juiz Odemilson Roberto Castro Fassa. Comarca: Campo Grande. Órgão julgador: 4ª Câmara Cível. Data do julgamento: 12/08/2014. Data de registro: 13/08/2014)

"Parecer nº 675/2013/GEFUB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF - Em 21 de junho de 2013.

ASSUNTO: Entendimento acerca da responsabilidade do FCVS em relação aos direitos e deveres do extinto SH/SFH.

Senhora Coordenadora-Geral.

1. Trata-se de solicitação de posicionamento desta Secretaria do Tesouro Nacional - STN em resposta às considerações encaminhadas pela Caixa Econômica Federal - CAIXA. Administradora do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS. acerca de votos que vêm sendo proferidos no Superior Tribunal de Justiça - STJ, no Recurso Especial Repetitivo nº 1.091.363 e no REsp nº 1.091.393, no que diz respeito à- legitimidade de

Desembargador José Ricardo Porto

ingresso da CAIXA nas ações judiciais envolvendo o extinto Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação -SF/SFH, atual FCVS Garantia.

2. Segundo constado expediente #20 CE 982/2013 GESEF Defesa-FCVS Garantia -SH/SFH, encaminhado pela CAIXA, em 23.05.2013, por meio de mensagem eletrônica à Secretaria Executiva' do Conselho Curador do FCVS; que atua junto à Secretária do Tesouro Nacional, a discussão sobre o tema na Segunda Seção do STJ pode orientar-se para condicionar a legitimidade da CAIXA para ingresso nessas ações judiciais à comprovação das seguintes condições:

- i) vínculo da lide com a Apólice Pública.; (xamo. 66) de seguro;*
- ii) risco de comprometimento do FCVS por conta do exaurimento da reserva técnica do Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice de Seguros do Sistema Financeiro da Habitação - FESA; e*
- iü) formalização do contrato entre 02.12.1988 e 29.12.2009.*

3. à CAIXA elenca uma série de fatos e argumentos em sua exposição, que podem ser assim sintetizados:

- o Seguro Habitacional, seja por meio do FESA ou de outro Fundo, recebeu aportes de recursos do BNH e do FCVS ao longo de sua-existência;*
- a transferência dos recursos do SH/SFH ao FCVS e a responsabilização do FCVS pelo equifóio da apólice a partir de 1988; e*
- a assunção definitiva de direitos e obrigações a partir de 2010.*

4. À CAIXA registra ainda o entendimento equivocado, surgido durante as discussões no STJ, que emerge em razão da confusão entre as disponibilidades do FCVS e a reserva técnica do Seguro Habitacional, com registro de crescimento entre os exercícios 2011 e 2012, período, portanto, posterior à absorção definitiva do SH/SFH pelo FCVS.

5. Todo esse panorama propõe-se a demonstrar a afetação do FCVS nas ações judiciais que envolvem a extinta apólice do Seguro Habitacional e a necessidade de participação da CAIXA em sua defesa. Submete, então, à avaliação desta STN as considerações levantadas acerca dos entendimentos prolatados pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça para pacificar, junto às instâncias gestoras do FCVS, o posicionamento do Fundo quanto a sua responsabilidade para com o SH/SFH.

6. *Para estabelecer uma orientação é inevitável recorrer à contexto histórico do SH/SFH e do SFH, pois é nele que se assenta o verdadeiro propósito da evolução normativa sobre o fema;*

7. *O Sistema Financeiro da Habitação - SFH foi criado pela Lei nº 4.380, de 21.08.1964, mesma norma que criou o Banco Nacional da Habitação — BNH, que passou a ser o órgão orientador, disciplinado! e controlador do SFH,, tendo por finalidade, entre outras, "manter Serviços de desconto e de seguro para garantia das aplicações do Sistema Financeiros da Habitação e dos recursos a ele entregues".*

8. *A Lei, nº 4380/64 também citou o Seguro Habitacional do Sistema. Financeiro da Habitação – SH/SFH, peça de suporte à preservação dos recursos: com coberturas específicas especializadas, dados os propósitos do SFH. Elencavas dentre as competências do BNH "determinar às condições em que a rede seguradora privada nacional operará nas várias modalidades de seguro previstas na presente lei."*

9. *Diante do volume de operações e recursos envolvidos, das características sociais do SFH, braço operacional das políticas públicas de habitação à época, e da ausência de apólices habitacionais de mercado, o SH/SFH foi pioneiro ao instituir uma apólice com condições especiais para atendimento da realidade dos financiamentos habitacionais até aquele momento. O modelo do SH/SFH serviu de referência para atendimento de garantia assessória aos contratos de financiamento habitacional atualmente oferecidos pelo mercado privado.*

10. *Note-se, portanto, que desde o início, não se tratava de uma cobertura securitária convencional, pela qual o contratante busca, por sua própria iniciativa um mecanismo de proteção de seu patrimônio: Tratava-se de um- serviço compulsório, específico, vinculado à operação de financiamento, cujo propósito, era equacionar as seguintes variáveis: i) um volume de recurso expressivo a ser confiado a/um mutuário individual em empréstimo de longo prazo para a aquisição da casa própria; ii} um tomador de crédito que não dispunha de bens ou direitos para oferecer como garantia em montante compatível a quantia tomada em "mútuo", a não ser o próprio bem financiado. iii) um bem em alienação fiduciária que precisava ter seu valor preservado de modo a conseguir honrar o retorno dos recursos emprestados do Sistema Financeiro da Habitação, caso fosse necessário. Verifica-se, então, que o objetivo do Seguro Habitacional era o de garantir o retorno ao SFH, do recurso alocado em empréstimo, para manter a continuidade*

das operações do sistema. O meio pelo qual isto ocorria era o de procurar manter o valor do bem oferecido em garantia, e não propriamente zelar pela integridade do imóvel durante o seu uso, o que era uma obrigação do usuário.

11. O vínculo do Seguro Habitacional com o financiamento emerge claramente de suas características com a cobertura de morte e invalidez permanente – MP, que garante o pagamento do financiamento na impossibilidade do mutuário fazê-lo por decorrência de morte ou invalidez; o valor do prêmio calculado com base no valor do financiamento; o pagamento do prêmio juntamente com a prestação; e a obrigação de adimplência do prêmio pelo agente financeiro concedente do financiamento, em caso de inadimplência do mutuário. Assim, a garantia proporcionada pelo Seguro Habitacional só faz sentido enquanto a operação de financiamento estiver ativa, período no qual é cobrada a contrapartida pecuniária pela cobertura.

12. Nessa medida, o entendimento da, Segunda Seção do STJ sobre a necessidade de comprovação do vínculo, da lide com a Apólice Pública (ramo 66) de seguro, mostra-se correto. O SH/SFH deve responder pelas responsabilidades' sobre os contratos aos quais esteja vinculado e ofereça cobertura quem comprovadamente possua tal direito a ela.

13. Para urna definição quanto ao segundo-ponto, relativo ao comprometimento do FCVS, reconhece novamente à cronologia regimental. Desde que surgiu o Seguro Habitacional valeu-se do auxílio de: diferentes mecanismos sobre os quais se diluíram suas responsabilidades. Sob condições de finidas pelo BNH, essa distribuição de riscos adotou formas variadas, primeiramente um conjunto de companhias seguradoras do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) partilhando responsabilidades e direitos em diferentes proporções; em seguida, com o próprio. BNH no papel de ressegurador, respondendo por 40% dos riscos/prêmios; mais tarde por meio de convênio entre BNH e IRB, que administrava um fundo de natureza privada, o Fundo de Compensação Global de Desvios de Smistralidade - FCDS, para o qual o Banco fazia aportes quando a relação sinistros pagos/prêmios recolhidos nacionalmente registrava patamar superior 85%. O IRB, por sua vez, repassava recursos via FCDS àquelas seguradoras em que fosse verificada relação semelhante em suas carteiras de operações.

14. Este último modelo vigorou de 1977 a 1985, quando o BNH decidiu criar o Fndo de Equilíbriode Sinistralidade – FES, também de adminitração do IRB, para intermediar os repasses do banco ao FCDS. Em sua criação, o FES

recebeu do BNH o aporte de Cr\$ 100 (cem bilhões de cruzeiros) provenientes do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS e, ao longo de sua operação destinou ao mercado segurador cerca de 89% dos seus recursos.

15. Com a extinção do BNH, por meio do Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, nova configuração se formou no SH/SFH. Em contexto caracterizado pela indefinição normativa, o IRB criou, em janeiro de 1987, o Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice de Seguros do Sistema Financeiro da Habitação – FBSA, em substituição ao FCDS e ao FES. O período entre a saída do BNH da estrutura do Seguro Habitacional e a edição do Decreto-Lei nº 2.476, de 16 de setembro de 1988, coincide com o agravamento dos problemas do Seguro Habitacional por déficits registrados na Apólice do SH.

16. Importante destacar que a relação entre os agentes e os Fundos por meio dos quais operavam o Seguro Habitacional envolveu uma complexa sequência de transferências de modo a honrar os compromissos do SH/SFH. Alguns marcos exemplificativos importantes:

1966: Decreto-lei: nº 73, criação da Sistema Nacional de Seguros Privados – SNSP. BNH aporta 13.000 UPC;

1967: Repasse do BNH ao Mercado Segurador³ de 69.490.837 UPC;

1984: BNH por ojeo do FUNDHAB, aporta ao Mercado Segurador 1.068.788,84 UPC Empréstimo do FGGO* ao FCDS de 500.000' ORTN e de 200.000 ORTN;

1985: O CNSP autoriza empréstimo do FESr ao FCDS de 2.984.504.52152 ORTN para pagamento de empréstimo ao FGGO O BNH cria o Fundo de Equilíbrio de Sinistralidade -FES com aporte de recursos do FCVS e por meio deste FES foi aportado 1.266 752,30 ORTN ao FCDS;

1986: Extinção do BNH;

1987: Majoração de prêmios em 49,6% e criação do FESA em substituição ao FCDS, Empréstimo do FGGO ao FESA de 1.740.504.87 OTN;

1988, Decreto-Lei 2.406 alterado pelo Decreto-lei 2476 e lei 7682—FCVS garantidor do SH/SFH, Empréstimo do FGGO ao FESA de 395,8B5.03 UPF.

17. O modelo estruturou-se por meio de empréstimos, aportes e transferências até 1988.

Em dezesseis de setembro daquele ano, o Decreto-Lei 2476 alterou o Decreto-Lei nº 2.406 de 05.01.1988, com redação ratificada pela lei 7682, de 02.12.1988, e definiu que o Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, será o garantidor permanente do equilíbrio do Seguro Habitacional em abrangência nacional, nos seguintes termos:

(...)

I-garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação, permanentemente e a nível nacional, e

II- quitar, junto aos agentes financeiros, os saldos devedores remanescentes de contratos de financiamento habitacional, firmados com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação;

Parágrafo único. A execução orçamentária e financeira do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS observará as disposições legais e regulamentares aplicáveis aos fundos de administração direta .

18. No entendimento das instâncias gestoras do FCVS, o Decreto-Lei nº 2.476/1988 veio superar o modelo de responsabilidades difusas que regia o SH/SFH até aquele momento. A partir desta norma, ficou caracterizada a responsabilidade do Fundo pelo equilíbrio da Apólice do SH/SFH permanentemente e a nível nacional, sendo as ocorrências de déficit suportadas pelo Fundo e, analogamente, ocorrendo superavit o repasse do valor ao FCVS. Cabe observar que a garantia atribuída ao FCVS independe do período em que o contrato foi assinado, fato importante para o posicionamento sobre o terceiro ponto levantado pelo STJ e que será abordado mais adiante.

19. Em 28 de outubro de 1993, a Portaria MF nº 569, que regulamentou a Lei nº 7.682/1988, em seu: art 1º, § 3º, determinou que os recursos relativos ao FESA existentes no IRB, a título de reserva técnica do SH/SBH, deveriam ser imediatamente transferidos à subconta especificado FCVS. Tal dispositivo tem por objetivo dar cumprimento ao inciso IV do art 6º Decreto-Lei nº 2.406/1988, que estabeleceu que os recursos provenientes da parcela a maior relativa à diferença entre os prêmios recebidos e as indenizações pagas passariam a constituir fonte de recursos do FCVS, conforme se observará a seguir:

Art. 6º Os recursos do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) deverão ser aplicadas em operações com prazo compatível com as exigibilidades do fundo e com taxas de remuneração de mercado, sendo constituídas pelas seguintes fontes:

....

IV - parcela a maior correspondente ao comportamento da relação entre as indenizações pagas e os prêmios recebidos nas operações de que trata o item I do art. 2º; (Incluído pela Lei nº 632, de 1988)

20. Inicialmente, apenas o superávit do SH/SFH passou a ser destinado ao FCVS. O processo de transferência de recursos do IRB para a CAIXA foi concluído somente em 2000, quando por força da Portaria MF nº 243, de vinte e oito de junho do mesmo ano, a Caixa Econômica Federal, que já administrava o FCVS, passou a administrar também o Seguro Habitacional do SFH, assumindo as atividades do IRB, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais – CCFCVS. A Portaria determinou ainda, a transferência à CAIXA de todo e qualquer recurso do SH/SFH eventualmente ainda sob gestão do IRB-Brasil Re.

21 O desenrolar histórico culminou na assunção em definitivo das obrigações do SH/SFH pelo FCVS por meio das Medidas Provisórias nº 478, de 29.12.2009, e nº 513, de 26.11.2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.409, de 25.05.2011.

22. Conforme mencionado, ao longo dos anos foram verificados aportes da União ao sistema que suportava o Seguro Habitacional, seja por meio do BNH ou mesmo do FCVS. O próprio FCVS, que antecedeu o FESA no IRB, apresentava déficits que eram saneados por recursos do BNH e por empréstimos tomados de outros Fundos públicos e privados.

23. Não resta dúvida aos gestores do FCVS que, a partir do Decreto-Lei 2.406, de 05.01.88, os recursos do SH/SFH, independente da origem, passaram a ser incorporados ao patrimônio do FCVS. Mesmo que por ocasião da transferência do IRB para CAIXA dos recursos do SH/SFH contabilizados no FESA, estes tenham sido registrados contabilmente sob uma conta de nome FESA, atualmente, não há segregação de recursos do Seguro Habitacional no patrimônio do FCVS. Deste modo. Compreende-se que qualquer recurso utilizado para pagamento administrativo ou judicial de eventos relacionados com coberturas oferecidas pelo extinto SH/SFH, afeta diretamente o patrimônio do FCVS, fundo público, cujas disponibilidades são mantidas sob a Conta Única do Tesouro Nacional.

24. Após a incorporação do superávit do 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 2010 e 2012, o FCVS-Garantia, modelo que sucedeu o Seguro Habitacional, registrou um déficit acumulado de R\$ 368,7 milhões, resultado quase 16 vezes maior que os recursos disponíveis sob a chamada reserva técnica. Cabe destacar que neste cálculo não foram computados o provisionamento feito no patrimônio do FCVS para eventuais despesas decorrentes das ações judiciais em curso que envolvem o extinto SH/SFH – o que, em valores de 31.12.2012, montavam cerca de R\$ 6,7 bilhões – e o passivo do próprio Fundo, que é superior a R\$ 80 bilhões.

25. Dessa forma carecem de adequado enquadramento as últimas manifestações da Segunda Turma do STJ, quanto ao atendimento acerca da necessidade de comprovação do comprometimento do FCVS por conta do exaurimento da reserva técnica do FESA, por entender-se que os recursos provenientes deste Fundo foram incorporados em definitivo ao patrimônio do Fundo de Compensação de variações Salariais. Por sua vez, o FCVS assumiu permanentemente a responsabilidade pelo equilíbrio do Seguro Habitacional e, mais recentemente, passou a oferecer a garantia direta das coberturas oferecidas aos contratos vinculados à extinta apólice do SH/SFH. Hoje, qualquer despesa vinculada ao extinto SH/SFH é suportada diretamente pelo FCVS.

26. Mesmo que os recursos tivessem sido apartados, as demonstrações contábeis do FCVS revelam que estariam exauridos e não teriam condições de arcar com o passivo estimado para o SH/SFH ou do FCVS. Vale ressaltar também que, se ainda houvesse recursos, como os Fundos não possuem personalidade jurídica, caberia ao agente administrador fazê-lo representar judicialmente nas lides que envolvem aspectos relacionados às suas operações e que possam implicar eventual oneração.

27. O entendimento acerca da contrapartida à incorporação dos recursos do SH/SFH pelo FCVS anteriormente descrito, conflita com o terceiro aspecto levantado pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça: a necessidade de comprovação de que o contrato de financiamento com cobertura do Seguro Habitacional do SFH tenha sido firmado entre 02.12.1988 e 29.12.2009. Distancia-se o posicionamento do STJ também neste ponto, por entender que a garantia de equilíbrio permanente e em nível nacional atribuída ao FCVS pela Lei nº 7.682/1988 independe do período em que o contrato foi assinado, uma vez que todos os recursos do FESA, acumulados até a data de

transferência ou posteriores a ela, foram integralmente incorporados pelo Fundo.

28. Assim, pode-se resumir o posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, sob a perspectiva de órgão responsável por exercer a atribuição da secretaria executiva do Conselho Curador do FCVS, da seguinte forma:

- Entende-se que a finalidade do Seguro Habitacional era o de garantir o retorno ao SFH dos recursos alocados em empréstimos. Portanto, seu serviço estava ligado à operação de financiamento, o que torna necessária a comprovação da vinculação do objeto da lide com a extinta apólice do SH/SFH (ramo 66) para eventual responsabilização do FCVS em caso de condenação;

- Independente da data de assinatura do contrato de financiamento, uma comprovada sua vinculação com a extinta apólice do SH/SFH, o risco de comprometimento do patrimônio do FCVS prescinde de comprovação de esgotamento da reserva técnica, cujos recursos, dado o histórico de indenizações de eventos com cobertura administrativa ou judicial, já estariam esgotados.

- Diante de risco de oneração ao FCVS, como fundo público, este deve ser defendido em juízo pela União ou, por designação, pela CAIXA, na qualidade de administradora dos recursos do Fundo.

29. O Tribunal de Contas de União - TCU também reconhece o risco para o FCVS, tanto que, em 2004, proferiu o Acórdão nº 1.924/2004 – Plenário (TC 003.010/2003-5), determinando à CAIXA atuação, na condição de assistente processual, nos termos dos arts. 50 a 54 do. CPC, de maneira pró-ativa em todas as ações judiciais em curso que envolvessem sinistros de responsabilidade do SH/SFH.

30. Por fim, cabe enfatizar que, para a administração do FCVS, é inegável a responsabilidade do Fundo com os mutuários do SFH cujos contratos traziam a previsão de cobertura securitária do Seguro Habitacional (ramo 66). Não existe a intenção de negar administrativamente ou judicialmente as garantias previstas na extinta apólice. O que se busca no momento é o reconhecimento desta responsabilidade para permitir o ingresso da CAIXA nas lides, quando solicitações de cobertura que forem judicializadas, em substituição às sociedades seguradoras, que, entende-se, não têm legitimidade para representar o FCVS.

31. A impossibilidade de representação judicial do Fundo por sua Administradora constitui um risco iminente de solvência para o mercado segurador que tem respondido

pelo ônus das condenações judiciais em ações envolvendo o SH/SFH. Em tema de ressarcimento às seguradoras pelo FCVS das despesas judiciais, incorridas em ações do Seguro Habitacional, a Procuradoria-Geral da Fazenda-Nacional - PGFN orientou que "Com base nas normas de eficácia subjetiva da decisão judicial processual, nos casos em que a Administradora do FCVS não fez parte da relação jurídica processual, ela não está obrigada a cumprir os termos da decisão judicial que transitou-em julgado, os quais vinculam apenas as partes que atuaram no processo judicial". Considerando que a maioria das ações judiciais refere-se a pedidos que não encontram fundamento na legislação do SH/SFH, existe a possibilidade de não ressarcimento de elevado volume de despesas em ações judiciais pela administradora do FCVS. Registre-se que existem cerca de 272 mil operações vinculadas ao extinto SH/SFH ainda ativas em contratos que se encerram até o ano 2029 e que, no banco de dados de ações judiciais operacionalizado pela CAIXA, constam cerca de 36 mil ações cadastradas movidas em desfavor do SH/SFH com o envolvimento de cerca 340 mil autores.

32. Face ao relatado, entende-se inquestionável que a competência para defender os interesses do FGVS e do extinto SH/SFH cabe à 'CAIXA para todos os contratos vinculados à apólice do ramo 66, independentemente da data de assinatura do financiamento habitacional. Não há que se cogitar em superávit ou déficit do FESA, dada a necessidade primária de defender os interesses legítimos do FCVS. Ao administrador compete zelar pelo patrimônio do Fundo que administra, inclusive na esfera judicial, de modo que não é razoável que o FCVS não possa ser representado por sua administradora em ações judiciais envolvendo tema de sua responsabilidade que posteriormente venha a ter que arcar com o ônus de eventual condenação.

33. Resta claro que qualquer condenação judicial impactará diretamente o FCVS administrado pela CAIXA e garantido pela União, de onde se afirma o legítimo interesse de ingresso nas lides do Seguro Habitacional. Sugere-se o encaminhamento do presente parecer à PGFN para avaliação da pertinência dos posicionamentos à luz da legislação, bem como o encaminhamento de cópias para conhecimento à Advocacia-Geral da União — AGÜ e à Caixa Econômica Federal, Administradora do FCVS."

À consideração superior.

**Leonardo Lobo Pires
Tillmann**

Gustavo Alves

Gerente de Projetos – GEFUP/COFIS **Gerente da GEFUP**

De acordo. Ao conhecimento do Sr. Subsecretário de Política Fiscal do Tesouro Nacional.

MARIA CARMOZITA BESSA MAIA
Coordenadora Geral da COFIS

De acordo. Encaminhe-se conforme sugerido.

MARCUS PEREIRA AUCÉLIO
Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacionalmente
Presidente do CCFCVS”
(Parecer nº 675/2013/GEFUB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF. 21.06.2013)

E mais, ratificando o entendimento acima delineado, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional igualmente entendeu, em parecer **PGFN/CAF 1.328/2013**, pela afetação do FCVS e que, por força de sua natureza pública, gera a atração de responsabilidade da União e, por consequência, a competência da Justiça Federal. Veja-se:

“P A R E C E R - PGFN/CAF 1328/2013

FESA. Extinção da Apólice do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação – SH/SFH. Sucessão pelo FCVS. Transferência de competência e responsabilidade. Natureza de fundo público que atrai também a responsabilidade da União. Análise jurídica restrita às questões afetas à CAF.

A Secretaria do Tesouro Nacional - STN, por meio do Memorando 26/2013/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, de 26 de junho de 2013, encaminha à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, para análise e manifestação, o Parecer 675/2013/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, que se debruça sobre a responsabilidade do FCVS em relação ao extinto Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação – SF/SFH.

2. Do parecer, destaca-se as seguintes passagens:

1. Trata-se de considerações elaboradas pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, Administradora do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, acerca de

votos que vêm sendo proferidos no Superior Tribunal de Justiça – STJ, no Recurso Especial Repetitivo nº 1.091.363 e no REsp nº 1.091.393, no que diz respeito à legitimidade de ingresso da CAIXA nas ações judiciais envolvendo o extinto Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação – SF/SFH, atual FCVS Garantia.

2. Segundo consta do expediente #20 CE 982/2013 GESEF Defesa FCVS Garantia - SH/SFH, encaminhado pela CAIXA, em 23.05.2013, por meio de mensagem eletrônica à Secretaria Executiva do Conselho Curador do FCVS, que atua junto à Secretaria do Tesouro Nacional, a discussão sobre o tema na Segunda Seção do STJ pode orientar-se para condicionar a legitimidade da CAIXA para ingresso nessas ações judiciais à comprovação das seguintes condições:

- i) vínculo da lide com a Apólice Pública (ramo 66) de seguro;*
- ii) risco de comprometimento do FCVS por conta do exaurimento da reserva técnica do Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice de Seguros do Sistema Financeiro da Habitação – FESA; e*
- iii) formalização do contrato entre 02.12.1988 e 29.12.2009.*

3. A CAIXA elenca uma série de fatos e argumentos em sua exposição, que podem ser assim sintetizados:

- a) o Seguro Habitacional, seja por meio do FESA ou de outro Fundo, recebeu aportes de recursos do BNH e do FCVS ao longo de sua existência;*
- b) a transferência dos recursos do SH/SFH ao FCVS e a responsabilização do FCVS pelo equilíbrio da apólice a partir de 1988; e*
- c) a assunção definitiva de direitos e obrigações a partir de 2010.*

4. A CAIXA registra ainda o entendimento equivocado surgido durante as discussões no STJ, que emerge em razão da confusão entre as disponibilidades do FCVS e a reserva técnica do Seguro Habitacional, com registro de crescimento entre os exercícios 2011 e 2012, período, portanto, posterior à absorção definitiva do SH/SFH pelo FCVS.

5. Todo esse panorama propõe-se a demonstrar a afetação do FCVS nas ações judiciais que envolvem a extinta apólice do Seguro Habitacional e a necessidade de participação da CAIXA em sua defesa. Submete, então, à avaliação desta STN as considerações levantadas acerca dos entendimentos prolatados pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça para pacificar, junto às instâncias

gestoras do FCVS, o posicionamento do Fundo quanto a sua responsabilidade para com o SH/SFH.

20. Inicialmente, apenas o superávit do SH/SFH passou a ser destinado ao FCVS. O processo de transferência de recursos do IRB para a CAIXA foi concluído somente em 2000, quando por força da Portaria MF nº 243, de vinte oito de junho do mesmo ano, a Caixa Econômica Federal, que já administrava o FCVS, passou a administrar também o Seguro Habitacional do SFH, assumindo as atividades do IRB, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais – CCFCVS. A portaria determinou ainda, a transferência à CAIXA de todo e qualquer recurso do SH/SFH eventualmente ainda sob gestão do IRB-Brasil Re.

21. O desenrolar histórico culminou na assunção em definitivo das obrigações do SH/SFH pelo FCVS por meio das Medidas Provisórias nº 478, de 29.12.2009, e nº 513, de 26.11.2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.409, de 25.05.2011.

22. Conforme mencionado, ao longo dos anos foram verificados aportes da União ao sistema que suportava o Seguro Habitacional, seja por meio do BNH ou mesmo do FCVS. O próprio FCDS, que antecedeu o FESA no IRB, apresentava déficits que eram saneados por recursos do BNH e por empréstimos tomados de outros Fundos públicos e privados.

23. Não resta dúvida aos gestores do FCVS que, a partir do Decreto-Lei nº 2.406, de 05.01.1988, os recursos do SH/SFH, independentemente da origem, passaram a ser incorporados ao patrimônio do FCVS. Mesmo que, por ocasião da transferência do IRB para CAIXA dos recursos do SH/SFH contabilizados no FESA, estes tenham sido registrados contabilmente sob uma conta de nome FESA, atualmente, não há segregação de recursos do Seguro Habitacional no patrimônio do FCVS. Deste modo, compreende-se que qualquer recurso utilizado para pagamento, administrativo ou judicial, de eventos relacionados com coberturas oferecidas pelo extinto SH/SFH, afeta diretamente o patrimônio do FCVS, fundo público, cujas disponibilidades são mantidas sob a Conta Única do Tesouro Nacional.

24. Após a incorporação do superávit do 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 2010 e 2012, o FCVS-Garantia, modelo que sucedeu o Seguro Habitacional, registrou um déficit acumulado de R\$ 368,7 milhões, resultado quase 16 vezes maior que os recursos disponíveis sob a chamada reserva técnica. Cabe destacar que neste cálculo não foram computados o provisionamento feito no patrimônio do FCVS para eventuais despesas decorrentes das ações judiciais em curso que envolvem o extinto SH/SFH - o que, em valores de 31.12.2012, montavam cerca de R\$ 6,7 bilhões - e o passivo do próprio Fundo, que é superior a R\$ 80 bilhões.

25. Dessa forma, carecem de adequado enquadramento as últimas manifestações da Segunda Turma do STJ, quanto ao entendimento acerca da necessidade de comprovação do comprometimento do FCVS, por conta do esgotamento da reserva técnica do FESA, por entender-se que os recursos provenientes deste Fundo foram incorporados em definitivo ao patrimônio do Fundo de Compensação de Variações Salariais. Por sua parte, o FCVS assumiu permanentemente a responsabilidade pelo equilíbrio do Seguro Habitacional e, mais recentemente, passou a oferecer a garantia direta das coberturas oferecidas aos contratos vinculados à extinta apólice do SH/SFH. Hoje, qualquer despesa vinculada ao extinto SH/SFH é suportada diretamente pelo FCVS.

3. Ao final, é proposto o seguinte encaminhamento:

33. Resta claro que qualquer condenação judicial impactará diretamente o FCVS administrado pela CAIXA e garantido pela União, de onde se afirma o legítimo interesse de ingresso nas lides do Seguro Habitacional. Sugere-se o encaminhamento do presente parecer à PGFN para avaliação da pertinência dos posicionamentos à luz da legislação, bem como o encaminhamento de cópias para conhecimento à Advocacia-Geral da União – AGU e à Caixa Econômica Federal.

4. Não merece qualquer reparo a análise conduzida pela STN.

5. Nessa medida, a presente abordagem propõe-se a reforçar um ou outro elemento, que permita confirmar o acerto do exame previamente empreendido.

6. *De antemão, tem-se como secundária a discussão sobre a existência de recursos do antigo FESA.*

7. *Releva para o tema a reconfiguração jurídica das situações de sinistro em operações de financiamento habitacional, pela extinção da Apólice do Seguro Habitacional e a transferência da competência e responsabilidade ao FCVS, com a consequente e inafastável absorção dos recursos do FESA.*

8. *Esse panorama sucessório está bem delineado no parecer da STN.*

9. *Identifica-se análise anterior da PGFN sobre o tema, materializada através do Parecer PGFN/CAF 2011/2010.*

10. *Confira-se:*

35. *Como ressaltado no questionamento do órgão consulente, o ato normativo promoveu, em verdade, a modificação no modelo de cobertura do seguro habitacional até então vigente, autorizando o FCVS a assunção direta dos riscos previstos nas apólices firmadas com as seguradoras, mantendo, nos termos do art. 3º da Medida Provisória n.º 478, de 2009, as mesmas condições pactuadas na Apólice do Seguro Habitacional.*

36. *Para tanto, o art. 5º da Medida Provisória n.º 478, de 2009, dando nova redação ao art. 27, § 1º, da Lei n.º 10.150, 21 de dezembro de 2000, atribui ao Conselho Curador do FCVS – CCFCVS competência para regulamentar a transição das operações firmadas com as operadoras para o FCVS .*

37. *Assim sendo, o FCVS sucedeu, por força normativa, às seguradoras assumindo os riscos previstos nas Apólices do SH/SFH, nos exatos termos e condições previstos na apólice.*

38. *Formou-se, então, um vínculo jurídico – ou uma relação jurídica – entre as partes (mutuários e FCVS) que permanecerá até que se extinga a vigência das apólices de seguro e os riscos dela decorrentes, assumindo o FCVS as mesmas obrigações outrora atribuídas às seguradoras.*

39. *Não se quer dizer com isso, que não se tenha voltado ao regime legislativo anterior, pois, como ressaltado alhures, os novos contratos e as novas relações jurídicas firmadas após a perda de eficácia da mencionada medida provisória serão regidos pela legislação pretérita, que voltou a ter*

plena eficácia após a rejeição tácita do ato normativo provisório.

40. Contudo, entendemos que a Medida Provisória n.º 478, de 2009, enquanto vigorou quebrou um vínculo contratual e estabeleceu nova relação jurídica para os mutuários/segurados do Sistema Habitacional, devendo o novo vínculo estabelecido durante a sua vigência permanecer por ela regido a teor do § 11 do art. 62 da CRFB.

41. Dessa forma, respondendo pontualmente os questionamentos veiculados pelo órgão consulente, entendemos que a competência para regular os sinistros decorrentes das relações jurídicas travadas durante a vigência da Medida Provisória n.º 478, de 2009, e aqueles decorrentes das relações jurídicas por ela extintas devem ser regulados pelo FCVS, cabendo às seguradoras a regulação dos sinistros que vierem a ocorrer em decorrência das relações jurídicas constituídas após a perda de eficácia do ato normativo.

11. Assinale-se que o parecer foi produzido antes do advento da Medida Provisória 513, de 26 de novembro de 2010, posteriormente convertida na Lei 12.409, de 25 de maio de 2011, que incorporou disciplina semelhante à Medida Provisória 478, de 2009. De fato, pelo artigo 1º, inciso II, atribui-se ao FCVS a competência para oferecer cobertura direta aos contratos de financiamento habitacional averbados na extinta Apólice do SH/SFH.

12. Mesmo que o Parecer PGFN/CAF 2011/2010 tenha se debruçado sobre a Medida Provisória 478, de 2009, permanece intocável a orientação de que o FCVS sucedeu às seguradoras, assumindo os riscos previstos no Seguro Habitacional, em razão da sobreposição dos conteúdos normativos.

13. As circunstâncias relacionadas à realocação dos recursos e à transferência de responsabilidade são as que de fato interessam para a análise, na medida em que a natureza jurídica de um fundo, se público ou privado, define-se pelo seu regime jurídico.

14. Dito de outra forma, não é a existência de recursos privados que caracteriza um fundo como privado e afasta a sujeição a normas do Direito Público.

15. Assim, a eventual existência de recursos oriundos do FESA no FCVS, supondo possível identificá-los, não modifica a natureza jurídica deste último, ainda que

parcialmente ou de modo excepcional, nem mesmo suas competências e responsabilidades relativamente ao Seguro Habitacional.

16. O contrário importa em conferir natureza híbrida ao FCVS: privada para as finalidades anteriormente conferidas ao FESA; pública nos demais fins.

17. Há consequências para esse equívoco interpretativo e a principal delas compreende em afastar a responsabilidade da União, através da STN, limitando-se a atuação do FCVS aos recursos antes disponíveis para o FESA, caso ainda existam e seja possível individualizá-los.

18. Na análise, há um elemento que deve ser retomado e reforçado. Envolve a delimitação da natureza jurídica de um fundo a partir do seu regime jurídico, importando menos, para esse efeito, de que forma se constitui o patrimônio.

19. Registre-se, a respeito, a existência de fundos privados que são constituídos por recursos públicos. Assim como de fundos públicos cuja estrutura autoriza o ingresso de recursos privados.

20. Exemplos da primeira hipótese:

Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab

Lei 11.977, de 7 de julho de 2009

Art. 20. Fica a União autorizada a participar, até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), de Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab, que terá por finalidades:

I - garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); e

II - assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel para mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais).

§ 2º. O FGHab terá natureza privada e patrimônio próprio dividido em cotas, separado do patrimônio dos cotistas.

§ 3º. Constituem patrimônio do FGHab:

I – os recursos oriundos da integralização de cotas pela União e pelos agentes financeiros que optarem por aderir às coberturas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo;

II – os rendimentos obtidos com a aplicação das disponibilidades financeiras em títulos públicos federais e em ativos com lastro em créditos de base imobiliária, cuja aplicação esteja prevista no estatuto social;

III – os recursos provenientes da recuperação de prestações honradas com recursos do FGHab;

IV – as comissões cobradas com fundamento nos incisos I e II do caput deste artigo; e

V – outras fontes de recursos definidas no estatuto do Fundo.

Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP

Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004

Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§ 1º. O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

§ 2º. O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º. Os bens e direitos transferidos ao Fundo serão avaliados por empresa especializada, que deverá apresentar laudo fundamentado, com indicação dos critérios de avaliação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados.

§ 4º. A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia

mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial.

§ 5º. O FGP responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, não respondendo os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

Fundo Garantidor de Financiamentos – FGF

Lei 11.524, de 24 de setembro de 2007

Art. 4º. Constituído o fundo de liquidez de que trata o art. 3o desta Lei, fica a União autorizada a participar, como cotista única, em Fundo Garantidor dos financiamentos de que trata o art. 1º desta Lei, até o limite de 15% (quinze por cento) do valor total dos financiamentos contratados, acrescido da atualização da TJLP.

§ 1º. O Fundo Garantidor de Financiamentos - FGF, sem personalidade jurídica, com natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio da cotista, terá por finalidade garantir os financiamentos de que trata o art. 1º desta Lei.

§ 2º. O patrimônio do FGF será constituído por recursos em dinheiro aportados pela cotista, por meio da integralização de cotas, e pelos rendimentos obtidos com sua administração.

§ 3º. O FGF terá direitos e obrigações próprias, pelas quais responderá com seu patrimônio, não respondendo a cotista por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscrever.

§ 4º. O FGF será criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela instituição financeira a que se refere o art. 3o desta Lei, a qual será responsável também pela manutenção de rentabilidade e liquidez do Fundo.

21. Os fundos privados que recebem recursos públicos têm personalidade jurídica própria. Qualificam-se como pessoas jurídicas de Direito Privado, completamente apartadas da estrutura da Administração Pública. Não usufruem, nessa medida, de prerrogativas próprias dos entes públicos, menos ainda da imunidade tributária.

22. Confira-se, a propósito, o Parecer PGFN/CAF 70/2010:

5. *Conforme dispõe o art. 150, IV, a, da Constituição, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros.*

6. *Ocorre que os fundos garantidores não são compostos de patrimônio da União.*

7. *A União é proprietária das cotas que adquiriu ao realizar a integralização, nada mais; o patrimônio gerido pelos fundos garantidores, inclusive o FGP, na sua atividade fim é próprio destes - não se confunde com o da União - e tem natureza privada, nos termos do art. 16, § 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.*

‘Art. 16. Ficam a União, suas autarquias e fundações públicas autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§ 1º O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

.....’

8. *Desta forma, não como há entender que o FGP esteja imune da realização de fatos geradores de impostos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.*

23. *No caso dos fundos privados, reserva-se à lei tão somente o papel de disciplinar a forma de participação da União. Quem os cria são os agentes financeiros responsáveis por sua gestão (Costa, 2012).*

24. *O artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal, que impõe prévia autorização legislativa para a instituição de fundos, não se aplica aos fundos privados. Para os fundos públicos é que se requer lei instituidora, que também discipline seu funcionamento. Contudo, não pode se afastar a exigência de lei autorizando e fixando as condições para que a União participe de fundos de natureza privada, tendo em vista que o princípio da legalidade impulsiona o agente público a fazer somente o conteúdo expressamente autorizado por lei. O gestor público, por mais que pretenda atuar com eficiência na busca das melhores soluções envolvendo custo-benefício, estará limitado por lei. Daí a necessidade, para que a União possa participar de fundos privados, de mandamento legal permitindo tal participação.*

25. Os fundos públicos são entes despersonalizados. Compreende-se como a reserva de recursos afetada a um fim específico.

26. Seus elementos lógicos, no ensinamento de Barbosa (2000), são a) a designação de fontes de recursos; b) a destinação desses recursos a fins determinados; c) a previsão de um conjunto de procedimentos para alocar tais recursos segundo uma regra de prioridade; d) a estipulação de regra de pertinência à estrutura do Estado; e) a estipulação de regra sobre a gestão de tais recursos como parcela autônoma, ainda que não independente, do arcabouço orçamentário; e finalmente f) a indicação de que não se trata de um ente personificado.

27. Nessa perspectiva, ainda segundo o autor, os fundos públicos têm muito em comum com as fundações, por compartilharem a noção de um patrimônio afetado a um fim, diferenciando-lhes a personificação, ausente naqueles. Registra, a respeito, que a autonomia dos fundos não se confunde com sua individualização jurídica, servindo-se ao propósito de enfatizar o seu papel instrumental.

28. Cumpre também registrar esforço coletivo de técnicos da STN, voltado à identificação das principais características dos fundos públicos.

29. Esse trabalho é contextualizado por Costa (2012):

Levando em conta a Lei nº 4320/1964, a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), um grupo de trabalho na STN buscou sintetizar as principais características legais dos fundos públicos, que posteriormente foi publicado em seu sítio (Material de Discussão do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios - GTREL de 18 a 21 de outubro de 2011):

- “regras fixadas em lei complementar - as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar. (CF/88, art.165, §9º)
- prévia autorização legislativa - a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa; (CF/88, art.167, IX)
- vedação à vinculação de receita de impostos - não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal; (CF/88, art.167, IV)
- programação em lei orçamentária anual – a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei

orçamentária ou em créditos adicionais; (CF/88, art.165, § 5º e Lei 4320, art.72)

- receitas especificadas – *devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas; (Lei 4320, art.71)*
- vinculação à realização de determinados objetivos e serviços – *a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; (Lei 4320, art.71)*
- normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas – *a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas. (Lei 4320, art.71 e art.74)*
- Preservação do saldo patrimonial do exercício – *salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (Lei 4320, art.73 e LC 101, art.8º, § único)*
- Identificação individualizada dos recursos - *na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (LC 101, art.50, I)*
- Demonstrações contábeis individualizadas - *as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; (LC 101 – art.50, III)*
- Obediência às regras previstas na LRF - *as disposições da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes; (LC 101, art.1º, § 3º, I,b)*
- Inexistência de personalidade jurídica – *apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta.”*

30. *A consequência desse figurino para os fundos públicos é a configuração da responsabilidade integral da União. Os fundos privados, como identifica Costa (2012), permitem minimizar eventuais riscos para União, na medida em que a responsabilidade da garantia é limitada ao valor das cotas. O mesmo não acontece com os fundos públicos, de modo que, se os seus recursos não forem suficientes para o cumprimento das competências institucionais e legais, haverá a necessidade de complementação financeira.*

31. *Tal estado de coisas envolve o FCVS, cujo regime público já foi pela PGFN cancelado, atraindo, portanto, a responsabilidade plena da União.*

32. *Veja-se, a respeito, o Parecer PGFN/CAF 2748/2012:*

5. *Perceba-se que nada há de inaudito nessa assertiva. O FCVS é um fundo público. Semelhantemente já o afirmaram o Tribunal de Contas da União e o Superior Tribunal de Justiça. Ou seja, trata-se de nada mais do que um instrumento de administração financeira, por meio do qual a lei afeta recursos a finalidades específicas. E se alguma dúvida persistir a esse respeito, é possível que uma concisa digressão histórica elucidie o que se está tentando dizer.*

6. *Deveras, desde quando surgiu, por intermédio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, animado pelo propósito de neutralizar riscos inerentes a financiamentos de longo prazo, o Seguro Habitacional obrigatório (SH) colheu o auxílio de diferentes mecanismos sobre os quais se diluíram suas responsabilidades. Essa distribuição de riscos adotou formas variadas: primeiramente, um consórcio com participação majoritária do Governo, por meio do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e do Banco Nacional da Habitação (BNH); depois, por um convênio entre BNH e IRB, que administrava um fundo de natureza privada, o Fundo de Compensação Global de Desvios de Sinistralidade (FCDS); em seguida, com a extinção do BNH, em contexto caracterizado por indefinição normativa, por meio do advento do Fundo de Equalização de Sinistralidade da Apólice de Seguros do Sistema Financeiro da Habitação (Fesa), criado pelo IRB em substituição ao FCDS; e finalmente, em 16 de setembro de 1988, mediante a edição do Decreto-Lei nº 2.476, que alterou o Decreto-Lei nº 2.406, de 5 de janeiro de 1988, posteriormente convertido na Lei nº 7.682, de 2 de dezembro de 1988, quando a garantia do SH foi atribuída ao FCVS, fundo que já havia sido criado pela Resolução nº 25, de 16 de junho de 1967, do Conselho de Administração do extinto BNH, com o objetivo de garantir aos agentes financeiros a quitação dos saldos devedores remanescentes de contratos de financiamento habitacional firmados com mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).*

7. *O que essa seqüência de eventos revela é precisamente a natureza jurídica do FCVS. A despeito da relativa informalidade de sua gênese, parece não haver dúvidas, pelo menos desde quando se editou o Decreto-Lei nº 2.476, de 1988, de que se esteja mesmo diante de fundo público, ou seja, um instrumento de administração financeira, por meio do qual a lei afeta recursos a finalidades específicas –*

no caso, recursos dedicados a suportar as responsabilidades do extinto SH/SFH. Basta ler, por exemplo, o teor de um de seus principais diplomas regentes, o Decreto-Lei nº 2.406, de 1988, e respectivas alterações. Essa norma revela as finalidades do FCVS, identifica suas receitas e prescreve o regime jurídico de suas despesas:

Art. 2º. O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS será estruturado por Decreto do Poder Executivo e seus recursos destinam-se a:

I - garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação, permanentemente e a nível nacional; e

II - quitar, junto aos agentes financeiros, os saldos devedores remanescentes de contratos de financiamento habitacional, firmados com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação.

Parágrafo único. A execução orçamentária e financeira do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS observará as disposições legais e regulamentares aplicáveis aos fundos da administração direta.

(...)

Art. 6º. Os recursos do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) deverão ser aplicadas em operações com prazo compatível com as exigibilidades do fundo e com taxas de remuneração de mercado, sendo constituídos pelas seguintes fontes:

I - contribuição dos adquirentes de moradia própria, que venham a celebrar contratos de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), limitada a 3% (três por cento) do valor da prestação mensal e pago juntamente com ela;

II - contribuição trimestral dos Agentes Financeiros do SFH, limitada a 0,025% (vinte e cinco milésimos por cento), incidente sobre o saldo dos financiamentos imobiliários concedidos nas condições do SFH, existente no último dia do trimestre;

III - dotação orçamentária da União;

IV - parcela a maior correspondente ao comportamento da relação entre as indenizações pagas e os prêmios recebidos, nas operações de que trata o item I do art. 2º; e

V - recursos de outras origens.

8. A partir dessa leitura, logo se constata a presença das características marcantes de um fundo público. Ou seja,

também no FCVS se identificam receitas especificadas; recursos vinculados à realização de determinados objetivos; vinculação a órgão da administração; aplicação de recursos por meio de dotações consignadas na lei orçamentária; utilização de contabilidade particularizada; normas peculiares de aplicação; e emprego de meios adicionais de controle. Enfim, um fundo garantidor alimentado por recursos públicos.

33. Daí que se revela incensurável a abordagem da STN. Assim, mesmo nas questões relacionadas à extinta Apólice do Seguro Habitacional, é inequívoca a competência e a responsabilidade do FCVS.

34. Na expectativa de que se tenha contribuído para a compreensão da dinâmica, propõe-se o retorno do expediente ao órgão.

35. Sugere-se, ademais, os mesmos encaminhamentos adicionais contidos no Parecer 675/2013/GEFUP/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF, que compreendem o envio de cópia ao Departamento de Serviço Público, da Advocacia-Geral da União – AGU, e à Caixa Econômica Federal – CEF.

É o parecer. À consideração superior.

*COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS,
em 4 de julho de 2013.*

ALEXEY FABIANI VIEIRA MAIA
Procurador da Fazenda Nacional

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com os encaminhamentos adicionais indicados no item 35.

*PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL,
em 5 de julho de 2013.*

CLÁUDIO TEIXEIRA DA SILVA
*Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Fiscal e Financeira
Substituto”
(PGFN/CAF 1328/2013)*

Destaque-se que as informações contidas nos pareceres são declaradas por órgãos públicos oficiais, bem como não se restringem a apenas um processo, mas a todos em que há discussão do comprometimento do FCVS, na medida em que afirmam, peremptoriamente, tanto a natureza jurídica pública do fundo como o seu comprometimento.

Desembargador José Ricardo Porto

Com efeito, verifica-se que são vários os fundamentos para o deslocamento da competência, mormente porque, com supedâneo no item 31, do primeiro parecer destacado, ao contrário do que se pretende fazer crer os patronos dos mutuários, está aqui se garantindo o futuro pagamento dos prêmios em favor dos segurados, na medida em que se prestigia o contraditório e a ampla defesa da pessoa jurídica representante do FCVS.

Portanto, não se sustenta o argumento de omissão sobre o §7 da Lei nº 13.000/2014 - “Nos processos em que a apólice de seguro não é coberta pelo FCVS, a causa deverá ser processada na Justiça Comum Estadual.” -, pela simples constatação de que, após exame histórico sobre a composição do FCVS, todos os contratos do extinto SH/SFH se relacionam diretamente com o Fundo Público, que recebeu ao longo dos tempos, por diversas vezes, aportes financeiros da União.

Ora, é patente que, diante do contexto histórico traçado pelo Parecer nº 675/2013/GEFUB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF – de 21 de junho de 2013 -, ratificado pelo parecer PGFN/CAF nº 1.328/2013, respectivamente da lavra da Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - *“Independente da data de assinatura do contrato de financiamento, uma vez comprovada sua vinculação com a extinta apólice do SH/SFH, o risco de comprometimento do patrimônio do FCVS prescinde de comprovação de esgotamento da reserva técnica, cujos recursos, dado o histórico de indenizações de eventos com cobertura administrativa ou judicial, já estariam esgotados. Diante de risco de oneração ao FCVS, como fundo público, este deve ser defendido em juízo pela União ou, por designação, pela CAIXA, na qualidade de administradora dos recursos do Fundo. Diante de risco de oneração ao FCVS, como fundo público, este deve ser defendido em juízo pela União ou, por designação, pela CAIXA, na qualidade de administradora dos recursos do Fundo.*

Ressalte-se, também, que o Tribunal de Contas de União – TCU, já reconheceu o risco para o FCVS, tanto que, em 2004, proferiu o Acórdão nº 1.924/2004 – Plenário (TC 003.010/2003-5), determinando à CAIXA atuação na condição de assistente processual, nos termos dos arts. 50 a 54 do CPC, de maneira pró-ativa, em todas as ações judiciais em curso que envolvessem sinistros de responsabilidade do SH/SFH – conforme pareceres acima citados.

Ademais, em recente decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Justiça, prolatada em 13 de agosto de 2014, sob a relatoria do Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira, entendeu-se que, em casos desse jaez, a competência será da Justiça Federal, *in verbis*:

MEDIDA CAUTELAR INOMINADA. EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO ESPECIAL. INDEFERIMENTO. ADVENTO DA LEI 13.000/2014 APÓS A PROLAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA E DO ACÓRDÃO OBJETO DO RECURSO ESPECIAL. MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA QUE IMPÔS A LEGITIMIDADE DO INGRESSO DA CEF. DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA PARA JUSTIÇA FEDERAL. PREJUDICIALIDADE DO AGRAVO.

- De acordo com a nova Lei nº 13.000/2014, havendo vinculação do bloqueio ao FCVS (como é o caso dos autos), impõe-se a intervenção (obrigatoriedade/vinculação) da Caixa Econômica Federal (§1-A do art. 1-A, e art. 5º) no feito, bem como o deslocamento da competência para a Justiça Federal (art. 8º), inclusive dos processos em andamento (art. 5º).

- Diante das modificações legislativas introduzidas após a prolação do acórdão objeto do recurso especial e também depois da própria decisão desta Presidência na presente cautelar, faz-se cogente - por se tratar de competência absoluta, arguível ex-offício - a remessa dos autos ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ficando prejudicada a análise do agravo interno.

(AGRAVO INTERNO Nº 2004682-82.2014.815.0000. Rel: Desembargador Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.. TJ-PB. Tribunal Pleno. julgado em 13 de agosto de 2014)

No mesmo sentido:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SEGUROS. AÇÃO DE COBRANÇA DE SEGURO HABITACIONAL. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. REDISCUSSÃO DA

Desembargador José Ricardo Porto

MATÉRIA. PREQUESTIONAMENTO. DESACOLHIMENTO. Trata-se de embargos de declaração opostos pela parte autora, propugnando pelo prequestionamento de dispositivos legais e sustentando a existência de omissão no julgado que, acolhendo os embargos declaratórios opostos pela parte ré, determinou a remessa do feito à Justiça Federal. O acolhimento dos embargos declaratórios só encontra respaldo nos pressupostos insculpidos no art. 535 do CPC. In casu, embora alegando omissão, almeja a parte embargante, visivelmente, o reexame da matéria debatida e decidida no acórdão acerca da competência para julgamento da ação de cobrança de seguro habitacional, providência que, a despeito do entendimento adotado pelo eminente relator do acórdão embargado, se mostra descabida em sede de embargos de declaração. A competência é matéria de ordem pública que pode ser analisada ex officio, a qualquer momento e grau de jurisdição. Ademais, o entendimento adotado pelo Juiz de 1º grau mostra razoabilidade e lógica em relação à sistemática processual. Isso porque incumbe à Justiça especializada, no caso a Justiça Federal, pronunciar-se acerca de sua competência, devolvendo os autos à Justiça Estadual, na hipótese residual, em não havendo interesse do agente financeiro, a ser ouvido naquela seara de competência. Os dispositivos legais que interessavam ao deslinde da controvérsia foram mencionados e interpretados no acórdão embargado, ainda que implicitamente, ficando afastados todos os demais tidos como aptos a obter pronunciamento jurisdicional diverso do que foi declinado. Ausência de quaisquer das hipóteses autorizadas da espécie recursal. **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESACOLHIDOS.**

(Embargos de Declaração Nº 70049565161, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sylvio José Costa da Silva Tavares, Julgado em 31/07/2014)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRATO DE SEGURO HABITACIONAL. INTERESSE JURÍDICO SUSCITADO PELA CEF. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SÚMULA Nº 150 DO STJ. PRECEDENTES. RECURSO IMPROVIDO. 1. O Colendo Superior Tribunal de Justiça, após o julgamento do RESP 1.091.363-SC, submetido à sistemática dos recursos repetitivos, firmou entendimento no sentido de que nas ações abordando contrato de seguro habitacional, demonstrado o interesse jurídico da Caixa Econômica Federal, deverão os autos serem encaminhados a Justiça Federal, a fim de que avalie a procedência de eventual interesse. 2. Cabe à Justiça Federal avaliar se o interesse jurídico invocado pela Caixa Econômica Federal atende aos pressupostos exigidos no referido precedente do Superior Tribunal de Justiça, a teor do enunciado da Súmula nº 150 do STJ. 3. Recurso conhecido e improvido. (TJES; AI 0013412-64.2014.8.08.0048; Terceira Câmara Desembargador José Ricardo Porto

Cível; Rel. Des. Subst. Lyrio Regis de Souza Lyrio; Julg. 26/08/2014; DJES 05/09/2014)

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA. DANO AO IMÓVEL. SEGURO HABITACIONAL. APÓLICE PÚBLICA. FESA/FCVS. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. INTERESSE. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. Diante da manifestação de interesse da Caixa Econômica Federal na presente demanda em que se discute apólice de seguro habitacional, por obediência ao que determina a Súmula nº 150 do STJ, devem os autos ser remetidos à Justiça Federal, a quem compete decidir se há ou não interesse da referida empresa pública. Recurso não provido. (TJMG; AI 1.0024.08.161087-5/002; Rel. Des. Conv. Pedro Aleixo; Julg. 27/08/2014; DJEMG 05/09/2014)

AGRAVO REGIMENTAL. CONFRONTO COM SÚMULA DE TRIBUNAL SUPERIOR. SEGURO HABITACIONAL. INTERESSE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. No tocante a causas envolvendo seguro habitacional, havendo possibilidade latente do interesse da Caixa Econômica Federal, mormente em razão da intervenção do ente no feito com fundamento em afetação da relação ao Fundo de Compensação de Variações Salariais. FCVS, imperativo o reconhecimento da competência da Justiça Federal para apreciar a questão. Recurso não provido. (TJMG; Alnt 1.0024.08.008833-9/006; Rel. Des. Conv. Pedro Aleixo; Julg. 27/08/2014; DJEMG 05/09/2014)

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. Agravo de instrumento. Ação ordinária de indenização securitária. Seguro habitacional. O julgador a quo declinou da competência para processar e julgar a causa, determinando a remessa do feito à justiça federal. Inovação da ordem jurídica. Conversão da medida provisória nº 633/2013 na Lei nº 13.000/2014, que alterou a Lei nº 12.409/2011, modificação da situação jurídica da Caixa Econômica federal e da união frente às ações de seguro habitacional garantidos pelo fundo de compensação de variações salariais (fcvs). Determinação legal de intimação da caixa para manifestar interesse no feito. Autarquia peticionou nos autos da ação principal interesse de intervir no feito. Aplicação da Lei nº 13.000/2014 e da Súmula nº 150 do STJ. Recurso conhecido desprovido. (TJRN; AI 2014.009550-7; Natal; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Dilermando Mota; DJRN 05/09/2014)

- **COMPETÊNCIA.** Seguro Habitacional Remessa dos autos à Justiça Federal Intervenção da Caixa Econômica Federal manifestando expressamente seu interesse no feito, em razão do caráter público da apólice securitária (Ramo 66)

Lei nº 13000/2014, a regulamentar a questão Acerto da decisão que reconheceu a competência da Justiça Federal para apreciar a matéria, nos termos do art. 109, I, CF Recurso desprovido. (TJSP; AI 2130455-34.2014.8.26.0000; Ac. 7823399; Avaré; Sexta Câmara de Direito Privado; Rel. Des. Percival Nogueira; Julg. 02/09/2014; DJESP 05/09/2014)

Ainda, a tese de que a sentença na causa principal já foi prolatada, pelo que se deve concluir ser o juízo decisório o competente para a execução, conforme arts. 475-P e 575 do Código de Processo Civil, deve ser afastada, haja vista que a situação em apreço é bem diferente, uma vez que a modificação da competência se deu em virtude de lei impositiva.

Quanto ao prequestionamento explícito para fins de interposição de futuros recursos no âmbito do STJ e/ou STF, segundo entendimento jurisprudencial, é desnecessário, pois basta que a matéria aduzida no recurso especial tenha sido objeto de manifestação pelo Tribunal *a quo*, sem que seja essencial o pronunciamento específico sobre os dispositivos legais correspondentes. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. OFENSA AO ART. 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NÃO CONFIGURADA. PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO. DESNECESSIDADE. PENSÃO POR MORTE. LEI ESTADUAL N.º 7.551/77 E LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 43/02. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 6.º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. ANÁLISE REFLEXA DA LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA N.º 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

*1. Os embargos de declaração destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade ou eliminar contradição existentes no julgado, sendo certo que é desnecessário o prequestionamento explícito a fim de viabilizar o acesso a esta Corte Superior de Justiça, bastando que a matéria aduzida no recurso especial tenha sido objeto de manifestação pelo Tribunal *a quo*, sem que seja necessário o pronunciamento específico sobre os dispositivos legais correspondentes.*

2. Para se aferir eventual violação do art. 6.º da Lei de Introdução ao Código Civil, é imprescindível o percuente exame da Lei Estadual n.º 7.551/77 e, principalmente, a análise dos efeitos da Lei Complementar Estadual n.º 43/02, norma que restringiu os direitos do beneficiário, o que é

inviável na via especial, a teor do entendimento sufragado na Súmula n.º 280 do Supremo Tribunal Federal.

3. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no Ag 1266387/PE, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 20/04/2010, DJe 10/05/2010)

No que se refere à tese suscitada pela empresa de seguros, de que o julgado foi omissivo sobre a nulidade dos atos decisórios proferidos nesta justiça estadual, por força do art. 113, §2º, do Código de Processo Civil, também não merece prosperar.

Para responder a indagação posta, basta consultar a nova redação do art. 1-A, §4º, trazida pela Lei nº 13.000/2014 que dispõe de forma clara que:

*§ 4º Todos os atos processuais realizados na Justiça Estadual ou na do Distrito Federal devem ser aproveitados na Justiça Federal, **na forma da lei.** (destaquei)*

De fato, o mencionado parágrafo contempla o aproveitamento dos atos processuais realizados nesta justiça em face de eventual modificação da competência, todavia, ao final, há expressa menção aos termos da lei, que, no caso, é o Código de Processo Civil.

Posto isso, DESACOLHO a preliminar de cerceamento de defesa, para, afastando as inconstitucionalidades incidentais, REJEITAR os embargos de declaração.

É como voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Sr. Desembargador José Ricardo Porto. Participaram do julgamento, além deste relator, o Exmo. Sr. Des. Leandro dos Santos e a Srª. Drª. Vanda Elizabeth Marinho (Juíza convocada em substituição ao Exmo. Sr. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque).

Presente à sessão a Procuradora de Justiça, Janete Maria Ismael da Costa Macedo.

Sala de Sessões da Primeira Câmara Especializada Cível “Desembargador Mário Moacyr Porto” do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 16 de setembro de 2014.

Des. José Ricardo Porto
RELATOR

J/11R04