

JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA

6ª Vara Federal Cível de São Paulo

Seção Judiciária de São Paulo

CONCLUSÃO

Nesta data faço estes autos conclusos à MMª. Juíza Federal Dra.

FLÁVIA SERIZAWA E SILVA .

São Paulo, 29 de janeiro de 2016.



Débora Santos

Técnico Judiciário

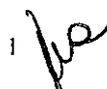
Processo nº 0012808-51.2000.403.6100

Vistos.

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo MPF em face da União Federal cujo objeto era (i) oferecimento aos passageiros do sistema de transporte coletivo estadual e internacional de SEGURO OBRIGATÓRIO com indenização à vítima mediante simples prova do acidente e dano, independentemente de culpa ou de sentença transitada em julgado ou acordo com o transportar; (ii) em relação ao SEGURO FACULTATIVO, anulação do parágrafo único do artigo 9º. Da Norma Complementar 8/98, restando proibido o oferecimento de seguro facultativo ao passageiro, concomitantemente com a passagem, sob qualquer forma que se apresente. Além disso, requereu a condenação da União em danos morais coletivos.

A sentença julgou o feito PARCIALMENTE PROCEDENTE para anular a parte final do artigo 4º. Da Norma Complementar 8/98 quanto à expressão “por acordo entre as partes ou em cumprimento de decisão judicial”, determinando que a ré exija que as empresas prestadoras de serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros ofereçam seguro em favor dos usuários, em que baste, para o recebimento do valor devido, a comprovação do evento e do dano.

Também anulou o artigo 9º. e seu parágrafo único da Norma Complementar 08/98, ante sua contrariedade com a Lei 8.078/90, em seu artigo 39, I, IV e V c/c artigo 4º., I, determinando que a ré fiscalize e exija das empresas em questão que não comercializem o seguro de acidentes pessoais oferecidos de forma facultativa ao usuário.

1 

Determinou ainda que, nos termos do artigo 11 da Lei nº 7.347/85, a obrigação de fazer deveria ser cumprida no prazo de 30 (trinta) dias do seu trânsito em julgado, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 em favor do Fundo Federal de Defesa de Direitos Difusos.

A Sexta Turma do Egrégio Tribunal Regional Federal da 3ª Região, rejeitou a matéria preliminar e negou provimento à apelação da União Federal e à remessa oficial, julgando prejudicado o agravo regimental, mantendo a r. sentença na sua íntegra (folhas 387/395). Negou-se a admissibilidade do Recurso Especial (folhas 433) da União Federal (folhas 410/427), bem como foi negado seguimento ao Recurso Especial pelo E. STJ (folhas 464/467), após a interposição de agravo de despacho denegatório de recurso especial da União Federal (folhas 435/440).

O trânsito em julgado se deu em 5 de março de 2015 (certidão de folhas 471).

Com a baixa dos autos, foi dada vista ao Ministério Público Federal e à União Federal (AGU).

A União Federal (ré), às folhas 480, se deu por ciente e o Ministério Público Federal (autor) requereu (folhas 475/479):

- I) A certificação do trânsito em julgado da r. sentença;
- II) O cumprimento da r. sentença com a intimação da ré e;
- III) Aplicação das multas fixadas na r. sentença.

Estabeleceu-se, às folhas 481/482, que a União Federal (AGU) cumprisse todos os termos do dispositivo da r. sentença de folhas 128/138, transitada em julgado (folhas 471), no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos dos artigos 461 e 475-I, do Código de Processo Civil, sob pena de aplicação de multa a ser arbitrada por este Juízo.

A União Federal, às folhas 488/495, destacou que o Estado Brasileiro considerava que houve cumprimento quanto ao que restou decidido no presente feito.

Às folhas 498/512 o MPF constatou, em pesquisa na rede mundial de computadores (Relatório de Pesquisa nº 9995/2015 ASSPA), que as empresas permissionárias ou concessionárias de transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros continuavam comercializando amplamente o seguro de acidentes pessoais facultativo, contrário aos termos da r. sentença e que a União Federal não está fiscalizando e exigindo das empresas a não comercialização do seguro de acidente pessoal facultativo.

Pleiteou que fosse declarado o descumprimento da r. decisão final dos presentes autos com aplicação de multa diária.

O Juízo, às folhas 513, deferiu o prazo suplementar de 30 (trinta) dias para cumprimento integral da r. sentença de folhas 128/138 pela União Federal, sob pena de aplicação de multa a ser arbitrada pelo Juízo.

Às folhas 515/523 a União Federal:

- a) Juntou documentos para comprovar que corrigiu a forma de cumprimento;
- b) Relatou que a Agência Nacional de Transportes Terrestre considera-se impedida de normatizar sobre a comercialização do seguro-facultativo aos passageiros/usuários, consoante o objeto da demanda;
- c) Ponderou que a SUPAS/ANTT teve ciência do teor do provimento jurisdicional (agosto de 2015) e que acreditava estar cumprindo-a adequadamente, pois a Resolução da ANTT que permitia a venda de seguros facultativos impunha regras rígidas, no sentido de proibir a comercialização conjunta com as passagens e inclusão no preço;
- d) Somente naquele momento a Procuradoria da ANTT esclareceu que na verdade não se pode permitir qualquer comercialização de seguro facultativo pelas autorizatárias;
- e) Afirmou que a Resolução que ainda permitia essa venda regrada foi revogada pela Diretoria da ANTT (publicação no DOU 26.11.2015);
- f) Alertou que a SUSEP permite a venda de seguros facultativos para serviços de transporte terrestre;
- g) Informou que a ANTT e a União (Ministério dos Transportes) não podem garantir a plena eficácia da decisão judicial, uma vez que o ente com atribuição legal para regular a venda de seguros é a SUSEP que possui personalidade jurídica própria e não fez parte da lide, de modo que a eficácia da r. sentença não a atinge;
- h) Entende que poderia ser plausível oficiar à SUSEP informando o que foi decidido nos presentes autos e para revogar o ato normativo que permite a venda de seguros facultativos para serviços de transporte terrestre;
- i) E, por fim, enfatizou que tudo o que era possível e que lhes cabia a União Federal (Ministério dos Transportes) e a ANTT fizeram, e aguarda que se considere cumprida a obrigação de fazer imposta pela r. sentença transitada em julgado.

Complementando a petição à petição protocolada sob o nº 2015.61000217800-1 (folhas 524/525) a União Federal (folhas 515/523) registrou que as sociedades empresárias (permissionárias e autorizatárias de serviço público) no ramo de transporte rodoviário interestadual e internacional estavam comercializando a venda de passagens com o seguro de responsabilidade civil questionado neste feito porque havia a Resolução da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) que permitia a comercialização desde que seguidos os parâmetros da norma. A partir do ato normativo expedido pela ANTT as permissionárias e autorizatárias não podem mais fazê-lo.

A União Federal também ponderou que as atribuições relativas a seguros são da SUSEP (Superintendência de Seguros Privados), que nada tem a ver com o Ministério dos Transportes ou com a ANTT.

Informou, ainda, que a Resolução da ANTT revogada reproduzia artigos de Resolução da SUSEP no sentido de permitir a comercialização de passagens de transporte interestadual e internacional com o seguro facultativo de responsabilidade civil.

Relatou que atualmente a ANTT pode fiscalizar quanto ao fato de estarem sendo vendidos seguros facultativos junto com as passagens, mas proibir a venda separada é conduta considerada juridicamente inviável, pois não é atribuição do Ministério dos Transportes e da ANTT, já que existe norma da SUSEP em vigor, que autoriza a venda de seguros facultativos.

Destacou, por fim, que tudo o que a União Federal (Ministério dos Transportes) podia e devia fazer em cumprimento do mandado judicial transitado em julgado já foi feito.

O Ministério Público Federal, às folhas 430, afirmou que a alegação da União Federal de que estaria impedida de cumprir integralmente a obrigação de fazer, tendo em vista que a SUSEP possui normas que permite a venda de seguros facultativos para serviço de transporte terrestres, é descabida, pois os atos do órgão federal, ao qual a autarquia federal se submete, são respondidos diretamente pela União Federal, sendo que os atos da SUSEP estão sob supervisão ministerial, mas também sob a direção efetiva do Ministro do Estado da Fazenda, já que a SUSEP é a executora da política estabelecida pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, cujo presidente é o Ministro do Estado da Fazenda.

Afirmou o MPF também que a SUSEP é supervisionada e subordinada ao Conselho Nacional de Seguros Privados, composto integralmente por autoridades da União (Ministro do Estado da Fazenda, representantes dos Ministérios da Justiça e da Previdência e Assistência Social, Superintendente da SUSEP, representantes do BACEN e da CVM).

A União Federal, às folhas 536/560:

- I) Informou que a SUSEP não é subordinada pela União Federal (Ministério da Fazenda) e sim é uma autarquia, que embora sob supervisão ministerial, possui personalidade jurídica própria, destacando-se que na "internet" verifica-se a sua apresentação e indicação que representantes dos diversos órgãos e instituições federais – inclusive da Administração Indireta – compõem o CNSP;
- II) Assinala que a SUSEP não é a União e nem se subordina à mesma, possuindo autonomia própria;
- III) Entende que antes da União interferir na SUSEP, em prol de compeli-la a revogar o ato normativo que permitiria a venda de seguros facultativos para serviços de transporte terrestre, seria, por respeito institucional oportuno que se desse oportunidade à SUSEP se manifestasse, dando chance para que contribuísse com a Justiça. Fornece os endereços da SUSEP;
- IV) Pede que se a SUSEP não responder ou houver manifestação considerada insuficiente, que seja dado vista à União Federal para adotar as providências cabíveis.

É o breve relatório, Passo a decidir.

A União Federal entende que teria cumprido o que lhe foi possível e que as demais providências deveriam ser tomadas pela SUSEP, que é uma autarquia e não compôs o polo passivo da presente demanda, não podendo a União compeli-la a cumprir aos termos da sentença dos presentes autos, sendo necessária a expedição de ofício à SUSEP.

O Ministério Público Federal, por outro lado, entende que a SUSEP é subordinada ao Conselho Nacional de Seguros Privados, composto por autoridades da União (Ministro do Estado da Fazenda, representantes dos Ministérios da Justiça e da Previdência e Assistência Social, Superintendente da SUSEP, representantes do BACEN e da CVM).

O Decreto-Lei nº 73/1966 regulamenta o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Em seu artigo 7º., determina que "compete privativamente ao Governo Federal formular a política de seguros privados, legislar sobre suas normas gerais e fiscalizar as operações no mercado nacional" (g.n.). Instituiu ainda o Sistema Nacional de Seguros Privados, nos seguintes termos:



Art 8º Fica instituído o Sistema Nacional de Seguros Privados, regulado pelo presente Decreto-lei e constituído:

- a) do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP;
- b) da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP;
- c) ~~do Instituto de Resseguros ao Brasil - IRB;~~
- d) dos resseguradores; (Redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 2007)
- e) das Sociedades autorizadas a operar em seguros privados;
- f) dos corretores habilitados.

Em relação ao Conselho Nacional de Seguros Privados, compete-lhe privativamente, dentre outras:

Art 32. É criado o Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, ao qual compete privativamente: (Redação dada pelo Decreto-lei nº 296, de 1967)

- I - Fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados;
- II - Regular a constituição, organização, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a este Decreto-Lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;
- III - Estipular índices e demais condições técnicas sobre tarifas, investimentos e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas Sociedades Seguradoras;
- IV - Fixar as características gerais dos contratos de seguros;
- (...)

Quanto à SUSEP, não há dúvida quanto à sua natureza autárquica, uma vez que expressamente estabelecida pelo artigo 35 do referido diploma legal. Contudo, observa-se que sua autonomia se restringe às esferas administrativa e financeira, sendo basicamente um órgão executor e fiscalizador da política delineada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados.

Sua atividade, inclusive, é totalmente vinculada às normas e diretrizes expedidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados. É o que se depreende da leitura de suas atribuições:

Art 35. Fica criada a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), entidade autárquica, jurisdicionada ao Ministério da Indústria e do Comércio, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira.

Parágrafo único. A sede da SUSEP será na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, até que o Poder Executivo a fixe, em definitivo, em Brasília.

Art 36. Compete à SUSEP, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras:

- a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos Estatutos das Sociedades Seguradoras, opinar sobre os mesmos e encaminhá-los ao CNSP;
- b) baixar instruções e expedir circulares relativas à regulamentação das operações de seguro, de acordo com as diretrizes do CNSP;
- c) fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado segurador nacional;
- d) aprovar os limites de operações das Sociedades Seguradoras, de conformidade com o critério fixado pelo CNSP;
- e) examinar e aprovar as condições de coberturas especiais, bem como fixar as taxas aplicáveis; (Redação dada pelo Decreto-lei nº 296, de 1967)
- f) autorizar a movimentação e liberação dos bens e valores obrigatoriamente inscritos em garantia das reservas técnicas e do capital vinculado;
- g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras;
- h) fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis;
- i) proceder à liquidação das Sociedades Seguradoras que tiverem cassada a autorização para funcionar no País;
- j) organizar seus serviços, elaborar e executar seu orçamento.
- k) fiscalizar as operações das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral e de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e aplicar as penalidades cabíveis; e (Incluído pela Lei complementar nº 137, de 2010)
- l) celebrar convênios para a execução dos serviços de sua competência em qualquer parte do território nacional, observadas as normas da legislação em vigor. (Incluído pela Lei complementar nº 137, de 2010)

Confirmando que o órgão competente para regulamentar a comercialização de seguros é o Conselho Nacional de Seguros Privados, confira-se ainda o artigo 78:



SEÇÃO III

Das Operações das Sociedades Seguradoras

Art 78. As Sociedades Seguradoras só poderão operar em seguros para os quais tenham a necessária autorização, segundo os planos, tarifas e normas aprovadas pelo CNSP.

Da análise sistemática da legislação pertinente, não restam dúvidas de que a competência para fixação das normas gerais atinentes aos seguros privados é do governo federal, por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados. A natureza autárquica da SUSEP é inegável. Porém, tal fato não implica que tenha autonomia regulamentar geral, se limitando às atividades de execução e fiscalização das políticas traçadas pelo Conselho Nacional.

Portanto, não procede o argumento da União Federal no sentido de que a presente sentença seria inexecutível em relação aos seguros facultativos em decorrência de que a SUSEP é uma autarquia e não foi parte no processo, uma vez que a atuação da SUSEP é estritamente vinculada aos ditames do Conselho Nacional.

Assim sendo, indefiro a expedição de ofício à SUSEP, conforme requerido pela União Federal, uma vez que a ré deve cumprir a sentença proferida por meio de edição de norma pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, órgão da União Federal.

Observo que a sentença transitou em julgado 5 de março de 2015 (certidão de folhas 471), sendo que até o presente momento a União cumprisse integralmente o quanto por ela determinado.

Diante das razões trazidas pela União Federal, ora integralmente rechaçadas, mas que traziam dúvida sobre a exequibilidade da presente decisão, confiro prazo derradeiro de 30 (trinta) dias à União Federal para que cumpra integralmente a sentença proferida, especialmente no que diz respeito aos SEGUROS FACULTATIVOS, nos termos dos artigos 461 e 475-I, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 em favor ao Fundo Federal de Defesa de Direitos Difusos, conforme estabelecido na r. sentença, que pode ser majorada em caso de reiteração de descumprimento.

Informo ainda que este Juízo não mais analisará questões atinentes à inexecutibilidade da sentença em face da SUSEP, que resta superada por meio da presente decisão.

Dê-se vista à União Federal (AGU) e após ao MPF.

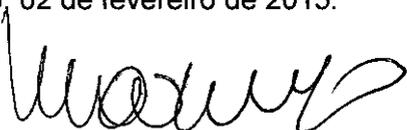
8



Voltem os autos conclusos após cumprimento da presente determinação pela União Federal ou se passado o prazo sem manifestação.

Cumpra-se.

São Paulo, 02 de fevereiro de 2015.

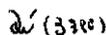


FLÁVIA SERIZAWA E SILVA

Juíza Federal Substituta

DATA

Em 02 /fevereiro/2016 recebo estes autos em
Secretaria, com a decisão/despacho retro.



Auxiliar/Técnico Judiciário

