



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.464, DE 2023

(Do Sr. Carlos Chiodini)

URGÊNCIA ART. 155 RICD

Altera a Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, para dispor sobre as normas que regulam o Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação -SH/SFH.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

(*) Avulso atualizado em 11/7/25, para atualizar regime de tramitação.

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

(Do Sr. CARLOS CHIODINI)

Altera a Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, para dispor sobre as normas que regulam o Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação -SH/SFH.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei no 12.409, de 25 de maio de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.1º.....

§1º Com vistas à proteção dos mutuários, na hipótese da seguradora ré na ação judicial, que possua causa de pedir relacionada a seguro de imóveis vinculados à apólice pública do SH/SFH se encontrar em processo liquidação ou de falência determinado por ato da autoridade competente ou do Poder Judiciário, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FVCS, efetuará o depósito judicial do valor estipulado no título condenatório, em conta vinculada aos autos do processo judicial em que foi proferida a decisão.

§2º Presume-se vinculado ao seguro de que trata esta lei, todo imóvel financiado pelo SFH cujo financiamento tenha sido contratado até a edição da Medida Provisória nº 1.671, de 24 de junho de 1998, além daqueles averbados na apólice pública do SH-SFH até 31 de dezembro de 2009.

Art. 2º O art. 1º-A, §3º, da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação e inclusão do §11º:

"Art.1º-A

§3º A Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FVCS, ainda que figure no processo como assistente simples ou terceira interessada, deverá oferecer acordos que envolvam ações judiciais que possuam causa de pedir relacionada a imóveis vinculados à apólice pública do SH/SFH, observados os critérios definidos no §11º deste artigo, nas seguintes hipóteses, presentes de forma cumulativa ou não:



* c D 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

I – quando o custo da realização do acordo for inferior ao custo de manutenção do processo e desde que limitado o valor do desembolso, por autor da ação, incluindo despesas processuais e pagamento de tutela, se houver, a quaisquer das seguintes circunstâncias:

- a) ao valor atualizado da condenação do processo, quando houver;
- b) ao valor atualizado da perícia judicial;
- c) ao valor apontado em prova emprestada, relativo a imóvel situado no mesmo Conjunto Habitacional; ou
- d) ao valor da média de condenação paga no Município de origem do processo;

II - quando o acordo envolver processo com deferimento de tutela antecipada para pagamento de aluguéis ou vigilância;

III - quando o acordo envolver um ou mais imóvel interditado, ou localizado em Conjunto Habitacional em que pelo menos um bloco esteja interditado ou seja vizinho de Conjunto Habitacional em que pelo menos um bloco esteja interditado, podendo, nessa hipótese, o acordo dispor sobre a demolição, pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS, do imóvel interditado;

IV - quando o acordo envolver imóveis objetos de ações demolitórias, podendo, nessa hipótese, o acordo dispor sobre a demolição, pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS, do imóvel interditado;

V - quando o pedido do autor encontrar amparo em jurisprudência consolidada no Tribunal de origem; ou

VI - quando, pelas peculiaridades do processo, a realização do acordo caracterize comprovado benefício financeiro ao FCVS.

.....

§11º. Respeitado o disposto no §3º deste artigo, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS, observadas as particularidades do processo, oferecerá acordos, conforme os seguintes parâmetros de vantajosidade para o FCVS:

I - nas hipóteses de unidades habitacionais horizontais que sejam objeto de ações cuja causa de pedir esteja relacionada a imóveis vinculados à apólice pública do SH/SFH, em valor equivalente a 65% (sessenta e cinco por cento) do Valor Estimado da Condenação – VEC vigente na data de publicação desta Lei, acrescidos de honorários advocatícios em percentual previsto no art. 85, §2º, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 e das despesas inerentes à condução do processo pela parte autora;



* c d 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

II - nas hipóteses de unidades habitacionais verticais que sejam objeto de ações cuja causa de pedir esteja relacionada a imóveis vinculados à apólice pública do SH/SFH, em valor equivalente ao valor venal de unidade habitacional equivalente na região, acrescidos de honorários advocatícios em percentual previsto no art. 85, 2º, da Lei 13.105 de 16 de março de 2015 e das despesas inerentes à condução do processo pela parte autora.

Art. 3º Fica incluído o art. 1º-B na Lei no 12.409, de 25 de maio de 2011, com a seguinte redação:

“Art. 1º-B Sempre que o cumprimento das obrigações previstas no §1º do Art. 1º desta Lei, seja administrativamente, em cumprimento de decisão judicial ou de acordo, envolver a demolição de imóvel pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS, fica o FCVS autorizado, mediante diretrizes estabelecidas pela União Federal, a dar qualquer das seguintes destinações ao terreno onde se encontrava o imóvel demolido:

I – utilização, inclusive por meio de doação, em programas sociais, como “Minha Casa Minha Vida”;

II – doação, com outra destinação social;

III – alienação para terceiros; ou

IV – incorporação ao patrimônio da União.

§1º Enquanto o imóvel permanecer na propriedade do FCVS, a sua gestão ou administração ficará a cargo da Caixa Econômica Federal, observadas diretrizes estabelecidas pela União Federal.

§2º Em qualquer das hipóteses previstas incisos neste artigo, a transferência da propriedade do imóvel estará isenta da incidência de qualquer encargo tributário.” (NR)

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei se destina a sistematizar normas que regulam o Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação (SH/SFH), conferindo o caráter de lei que lhes falta e que impede que soluções consensuais sejam implementadas.



* c d 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

O Sistema Financeiro da Habitação nasceu como um programa social do governo federal destinado a solucionar o grave déficit de moradias da população de baixa renda.

A égide social determinou a origem, a forma do financiamento habitacional e os índices de correção aplicados, como, por igual, determinou a adoção de um tipo de seguro especial obrigatório, o do Ramo 66, classificado inicialmente como “Fora do Mercado” e depois como seguro público.

A garantia contra a Morte e a Invalidez Permanente do mutuário e a garantia contra Danos Físicos conferem ao seguro habitacional do Ramo 66 o caráter de uma proteção social, respectivamente pela quitação automática do saldo devedor financiado.

O seguro do Ramo 66 sempre esteve sob forte controle estatal e constituiu o seguro compulsório exclusivo do SFH até 24 de junho de 1998, data da edição da Medida Provisória nº 1.671, que autorizou aos agentes do sistema a contratação de seguros “dentro do mercado”.

Antes disso, em 2 de dezembro de 1988, a Lei nº 7.682 definiu que o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) passasse a prestar garantia de equilíbrio ao SH/SFH.

O Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais é o órgão da administração federal que normatiza o FCVS e por consequência o SH/SFH.

Com a abertura do processo de privatização do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) a Portaria do Ministério da Fazenda nº 569, de 28 de outubro de 1993, determinou que a reserva técnica constituída pelas contribuições dos mutuários e seguradoras, denominada Fundo de Equalização da Sinistralidade da Apólice Habitacional – FESA, fosse transferida à uma “Subconta Específica” do FCVS, sob administração da Caixa Econômica Federal.

Com a garantia prestada pelo FCVS o SH/SFH se tornou exceção no regime de seguros brasileiros que é privado. As seguradoras eram meras prestadoras de serviços ao FCVS, o que está patenteado na Portaria do Ministério da Fazenda nº 243/2000, que estabeleceu um sistema de recolhimento dos prêmios, remuneração dos agentes financeiros e seguradoras, de pagamento dos sinistros e de suprimento da reserva técnica.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1011 da repercussão geral, analisou o sistema do SH/SFH, concluindo que, com o advento da Lei 7.682/88 e a edição da Portaria 243/2000, o FCVS assumiu todas as obrigações e garantias do seguro do Ramo 66 e que as seguradoras eram “prestadoras de serviço”.



* C D 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

A Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, alterada pela Lei nº 13.000, de 18 de junho de 2014, atualizou as mudanças no sistema do SH/SFH, determinando ao FCVS a assunção de todos direitos e obrigações do seguro do Ramo 66, conferindo à Caixa Econômica Federal a representação judicial do fundo público e a sua intervenção nas ações indenizatórias em tramitação fundadas na apólice habitacional, autorizando à Caixa Econômica Federal fazer acordos nos processos conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais e a Advocacia-Geral da União.

Os dispositivos da Lei 12.409/11, conversão da Medida Provisória nº 513/10, não tiveram o efeito de alterar substancialmente a tramitação dos processos judiciais que discutiam coberturas do SH-SFH em face das seguradoras, que seguiram como réis em processos judiciais de responsabilidade do FCVS, administrado e representado pela Caixa Econômica Federal.

A jurisprudência sobre o mérito das ações indenizatórias de seguro habitacional ao longo dos últimos anos tem sido desfavorável aos interesses do FCVS.

Essas demandas constituem elevado risco à higidez econômica do fundo público pelo histórico de resultados em desfavor dos interesses do FCVS, que tem a obrigação de reembolsar as seguradoras pelos pagamentos efetuados na defesa dos interesses do FCVS.

Em que pese a decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF, em sede de Repercussão Geral (Tema 1.011), já transitada em julgado, tenha estabelecido que todos os processos em que se pleiteia indenização por cobertura da apólice pública do SH/SFH são de responsabilidade do FCVS, representado pela Caixa Econômica Federal - CEF, separando aqueles processos que devem ser transferidos para Justiça Federal e aqueles que devem permanecer na Justiça Estadual, contando estes também com a participação da CEF, as seguradoras continuam sendo obrigadas a arcar com despesas que deveriam ser pagas com recursos do FCVS.

O número de ações judiciais envolvendo o SH/SFH que, por ocasião da edição da Medida Provisória nº 478, de 11 de novembro de 2009, era de 11 mil, hoje já ultrapassa 86 mil processos ajuizados por mais de 500 mil autores/mutuários, sendo certo que todos os meses novos processos judiciais são distribuídos em face das seguradoras.*

As seguradoras, entretanto, não possuem liberdade para celebrar acordos, com a finalidade de encerrar tais processos, uma vez que são inseridas como réis desses processos de maneira indevida, já que a responsabilidade por eventual cobertura e, portanto, eventual condenação imposta nos processos é do FCVS, fazendo com que a legitimidade para figurar como ré nos processos seja de sua administradora, a Caixa Econômica Federal.



* c d 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

Além disso, já há seguradoras muito impactadas pelos pagamentos que são obrigadas, por decisão judicial, a efetuar nesses processos, mas que, como dito deveriam ser suportados por recursos do FCVS. Algumas seguradoras já se encontram em processo de liquidação ou de falência, o que as impede de efetuar tais pagamentos de condenação aos mutuários do SFH, para posterior resarcimento junto ao FCVS.

Desse contexto advém a necessidade de que os pagamentos de condenação possam ser efetuados aos mutuários autores de processos judiciais movidos contra as seguradoras diretamente pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS.

Também se faz necessário, com o objetivo de reduzir o ônus desses processos para o FCVS e também garantir proteção aos mutuários que possuam ação judicial ajuizada com causa de pedir relacionada a imóveis vinculados à apólice pública do SH/SFH, que a Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS, esteja autorizada a realizar acordos nesses processos, com vistas a encerrar os processos e dar solução às demandas dos mutuários que, em última análise, enfrentam um problema social de moradia.

Vide os recentes episódios envolvendo o desabamento de edifícios financiados com recursos do SFH no Estado de Pernambuco, conhecidos como “prédios caixão” em razão do formato dessas construções.

São, por definição, episódios extremos, como o desmoronamento do Edifício Leme, na cidade de Olinda/PE, ocorrido no dia 27 de abril de 2023 que causou a morte cinco pessoas ou o desabamento do Bloco D do Conjunto Habitacional Beira Mar, no Município de Paulista/PE, em 7 de julho do ano corrente, que vitimou quinze brasileiros.

Na região metropolitana de Recife existem atualmente, pelo menos, duzentos e oitenta e seis prédios de dezesseis apartamentos interditados em vista da adoção de um modelo construtivo desastroso.

O presente Projeto de Lei busca dar objetividade às propostas de acordos visando pôr fim às demandas relacionadas ao SH/SFH, que, como dito anteriormente, têm se constituído em elevado risco à higidez econômica do fundo público.

A Resolução CCFCVS nº 397, de 7 de maio de 2015 declarou que o Valor Estimado da Condenação (VEC) aferido pela Caixa Econômica Federal entre julho de 2011 e abril de 2015, correspondente à média das indenizações judiciais pagas por autor nessas ações, era de R\$ 45.854,13 (quarenta e cinco mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e treze centavos) para demandas por sinistros em casas.

A Resolução CCFCVS 404/15 definiu a proposição dos acordos para os casos de unidades habitacionais horizontais (casas) em até 3/4 do VEC, ou 75%



* c d 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

dos valores médios de condenação aferidos entre julho de 2011 e maior de 2015, o que soma R\$ 34.390,59 (trinta e quatro mil, trezentos e noventa reais e cinquenta e nove centavos).

O presente projeto de lei estabelece a proposição de um valor único menor, correspondente ao percentual de 65% do VEC ou valor médio das condenações aferidos entre oito e doze anos atrás. Atendendo, assim, plenamente ao critério da vantajosidade para a administração.

Levantamentos apresentados na mediação nacional instituída pelo Superior Tribunal de Justiça mostram média atual de condenação da ordem de R\$ 156.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para ações envolvendo casas, o que se mostra verdadeiro porque, dado ao alongamento das demandas, será suficiente uma condenação em danos orçados em R\$ 33.000,00 duplicados por juros e novamente duplicados com a aplicação da multa contratual da apólice do SH/SFH, mais vinte por cento de honorários advocatícios, o que tem sido padrão nesses processos.

Para os casos de ameaça de desmoronamento de edifícios residenciais, cujo número de processos é bastante inferior ao de casas, o presente Projeto de Lei usou o critério adotado pela Caixa Econômica Federal na Mediação do Conjunto Habitacional Muribeca, no Município de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, correspondente ao valor venal médio de apartamento equivalente na região, conforme levantamentos da engenharia da Caixa Econômica Federal.

Nesses casos, os valores envolvidos são unitariamente maiores, visto que não se mostra economicamente viável a recuperação estrutural dos prédios.

No que se refere ao direito de resarcimento das seguradoras colocadas como rés nesses processos, desde a extinção da apólice pública do SH/SFH, ele está amparado pela Medida Provisória nº 478, de 29 de dezembro de 2009, mas também pela Lei nº 12.409/2011, tendo sido regulado e regularmente praticado ao longo dos anos por meio de atos do CCFCVS e mais recentemente reconhecido por decisão do STF.

Conforme art. 1º da Resolução nº 448, de 11 de novembro de 2019, do CCFCVS e ratificada por pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, “É admissível o reembolso dos pagamentos relacionados a imóveis vinculados à extinta apólice pública do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH efetivados por seguradoras e realizados diretamente em decorrência de ação judicial com decisão transitada em julgado em que se verifique o reconhecimento, pelo Poder Judiciário, de obrigação do SH/SFH, que contava com garantia de equilíbrio permanente e em âmbito nacional do Fundo em 31 de dezembro de 2009”.

Para a defesa das ações judiciais indevidamente ajuizadas em face das seguradoras (pois, como dito, são parte ilegítima), que buscam cobertura do



* c d 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

SH/SFH, há a necessidade da contratação e remuneração de escritórios de advocacia para defesa dos referidos processos, sendo que as seguradoras incorrem no pagamento de despesas diversas, tais como, (I) Honorários advocatícios contratuais de pro labore e/ou de êxito, de contratação obrigatória pelas seguradoras por força do art. 103 do Código de Processo Civil; (II) Pagamento de aluguel, guarda e vigilância, encargos contratuais, encargos mensais, IPTU, taxas, transporte e mudança, escoramento, aluguel de equipamentos, montagem e desmontagem de equipamentos, limpeza de terreno, dentre outras que se fizerem necessárias para cumprimento das decisão judicial; (III) Honorários do perito judicial e honorários do assistente técnico; (IV) Honorários para a realização do Laudo de Vistoria Preliminar; (V) Honorários para estudo e projeto de reforço estrutural dos imóveis; (VI) Despesas relacionadas à demolição de imóveis ou empreendimentos, tais como projeto de engenharia, contratação de empresa que realizará a demolição, tributos municipais, remoção de entulho, dentre outras sempre para cumprimento da decisão judicial que determinar a demolição de imóveis ou empreendimentos, inclusive para preservar a segurança pessoal e material dos moradores vizinhos aos imóveis ou empreendimentos a serem demolidos; (VII) Custas para a realização dos atos judiciais necessários para a defesa das seguradoras em processos do SH/SFH, de acordo com a legislação aplicável de cada Tribunal; (VIII) Indenização judicial para o pagamento da obrigação principal, incluindo danos morais, juros e correção monetária, multa decendial, honorários de sucumbência, multas processuais, honorários na fase de execução, perito judicial, honorários do assistente técnico da parte contrária e custas judiciais; (IX) Prêmio do seguro garantia contratado, quando este for utilizado para garantia do cumprimento de sentença condenatória fundamentada na apólice pública do SH/SFH.

Em suma, toda e qualquer despesa incorrida pelas seguradoras para a apresentação de defesa nos processos e para o cumprimento das decisões judiciais impostas – nas ações ajuizadas contra elas e que estejam relacionadas a imóveis vinculados à extinta apólice pública do SH/SFH -, deve ser resarcida pelo FCVS, através de sua administradora Caixa Econômica Federal.

Atualmente, as seguradoras arciam com pagamentos mensais decorrentes dos processos SH/SFH e, apenas após o trânsito em julgado das demandas, podem solicitar o ressarcimento de tais despesas. Ocorre que, já havia, antes mesmo da exigência da comprovação do trânsito em julgado, uma diferença considerável entre os valores gastos pelas seguradoras e o valor ressarcido pelo FCVS. Essa diferença decorre do tempo de análise dos pleitos de ressarcimento, de eventuais negativas de pagamento e, mais recentemente, da necessidade de se aguardar o trânsito em julgado, período durante o qual o índice correção monetária aplicado aos créditos detidos pelas seguradoras é a TR, enquanto, por outro lado, a taxa de administração paga pelo FCVS à CEF é anualmente atualizada pelo IPCA, por exemplo.



* c d 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

Faz-se necessário prever além da possibilidade de se solicitar o ressarcimento, tão logo ocorrido desembolso, e a aplicação do IPCA-E para ressarcimento do pagamento de toda e qualquer despesa incorrida para a defesa dos processos judiciais que são interesse jurídico e de responsabilidade do FCVS.

Ocorre que, além do longo lapso temporal que transcorre entre o desembolso pela seguradora e o ressarcimento pelo FCVS, o CCFCVS vem baseando suas decisões relacionadas ao ressarcimento das seguradoras em pareceres emitidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, cujo posicionamento é alterado constantemente ao longo dos anos, sem qualquer fato novo ou nova legislação ou regulamentação sobre o tema, sem levar em conta o interesse público, o risco sistêmico para o mercado de seguros, bem como toda a legislação e regulamentação existentes sobre o tema há mais de 50 anos. E, com isso, a CEF tem praticado interpretações restritivas das normas acerca do ressarcimento das seguradoras, o que gera negativas indevidas de ressarcimento, inclusive de itens que, durante muitos anos, foram regularmente ressarcidos pelo FCVS às seguradoras – exatamente como deveria ser.

Nesse contexto, este Projeto de Lei visa eliminar qualquer dúvida que possa existir sobre a obrigação do FCVS, através de sua administradora, efetuar o ressarcimento de toda e qualquer despesa incorrida pelas seguradoras - para a apresentação de defesa nos processos e para o cumprimento das decisões judiciais impostas nas ações ajuizadas contra elas e que estejam relacionadas a imóveis vinculados à extinta apólice pública do SH/SFH -, com vistas a promover a justiça econômica e coibir o enriquecimento sem causa do Estado, em detrimento da iniciativa privada.

Quanto à urgência e relevância das alterações propostas, é necessário reforçar que o número de ações judiciais envolvendo o SH/SFH, que, por ocasião da edição da Medida Provisória nº 478, de 11 de novembro de 2009, era de 11 mil, hoje já ultrapassa 86 mil, sendo certo que todos os meses novos processos judiciais são distribuídos em face das seguradoras, o que pode afetar a sustentabilidade desse mercado.

Ressalta-se que o ressarcimento das seguradoras já é provisionado anualmente no orçamento do FCVS. Registra-se que os valores orçados para 2023 e recentemente aprovados para o ano de 2024 são de R\$508 milhões por ano. Portanto, a alteração proposta não terá impacto na rotina anual de orçamento da União e especificamente do FCVS.

O presente Projeto de Lei visa proteger os mutuários do SH-SFH, bem como esclarecer e tornar indiscutível a necessidade do ressarcimento de maneira adequada às seguradoras.

Diante de todo o exposto, solicito o apoio dos nobres Colegas Parlamentares para a **aprovação** deste projeto de lei.



* c d 2 3 6 1 7 1 2 9 4 2 0 0 *

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2023.

Deputado CARLOS CHIODINI

Apresentação: 10/11/2023 11:47:34.840 - MESA

PL n.5464/2023





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI

Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

LEI Nº 12.409, DE 25 DE MAIO DE 2011 Art. 1º, 1º-A-B	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:201105-25;12409
LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015 Art. 85	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:201503-16;13105

FIM DO DOCUMENTO