

MEMORANDO

Consulta Pública nº 05/2024 – Pontos de reflexão acerca da minuta do normativo que disciplina a operação do Seguro de Transportes



Foi publicada, em 26/03/2024, a Consulta Pública nº 05/2024 (“CP nº 5/24”), que trata da minuta de Circular Susep que estabelece regras e critérios para operação do Seguro de Transportes, atualmente disciplinado pela Circular SUSEP nº 354/2007.

A CP nº 5/24 representa uma extensão de prazo para participação do mercado nos temas disciplinados no normativo, em jornada que começou em novembro de 2022. O normativo já tinha sido posto em consulta, por meio da Consulta Pública nº 19/2022, mas sua evolução e conversão em norma foi interrompida pela publicação, em 29 de dezembro de 2022, da Medida Provisória nº 1.153/2022.

A MP foi convertida na Lei nº 14.599, de 20 de junho de 2023, de modo que as alterações legislativas implementadas foram refletidas na atual minuta de circular posta em consulta, que pretende revogar, quando de sua conversão em normativo, quatro circulares (354/07, 421/11, 422/11 e 586/19) e uma carta-circular (2/2015/SUSEP/DIRAT/CGPRO).

Dentre todos os artigos ajustados pela autarquia, dois foram escolhidos pela equipe de Seguros e Resseguros de Chalfin, Goldberg e Vainboim Advogados, um de regulatório e um de mercado, para uma análise mais aprofundada:

A – O art. 4º e a possibilidade de contratação de mais de uma apólice para o mesmo seguro

Na forma do art. 4º da minuta posta em consulta, é facultado ao segurado contratar mais de uma apólice de seguro sobre o mesmo interesse e risco, desde que cumpra os requisitos previstos na norma. Veja-se:

“Art. 4º O segurado que pretender contratar mais de uma apólice de seguro sobre o mesmo interesse e contra os mesmos riscos deverá comunicar sua intenção prévia e formalmente às sociedades seguradoras envolvidas, sob pena de perda de direito à indenização e cancelamento do seguro, sem qualquer direito à restituição dos prêmios ou das parcelas do prêmio que houver pago.”

Esta disposição reflete o teor dos artigos 778 e 782 do Código Civil, para disciplinar que a garantia – ou seja, o valor coberto relacionado à carga transportada - não pode ultrapassar o valor do interesse segurado no momento da conclusão do contrato e que se o segurado pretender obter novo seguro sobre o mesmo

interesse e risco, com outro segurador, deve previamente comunicar sua intenção por escrito ao primeiro, indicando a ambos a soma que pretende segurar para que não seja ultrapassado o valor do interesse segurado.

A questão é bastante comum nos seguros de transportes quando a carga é de elevada monta e as seguradoras não possuem capacidade para garanti-la integralmente. Nesse caso, o embarcador – contratante do seguro e dono da carga – deve procurar uma outra seguradora para garantir o valor que não está coberto.

Muito embora o texto trate de “mais de uma apólice”, nos parece que a forma ideal de realizar essa operação seja por meio de um cosseguro, definido pelo art. 2º, inc. II, da Lei Complementar nº 126, de 2007, como a “*operação de seguro em que 2 (duas) ou mais sociedades seguradoras, com anuência do segurado, distribuem entre si, percentualmente, os riscos de determinada apólice, sem solidariedade entre elas*”. Neste formato, as seguradoras dividiriam os riscos em percentuais dentro de uma só apólice, que cobriria integralmente os riscos para os quais o segurado busca garantia.

Isto não impede, é claro, que o segurado garanta seus riscos em duas apólices, como faculta a norma, desde que o segurado, ao buscar uma segunda seguradora para garantir o mesmo risco e interesse, mantenha as duas seguradoras informadas desta intenção desde o início, para que não obtenha lucro com eventual sinistro indenizável por ambas as seguradoras e seja respeitado o princípio indenitário.

A observância a este princípio, em simples termos, se materializa quando o segurado firma dois seguros iguais para o mesmo risco e comunica a contratação dos dois seguros para ambas as seguradoras, para que estas possam partilhar os riscos, de modo que, em caso de sinistro, o segurado esteja garantido no limite de seus danos. A ideia é que o segurado, ao receber a indenização, se veja sem danos ou na forma mais próxima ao que havia imediatamente antes do sinistro.

Ao revés, não havendo a informação para ambas, o segurado poderá garantir integralmente o risco com duas seguradoras e, em vez de receber o valor da garantia apenas de uma delas, o receberá integralmente duas vezes, lucrando com o sinistro e se colocando em posição mais favorável financeiramente do que havia antes do evento, enriquecendo-se ilicitamente.

Caso aja neste sentido, o segurado estará sujeito às implicações do art. 766 do Código Civil, reproduzidas no art. 4º do normativo colocado sob consulta:

¹ Código Civil. “Art. 778. Nos seguros de dano, a garantia prometida não pode ultrapassar o valor do interesse segurado no momento da conclusão do contrato, sob pena do disposto no art. 766, e sem prejuízo da ação penal que no caso couber”.

² Código Civil. “Art. 782. O segurado que, na vigência do contrato, pretender obter novo seguro sobre o mesmo interesse, e contra o mesmo risco junto a outro segurador, deve previamente comunicar sua intenção por escrito ao primeiro, indicando a soma por que pretende segurar-se, a fim de se comprovar a obediência ao disposto no art. 778”.

“Art. 766. Se o segurado, por si ou por seu representante, fizer declarações inexatas ou omitir circunstâncias que possam influir na aceitação da proposta ou na taxa do prêmio, perderá o direito à garantia, além de ficar obrigado ao prêmio vencido.

Parágrafo único. Se a inexatidão ou omissão nas declarações não resultar de má-fé do segurado, o segurador terá direito a resolver o contrato, ou a cobrar, mesmo após o sinistro, a diferença do prêmio.”

Desta forma, nos parece que, embora a Susep tenha mencionado expressamente a possibilidade de contratação em duas apólices, a forma mais adequada de garantir um risco com duas seguradoras é por meio de um cosseguro, mesmo que a seguradora seja a responsável por providenciar uma cosseguradora com capacidade suficiente para, em conjunto, garantir integralmente a carga. Caso contrário, o mercado estará mais exposto à possibilidade de fraudes e enriquecimento ilícito do segurado.

E em assim sendo, convida-se a autarquia a refletir se a melhor forma de disciplinar este assunto seria na forma como está proposta na minuta, ou se a Susep, dentro de sua discricionariedade de autarquia reguladora, não deveria limitar esta hipótese ao cosseguro.

B – A obrigatoriedade da contratação deste seguro e o potencial aumento nos custos da operação

Na “Exposição de Motivos” para a submissão da minuta em consulta pública, a Susep expõe que o mercado estaria em dúvida sobre a continuidade do caráter obrigatório da contratação do seguro de transportes, por sua não previsão expressa na Lei nº 14.599/2023.

Em resposta, afirma que ao consultar a Procuradoria Federal Especializada que atua junto à Susep, foi informada que a referida lei não é contrária ao art. 20, alínea “h”, do Decreto-Lei nº 73/66, que versa sobre o seguro de transporte de bens, de modo que este segue obrigatório, a despeito de não ter sido mencionado na referida lei. Além disso, reafirma, em outro momento, que a alínea “m”, do mesmo artigo, também mantém como obrigatório o seguro de responsabilidade civil dos transportadores por danos à carga.

“Art. 4º O segurado que pretender contratar mais de uma apólice de seguro sobre o mesmo interesse e contra os mesmos riscos deverá comunicar sua intenção prévia e formalmente às sociedades seguradoras envolvidas, sob pena de perda de direito à indenização e cancelamento do seguro, sem qualquer direito à restituição dos prêmios ou das parcelas do prêmio que houver pago.”

³ Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br/documentos-e-publicacoes/normativos/em%20RC-V%20TRANS.pdf>

Com base nessas premissas, previu, no art. 1º da minuta de circular, que o seguro obrigatório de transporte de bens pertencentes a pessoas jurídicas, na forma da alínea “h” acima, decorre do art. 12 do Decreto nº 61.867/1967, também conhecido como Seguro de Transporte Nacional (STN), e que continua obrigatório, com bem lançado na exposição de motivos da consulta pública, imputando ao embarcador, o proprietário das mercadorias, a responsabilidade pela sua contratação:

“Art. 12. As pessoas jurídicas, de direito público ou privado, são obrigadas a segurar os bens ou mercadorias de sua propriedade, contra riscos de força maior e caso fortuito, merendes aos transportes ferroviários, rodoviários, aéreos e hidroviários, quando objeto de transporte no território nacional, e de valor igual ou superior a cinco mil cruzeiros novos.”

Sendo certo que o seguro de responsabilidade civil dos transportadores é de contratação obrigatória pelos transportadores, e não pelos embarcadores, como consta do caput do art. 13 da Lei nº 11.442, de 2007, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.599/2023, verifica-se que a operação passa a deter dois seguros obrigatórios a serem contratados por pessoas diferentes, o que pode acabar por encarecer seu valor final caso o transportador repasse o valor do seu prêmio ao embarcador.

A matemática é simples: considerando que os embarcadores devem manter a contratação do seguro obrigatório de danos para o transporte da carga e os transportadores para a sua responsabilidade civil, é provável que os transportadores repassem o valor do prêmio na cobrança pelo transporte, obrigando os embarcadores a pagar pelos dois prêmios, o que antes poderia ser feito apenas pelo embarcador ao contratar o seguro por estipulação e indicando os transportadores como segurados.

Esta última possibilidade está rechaçada pela Susep na minuta de resolução que irá estabelecer diretrizes gerais aplicáveis aos Seguros de Responsabilidade Civil dos Transportadores de Cargas, também em consulta pública. Ambos os normativos possuem trajetória parecida, já que a resolução também teve sua primeira versão divulgada em 22/12/2022, por meio da CP 28/2022, com posterior alteração, em 2024, por meio da CP 01/2024, agora refletindo o disposto na Lei nº 14.599/2023.

Nesta nova minuta, a Susep excluiu o art. 43, que admitia a emissão de mais de uma apólice para os seguros RCTR-C e RC-DC, e o art. 24, que permitia a contratação dos referidos seguros por terceiros, determinando que ambos os seguros devem ser contratados pelo transportador e não mais pelo embarcador. No caso do art. 24, este foi substituído pelo art. 22 e a exclusão recebeu a seguinte justificativa:

⁴ Lei nº 11.442, de 2007. “Art. 13. São de contratação obrigatória dos transportadores, prestadores do serviço de transporte rodoviário de cargas, os seguros de: I - Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Carga (RCTR-C), para cobertura de perdas ou danos causados à carga transportada em consequência de acidentes com o veículo transportador, decorrentes de colisão, de abaloamento, de tombamento, de capotamento, de incêndio ou de explosão;”.

“Considerando, porém, a previsão combinada do caput, §1º e §5º do art. 13 da Lei nº 11.442, de 2007 (reproduzidos a seguir), entende-se que a estipulação de apólices para um único segurado não se enquadra na estrutura prevista na Resolução CNSP nº 434, de 2021, que dispõe sobre estipulação de seguros e responsabilidades e obrigações de estipulantes e sociedades seguradoras em contratações de seguros por meio de apólices coletivas. Na mesma linha, o art. 22 da minuta veda que os seguros de que trata esta Resolução sejam contratados coletivamente, devendo a apólice ser individualizada por segurado”. (Destacou-se)

Por fim, para reforçar todo esse entendimento, a Susep inseriu um § 4º no atual art. 40 da CP 01/2024 para destacar, na linha do que prevê o § 5º do art. 13 da Lei nº 11.442/2007, a impossibilidade de emissão de mais de uma apólice dos seguros RCTR-C e RC-DC.

Essa operação, com a contratação de dois seguros obrigatórios por pessoas distintas, é claro, vai potencialmente se refletir no consumidor final, que arcará com os custos do transporte diluídos no valor das mercadorias e produtos.

Assim, o intuito deste segundo tópico é convidar a duas reflexões mercadológicas: será mesmo que a melhor forma de a Susep promover a expansão do mercado de seguros, e implementar a política de seguros, na forma do art. 5º do DL nº 73/1966, é por meio da criação de seguros obrigatórios? Será que o aumento dos custos da operação, refletindo no consumidor final, não causará o efeito contrário, com a potencial não contratação de seguros ou retração do consumo?

E mais, haverá um aumento substancial nos custos de frete e das apólices, frente ao plano de gerenciamento de risco (PGR), a ser obrigatoriamente adotado na operação de transportes a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.599/2023?

Estas respostas, é claro, poderão ser observadas na versão final do normativo a ser publicada.

⁵ CP 28/2022. “Art. 43. Especificamente para os seguros de RCTR-C e RCF-DC, além das hipóteses previstas nos incisos I, II e III do art. 42 desta Resolução, é admitida a emissão de mais de uma apólice quando as apólices adicionais forem estipuladas por um determinado embarcador, em nome do transportador, nos termos da Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, atendidas as demais disposições desta Resolução”.

⁶ CP 28/2022. “Art. 24. É facultada a contratação dos seguros de que trata esta Resolução por terceiros, sem prejuízo das demais disposições contidas nesta Resolução”.

⁷ CP 01/2024. “Art. 22. Os seguros de que trata esta Resolução não podem ser contratados coletivamente, devendo a apólice ser individualizada por segurado”.

⁸ CP 01/2024. “Art. 40. Não obstante o disposto no artigo anterior, é admitida a emissão de mais de uma apólice dos seguros de que trata esta Resolução exclusivamente nos seguintes casos: [...] § 4º O disposto neste artigo não se aplica aos seguros de RCTR-C e RC-DC”. A autarquia assim se manifestou na “Exposição de Motivos”: “9.3.10. Art.42 (renumerado para art.40 na redação final, com inclusão do § 4º). Este dispositivo elenca as hipóteses excepcionais em que se admitirá a emissão de mais de uma apólice dos seguros de que trata esta Resolução. Quanto ao ponto, importa esclarecer que em razão da vedação contida no §5º do art. 13 da Lei nº 11.442/2007, essas hipóteses não se aplicam aos seguros de RCTR-C e RC-DC”.

⁹ DL nº 73/1966. “Art. 5º A política de seguros privados objetivará: I - Promover a expansão do mercado de seguros e propiciar condições operacionais necessárias para sua integração no processo econômico e social do País;”

Recomendamos, ainda, que seja estabelecido um diálogo com os sujeitos envolvidos na operação de transportes (seguradoras, transportadoras, embarcadores, corretores etc.) para que, estando o transportador obrigado a contratar mais garantias ao dono da carga, seja mensurado em que medida o valor do frete será afetado com esse incremento de riscos cobertos e critérios de taxaço.

C – Considerações finais

Em resumo, buscou-se nos tópicos anteriores jogar luz sobre dois pontos que trarão questionamentos do mercado, do ponto de vista regulatório e de mercado, de modo a destacar que o normativo poderia se beneficiar de ajustes para melhor atender aos segurados e ao mercado.

Outros tantos pontos poderiam ser mencionados, como (i) a manutenção do conceito de perda total para um prejuízo indenizável parcial (acima de 75%), que já havia nas condições padronizadas da Circular SUSEP nº 354/2007 e, por semântica, merecia definição mais apropriada; além (ii) do “retorno” da DDR, esquecida na Lei nº 14.599, mas mantida pela SUSEP no normativo e (iii) da exclusão da vinculação das condições contratuais às Institute Cargo Clauses, publicadas pelo Institute of London Underwriters, e às condições estabelecidas pelos Incoterms, publicados pelo International Chamber of Commerce (ICC), que se deu da consulta pública de 2022 para esta de 2024.

Por estes, e outros, motivos, recomenda-se a participação do mercado na consulta pública formulada, que receberá sugestões até o dia 25/04/2024, por meio de quadro padronizado específico disponibilizado pela autarquia, a ser enviado ao endereço cgres.rj@susep.gov.br.

A equipe de Seguros e Resseguros de Chalfin, Goldberg e Vainboim Advogados se coloca à disposição para ajudá-los em suas manifestações e nos debates a respeito do tema.

¹⁰ Disponível em:

<https://www.gov.br/susep/pt-br/arquivos/arquivos-dos-documentos-e-publicacoes/arquivos-normas-em-consulta-publica/consultas-publicas-em-andamento/3-quadro-de-sugestoes.xlsx>