



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
1ª Vara Federal de Passo Fundo

Rua Antônio Araújo, 1110 - Bairro: João Lângaro - CEP: 99010-220 - Fone: (54)3316-9015 -
www.jfrs.jus.br - Email: rspfu01@jfrs.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5009030-62.2014.404.7104/RS

AUTOR: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RÉU: VALMIR NARDI

RÉU: FELIX MODANESE

RÉU: EMERSON LUIZ DEZAN

RÉU: ASSOCIACAO DOS TRANSPORTADORES ASTRA B

DESPACHO/DECISÃO

Vistos.

A **SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP** ajuizou a presente ação civil pública em face da **ASSOCIAÇÃO DE TRANSPORTADORES ASTRA B, VALMIR NARDI, EMERSON LUIZ DEZAN e FELIX MODANESE** sustentando, em síntese, que a referida Associação está atuando como sociedade seguradora sem a devida autorização legal, infringindo, assim, o disposto nos arts. 24, 78 e 113 do Decreto-Lei nº73/66 c/c arts. 8º e 9 da Resolução CNSP nº60/01. Asseverou que compete à autarquia a fiscalização acerca da constituição, organização, funcionamento e operações das sociedades seguradoras, possuindo, assim, legitimidade para ingressar com a presente ação civil pública em prol dos interesses difusos e individuais homogêneos dos consumidores sustentando a incidência, no caso, das regras do Código de Defesa do Consumidor. Esclareceu que o fato de a requerida estar à margem do mercado supervisionado pela requerente dificulta a atividade fiscalizatória e regulatória que lhe é atribuída por lei, bem como que depende a SUSEP de decisão judicial para promover a cessação das atividades da ré, uma vez que não detém suporte legal para tanto. Aduziu que os objetivos sociais previstos no estatuto da Associação ré, bem como no seu regimento interno, equiparam-se a atividade de um contrato de seguro, bem como descrevem institutos exclusivos deste contrato. Referiu que os contratos firmados pela entidade com os seus associados apresentam elementos como mutualismo, risco, segurado, prêmio, indenização e sinistro, típicos de operação de seguro. Referiu que, conforme normativo legal, somente as sociedades anônimas ou

cooperativas podem operar seguros privados, sempre mediante autorização da SUSEP, sendo que as cooperativas somente podem operar seguros agrícolas, de saúde e de acidente de trabalho. Asseverou que a ré não cumpre os elementos exigidos por lei para o exercício da atividade, tais como autorização da SUSEP, formação de reservas técnicas que garantam a sua solvabilidade (tais bens são registrados na SUSEP e não podem ser alienados sem a sua aprovação), fixação de um limite operacional, contratação de mecanismo de redução de riscos (co-seguro, resseguro e a retrocessão), não havendo qualquer garantia de que os contratos serão honrados na hipótese de sinistro. Afirmou que o contrato de seguro é um contrato típico, previsto no Código Civil, sendo que a sociedade seguradora deve ser constituída sob a forma de sociedade anônima ou cooperativa, sendo equiparada à instituição financeira, devendo ser autorizada pela SUSEP para atuação e devendo seguir todas as normas estabelecidas pelo Decreto-Lei nº73/66. Mencionou parecer técnico da SUSEP no âmbito do processo administrativo nº15414.200178/2012-14, que concluiu pela atuação irregular da requerida, referindo que os dispositivos do estatuto social evidenciam que a Associação exerce atividades tipicamente securitárias, com a existência dos seguintes elementos próprios dos seguros: garantia, interesse, risco, prêmio, mensalidades, franquias, vistoria de inspeção de risco, sinistro, concorrência de apólices, salvados, entre outros. Invocou dispositivos do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil que tratam da matéria, bem como requereu a desconsideração da personalidade jurídica da requerida. Discorreu sobre a jurisprudência aplicável ao caso. Defendeu que a conduta impugnada na demanda configura o crime previsto no art. 16 c/c art. 1º, §1º, da Lei nº7.492/86. Pleiteou, em sede de liminar: ***a) que a parte requerida se abstenha de comercializar, realizar a oferta, veicular ou anunciar, por qualquer meio de comunicação, qualquer modalidade de seguro, em todo o território nacional, sendo expressamente proibida de angariar novos consumidores ao referido serviço, bem como de renovar os contratos atualmente em vigor, sob pena de multa para cada evento que importe na desobediência da determinação judicial; b) que a parte ré suspenda, de imediato, a cobrança de valores dos seus associados ou consumidores, a título de mensalidade vencidas ou vincendas, rateio e outras despesas relativas à atuação irregular no mercado de seguros, sob pena de imposição de multa para cada evento que importe em desobediência da determinação judicial; c) que a requerida comunique a todos os associados eventual decisão deferindo o provimento antecipatório requerido, bem como publique em seu site, se houver, ou em jornal de circulação nacional e/ou veículo publicitário de âmbito nacional, sob pena de multa diária; d) seja estipulada multa pessoal aos dirigentes da entidade ré por descumprimento das medidas vindicadas, aplicando-se, no caso, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica; e) seja determinada a indisponibilidade de todos os bens da associação ré e de seus administradores para efeito de garantir a satisfação das obrigações ao final da lide.*** Asseverou estarem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, na medida em que não há garantia de que os consumidores que possuem contratos firmados com a ré terão seus direitos

assegurados na hipótese de eventual sinistro, já que a associação não atende as disposições legais que regem a matéria, notadamente a previsão de reservas técnicas necessárias a honrar os contratos de seguro firmados com o consumidor. Sustentou, ainda, a prática de concorrência desleal com as entidades seguradoras regularmente constituídas, uma vez que a atuação da associação ré à margem da legalidade proporciona preço inferior ao usualmente praticado no mercado. Juntou documentos, inclusive cópia do processo administrativo nº15414.200178/2012-14, instaurado pela SUSEP para apuração do ilícito objeto da demanda (evento nº01).

Foi oportunizado o contraditório e postergada a análise da liminar (evento nº03).

Citados, apresentaram os réus defesa nas quais arguiram preliminarmente a ilegitimidade ativa da SUSEP e a inadequação da via eleita. Os réus Emerson Luiz Dezan, Felix Modanese e Valmir Nardi arguiram ainda sua ilegitimidade passiva, alegando, em síntese, que agiram de acordo com o estatuto social, o regimento interno e as decisões coletivas da Associação. Aduziram que os dirigentes são administradores voluntários da Associação, a qual não possui fins lucrativos, razão pela qual só ficaria configurada a sua responsabilidade pessoal se tivessem agido com infração aos objetivos ou finalidades sociais da Associação, o que não teria ocorrido. Alegaram que não há *periculum in mora* que justifique a concessão da medida liminar requerida. Referiram que os dirigentes não participaram do procedimento administrativo instaurado para apurar os fatos, de modo que não houve a observância do contraditório e da ampla defesa. No mérito, alegaram que nunca foi colocada no mercado qualquer tipo de propaganda da Associação, sendo que o número de associados foi limitado a setecentos, já tendo sido atingido. Defenderam que o fato de serem utilizadas expressões similares as do contrato de seguro não importa em caracterização de tal contrato. Sustentaram que a Associação exerce uma cooperação mutualista, devidamente admitida no ordenamento jurídico. Impugnaram os pedidos liminares e requereram a improcedência de todos os pedidos. Juntaram documentos (eventos nº15-26).

O Ministério Público Federal apresentou parecer opinando pelo acolhimento, em parte, da liminar pleiteada. Referiu que da análise dos estatutos constitutivos da demandada e de seu regimento interno é possível concluir que as atividades realizadas pela associação ré correspondem àquelas desempenhadas pelas entidades seguradoras, impondo-se o deferimento parcial da medida pleiteada (evento nº31).

Vieram os autos conclusos para análise do pedido antecipatório.

Decido.

No que se refere à legitimidade ativa da SUSEP, tenho que, em princípio, deve ser reconhecida neste feito, diante do que estabelece a Lei da Ação Civil Pública (art. 5º, inciso IV, da Lei 7.347/85). De igual modo, detém a autora legitimidade para propor a demanda na qualidade de órgão executor da política nacional de seguros privados e fiscalizador da regularidade no exercício dessa atividade, consoante determinado no Decreto-Lei nº 73/66.

De igual modo, deve ser rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva dos réus Emerson Luiz Dezan, Felix Modanese e Valmir Nardi. Havendo imputação de prática irregular pelos administradores da Associação, exsurge a legitimidade passiva destes para a demanda. A questão relativa à existência ou não de responsabilidade atribuível a tais administradores é questão pertinente ao mérito, e com ele será apreciada.

Também não merece acolhida a preliminar de inadequação da via eleita. Conforme já exposto, a SUSEP, enquanto autarquia, é legítima para propor ação civil pública. Em relação à matéria discutida, o artigo 1º da Lei nº 7.347 estabelece os casos em que a ação civil pública pode ser proposta, *in verbis* (grifo nosso):

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V - por infração da ordem econômica;

VI - à ordem urbanística.

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

VIII – ao patrimônio público e social.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

No caso dos autos, a questão envolve interesses individuais homogêneos e também interesses difusos, havendo, ainda, a alegação da SUSEP de ocorrência de infração à ordem econômica. Desse modo, entende esse Juízo que a ação civil pública é via processual adequada para o caso.

Examinadas estas questões preliminares, passo ao exame do requerimento de liminar propriamente dito.

No que se refere à pretensão de fazer cessar a prática de qualquer comercialização ou oferta de modalidade de seguro pela parte ré, bem como para que esta suspenda a cobrança de valores de seus associados ou consumidores deve ser deferida, em parte a liminar. Está evidente que as atividades realizadas pela associação ré, sem possuir a devida autorização legal, correspondem àquelas desempenhadas pela entidades seguradoras, conforme acertadamente observa a SUSEP na inicial.

Com efeito, o contrato de seguro encontra-se regrado no art. 757 do Código Civil:

Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.

Parágrafo único. Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada. (grifei).

Por sua vez, o Decreto-Lei nº73/66, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP) e regula as operações de seguros e resseguros, dispõe o que segue:

Art 24. Poderão operar em seguros privados apenas Sociedades Anônimas ou Cooperativas, devidamente autorizadas.

Parágrafo único. As Sociedades Cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho.

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.

Art 113. As pessoas físicas ou jurídicas que realizarem operações de seguro, cosseguro ou resseguro sem a devida autorização, no País ou no exterior, ficam sujeitas à pena de multa igual ao valor da importância segurada ou ressegurada.

Assim, atuando a associação ré no segmento de seguros, sem se revestir das características das entidades acima mencionadas e sem possuir a devida autorização legal, atua na ilegalidade e pratica infração prevista nos dispositivos legais acima citados.

Basta uma breve análise das disposições contidas no estatuto social e no regimento interno da entidade para identificar a em tais disposições os elementos do contrato de seguro. Segundo o Estatuto Social, a entidade tem por objetivos (evento nº01 'PROCADM2'):

I - fornecer alternativa de segurança ao associado em caso de ocorrência de sinistro envolvendo seus veículos de transportes de cargas;

*II - constituir um **fundo de auxílio**, em moeda corrente nacional, para a **cobertura de acidentes**, envolvendo os veículos de transporte de cargas dos associados;*

III - arrecadar recursos financeiros para a criação do respectivo fundo;

*IV - **indenizar** o associado, cujo veículo de carga, do qual o proprietário sofreu danos em virtude de colisão ou de incêndio, ou ainda foi roubado ou furtado;*

Parágrafo único - A Associação operará sem qualquer finalidade lucrativa e observará rigorosamente os princípios fundamentais de associativismo, indiscriminação e neutralidade racial, social, política e religiosa.

De igual modo, no regimento interno da associação, com relação aos objetivos da entidade, está previsto (evento nº01 'PROCADM2'):

*Art. 1º - Constitui objetivos fundamentais da Associação a criação de um **fundo de auxílio**, em moeda corrente nacional, para a **indenização** aos associados vítimas de acidentes envolvendo os seus veículos de transporte de cargas ou utilitários.*

*Art. 2º - O fundo de auxílio denominar-se-á **ASTRA B RATEIO DE RISCO**, do qual farão parte os associados participantes do fundo, indicados e individualizados em termo de adesão.*

*Art. 3º - Por acidente passível de indenização, entende-se os **casos de colisão, incêndio, furto ou roubo de veículos de carga, ou de veículos que fazem parte da frota**. Entende-se por frota os veículos que são de propriedade dos associados ou da empresa, desde que sejam utilizados na atividade do associado ou empresa.*

Art. 4º - Poderão ingressar na Associação os proprietários ou não de veículos de transportes de cargas, semi-reboques, carretas, bitrens ou de veículos utilitários.

***Verifica-se, assim, conforme corretamente afirmado pela SUSEP, que há a formação de um fundo, pela contribuição dos associados, que tem a finalidade de indenizar prejuízos em razão de colisão, incêndio, roubo ou furto.** Tal indenização, em resumo, tem como pressupostos a associação, o cadastramento do veículo, a vistoria prévia deste, o pagamento em dia das contribuições ao "Plano de Rateio de Risco" e o pagamento da franquia. Ou seja, em caso de sinistro, a associação indeniza os segurados.*

***Há, de fato, a transferência do risco dos associados para a entidade ré, mediante o pagamento de prêmio, que constituiu a essência do contrato de seguro.** Oportuno citar, ainda, alguns capítulos do regimento interno que compreendem claramente conceitos típicos da relação securitária: "*Das Indenizações; Dos Riscos Cobertos; Do Prazo de**

Vigência; Das Contribuições; Da Vistoria; Da Parcela de Responsabilidade do Associado (Franquia); Da Exclusão da Cobertura; Dos Salvados, etc."

Nesse sentido, também, o parecer do Ministério Público Federal, que bem elucida a questão (evento nº31):

Segundo consta da inicial, fora apurado nos autos do procedimento administrativo 15414.200178/2012-14, que a Associação passou a ofertar aos seus associados – proprietários de veículos automotores – proteção contra roubo, acidente, etc, mediante o pagamento de um valor pelo associado no momento da “associação”, além de mensalidade e franquia, constituindo essa prática, indubitavelmente, um contrato de seguros automotivos, atividade típica que é regulada pela SUSEP.

Nesse sentido, descreve o autor que “o Estatuto Social da Associação da ré (fls. 08-30 do PA n. 15414.200178/2012-14) estabelece como objetivos sociais da Associação dos Transportadores ASTRA B, art. 2º, inciso I, II, III e IV “Fornecer alternativa de segurança ao associado em caso de acidente envolvendo seus veículos de transportes de cargas” (inciso I, fl. 08); “Constituir um fundo de auxílio, em moeda nacional corrente, para a cobertura de acidentes, envolvendo os veículos de transporte de cargas dos associados” (inciso II, fl. 09); “Arrecadar recursos financeiros para a criação do respectivo fundo” (inciso III, fl. 09); assim como “Indenizar o associado, cujo veículo de carga, do qual o proprietário sofreu danos em virtude de colisão ou de incêndio, ou ainda foi roubado ou furtado” (inciso IV, fl. 09). (grifo no original)

Ainda nos termos do afirmado pelo autor, “no Regimento Interno da Associação (fls.73-92 do PA n. 15414.200178/2012-14), estão, expressamente descritos os requisitos para a garantia da proteção veicular, bem como, os direitos e deveres dos associados e da associação, prevendo-se, inclusive, condições gerais que descrevem institutos exclusivos do contrato de seguro” .

Assim, a prova inequívoca da verossimilhança da alegação está demonstrada pelo exercício de atividade securitária pela demandada de forma ilícita, em desatendimento às normas regulatórias relacionadas ao desempenho de tal atividade.

Por fim, oportuno referir que a inexistência de fins lucrativos, prevista nos instrumentos constitutivos da associação, não afasta a ilicitude da atividade desempenhada.

Presente, pois, a verossimilhança das alegações da requerente, uma vez que demonstrado o exercício, pela ré, de atividade securitária em desatendimento à regulação específica.

No tocante ao *periculum in mora*, como enfatizado na inicial, a atuação irregular da requerida no mercado de seguros, sem estar regularmente constituída para tanto e sem possuir as reservas técnicas indispensáveis para atuar em tal segmento, além da fixação de um limite

operacional e contratação de mecanismos de redução de riscos (co-seguro, resseguro e retrocessão), importam na ausência de garantia de que a entidade possa honrar o contrato de seguro firmado com o consumidor.

O deferimento da liminar, para fazer cessar a prática de qualquer comercialização ou oferta de modalidade de seguro pela parte ré, bem como para que esta suspenda a cobrança de valores de seus associados ou consumidores, é parcial por entender este Juízo que não é razoável determinar a imediata suspensão das atividades da associação ré, devendo, ao invés disso, ser fixado um prazo razoável para tanto, notadamente em atenção aos terceiros de boa-fé cujos interesses estão envolvidos nesta demanda.

De fato, não parece razoável que associados que desconheçam a existência desta ação sejam surpreendidos com a ausência de cobertura, pois, bem ou mal, estão, estes associados, contratualmente vinculados à entidade e confiantes de que cobertos de certos riscos. Entende este Juízo que, neste contexto, é razoável fixar prazo até ***o dia 31 de março de 2015*** para que a associação ré comunique todos os seus associados, mediante envio de correspondência a cada um deles, a interrupção das atividades da entidade, de modo que, a partir de abril de 2015 não mais sejam exigidos valores de prêmio, nem estejam mais vigentes as coberturas contratadas. Entende este Juízo suficiente este período superior a dois meses para que possa a ré, de maneira organizada, programar a interrupção de suas atividades, inclusive prestando contas a este Juízo.

Deverá a ré, no prazo acima assinado, apresentar a este Juízo programação financeira tendente a restituir aos segurados o valor do prêmio, proporcionalmente ao período restante de cobertura (após 31 de março de 2015), após a cessação das atividades, nos termos desta liminar. Aparentemente, isto não será maior problema, na medida em que há previsão de pagamento do prêmio em doze parcelas mensais (capítulo X do Regimento Interno), de modo que bastará não cobrar dos segurados as parcelas vincendas a partir de 01.04.2015.

No que se refere ao pedido de bloqueio de bens dos réus, acolho o parecer do Ministério Público Federal, no sentido de que não se vislumbra, por ora, circunstâncias suficientes a ensejar a determinação de tais gravames e da aplicação da teoria de desconsideração da pessoa jurídica. Realmente, não se afigura necessária, neste momento, a providência em questão, já que não há evidência de que prejuízos efetivos tenham sido causados e devam ser indenizados.

Exagerada, portanto, neste momento, a providência de indisponibilizar bens dos réus. Poderá este Juízo revisar este posicionamento após o cumprimento da liminar e após a prestação de contas pela entidade, caso verificado que não sejam estas adequadas e que haja algum risco efetivo de haver prejuízo a terceiros.

Ante o exposto, *defiro parcialmente a liminar* para o fim de determinar a parte ré que se abstenha da prática de qualquer ato tendente à comercialização, oferta ou anúncio de qualquer modalidade contratual de seguro, bem como para que se abstenha de renovar os contratos atualmente em vigor. Determino, ainda, à entidade ré que até o dia **31 de março de 2015** comunique todos os seus associados, mediante envio de correspondência a cada um deles, a interrupção das atividades da entidade, de modo que, a partir de abril de 2015 não mais serão exigidos valores de prêmio, nem estarão mais vigentes as coberturas contratadas.

Fixo multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para cada evento (exemplo, cada cobrança de prêmio de algum segurado) que importe em inobservância do provimento liminar aqui exarado, a ser recolhida em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, consoante previsão do art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Diante do requerido pela SUSEP, determino, nos termos do art. 94 do CDC, a publicação de edital dando ciência do ajuizamento da ação, a fim de que eventuais interessados na lide possam intervir no processo.

Dê-se vista à parte autora para réplica.

Oportunamente, retornem conclusos.

Intimem-se todos com brevidade.

Documento eletrônico assinado por **RAFAEL CASTEGNARO TREVISAN, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **710000209418v45** e do código CRC **5978d87a**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): RAFAEL CASTEGNARO TREVISAN

Data e Hora: 14/01/2015 14:47:56