PARECERES

EMPRESAS PÚBLICAS — CAIXA ECONÔMICA FEDERAL — SEGUROS — RESSEGUROS — SASSE

— A Constituição veda a extensão de normas de direito administrativo às empresas privadas, ainda que exerçam atividades controladas ou sob fiscalização do Poder Público.

— As operações de seguros e resseguros realizadas por empresas públicas ou sociedade de economia mista devem pautar-se pelas mesmas regras estabelecidas para as entidades de direito privado, sem discriminação ou exigências de formalidades especiais, como a concorrência pública e o sorteio.

— Não cabe ao Instituto de Resseguros do Brasil impugnar contrato de seguro, verificar de sua regularidade para depois realizar o resseguro ou repudiá-lo.

— Interpretação do art. 170, § 2º da Constituição.

PARECER

I

A SASSE — Companhia Nacional de Seguros Gerais foi organizada na forma do art. 143 do Decreto-lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966. O texto em causa determinou que os órgãos do Poder Público que operavam em seguros privados enquadrassem suas atividades ao novo regime nele estabelecido, dentro de 180 dias, ficando autorizados a constituir sociedade anônima ou cooperativa.

Com base na Lei n.º 3.149, de 21.5.57, se havia organizado, sob a fiscalização do Ministério da Fazenda, o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (SASSE), com personalidade jurídica, autonomia administrativa e patrimônio próprio; teve como associados obrigatórios todos os que exerciam, sob qualquer forma, atividades no Conselho Superior e nas Caixas Econômicas Federais, podendo admitir, ainda, associados facultativos. Ficou o SASSE autorizado a operar em seguros privados e gerais com mutuários e servidores das Caixas Econômicas Federais, segundo plano a ser estabelecido, abrangendo tais operações a renda imobiliário de emprés-

timos hipotecários, acidentes do trabalho, fogo e vida; vários benefícios a seu associados foram previstos, bem como a receita para custeá-los.

Este órgão da administração centralizada é que se transformou em sociedade anônima, conforme a determinação do art. 143 do Decreto-lei n.º 73, de 1966, com a subscrição de 22% de seu capital pela Caixa Econômica Federal, hoje empresa pública constituída com base no Decreto-lei n.º 759, de 12 de agosto de 1969, "dotada de personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda" (art. 1.º).

II

Como sociedade anônima a SASSE vem praticando operações de seguro em relação a bens da própria Caixa Econômica Federal (acionista minoritária) e de terceiros dados em garantia de empréstimos por ela concedidos.

III

O Instituto de Resseguros do Brasil — Sociedade de Economia Mista, dotada de personalidade jurídica própria de direito privado, gozando de autonomia administrativa e financeira, organizada com a finalidade de "regular o cosseguro, o resseguro e a retrocessão, bem como o desenvolvimento das operações de seguro" (arts. 41 e 42 do Decreto-lei n.º 73, de 1966) desde 22 de outubro de 1970 vinha realizando, sem qualquer restrição, operações de resseguros, com referência aos seguros contratados pela SASSE com a Caixa Econômica Federal, assumindo, desta forma, como é da natureza de tal operação (resseguros) a responsabilidade de riscos dos seguros, na proporção pactuada.

IV

Expostos os fatos, a SASSE informa que recentemente o IRB mudou de orientação e "sob a alegação de que a contratação direta de seguros entre a Caixa Econômica Federal e a SASSE é irregular, determinou o cancelamento de seguros já contratados e ainda vigentes, sob pena de cancelar os resseguros correspondentes e em pleno vigor".

Para exemplificar citou o caso de seguro de um avião de propriedade da Caixa; o contrato inicial, com resseguro, feito pelo IRB, vigorou de 22.5.72 a 22.5.73; por mais um ano foram o seguro e o resseguro renovados. Esta segunda operação foi posta sob suspeita, depois de vigorar por mais de 6 meses; e, mediante carta o IRB determinou que o dito seguro fosse cancelado, dentro de prazo exíguo, "findo o qual, caso não tenha sido cumprida a exigência, ficará suspenso o resseguro do risco".

Como suporte legal de tal notificação, o IRB citou o art. 23 do Decreto-lei n.º 73, de 21.2.66, o art. 16 do Decreto n.º 60.459, de 13.3.67; art. 4.º do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67; art. 1.º do Decreto-lei n.º 759, de 12.8.69.

Formulou-me a SASSE as seguintes perguntas:

a) os contratos de resseguros, já celebrados, se constituem em atos jurídicos perfeitos e acabados, sendo portanto irretratáveis unilateralmente?

b) se o IRB consumar a ameaça estará violando o princípio da irretratabilidade unilateral dos contratos?

VI

Compete à União, nos termos do art. 8.º da Constituição, "fiscalizar as operações de crédito, capitalização e seguros", bem como legislar sobre o direito civil e o comercial (itens X e XVII, letra *b*).

Assim o Decreto-lei n.º 73, de 21.11.66, contém normas de fiscalização, chamados de "controle do Estado" (art. 2.º) e regra de direito privado concernente à realização

dos seguros nas quais se integra o resseguro (art. 4.º). Como órgão de fiscalização da "constituição, organização, funcionamento e *operações* das sociedades seguradoras funciona a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), conforme o disposto no art. 36.

Ao IRB cabe "regular o cosseguro, o resseguro e a retrocessão" (art. 42) nesta qualidade compete-lhe entre outras atribuições a de "aceitar o resseguro obrigatório e o facultativo" (art. 44, letra *b*).

O contrato de seguro é ato jurídico autônomo que precede o de resseguro. São obrigações autônomas e distintas, com requisitos próprios.

Cabe à SUSEP verificar da regularidade das operações do seguro e não ao IRB; este poderá deixar de aceitar o resseguros se entender que na realização do seguro não foram observados os requisitos indispensáveis à validade do ato jurídico originário (seguro).

Mas uma vez aceito o resseguro, o IRB não pode repudiá-lo, unilateralmente, a pretexto que o seguro não obedeceu a formalidades legais.

O ato jurídico integrado no direito privado, como é o contrato de seguro ou de resseguro, praticado por uma sociedade de economia mista como é o IRB (art. 41 do Decreto-lei n.º 73, de 1966) não se confunde com o *ato administrativo* praticado por órgão da administração direta.

Estes podem ser anulados e revogados, em certos casos, pela própria administração, com recurso ao Poder Judiciário, havendo lesão de direito individual (Constituição, art. 153, § 4.º).

O regime do ato administrativo (administração direta) não se estende ao praticado por empresas públicas ou sociedades de economia mista; é preceito constitucional que estas "reger-se-ão pelas aplicáveis às empresas privadas", inclusive quanto ao direito do trabalho e *ao das obrigações*" (Constituição, art. 170, § 2.º).

Assim, o IRB está vinculado ao contrato de resseguro que aceitou e somente poderá exonerar-se das obrigações nele assumidas, mediante *sentença judicial* e nunca por deliberação dos órgãos de sua administração.

Se houver risco a cobrir e o IRB não o fizer, o lesado poderá demandar o cumprimento do contrato do resseguro perante o Poder Judiciário.

No caso indicado o resseguro foi reiteradamente aceito pelo IRB, que não indagou das condições em que o seguro havia sido contratado; não lhe aproveita, portanto, nem a alegação de ignorância dos textos legais, nem a surpresa do negócio, porque as partes eram as mesmas, idênticos o objeto segurado e os riscos assumidos.

O fato incontestável é que a operação do resseguro se integrou na do seguro (para usar a expressão legal art. 4.º do Decreto-lei n.º 73, de 1966) e dela é parte contratante o IRB, sociedade de economia mista, dotada de personalidade de direito privado (art. 41 do Decreto-lei n.º 74, de 1966) sujeita como as demais empresas privadas ao direito das obrigações (Constituição, art. 170, § 2.º).

VII

Não cabe ao IRB impugnar contrato de seguro, mas à SUSEP órgão de fiscalização das operações das empresas seguradoras.

Nenhum dos textos indicados pelo IRB, na notificação feita à SASSE, lhe dá o poder de verificar da regularidade das operações

de seguros, para depois de realizar o resseguro, repudiá-lo.

Aliás, entre as medidas repressivas enumeradas no art. 108 do Decreto-lei n.º 73, de 1966, não se encontra a de proclamar, o órgão administrativo incumbido de apurar infrações legais, o cancelamento da operração de seguro ou de resseguro; as penalidades são outras impostas às sociedades seguradoras e seus administradores, mas não afetam em si o contrato de seguro, ou de resseguro, não exoneram as empresas de suas obrigações, nem suprimem a cobertura dos riscos; aliás as infrações serão sempre apuradas mediante processo administrativo perante o Conselho Nacional de Seguros Privados e não punidos sumariamente (art. 118 do Decreto-lei n.º 73, de 1966).

VIII

Em face do exposto respondo as duas perguntas formuladas pela SASSE que os contratos de seguros como os de resseguros, que se integram, são atos jurídicos de direito privado que não podem ser repudiados pelas partes, unilateralmente; somente mediante decisão do Poder Judiciário poderia o IRB exonerar-se das que tenha realizado, mas nunca por deliberação sumária dos seus órgãos de sua administração.

É o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1974. *Carlos Medeiros Silva,* Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

PARECER

I

A SASSE — Companhia Nacional de Seguros Gerais, empresa organizada com base no art. 143 do Decreto-lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966, tem entre os subscritores de seu capital, na proporção de 22%, a Caixa Econômica Federal, empresa pública, constituída conforme autorização contida no Decreto-lei n.º 759, de 12.8.69.

Desde a data de seu funcionamento (22.10.70) a SASSE vem contratando operações de seguros sobre bens, direitos, créditos e serviços com a Caixa Econômica Federal, diretamente, independente de sorteio e de concorrência pública, conforme o estabelecido no art. 23 do Decreto-lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966 (ratificado pelo Decreto-lei n.º 296, de 28.2.67) bem como o Decreto n.º 60.459, de 13 de março de 1967 (art. 16) que regulamentou o citado texto legal.

II

O Instituto de Resseguros do Brasil — Sociedade de Economia Mista, organizada na forma do art. 41, do Decreto-lei n.º 73, de 1966, vinha realizando normalmente operações de resseguros, integrando os seguros contratados entre a SASSE e a Caixa, sem aquelas formalidades (sorteio e concorrência).

Mas, recentemente, o IRB passou a entender que tais seguros não eram regulares e, conseqüentemente, os respectivos resseguros, tudo em face do art. 23 do Decreto-lei n.º 73, de 1966.

III

Tendo em vista o disposto no art. 163, § 2.º da Constituição de 1967 (Emenda n.º 1, de 1969) segundo o qual "na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações", pergunta a SASSE se tal preceito, posterior ao art. 23 do Decreto-lei n.º 73, de 1966, invalidou a norma da obrigatoriedade da realização de sorteio ou de concorrência pública para os seguros dos bens, créditos e serviços dos órgãos do Po-

der Público da administração direta e indireta.

Tal exigência seria restritiva da capacidade para contratar das sociedades de economia mista e empresas públicas, incompatível com as regras do direito das obrigações, regulado pela legislação privada e não pelo direito administrativo.

IV

A Constituição de 1967, no art. 163, § 2.º, dispunha que as empresas públicas, as autarquias e as sociedades de economia mista deveriam reger-se, a despeito de serem órgãos do Estado, incumbidos de atividades econômicas, *pelas normas aplicáveis às empresas privadas*, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações; a Emenda n.º 1, de 1969, repetiu a norma, no art. 170, § 2.º, dela excluindo as *autarquias*.

Assim, continuaram no mesmo plano das empresas privadas, quanto ao direito das obrigações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, órgãos da administração indireta segundo a classificação contida no art. 4, n.º II, do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67.

O art. 23 do Decreto-lei n.º 73, de 1966, criou, para as empresas públicas e sociedades de economia mista (órgãos da administração indireta), um regime diverso do aplicável às empresas privadas, qual seja a exigência do sorteio e da concorrência pública para a realização de contratos de seguros e de resseguros.

De acordo com o preceito citado enquanto que os seguros de bens, direitos, créditos e serviços das empresas privadas em geral não ficaram sujeitos às formalidades do sorteio e da concorrência, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, cerceadas na sua liberdade de contratar, deveriam submeter-se às referidas formalidades, que lhes retira a faculdade de livre escolha da sociedade seguradora.

Esta discriminação, a meu ver, é incompatível com o preceito constitucional em causa, que não quer distinção, em se tratando de obrigações de direito privado, como sejam os seguros e resseguros.

É a própria Constituição que veda a extensão de normas de direito administrativo (administração direta e autarquias) às empresas de cunho privado, ainda que exerçam atividades controladas, ou sob a fiscalização de órgãos do Poder Público, como acontece com as operações de crédito, capitalização e seguros (Constituição, art. 8 n.º XI).

A lei ordinária, portanto, em face do preceito constituível vigente (art. 170, § 2.º) não pode, em se tratando de contrato de seguro, ir além da *fiscalização* das operações, continuando estas sob a regência do direito privado quanto à validade dos atos jurídicos que as respectivas empresas praticarem; assim não há como discriminar entre as sociedades privadas em geral e as de economia mista e empresas públicas quanto à livre escolha da sociedade seguradora, no que toca ao seguro, ou resseguro de certos bens, direitos, créditos e serviços.

A concorrência pública, como o sorteio são expedientes prescritos para os órgãos da administração pública a fim de limitar a sua liberdade de contratar (art. 125 do Decreto-lei n.º 200, de 1967); não podem ser estendidos, compulsoriamente, por lei ordinária, ou regulamento, às empresas públicas e às sociedades de economia mista, ante o preceito constitucional vigente.

É crescente a aplicação na órbita do direito privado de normas próprias do direito administrativo, situação criada pelo intervencionismo estatal na ordem econômica, mas, no caso em exame, o obstáculo foi instituído no próprio texto constitucional. Estabeleceu-se norma expressa para manter no campo do direito privado as

atividades das empresas públicas e sociedades de economia mista, no que concerne ao direito do trabalho e ao das *obrigações*. O texto da lei ordinária (art. 23 do Decreto-lei n.º 73, de 1966) anterior à vigente da Constituição (1967 e 1969) foi por este revogado, ante a incompatibilidade manifesta, decorrente da discriminação feita em detrimento o prejuízo das sociedades de economia mista e empresas públicas.

Sendo incompatível o texto legal, com a Constituição, por igual se tornou o preceito regulamentar (art. 16 do Decreto n.º 60.459, de 13.3.67) sendo irrelevante o fato de ter sido o ato executivo posterior ao constitucional; verificada a inconstitucionalidade da lei, o vício se estende à sua regulamentação.

V

EM CONCLUSÃO: As operações de seguros e resseguros realizadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista, devem pautar-se pelas mesmas regras estabelecidas para as entidades de direito privado, sem discriminações ou exigências de formalidades especiais (concorrência pública e sorteio) ante o dispositivo constitucional vigente (art. 170, § 2.º) que revogou por incompatibilidade o art. 23 do Decreto-lei n.º 73, de 1966 e sua regulamentação.

É o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 19 de janerio de 1974. *Carlos Medeiros Silva,* Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.