SEGUROS DE ACIDENTES DO TRABALHO — MONOPÓLIO DO I. A. P. T. E. C.

— O monopólio estabelecido em lei em favor do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas para operar em seguros de acidentes do trabalho é legítimo em face do disposto no art. 146 da Constituição.

— Interpretação do art. 146 da Constituição; idem, do art. 7.º do dec.-lei 9.683, de 30-8-46, e dos arts. 157 e 208 do dec. 22.367, de 27-12-46.

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

1. Nos diversos processos que restituo todos apensados, — os de ns. 511.503 — 501.027 — 540.648 — 463.841 — 453.981 — 448.716 — 536.157 — 569.564 e 579.124, e vários dos quais encaminhados a esta Consultoria

em separado, entidades representativas de interêsses econômicos de seguradores, e outras igualmente interessadas, fazem restrições à vigência do art. 7.º do decreto-lei n.º 9.683, de 30 de agôsto de 1946, e à sua aplicação conforme os têrmos dos arts. 157 e 208 do seu regulamento, expedido pelo decreto n.º 22.367, de 27 de dezembro de 1946.

2. Para melhor apreciação do caso, vejamos os textos mencionados: Art. 7.º do decreto-lei n.º 9.638: "O Instituto cobrirá o risco de acidentes do trabalho dos seus segurados com o produto do prêmio cobrado obrigatòriamente dos empregadores sujeitos ao seu regime, na forma que fôr estabelecida no regulamento a que alude o art. 15. "Art. 157.do regulamento expedido pelo Decreto número 22.367: "O Instituto será segurador exclusivo e obrigatório de seus segurados amparados pela legislação de acidentes do trabalho, contra os riscos nela previstos. "Art. 208 do mesmo regulamento: "O Instituto desenvolverá seu plano de seguro de acidentes do trabalho correlatamente à instalação em cada localidade dos serviços médicos, ficando ressalvada a inteira vigência das apólices que houverem sido emitidas até a data em que por edital o Instituto tornar público que iniciou as operações de seguro de acidentes do trabalho nas localidades que indicar."

3. Entendem uns que ditos preceitos se chocariam com o art. 112 do decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, isto é, da Lei de Acidentes do Trabalho, a qual, como lei geral, deveria prevalecer, e cujo texto é o seguinte: "A partir de 1 de janeiro de 1949, as instituições de previdência social, então existentes, e que à data da vigência dêste decreto-lei ainda não possuissem carteiras de acidentes do trabalho, providenciarão a criação de órgãos destinados ao seguro de acidentes do trabalho, aos quais passará, paulatinamente, o seguro das responsabilidades atribuídas aos empregadores, de forma que, a 31 de dezembro de 1953, cessem definitivamente as operações de seguros contra o risco de acidentes do trabalho, pelas sociedades de seguro e pelas cooperativas de seguro de sindicatos".

4. Para outros (veja-se a nova argumentação do Sindicato das Emprêsas de Seguros Privados e Capitalização do Rio de Janeiro, no processo MTIC 569.564) não há antinomia entre os preceitos citados, que se podem entender concordantemente, mas apenas aplicação excessiva dos seus têrmos pelo regulamento 22.367.

5. O assunto foi apreciado, em seus vários aspectos, por diversos órgãos dêste Ministério ou do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, sendo certo, porém, que aquêles que o examinaram do ponto de vista jurídico não discreparam em entender que o art. 7.º do decreto-lei n.º 9.683 antecipou, em relação aos segurados do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, o monopólio dos seguros de acidentes por essa entidade, e que as determinações tomadas pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas atendem a lei vigente. Nêsse sentido, destacamos os bem elaborados pareceres da Procuradoria do Instituto de Aposentadoria e Pen-

sões dos Empregados em Transportes e Cargas — fls. 15 a 22 do processo MTIC 472.683 — do Departamento Nacional da Previdência Social — fls. 25 a 28 do mesmo processo — do Dr. Assistente Jurídico do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização — fls. 6 a 9 do processo MTIC 540.648.

6. No exame da matéria, como ponto de partida para qualquar apreciação jurídica posterior, a circunstância do exercício precário dos seguros de acidentes do trabalho por emprêsas privadas de intuitos lucrativos. E' que, predominando entre nós a tendência favorável à socialização dêsses seguros, e que já se consubstanciava pràticamente na sua atribuição, em relação aos marítimos, ao respectivo Instituto de Aposentadoria e Pensões, *ex-vi* do decreto n.º 22.272, de 29 de junho de 1933, e aos estivadores, ao antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva, pelo decreto-lei n.º 1.355, de 19 de junho de 1939, ao ser expedida a nova lei reguladora das operações de seguros em geral, decreto-lei n.º 2.063, de 7 de março de 1940, prescreveu o seu art. 213 que: "Os seguros de riscos de acidentes do trabalho continuarão a ser assumidos pelas sociedades anônimas e cooperativas em funcionamento de acôrdo com a legislação e regulamentação vigente, ou que vierem a vigorar a respeito, enquanto a garantia de tais riscos não fôr subordinada ao sistema de previdência social".

7. Expressa ficou, portanto, a ressalva da precariedade da realização de seguros de acidentes por sociedades anônimas ou cooperativas, e que tais operações seriam admitidas enquanto a garantia de tais riscos não fôsse subordinada ao sistema da previdência social.

8. E êsse preceito, ao tempo da sua expedição, tinha assento constitucional de 10 de novembro de 1937, e continuou a tê-lo no dispositivo do art. 146 da Constituição de 18 de setembro de 1946, *verbis:* "A União poderá mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interêsse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição."

9. O decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944, não veio, portanto, inovar, mas apenas reafirmar situação jurídica vigente, quando, em seu art. 111, estabeleceu que: "A partir da data da publicação desta lei, não poderão ser concedidas autorizações a novas entidades seguradoras, cabendo tão sòmente às instituições de previdência social, às sociedades de seguros e às cooperativas de seguros de sindicatos, que atualmente operam em seguro contra o risco de acidentes de trabalho, a cobertura dêsse risco, de acôrdo com as normas que forem fixadas em regulamento", dispondo ainda, no artigo seguinte, o já citado art. 112: "A partir de 1 de janeiro de 1949, as instituições de previdência social, então existentes, e que à data da vigência dêste decreto-lei ainda não possuissem carteiras de acidentes do trabalho, providenciarão a criação de órgãos destinados ao seguro de acidentes do trabalho, aos quais passará, paulatinamente, o seguro das responsabilidades atribuídas aos empregadores, de forma que, a 31 de dezembro de 1953, cessem defini-

tivamente as operações de seguros contra o risco de acidentes do trabalho, pelas sociedades de seguro e pelas cooperativas de seguro de sindicatos."

10. Reafirmou-se, destarte, com maior precisão, a natureza precária da exploração dos seguros de acidentes por entidades seguradoras particulares, impedindo-se a concessão de novas autorizações, e determinando-se data a partir da qual (1 de janeiro de 1949) as instituições de previdência social que não possuissem carteiras de acidentes do trabalho deveriam providenciar para sua criação, de modo que a 31 de dezembro de 1953 fôssem inteiramente extintas quaisquer atividades privadas nêsse ramo de seguros.

11. O que se verifica, portanto, é que a lei nova de acidentes, longe de conferir direito às emprêsas privadas, de operarem em seguros de acidentes até 1953, determinou, ao revés, que a partir dessa data não poderiam mais operar, podendo antes dela, a título precário, realizar ditas operações quando não ainda iniciados os serviços correspondentes das instituições de previdência social. A data de 1 de janeiro de 1949 não é mais do que um limite fixado às instituições de previdência social, que ainda não tinham iniciado suas operações de seguro de acidentes e as pusessem paulatinamente em ação, nada impedindo que o ato legislativo viesse antecipar êsse prazo para determinada instituição, ainda não aparelhada em 1944, mas a cujo respeito o legislador julgasse oportuno o início das operações antes de 1949.

12. Nesse passo, tem razão o Sindicato das Emprêsas Seguradoras ao afirmar, depois de melhor exame, que não há antinomia entre o art. 7.º do decreto-lei n.º 9.683 e o art. 112 do decreto-lei n.º 7.036 (Lei de Acidentes) e nós, também, retificamos nossa anterior afirmativa nesse sentido, constante de opinião dada incidentemente, e de envolta com outros assuntos. Apenas concluímos diferentemente do Sindicato, entendendo que essa concordância de orientação legislativa não implica em se haver como excessivo o preceito do regulamento 22.367 que ordenou, desde logo, ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, a realização dos seguros de acidentes, mas, contràriamente em reconhecer que seus preceitos, além de se acharem apoiados em texto legal expresso, o art. 7.º do já referido decreto-lei n.º 9.683, seguiram em tudo as diretrizes da lei de acidentes, a qual, repetimos, tomando a data de 1 de janeiro de 1949 para a instalação de carteiras de acidentes, o fêz como limite máximo, não ultrapassável pelas instituições de previdência, mas que, lògicamente, não poderia impedir que, antes de seu implemento, fôsse ordenada a execução de seus dispositivos, em casos especiais.

13. Restará apenas, indagar, se teria havido lesão de direitos adquiridos de segurados com a providência ordenada pelo decreto n.º 22.367 em seus arts. 157 e 208 já transcritos.

14. Já aspecto semelhante foi apreciado por esta Consultoria em 1941 a propósito de representação do Lóide Nacional S.A. contra a Carteira de Seguros do antigo Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva. Salientamos então: — "7. Fixado êste aspecto da política brasileira e internacional

no tocante aos seguros de acidentes do trabalho, convém salientar que o cometimento das operações de seguros com o caráter obrigatório a entidades paraestatais assume o aspecto do monopólio, desde que o exercício das atividades atribuidas à entidade paraestatal designada, no caso o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, envolve a exclusão de quaisquer outras entidades, públicas ou particulares, na realização de tais seguros. Essa atribuição de estabelecer monopólios é de ordem constitucional (art. 135 *in fine* da Constituição Federal) assentando no direito que o Estado se reserva de intervir nas atividades econômicas de forma mediata ou imediata. Concedida, pois, a atribuição seguradora a uma entidade pública, desaparece desde logo a faculdade de concorrência dos particulares, sendo tolerada ùnicamente, em respeito aos atos perfeitos e acabados, a subsistência dos contratos em vigor, durante o prazo nêles estipulado. Essa é a interpretação pacífica do Supremo Tribunal Federal (vide acórdão referido) e êste foi o teor do despacho do Sr. Presidente da República. E' ilustrativa, para o caso, a invocação de hipótese semelhante, ocorrida com a obrigatoriedade das operações de resseguros do Brasil, dispondo, a êsse respeito, o art. 8.º do decreto-lei n.º 1.805, de 27 de novembro de 1939: "Art. 8.º Com o início das operações do Instituto de Resseguros do Brasil ficam de pleno direito rescindidos os contratos automáticos de resseguro existentes entre as sociedades, no país, ou entre estas e quaisquer resseguradores no exterior. § 1.º As sociedades poderão, em relação aos contratos de seguros em vigor, manter, até a sua expiração, os resseguros existentes, respeitado o disposto nos arts. 9.º e 10.º § 2.º As rescisões previstas neste artigo só terão caráter compulsório em relação aos contratos automáticos, ou suas cláusulas, que versem sôbre resseguros em cujos ramos o Instituto comece a operar". Não fôra essa a norma a seguir, teríamos a coexistência dos seguros particulares e dos seguros sociais numa concorrência incompatível com a própria natureza do Estado, que não desce à arena de competições privadas, mas chama a si, com exclusividade o exercício de encargos por êle julgados de interêsse geral e social, e à atentatória à própria idéia de monopólio que implica a unidade de ação: "Monopoly, as contrasted with competition, denotes combination or some other form of unified action. It implies restraint on the free offering of commodities and services by rival sellers and on the free purchase of these commodities and services by rivals who desire to secure them. The word "monopoly" it sel, more narrowly interpreted, means a condition in which there is a single seller or a single purchaser. More widely it signifies unity in the managemente of some kind of businesse in some essential particular." (Richard T. Ely and Ralph, H. Hess. Outlines of Economics, New York, 1938, pg. 621).

8. Nem é exato o que afirma a Companhia, que sendo os seguros obrigatòriamente de natureza anual, o despacho perderia qulaquer significação se se não se reconhecessem as suas renovações. Não é exato que a lei determine obrigatòriamente a anuidade do contrato de seguro. Ao contrário, o decreto-lei n.º 2.063 já citado, em seu art. 82, dispõe que "é permitida a emissão de apólices com prazo de vigência até cinco anos". O que é ânuo é o paga-

mento do preço do seguro, isto é, o prêmio, e nesse sentido é que o art. 43 do regulamento aprovado pelo decreto n.º 85, de 14 de março de 1935, estabelece que os prêmios dos seguros devem ser calculados na base de ano ou de menos tempo, conforme a duração do contrato. Nada impedia, pois, que os contratos se tivessem realizado por tempo excedente de um ano, desde que os prêmios fôssem sujeitos ao pagamento anual e atendessem à revisão das respectivas tarifas. O que não é possível é considerar como um só, um contrato celebrado por prazo determinado e que se vem renovando sucessivamente. A renovação importa em novo contrato, paga novos selos, será sujeita à emissão de nova apólice. Sobrevindo uma lei que impeça a renovação, os contratos vigorarão até seu têrmo prefixado, não sendo porém suscetíveis de qualquer prorrogação. A lei nova respeita o direito adquirido, o ato perfeito, mas a possibilidade de prorrogar um contrato não é direito adquirido nem ato perfeito e acabado; é simples expectativa de direito, dependente do arbítrio das partes, e que não se poderá mais realizar dado o impedimento legal superveniente. Assim pois, o despacho do Sr. Presidente da República não entrou em indagações de saber se os contratos eram ou não ânuos como não o fizera o acórdão do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a proclamar o princípio jurídico do respeito ao direito adquirido e ao ato perfeito, deixando à autoridade competente em matéria de seguros a circunstância de verificar se havia no caso um ato perfeito a respeitar. Ora, como informa a própria reclamante os contratos de seguros das emprêsas interessadas foram sempre celebrados por um ano, e não poderiam, pois, ser objeto do decreto n.º 22.872, após o qual só poderiam subsistir em sua duração já pactuada e em curso".

15. Por outro lado, é bom rememorar circunstância relevante, qual seja a de haver, sôbre questão em tudo semelhante, pronunciamento do Egrégio Supremo Tribunal Federal, verificado no mandado de segurança n.º 340, e por Acórdão de 18 de junho de 1937. Nessa época, levantaram-se contra a Carteira de Seguro de Acidentes do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, que então se iniciava, as mesmas objeções, por parte de emprêsas seguradoras interessadas. Decidiu o Tribunal, por sua maioria, que sòmente deveria subsistir a vigência dos contratos anteriores ao decreto n.º 22.872, de 29 de junho de 1933, prevalecendo em tudo mais o estatuído nêsse decreto. E' o que ora sucede com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas cujo regulamento ressalva, de modo expresso, a vigência das apólices de seguros em curso, e apenas veda sua renovação em face do privilégio legal que lhe foi cometido, e que é de natureza a excluir a competição de emprêsas privadas.

16. Não houve, pois, ofensa a direitos, e diante dos preceitos do art. 146 da Constituição de 1946, do decreto-lei n.º 9.683 por êle regulamentado, e segundo a sistemática traçada pela Lei de Acidentes do Trabalho, é que o decreto n.º 22.367 estatuiu sôbre o início das operações de seguros de acidentes do trabalho pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

17. O que pode e é de ser verificado pelo Ministério, dentro das atribuições jurisdicionais, é se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas se acha perfeitamente aparelhado a assumir, nas localidades que entender devidas, a cobertura dos ricos de acidentes do trabalho, de modo que não sofram prejuízo os trabalhadores acidentados.

18. Pelo exposto, concluímos que as representações formuladas poderão ser respondidas na conformidade das conclusões do presente parecer. — *Oscar Saraiva.* Consultor Jurídico.

Despacho: Proc. n.º 472.683 e anexos ns. 569.564 — 511.503 — 540.648 — 463.841 — 448.716 — 453.981 — 536.157 — 463.841 — 579.124 — 582.176. As representações contrárias à aplicação do art. 7.º do decreto-lei n.º 9.683, de 30 de agôsto de 1946, e à execução do seu regulamento expedido pelo decreto n.º 22.367, de 27 de dezembro de 1946, não podem ser atendidas pelo Executivo, em face da sua vigência, nos têrmos do parecer do Consultor Jurídico, às fls. 30 a 43 do processo n.º 472.683. Só o Poder Legislativo poderá dispor diferentemente. Transmita-se. — *Morvan Dias de Figueiredo.*