

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° 386, DE 2015

SF/15478.05750-67


Susta o art. 10 da Circular Susep nº 354, de 2007, o Comunicado SUROC/ANTT nº 001/2014, e a Carta-Circular nº 02/2015/SUSEP/DIRAT/CGPRO, os quais impõe aos transportadores o dever de contratar o seguro de Responsabilidade Civil de Transporte Rodoviário de Carga RCTR-C, independentemente de o embarcador já ter firmado o seguro de Transporte Nacional com cláusula de dispensa de direito de regresso (seguro TN com cláusula DDR).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos dos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal, o art. 10 da Circular Susep nº 354, de 2007, o Comunicado SUROC/ANTT nº 001/2014, a Carta-Circular nº 02/2015/SUSEP/DIRAT/CGPRO, os quais impõem aos transportadores o dever de contratar o seguro de Responsabilidade Civil de Transporte Rodoviário de Carga (RCTR-C), independentemente de o embarcador já ter firmado o seguro de Transporte Nacional com cláusula de dispensa de direito de regresso (seguro TN com cláusula de DDR).

Art. 2º Fica sustada interpretação do art. 10 do Decreto nº 61.867, de 11 de dezembro de 1967, que obrigue o transportador a contratar seguro de RCTR-C, quando o embarcador já tiver contratado o seguro TN com cláusula de DDR.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As cargas transportadas por vias terrestres, marítimas, fluviais e lacustres necessariamente devem estar cobertas por seguro de responsabilidade civil. Trata-se de uma hipótese de seguro obrigatório, imposta pela alínea “m” do *caput* do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

Esse dispositivo não indica quem deverá contratar esse seguro obrigatório, se deve ser o transportador ou o embarcador (que é o contratante do serviço de transporte). Coube, então, inicialmente, ao plano infralegal suprir essa lacuna, o que ocorreu por meio do *caput* do art. 10 do Decreto nº 61.687, de 11 de dezembro de 1967, o qual carreou o dever de contratação do referido seguro obrigatório ao transportador.

Esse seguro obrigatório de responsabilidade civil por danos às cargas transportados é conhecido, no mercado securitário, como seguro RCTR-C, que abrevia a expressão Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Carga.

Por meio desse seguro, se ocorrer algum acidente de trânsito que cause danos à carga, a seguradora irá ressarcir o transportador se este for condenado a indenizar o embarcador. Trata-se de um seguro de responsabilidade civil: a seguradora indeniza a transportadora, se esta for responsabilizada civilmente pelo dano. Pode também a seguradora indenizar diretamente o embarcador, “com anuência do Segurado”, conforme art. 44 da Resolução CNSP nº 219, de 2010. Seja como for, no final das contas, o objetivo econômico final do seguro obrigatório é garantir que o embarcador seja indenizado por danos causados à sua mercadoria. Isso confere uma grande segurança a todos que se servem dos serviços de transporte no País.

A realidade demonstrou, no entanto, que esse entendimento merecia uma adaptação. É que, comumente, o próprio embarcador costuma contratar um seguro que lhe garante indenização no caso de danos causados à carga não apenas na hipótese de acidente de trânsito, mas também no caso de assaltos. No mercado securitário, esse seguro é conhecido como seguro TN, que abrevia a expressão seguro “Transportes Nacionais”.

Na prática, esse seguro TN pode ser (e costuma ser!) contratado pelo embarcador com cláusula expressa de dispensa de direito de regresso, ou seja, com a cláusula conhecida como “DDR”, que abrevia a expressão cláusula de “Dispensa de Direito de Regresso”. Por meio dessa cláusula, a

SF/15478.05750-67



seguradora contratada pelo embarcador não poderá pleitear do transportador o ressarcimento da indenização securitária paga ao embarcador. A seguradora abre mão do direito de regresso que o art. 786 do Código Civil garante à seguradora contra o causador do dano, no caso de seguro de danos.

Essa realidade causou a seguinte perplexidade: a carga transportada estava sendo protegida por dois seguros, um contratado pelo embarcador (o seguro TN com cláusula DDR) e outro pelo transportador (o seguro obrigatório RCTR-C). Trata-se de um verdadeiro *bis in idem* de seguros, que acaba prejudicando, no final das contas, o consumidor, a quem será repassado esse custo desnecessário!

Daí se indaga: por que o embarcador contrata o seguro TN, se a carga já está protegida pelo seguro obrigatório firmado pelo transportador?

Parece-nos que há três razões para isso.

A primeira consiste no receio do embarcador de não receber a indenização em tempo razoável, pois, em princípio, o embarcador teria de reivindicar judicialmente a indenização do transportador, e este, se condenado a responder civilmente pelo dano, poderia obter da sua seguradora a cobertura securitária para pagar essa indenização. Como se vê, poderia haver demora excessiva no pagamento da indenização.

A segunda repousa no temor do embarcador de que o transportador, por negligência ou dolo, não contrate efetivamente o seguro obrigatório, fato que exporia o embarcador a amargar um prejuízo incalculável no caso de um perecimento accidental da carga transportada, pois o transportador poderia não ter recursos financeiros para pagar a indenização.

A terceira está no fato de que o seguro obrigatório RCTR-C firmado pelo transportador não cobre sinistros consistentes em roubos à carga, mas apenas sinistros que se enquadrem como acidentes, diferentemente do seguro TN, cujo leque de cobertura é mais amplo e abrange tanto os casos de acidentes quanto o de roubos.

Do ponto de vista econômico, essa duplicidade desnecessária de seguros não causa tanto prejuízo ao embarcador ou ao transportador, pois, ao fim e ao cabo, quem irá suportar os custos da contratação desses dois seguros é o consumidor final.



SF/15478.05750-67

 SF/15478.05750-67

Diante dessa perplexidade com a existência de dois seguros sobre o mesmo objeto e com o custeio dessa dupla contratação pelo consumidor final (a quem são repassados todos os custos dos produtos), o Congresso Nacional, com a sanção presidencial, entregou à população brasileira a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, que *dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração.*

Esse novo diploma pretendeu acabar, de vez, com essa incompreensível dupla contratação de seguros. Afinal de contas, não há razão alguma para que o transportador contrate o seguro RCTR-C, se o embarcador já tiver contratado o seguro TN com DDR. Foi nesse contexto que o art. 12, inciso VI, e o art. 13 da supracitada Lei atacaram essa incongruência fática, estabelecendo que o transportador não precisará contratar seguro obrigatório de responsabilidade civil por danos causados à carga, se o embarcador já tiver contratado um seguro para o mesmo objeto “eximindo” – nas palavras do inciso I do art. 13 – “o transportador da responsabilidade de fazê-lo”. Em outras palavras, se o embarcador contratar o seguro TN com cláusula DDR, ele está a proteger a carga e a eximir o transportador da responsabilidade de protegê-la. Enfim, a referida lei pretendeu acabar, totalmente, com a inexplicável situação de exigência de seguros duplicados, e tornar possível a redução do preço final a ser pago pelos brasileiros na aquisição de produtos.

A finalidade da Lei nº 11.442, de 2007, foi indubitavelmente a de estabelecer que o seguro obrigatório de responsabilidade civil por danos à carga ficasse sob a responsabilidade de quem as partes envolvidas quisessem. A referida legislação repugnou, com veemência, a duplicidade de seguros. Para essa nova lei, tanto o embarcador quanto o transportador poderiam contratar o seguro de proteção das cargas, a depender da negociação feita entre eles.

A propósito, no âmbito do Senado Federal, quando a referida lei estava em fase de gestação como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 12, de 2002, o Senador Ricardo Ferraço confirmou essa intenção legislativa, quando averbou o seguinte no Parecer nº 1.032, de 2002, da CCJ:

A obrigatoriedade de segurar contra perdas e danos a carga é bastante oportuna, parecendo-nos razoável deixar a critério das partes a definição do responsável por sua contratação.¹

A indigerível duplicidade de contratação de seguros de danos a cargas parecia ter sido resolvida com o advento da supracitada lei, de modo que, ao ser contratado o seguro TN com cláusula DDR, a transportadora não teria a obrigação de firmar o seguro RCTR-C para proteção do mesmo interesse.

Todavia, na contramão do novo texto legal, em manifesto desprezo à intenção legislativa do Congresso Nacional, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep) editaram atos normativos que estão a ressuscitar o paradoxal regime de dupla contratação de seguros. Essas instâncias regulamentadoras estão a exigir que os transportadores contratem o seguro RCTR-C, ainda que o embarcador tenha contratado o seguro TN com cláusula DDR. E o que mais causa espécie é recordar que o custo dos prêmios pagos por uma desnecessária dupla contratação securitária está refletindo no preço final dos produtos.

Nessa trilha de afronta ao Congresso Nacional, a ANTT editou recentemente o Comunicado SUROC/ANTT nº 001/2014, por meio do qual adverte que todos os transportadores devem contratar o seguro obrigatório RCTR-C, independentemente de o embarcador ter contratado o seguro TN com cláusula DDR. Nesse comunicado, a ANTT afirma que a hipótese do art. 13 da Lei nº 11.442, de 2007, diria “respeito à cobertura daqueles riscos que foram estabelecidos de comum acordo entre as partes no contrato de transporte”. Essa justificativa é, com as devidas vêrias, absolutamente equivocada, pois o único risco tratado no referido dispositivo é o de dano à carga, que coincide com o seguro obrigatório previsto no Decreto-Lei nº 73, de 1966. Não existe, ao contrário do que pretende fazer crer a ANTT, qualquer outro risco mencionado no art. 13 da Lei nº 11.442, de 2007. De fato, esse dispositivo complementa a alínea “m” do *caput* do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que, conforme já exposto anteriormente, não indica quem deve contratar o seguro obrigatório.

Igualmente, a Susep desdenha do cenário legislativo desenhado pelo Poder Legislativo – com a sanção da Presidência da República –,

¹ Disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=12/11/2002&paginaDireta=21000>



SF/15478.05750-67

quando, por meio do art. 10 da Circular Susep nº 354, de 2007, que trata de seguros de transportes, estatui o seguinte:

Art. 10. A cláusula de dispensa de direito de regresso, quando prevista, não implica a isenção da contratação dos seguros obrigatórios.

A Susep reiterou essa inobservância ao quadro legal, quando, recentemente, emitiu a Carta-Circular nº 02/2015/SUSEP/DIRAT/CGPRO, anunciando explicitamente a ressurreição do regime de dupla contratação de seguros sobre as cargas transportadas. São dessa circular estas prescrições abaixo:

- a) A carta de direito de dispensa de regresso (DDR) **NÃO** pode isentar a contratação do seguro RCTR-C por parte do transportador rodoviário de carga. O seguro é obrigatório, conforme o Decreto nº 73/66, artigo 20, alínea (m), obrigatoriedade reiterada pelo artigo 10 da CIRCULAR SUSEP Nº 354/2007, que regula o seguro de transportes.
- b) O embarcador **NÃO** pode contratar, em seu nome, o seguro de RCTR-C, substituindo o transportador rodoviário de cargas. O embarcador pode ser estipulante do seguro RCTR-C, contratando este seguro no lugar do transportador, conforme autoriza o artigo 13 da Lei nº 11.442/07. No entanto, o segurado é, necessariamente, o transportador. Além disso, a estipulação deve obedecer ao artigo 1º, parágrafos 2º e 3º, e também ao artigo 20, parágrafo 1º, todos das Condições Gerais da Resolução CNSP nº 219/2010. Em outras palavras, a apólice estipulada deve ser individual, para um único determinado transportador e, caso tal transportador possua apólice do seguro RCTR-C emitida por outra seguradora, a apólice estipulada (dita adicional), deve fazer menção à existência da outra apólice (dita principal).
- c) O seguro de Transporte Nacional contratado pelo embarcador **NÃO** substitui a contratação do seguro RCTR-C pelo transportador. O segurado, no seguro de RCTR-C, deve ser sempre a empresa de transporte rodoviário de carga devidamente habilitada e com registro no RNTRC da ANTT. No seguro de transportes, o segurado é o embarcador. São seguros distintos, sendo o seguro RCTR-C obrigatório em qualquer circunstância, e o seguro de transporte obrigatório apenas quando o embarcador for pessoa jurídica, à exceção da União (Decreto-Lei nº 73/66, artigo 20, alínea (h), e parágrafo único).
- d) A proposta do seguro RCTR-C, no caso de uma apólice estipulada pelo embarcador, em nome da empresa de transporte



SF/15478.05750-67



SF/15478.05750-67

rodoviário de cargas, devidamente habilitada na ANTT, deve necessariamente ser assinada pelo segurado transportador, ou pelo representante legal deste, ou ainda pelo corretor do **segurado**, no caso, o transportador.

e) Não pode haver tratamento diferenciado quanto às averbações, se a apólice do seguro RCTR-C tiver sido estipulada pelo embarcador, em nome da empresa de transporte rodoviário de cargas. As averbações devem ser realizadas **antes do início do risco**, de acordo com o artigo 21 das Condições Gerais da Resolução CNSP nº 219/2010, vedadas das averbações simplificadas, conforme o inciso IV do artigo 1º da Resolução CNSP nº 247/2011.

Como se vê, trata-se de atos normativos que acabam por tornar inútil, infértil e ineficaz a atuação do Congresso Nacional em, por meio da Lei nº 11.442, de 2007, abolir, de vez, o regime de dupla contratação de seguros para o resarcimento das despesas de cargas. Afinal de contas, tanto o RCTR-C quanto o TN acabam por se destinar a, ao final, garantir ao embarcador o direito a ser indenizado. No caso do RCTR-C, essa garantia ocorre após a responsabilidade civil do transportador por dano à carga ser constatada, caso em que a seguradora poderá pagar o valor segurado diretamente ao embarcador ou, de forma indireta, reembolsando o transportador por esse pagamento. Já no caso do TN com cláusula DDR, o embarcador recebe o resarcimento diretamente da sua seguradora no caso de dano à carga, sem que essa seguradora possa pleitear, em ação regressiva, qualquer reembolso do transportador.

E, considerando que esses atos normativos recalcitrantes invocam, entre outros fundamentos, uma leitura do art. 10 do Decreto nº art. 10 do Decreto nº 61.687, de 11 de dezembro de 1967, que já foi superada com o advento da Lei nº 11.442, de 2007, convém, por meio do presente Decreto Legislativo, condenar qualquer interpretação contrária à inteligência do último diploma legal. Isso é importante para evitar que as instâncias fiscalizadoras, mesmo sem os atos infralegais ora alvejados, continuem infligindo punições aos transportadores com base em uma interpretação indevida da legislação. Trata-se de sustação de um ato normativo (art. 10 do Decreto nº 61.687, de 1967) sem redução do texto legal, à semelhança das declarações de constitucionalidade sem redução do texto feitas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Ora, assim como o STF pode censurar interpretações inconstitucionais de normas com fundamento na sua competência de julgar ações abstratas de constitucionalidade contra “lei ou ato normativo federal” (art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal – CF), também o Congresso Nacional pode sustar interpretações ilegais de “atos normativos

do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar” (art. 49, inciso V, da Constituição Federal). A competência para censurar interpretações de texto não precisa de previsão expressa, pois está implícita tanto na competência constitucional do STF em matéria de controle de constitucionalidade quanto na do Congresso Nacional em se tratando de controle do poder regulamentar do Poder Executivo.

Diante do exposto, para garantir a autoridade normativa da Lei nº 11.442, de 2007, e a competência institucional do Congresso Nacional de, como uma instância de Poder, editar as leis, é forçoso sustar, imediatamente, os atos normativos acima.



SF/15478.05750-67

Sala das Sessões,

Senadora PAULO BAUER

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)