

01/08/94

TRIBUNAL PLENO
1

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.003-4 DISTRITO FEDERAL
(Medida Cautelar)

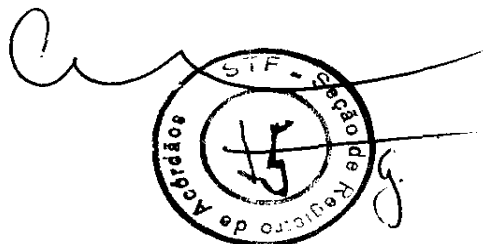
RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC
ADVOGADOS: SÉRGIO BERMUDEZ E OUTROS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

E M E N T A: ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ILEGITIMIDADE ATIVA DE FEDERAÇÃO SINDICAL - LEI Nº 6.194/74 (ART. 7º), COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 8.441/92 (ART. 1º) - AMPLIAÇÃO DAS HIPÓTESES DE RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DAS ENTIDADES SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO - APARENTE INOCORRÊNCIA - NÃO-CONFIGURAÇÃO DO PERICULUM IN MORA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- **Federação sindical**, ainda que de âmbito nacional, **não** dispõe de legitimidade ativa para promover a instauração do controle normativo abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos federais ou estaduais, **eis que**, no âmbito da organização sindical brasileira, e para os fins a que se refere o art. 103, IX, da Carta Política, **somente as Confederações sindicais** possuem qualidade para ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade.

- **Responsabilidade civil objetiva das entidades seguradoras e seguro obrigatório de danos pessoais:** O art. 7º da Lei nº 6.194/74, na redação que lhe deu o art. 1º da Lei nº 8.441/92, ao ampliar as hipóteses de responsabilidade civil objetiva, em tema de acidentes de trânsito nas vias terrestres, causados por veículo automotor, **não parece** transgredir os princípios constitucionais que **vedam** a prática de confisco, **protegem** o direito de propriedade e **asseguram** o livre exercício da atividade econômica.

- A Constituição da República, ao **fixar** as diretrizes que **regem** a atividade econômica e que **tutelam** o direito de propriedade, **proclama**, como valores fundamentais a serem respeitados, a **supremacia** do interesse público, os **ditames** da justiça social, a **redução** das desigualdades sociais, **dando especial ênfase**, dentro dessa perspectiva, ao **princípio da solidariedade**, cuja realização **parece** haver sido implementada pelo Congresso Nacional ao editar o art. 1º da Lei nº 8.441/92.



A C Ó R D ã O

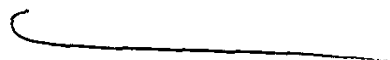
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Tribunal Pleno, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **excluir** do polo ativo a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG, por ilegitimidade ativa, e **indeferir** o pedido de medida liminar, com relação à Confederação Nacional de Comércio - CNC.

Brasília, 01 de agosto de 1994.

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE



CELSO DE MELLO - RELATOR



/njn.

01/08/94

TRIBUNAL PLENO

3

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.003-4 DISTRITO FEDERAL
(Medida Cautelar)

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC
ADVOGADOS: SÉRGIO BERMUDES E OUTROS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): A Confederação Nacional do Comércio - CNC e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG ajuízam ação direta de inconstitucionalidade, impugnando, no art. 1º da Lei nº 8.441, de 13/7/92, a nova redação por ele dada ao art. 7º da Lei nº 6.194/74, que passou a dispor, *verbis*:

"Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um Consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as Sociedades Seguradoras que operem no seguro objeto desta Lei."

Argumentam os Autores que o dispositivo impugnado ofende as normas constitucionais que estabelecem a garantia do livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, parágrafo



ADI 1.003-4 DF

4

único), vedam o confisco patrimonial (art. 150, IV), e asseguram o direito de propriedade (art. 5º, caput, e XXII).

Requisitei **prévias** informações à Presidência da República e ao Congresso Nacional, que se manifestaram no sentido da plena **constitucionalidade** da norma questionada.

Para **apreciação** do pedido de medida liminar, **apresento** o processo ao **Plenário** do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):

Preliminarmente, excludo, do polo ativo da presente relação processual, a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG. Trata-se de entidade sindical, que, por assumir a configuração formal de **federação**, **não** se qualifica, ativamente, para a instauração do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 398-DF, Relator Min. SYDNEY SANCHES, ressaltou a absoluta **ausência** de legitimidade ativa **ad causam** da **FENASEG** para a ação direta que **então** ajuizara, deixando consignado:

"Sendo, a autora, uma associação sindical (Federação Nacional que reúne Sindicatos de cinco Estados) - **e não** uma Confederação Sindical, como exige o inciso IX do art. 103 da Constituição Federal - **não tem legitimidade** para propor ação direta de inconstitucionalidade."
(RTJ 135/495)

Tampouco como entidade de classe é de ser admitida a FENASEG, que pretende ver reconhecida essa natureza em face da



"presença, nos seus quadros, de sindicatos de diferentes procedências" (fls. 5).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao definir, para efeito do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, o conceito de entidade de classe de âmbito nacional, estabeleceu que **não se qualificam** como tal "aquelas que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras **associações de associações**. Em tais hipóteses, tem-se-lhes negado a qualidade reclamada pelo texto constitucional, pois pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, **não formam classe alguma**" (ADI 79-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, **não conheço** da presente ação quanto à FENASEG, por **não** lhe assistir legitimidade ativa **ad causam** para a instauração da fiscalização de constitucionalidade **in abstracto**.

Observo, no entanto, que o **outro** litisconsorte ativo - a Confederação Nacional do Comércio (CNC) - **dispõe** de qualidade para fazer instaurar, perante o Supremo Tribunal Federal, o controle



normativo abstrato, *ex vi* do que dispõe o art. 103, IX, da Constituição.

Conheço, pois, no que concerne à Confederação Nacional do Comércio, da impugnação constitucional por ela veiculada na presente ação direta, que incide sobre regra legal cujo conteúdo normativo assim dispõe:

"Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um Consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as Sociedades Seguradoras que operem no seguro objeto desta Lei."

Cotejando a redação impugnada com o conteúdo original do dispositivo, verifica-se que o legislador de 1992, na verdade, limitou-se a ampliar as hipóteses de responsabilidade civil objetiva das entidades seguradoras, já prevista anteriormente, desde 1974, nos seguintes termos:

"A indenização, por pessoa vitimada, no caso de morte causada apenas por veículo não identificado, será paga por um Consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as Seguradoras que operam no seguro objeto da presente lei."

A regra impugnada, na realidade, passou a contemplar **três hipóteses** de responsabilidade civil objetiva, pois impõe, agora, às seguradoras que operarem o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT, a obrigação solidária de, mediante regime consorcial, **indenizarem** as vítimas, **sempre** que (a) o veículo e/ou a seguradora não forem identificados, (b) o veículo não estiver coberto pelo seguro e (c) o seguro estiver vencido.

A Presidência do Congresso Nacional, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, bem resumiu a argüição de inconstitucionalidade ora deduzida pela Confederação Nacional do Comércio-CNC (fls. 78), **verbis**:

"Os requerentes investem contra o art. 1º da Lei nº 8.441, de 13/07/92, argüindo-o de inconstitucional sob as alegações de que:

a) restringe o livre exercício da atividade econômica das companhias de seguro, garantidas pelo art. 170 da Carta Magna, porque determina a cobertura do risco (pagamento de indenização a pessoas vitimadas em acidente de trânsito) sem que tenha havido prévio contrato de seguro, ou seja, sem possibilidade de contraprestação, ou prêmio, por parte do segurado;

b) induz à prática de confisco, ferindo portanto o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal - porque, sem que haja contrato entre as partes, transfere quantias do patrimônio das seguradoras



(valor da indenização) para o patrimônio de terceiros (vítimas de acidente, não seguradas);

c) viola o direito de propriedade assegurado no art. 5º da Lei Máxima, porque desapossa as companhias seguradoras de quantia que elas não devem."

Essas objeções, sem prejuízo de uma ulterior e mais aprofundada análise, a ser feita em momento processualmente adequado, parecem ter sido bem repelidas pelos órgãos estatais de que emanou a norma ora impugnada, especialmente pela Presidência da República, que salientou, nas informações elaboradas pelo Ministério da Justiça (fls. 102/105), **verbis**:

"Com a intensificação dos riscos pelo desempenho das atividades industriais, comerciais, administrativas e até recreativas, as pessoas ficaram expostas a um perigo maior. A fim de atenuar os malefícios da lesão, propiciando às vítimas melhores perspectivas de ressarcimento, ganhou gradativo relevo o seguro de responsabilidade civil, até tornar-se compulsório (J. M. CARVALHO SANTOS - Código Civil Interpretado, vol. XIX, pág. 212).

O seguro obrigatório de responsabilidade civil contra terceiros é uma garantia que o Governo exige para proteger as vítimas, em razão do número crescente de eventos danosos. Não se compara às taxas remuneratórias de serviços públicos. Seu custeio continua sendo prêmio, uma contraprestação para se cobrir de um acontecimento possível, mas incerto. É um requisito mínimo de solidariedade, atribuído àqueles que colocam em risco a pessoa e os bens dos seus semelhantes, no exercício de uma atividade, ou utilização de veículos. Este foi o pensamento do Legislador ao estatuir o seguro obrigatório de responsabilidade civil no artigo 20, do Decreto-lei nº 73/66 (Raul Silveira - Conferência sobre Seguro



Obrigatório, proferida na Associação Comercial de São Paulo).

Tal medida, especialmente no que tange aos proprietários de veículos automotores, não é inédita no mundo. Já era adotada pelos seguintes países: **Finlândia** (L. 228.04.25, modificada pela de 01.01.60); **Noruega** (L. 20.02.26, modificada pela de 04.10.50); **Dinamarca** (L. 01.07.27 alterada pela de 25.05.50); **Suécia** (L. 20.12.29); **Áustria** (L. 20.23.29, modificada pela de 06.07.55); **Grã-Bretanha** (L. 01.08.30); **Suíça** (L. 15.03.32, modificada pela de 19.12.58); **Luxemburgo** (L. 01.06.32, modificada pela de 14.02.55); **Irlanda** (L. 01.02.34); **Alemanha** (L. 07.11.39); **Bélgica** (L. 01.07.56); **Hungria** (L. 01.07.59) e **Espanha** (L. 24.12.62). Ainda se podem acrescentar a esta lista a **Grécia**, a **Holanda** e a **Itália** (L. 990, de 24.12.69), que também promulgaram tal seguro (**Elcir Castello Branco - Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**, Livraria e Editora Universitária de Direito, 1976, pág. 5).

A teoria objetiva procurou isolar a participação da conduta humana com o fito de acentuar os efeitos danosos de algumas atividades sobre as pessoas vitimadas. Dentro deste plano material de causa e efeito da reparação, lançaram mão do elemento técnico do seguro para servir de instrumento indenizatório. O ressarcimento também perdeu muito do seu caráter de obrigação delitual com sentido de reposição. Sob este ângulo desenvolveu o seguro de acidentes de trabalho e a responsabilidade dos proprietários de aeronaves. O risco gerado sobressai no terreno da responsabilidade, determinando uma paga mínima equacionável em termos atuariais, facilitando com isso a adoção do seguro. Não importa mais o cunho reparador da obrigação delitual, que é inçada de questões subjetivas.

Para completar o quadro objetivista, foi imposta a contratação do seguro específico de responsabilidade civil. Para os proprietários de veículos automotores a medida foi adotada há muitos anos. Entretanto, o quadro não estava completo, porque muitos dos acidentes permaneceriam isentos de conseqüências pecuniárias para os seus causadores, por não serem identificados certos veículos, nada se atribuía à vítima.

.....



Como se vê, a responsabilidade de indenizar vítima de veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, atribuída por Lei ao Consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as Sociedades Seguradoras que operem com seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículo automotor de vias terrestres, nada tem de inovador, nem mesmo no Brasil, e segue uma tendência universalmente aceita, fundada na teoria objetiva, que aqui ganha nítido contorno de cunho social.

Não existe nenhuma inconstitucionalidade nos dispositivos legais impugnados. Primeiramente, porque é da competência da União legislar sobre seguros (art. 22, VII, da Constituição), podendo a Administração Pública, ao fazê-lo, condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade.

.....
Tal obrigação em nenhum momento acarreta o alegado rompimento da proporcionalidade entre gastos e receitas, nem se constitui em gravame que só gera prejuízos. O seguro feito pela incomensurável totalidade dos proprietários dos veículos automotores de vias terrestres, devidamente avalizado pelo sistema de cálculos atuariais, de muito supera a possibilidade de insucesso empresarial, com álea francamente favorável às empresas seguradoras participantes do Consórcio legal obrigatório. Isto para não se falar na alternativa, inerente ao sistema securitário, de diminuir os riscos, através do resseguro."

Cumpre aduzir que a Constituição Federal, ao fixar as diretrizes que regem a atividade econômica e que tutelam o direito de propriedade, proclama, como valores fundamentais a serem respeitados, a supremacia do interesse público, os ditames da justiça social, a redução das desigualdades sociais, dando especial ênfase, dentro dessa perspectiva, ao princípio da solidariedade,



cuja realização **parece** haver sido implementada pelo legislador ordinário ao editar a norma ora impugnada.

Quanto ao alegado **confisco patrimonial**, cumpre ter presente a ponderação feita pelo Poder Legislativo da União no sentido de que a Lei n° 8.441/92, ao manter a regra inscrita no art. 12 da Lei n° 6.194/74, **buscou compensar**, mediante **ajustamento** das tarifas, eventual aumento de custo para as entidades seguradoras, resultante do pagamento das indenizações a que se refere a norma legal ora impugnada (fls. 82), a ser feito por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operarem o seguro obrigatório disciplinado pelos diplomas legislativos mencionados.

Dáí porque, na justificação referente ao projeto de lei de que resultou a norma ora impugnada, haver sido enfatizada a **possibilidade de compensação financeira** dos dispêndios adicionais sofridos pelas seguradoras com as indenizações previstas na nova lei (fls. 92), **verbis**:

"Quanto à receita do consórcio, esta é em primeiro lugar uma questão de recálculo e redistribuição da tarifa. Em segundo lugar, o consórcio poderá reembolsar-se dos valores dispendidos mediante ação regressiva contra o proprietário devedor, ficando como



garantia primeira o próprio veículo envolvido no acidente, sobreposta a qualquer outro vínculo contratual, qual seja de reserva de domínio, de alienação, **leasing** ou outro qualquer. Não é justo que a situação atual persista, isto é, que o sistema segurador que administra e manipula a receita, detendo as condições financeiras e técnicas para acionar o proprietário faltoso, transfira o ônus da cobrança da indenização junto a este aos acidentados, a partir mesmo da privação da disponibilidade imediata do seguro garantida por lei."

Impõe-se registrar, finalmente, que **não** se encontra configurada, na hipótese, a situação caracterizadora do **periculum in mora**.

A **descaracterização** desse pressuposto essencial à concessão do provimento cautelar **deriva** de uma relevante circunstância de ordem temporal, eis que a norma legal, embora publicada em 14/7/92 (fls. 62), só veio a ser impugnada nesta sede em 2/2/94 (fls. 2). A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto concernente à questão do **periculum in mora**, já advertiu que, **verbis**:

"O **tardio** ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já **decorrido** lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, **desautoriza** - não obstante o relevo jurídico da tese deduzida - o reconhecimento da situação configuradora do **periculum in mora**, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar postulada."

(ADI 534-DF (Medida Cautelar), Rel. Min. CELSO DE MELLO)



De qualquer maneira, Sr. Presidente, e mesmo que fosse possível vislumbrar a ocorrência desse pressuposto, tenho por inquestionável que a espécie destes autos revelaria, de modo muito mais veemente, a possibilidade de sua invocação pela coletividade, destinatária da tutela social dispensada pela norma ora impugnada. Típica situação de inversão do **periculum in mora**, portanto, a recomendar o **indeferimento** da suspensão cautelar pleiteada. Eventual acolhimento do pedido de cautelar implicaria a supressão de um importante instrumento de preservação do próprio interesse público.

Assim sendo, **indefiro** o pedido.

É o meu voto.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'C' followed by a long, sweeping horizontal stroke.

/njn.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.003-4 - medida liminar
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
REQTE. : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO - CNC
ADV. : SERGIO BERMUDES E OUTROS
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQDO. : CONGRESSO NACIONAL

Decisão : Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 08.6.94.

Decisão : Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 23.6.94.

Decisão : Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.7.94.

Decisão : Preliminarmente, o Tribunal, por votação unânime, excluiu do polo ativo a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG, por ilegitimidade ativa, e indeferiu o pedido de medida liminar, com relação à Confederação Nacional do Comércio - CNC. Votou o Presidente. Plenário, 01.8.94.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches e Paulo Brossard.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Luiz Tomimatsu
Secretário