— Constituindo a cassação de autorização para funcionamento de companhia seguradora uma autêntica penalidade, torna-se imprescidível a garantia de ampla defesa, sob pena de nulidade do ato. Não basta que os representantes da Companhia acompanhem a ação fiscalizadora, tomando ciência de todos os atos das autoridades, na tentativa de recuperação da empresa; é preciso que sejam pelo menos cientificados na fase de cassação.

— Cassação da segurança, por maioria de votos.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Mandado de Segurança n. 3.694

Relator: Sr. Ministro Hélio Mosimann
Impetrante: Castello Costa Companhia de Seguros
Impetrantre: Antonio Augusto Castello Costa
Advogado: Antonio Carlos Dantas Ribeiro e outros
Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir,

por maioria, vencidos os Srs. Ministros Peçanha Martins (voto-vista), Demócrito Reinaldo e César Asfor Rocha, conceder o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros, Milton Luiz Pereira e Américo Luiz Votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente o Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro.

Brasília, 06 de junho de 1995 (data do julgamento).

Ministro Garcia Vieira, Presidente — Ministro Hélio Mosimann, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Hélio Mosimann: Castello Costa Companhia de Seguros e seu Diretor Presidente impetram Mandado de Segurança contra ato do Ministro da Fazenda, consubstanciado na Portaria nº 326/94, pela qual foi cassada autorização para funcionamento da Companhia.

Alegam, em resumo, os impetrantes, que, por força de notícias maldosas veiculadas pela imprensa, tiveram seus nomes sob suspeita, ensejando a atuação fiscalizadora da SUSEP — Superintendência de Seguros Privados, até que, sem qualquer comunicado, foi baixada a indigitada Portaria, que cortou à seguradora autorização para funcionar.

Aduzem que o ato impugnado não foi devidamente fundamentado, carecendo, inclusive, de motivação.

Asseveram não lhes ter sido dada oportunidade de defesa, nem acesso ao processo administrativo, com total desrespeito ao princípio do contraditório.

Trazem à colação decisão proferida nesta Corte em outro *mandamus* (MS nº 3365-4/DF), relatado pelo eminente Ministro Gomes de Barros, e julgado em 30 de agosto do ano passado, no qual, a seu ver, foi analisada matéria similar, com a concessão do mandado, por maioria de votos.

Batem-se, a final, pela declaração de nulidade da Portaria nº 326/94, do Ministro da Fazenda.

A autoridade impetrada prestou informações às fls. 26/48, aduzindo ter sido legal a cassação da impetrante, "em face da inviabilidade econômico-financeira do empreendimento (art. 90, DL nº 73/66)".

Afirma, outrossim, que a "motivação do ato está satisfeita com a indicação dos processos administrativos correspondentes, além da referência a dispositivos legais aplicados".

Quanto ao contraditório e à ampla defesa alega que, *in casu*, os mesmos "não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo estrito senso, mas se processam mais amiúde e diuturnamente, através de cientificações, de recomendações do diretor-fiscal da SUSEP aos acionistas, controladores e gestores da sociedade seguradora e verificação do cumprimento dos resultados destas, novos requerimentos e constatações, até decisão de cassação de autorização para o funcionamento da referida empresa, por não terem surtido efeito as medidas especiais ou a intervenção".

Pugna, por fim, pela denegação da ordem, eis que inexistente direito líquido e certo a amparar a pretensão.

Neguei a liminar por despacho às fls. 747, após receber as informações.

Parecer da Subprocuradoria-Geral da República, às fls. 749/759, opinando pela denegação da segurança, ressaltando que o ato impugnado não violou os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme se pode verificar nos votos proferidos em caso análogo, ou seja, no julgamento do Mandado de Segurança nº 1.018, do Distrito Federal.

Recebi memorial dos impetrantes.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Hélio Mosimann: Sr. Presidente, como vimos do relatório, insurgem-se os impetrantes contra a cassação do registro de funcionamento da seguradora, aduzindo falta de fundamentação do ato impugnado — Portaria nº 326/94 —, além de desrespeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Matéria similar à presente já foi, realmente, por duas vezes distintas — e recentes — pelo menos, apreciadas nesta Corte.

A primeira, quando do julgamento do MS nº 1.018-0-DF, relatado pelo eminente Ministro Cesar Rocha, que assim ementou a espécie, *verbis*:

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL E CONSTITUCIONAL. LIQUIDAÇÃO DE COMPANHIA DE SEGUROS. ATO ADMINISTRATIVO. AMPLA DEFESA.

— Não se exige a motivação fática contextual e explícita, no próprio corpo de portaria que decreta liquidação de uma companhia de seguros, para que referido ato tenha validade, sendo bastante que ele se reporte ao processo administrativo de que seja decorrente, sob pena de preciosismo em demasia.

— Apreciar se haviam ou não urgência e relevante interesse a ensejarem fosse decretada a liquidação apreciada, importa a penetração no campo de motivos fáticos, a todo imprestável a via eleita do remédio heróico.

— O contraditório e a ampla defesa estão presente no caso de que se cuida, por isso que não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo estrito senso, mas se processam mais amiúde e diuturnamente, através de cientificação de recomendações do interventor aos acionistas controladores e gestores da empresa monitorada e verificação do cumprimento dos resultados destas, novos requerimentos e constatações, até a decisão de cassação da autorização para funcionamento da Sociedade Seguradora, por não terem surtido efeito as medidas especiais ou a intervenção.

— Segurança denegada."

Considerou o ilustre relator do precedente a desnecessidade de maiores fundamentos na Portaria, sendo bastante a menção ao processo que lhe dera origem pois, conforme asseverou: — "... a simples leitura, superficial que seja, do relatório — síntese do processo administrativo que levou a autoridade impetrada a editar a Portaria ora atacada — enseja a que se perceba que a liquidação resultou da insolvência econômico-financeira da primeira impetrante".

De outra parte, entendeu demonstrada "... a necessidade de a medida (cassação) ter sido tomada com urgência, bem como dos relevantes interesses a serem protegidos", tendo em vista que "... o volumoso processo administrativo de que decorreu o apanhado fático que fundamentou a Portaria guerreada, emite sinais evidentes da precariedade da situação da impetrante, e cabia ao Poder Público, efetivamente, agir urgentemente para proteger relevantes interesses, isto é "a defesa do mercado com um todo e, particularmente, daqueles que estão cobertos pelos seguros da sociedade".

Quanto ao contraditório e à ampla defesa, decidiu-se, à ocasião, inexistir qualquer afronta a tais princípios, eis que os impetrantes não teriam sido "violentamente surpreendidos" com a cassação da autorização para funcionamento da seguradora, pois tudo fora "precedido de uma série de negociações sempre não cumpridas pelos acionistas controladores, não havendo no processo administrativo nenhum sinal de contrariedade dos impetrantes, com as medidas de monitoramento que vinham sendo tomadas".

Desta forma restou, por fim, denegada a ordem, pelo voto de desempate. Naquela oportunidade proferi voto-vista, que acabou vencido, do qual destaco alguns lances:

"Manifesto desde logo, após a leitura do mandado de segurança, do processo administrativo apensado e dos memoriais recebidos, a convição de que não me impressionaram os três primeiros fundamentos alinhados, mas sempre me pareceu sacrificado o princípio da ampla defesa.

Neste tópico, invocou a inicial o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e o art. 31, do Decreto-lei nº 73/66 — "é assegurada ampla defesa em qualquer processo instaurado por infração ao presente Decreto-lei, sendo nulas as decisões proferidas com inobservância deste preceito." Trouxe, ainda, precedente do extinto Tribunal Federal de Recursos que, aplicando o mesmo art. 31 e o art. 118 do Decreto-lei nº 73, concedeu segurança, assinalando não ser suficiente a simples oportunidade de fazer qualquer alegação. E acrescentou que a impetrante, no caso, não foi cientificada, em tempo hábil e para dela amplamente defender-se, de eventual situação de fato ou situação motivadora da cassação, restando-lhe apenas a suposição de haver a SUSEP encaminhado proposta no sentido de medida cassatória (fls. 8 e 9).

A isso, responderam as informações de fls. 22 a 38, reforçadas pela promoção de fls. 89 a 104. Ressaltando o caráter precário de uma simples autorização concedida à impetrante e o atributo da discricionariedade, ou seja, a livre escolha por parte da Administração, da oportunidade e conveniência de seu exercício e da aplicação dos meios mais conducentes para aplicação do objetivo colimado, disse a autoridade "que o contraditório e a ampla defesa, *in casu*, não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo estrito senso, mas se processam, mais amiúde e diuturnamente, através de cientificação de recomendações do diretor fiscal da SUSEP aos acionistas controladores e gestores da CIS e verificação do cumprimento dos resultados",... até a decisão de cassação da autorização para o funcionamento da sociedade seguradora... (fls. 34). E mais adiante, textualmente: "Aliás, o atributo da auto-executoriedade do poder de polícia justifica a aplicação de sanção sumária e sem defesa (principalmente as de interdição de atividade) nos casos urgentes que ponham em risco aos predominantes interesses da sociedade, da segurança ou da saúde públicas" (fls. 35).

Mas não é bem assim.

Em primeiro lugar, após o decurso de mais de setenta anos, se o caráter era precário, há muito tempo deixou de ser; por isso mesmo, aquela simples autorização de outrora, embora não revestida dos requisitos de uma concessão administrativa, foi consolidando uma situação até pela tolerância da permanência, gerando direitos e obrigações, inegavelmente. Ademais, não se nega à Administração o direito de livre escolha da oportunidade e conveniência para a prática de seus atos. Reclama-se é o respeito ao direito de defesa. Cumpre ainda enfatizar que, embora afirmando que o contraditório e a ampla defesa, *in casu*, não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo, sendo, por isso, suficiente a cientificação de recomendações aos acionistas, acaba a autoridade, por reconhecer, em seguida, que o poder de polícia justifica a aplicação de sanção sumária e sem defesa nos casos urgentes. Ora, a sanção assim aplicada não deixa de ser pena ou medida repressiva inflingida pela autoridade.

Seja como for, o certo é que não se pode esquecer, no plano constitucional, o art. 5º, inciso LV; na esfera legal, o art. 31 do Decreto-lei nº 73/66, como garantia do princípio do contraditório e da ampla defesa, hoje estendida, além da instrução criminal, a todos os demais processos (cíveis e administrativos), consagrando a tendência jurisprudencial, "que se materializava no nosso direito". "Tanto o contraditório como a ampla defesa são assegurados aos litigantes *em qualquer processo judicial ou administrativo*" (Comentários à Constituição, Wolgran J. Ferreira). O contraditório, por sua vez, assevera Celso Ribeiro Bastos, "se insere dentro da ampla defesa. Quase que com ela se confunde integralmente na medida em que uma defesa hoje em dia não pode ser senão contraditória. O contraditório é, pois, a exteriorização da própria defesa. *A todo ato produzido* caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. Daí o caráter dialético do processo que caminha através de contradições a serem finalmente superadas pela atividade sintetizadora do juiz. É por isso que o contraditório *não se pode limitar ao oferecimento de oportunidade para produção de provas*" (Comentários, 2º Vol. p. 267).

Voltando ao caso concreto destes autos, e em conclusão do voto, de acordo com o art. 89 e parágrafos, do Decreto-lei nº 73/66, face à situação da sociedade, foi nomeado um diretor-fiscal, com atribuições de zelar pelos interesse dos segurados e verificar a viabilidade de recuperação econômico-financeira da empresa, podendo o IRB conceder tratamento técnico e financeiro excepcional, *de modo a propiciar aquela recuperação*. O art. 90 prevê, para o caso de não surtirem efeitos tais medidas, o encaminhamento, pela SUSEP ao CNSP, de proposta de cassação da autorização para funcionamento.

No dia 22 de outubro de 1990 foi instaurado na Companhia impetrante o regime especial a que se refere o art. 89, seguindo-se diversas diligências e tentativas de recuperação, sempre em contato com os dirigentes da empresa. Diante disso, era lícito esperar que, antes de

uma tomada de posição mais drástica, como as providências do art. 90, tivessem os diretores, pelo menos, oportunidade de defesa, frente às conclusões do interventor, sugerindo, quem sabe, outras alternativas. O que ocorreu, entretanto, é que no dia *21 de março de 1991*, relatando a dramática situação da Companhia, o Chefe do Departamento de Fiscalização, propôs a cassação da autorização (fls. 6 a 12 do processo administrativo). No mesmo *dia 21* o Conselho Diretor da SUSEP se reuniu extraordinariamente e aprovou o relatório do Departamento de Fiscalização. Ainda no mesmo *dia 21* o Conselho Diretor oficiou à titular do Ministério da Economia, submetendo-lhe a proposta de cassação (fls. 4). Quatro dias depois, no dia 25, já com parecer do Coordenador de Assuntos Financeiras e Tributários, Procurador Geral da Fazenda Nacional restituiu o processo, através do Secretário da Fazenda Nacional (fls. 13/16), ao Gabinete da Ministra, que no dia seguinte, 26 de março, assinou o ato, finalmente publicado no dia 27 (fls. 14 do M.S.).

Então, os responsáveis pela Seguradora podem ter acompanhado toda a ação fiscalizadora, tomando ciência de todos os atos, na fase de recuperação ou da tentativa de recuperação da empresa. Mas na fase de cassação, no curso do processo administrativo anexo — uma semana entre o relatório e a publicação do ato — não consta nem mesmo qualquer ciência ou notificação.

Importando em insuperável prejuízo ao direito de defesa é que, rogando *venia* aos que votaram pela negativa, acolho, por esse fundamento, a impetração e concedo a segurança, para anular a Portaria impugnada. Nada impede que as autoridades governamentais, garantida a ampla defesa, prossigam na ação saneadora."

No segundo precedente, em julgamento datado de 30 de agosto do ano passado, foi apreciado o MS nº 3.365-4/DF, relatado pelo eminente Ministro Humberto Gomes de Barros, cuja decisão assim foi ementada:

"ADMINISTRATIVO — SEGURADORA — CARTA-PATENTE — CASSAÇÃO — INTIMAÇÃO DA ACUSADA — DIREITO DE DEFESA.

— A cassação de carta-patente conferida à Sociedade Seguradora é penalidade (DL 73/66 — Art. 90).

— Na aplicação de penalidades cominadas pelo DL 73/66, é imprescindível a adoção de procedimento em que assegura plena defesa (Dec. 60.459/67 — Art. 90).

— Penalidade aplicada sem que se assegure defesa plena é nula (Dec. 60.459/67, Art. 90)."

Preferida a decisão por maioria de votos — filiando-me à tese majoritária —, argumentou o ilustre relator:

"Aqui, discute-se, apenas, a falta de intimação dos administradores, para que se defendessem das imputações contidas no relatório de que resultou a cassação.

Em tal circunstância, perderam substância todas as discussões relativas ao mérito do ato impugnado.

Importa saber, apenas, se os administradores tinham direito a defesa, quanto aos termos do relatório.

O Exmo. Ministro de Estado da Fazenda confirma que não intimou a Sociedade, para oferecer defesa. Finca-se, entretanto, na tese de que a revogação da licença para operar não traduzia punição, mas resultou de ato discricionário (fls. 34).

Por não visar punição — diz o Informante — o procedimento de cassação está livre das cautelas recomendadas pelo Art. 90 do Decreto 60.459/67.

Parece-me, *data venia*, que tal assertiva não corresponde ao sistema consagrado no Decreto-Lei 73/66.

Com efeito, o Art. 108 daquele diploma arrola as penalidades a que se expõem as Sociedades Seguradoras.

Dou a palavra ao legislador.

Ele diz: "Art. 108 — As infrações aos dispositivos deste Decreto-Lei sujeitam as Sociedades Seguradoras, seus Diretores, Administradores, gerentes e fiscais *às seguintes penalidades*, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:

.....

IX — cassação da carta-patente."

Assim, a própria lei define o ato de cassa-

ção, como penalidade. — A mais grave das penalidades.

O Art. 117 relaciona as infrações que fazem oportuna esta penalidade. Diz:

"A cassação da carta-patente *se fará* nas hipóteses de infringência dos artigos 81 e 82, nos casos previstos no artigo 96 ou de reincidência na Proibição estabelecida nas letras "c" e "i" do Art. 111, todos do presente Decreto-Lei."

Afaste-se, desde logo, a assertiva de que o ato revocatório da licença para operar em seguros é de natureza discricionária.

Ele constitui ato estritamente vinculado e deve ser praticado, sempre que ocorram as "infrações" relacionadas no Art. 117 da Lei.

A cassação da carta-patente é, assim, uma penalidade, a incidir, sempre que titular da permissão incida nas situações tipificadas ao longo do DL 73/66 e relacionadas em seu Art. 177.

Indaga-se, agora:

Tal penalidade aplica-se instantaneamente, sem que se faça necessário um procedimento que a anteceda?

A resposta encontra-se no Art. 118 do DL, a dizer:

"As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positivando fatos irregulares, e o CNSP disporá sobre as respectivas instaurações, recursos e seus efeitos, instâncias, prazos, perempções e outros atos processualísticos."

O Decreto 60.459/67, que regulamenta o DL 73/66, é peremptório, quando determina, no Art. 90, parágrafo único:

"É assegurada ampla defesa em qualquer processo instaurado por infração ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, *sendo nulas as decisões proferidas com inobservância deste preceito.*"

(grifo nosso)

Já os artigos 96 e 97 do Regulamento expressam-se, assim:

"Art. 96. Além dos casos previstos neste Decreto-Lei ou em outras leis, ocorrerá a cassação compulsória das operações da Sociedade Seguradora que:

a) praticar atos nocivos à política de seguros determinada pelo CNSP;

b) não formar as reservas, fundos e provisões a que esteja obrigada ou deixar de aplicá-las pela forma prescrita neste Decreto-Lei;

c) acumular obrigações vultosas devidas ao IRB, a juízo do Ministério da Indústria e do Comércio;

d) configurar a insolvência econômico-financeira."

"Art. 97. A liquidação voluntária ou compulsória das Sociedades Seguradoras será processada pela SUSEP."

Aqui, o processo de cassação iniciou-se com o relatório do fiscal colocado pela SUSEP na administração da Impetrante (fls. 77/89).

O Conselho Diretor da SUSEP firmou-se neste relato, para recomendar ao Ministro, a desconstituição da carta-patente.

Nos termos do regulamento, a Seguradora deveria ter sido intimada, para oferecer defesa.

À falta de intimação, diz o regulamento, são nulas as decisões adotadas no processo (Art. 90, parágrafo único).

Na hipótese que ora examinamos, a paciente do ato revocatório não recebeu intimação.

Assim, o ato padece de nulidade.

Concedo a segurança, a fim de que se intime a Impetrante, para se manifestar quanto ao relatório do Diretor-Fiscal, na forma do Regulamento (Art. 97).

Declaro nulo o processo de cassação de carta-patente, a partir da decisão do E. Conselho Diretor da SUSEP que, acolhendo o relatório, propôs a cassação."

Vemos, assim, que a legislação estabelece critérios para a *cassação*, critérios estes que têm de ser respeitados. E um deles é extamente a garantia de *ampla defesa*, a qual, desrespeitada, enseja nulidade (Art. 90, parágrafo único, do Decreto 60.459/67).

Com efeito, se a lei define a *cassação* como *penalidade*, certo é que o seu procedimento há de se realizar em consonância com os parâmetros estabelecidos na própria lei — *in casu*, no artigo 118, do DL-73/66 e no parágrafo único, do artigo 90, do Decreto 60.459/67.

Dizer-se que nos presentes autos houve defesa por parte dos Impetrantes não traduz a realidade. Houve, isto sim, conversações e tentativas de acordo com o objetivo de ser reerguida a empresa seguradora, e que ensejaram o relatório final.

E deste relatório final deveriam os impetrantes serem intimados, para, aí sim, apresentar sua defesa.

Ocorre que, embora farta a documentação acostada, nela não se encontra nenhuma *intimação* para defesa dos impetrantes, pelo que é de declarar-se nula sua cassação e a Portaria 326/94.

Isto posto, concedo a segurança, determinando sejam os impetrantes intimados para se manifestar sobre o relatório do Diretor Fiscal, declarando nulo o processo de cassação de autorização para seu funcionamento, a partir da decisão do Conselho Diretor da SUSEP que, acolhendo o relatório, propôs sua cassação.

Da mesma forma que no voto anterior proferido sobre a matéria, garantida a ampla defesa, poderão as autoridades prosseguir na ação saneadora, como de direito.

É o voto pela concessão do mandado de segurança.

VOTO-VISTA-VENCIDO

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins: Senhor Presidente, já tive a oportunidade de julgar caso absolutamente assemelhado ao presente, o Mandado de Segurança 1.018, impetrado pela Companhia Internacional de Seguros, de que foi Relator o eminente Ministro Cesar Asfor Rocha, o qual a mim competiu desempatar. E o fiz acompanhando o eminente Relator.

Em se tratando de companhia de seguros, com atividade concedida que se desenvolve no meio financeiro, há que ter o Estado celeridade de atuação. A intervenção na companhia se faz por meio de vários atos administrativos e, sobretudo, com a participação do próprio Estado no seio da Companhia, a indicar soluções, a procurar, até com recursos externos equilibrar as situações econômico-financeiras das empresas. A cassação da patente não se dá abruptamente, razão por que continuo entendendo que, no caso, a regra da ampla defesa vem sendo sempre praticada pelo Banco Central, que é órgão interventor nessas empresas.

Mantenho meu voto, denegando a segurança e farei juntar o voto de desempate que proferi naquela oportunidade.

VOTO (DESEMPATE)

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins (Presidente): Ouvi atentamente os debates que se travaram em torno do caso. Li memoriais e, sobretudo, guardei as palavras proferidas pelo Eminente Ministro Demócrito Reinaldo em torno dos conceitos da ampla defesa e do contraditório, princípios constitucionais ínsitos em todas as Constituições brasileiras, porque imprescindíveis no estado democrático de direito, e que não podem ser aplicados sem que se atente àquele outro princípio, também hoje expresso na Constituição, no art. 5º, inciso LIV: o respeito ao devido processo legal. Este, no caso, e estabelecido pelo decreto que resguarda a sociedade como um todo, os cidadãos sujeitos à propaganda para a contratação de seguros, serviço concedido pelo Estado.

O devido processo legal estabelece, em resguardo desses cidadãos, que a vida dessas sociedades deva submeter-se à constante vigilância e fiscalização, que imponham o cumprimento dos seus deveres, sobretudo das obrigações que assumiu para com os cidadãos contratantes. E o processo administrativo, pelo que ouvi, revela que esta sociedade seguradora, não obstante vetusta, andava-se mal no cumprimento dessas obrigações, sobretudo no que diz respeito aos seus segurados. E é entendível de todos que, em se tratando de mercado financeiro e do exercício de poderes concedidos pelo Estado, não se pode permitir que novos cidadãos venham a ter prejuízo, e que a comunidade por inteiro se veja prejudicada por qualquer anormalidade que surja,

conduzente mesmo ao que se chama de estado de exaltação financeira, causador de prejuízos incalculáveis aos cidadãos.

Por isso, no caso, recomenda-se, antes da liquidação da sociedade, a intervenção acautelatória. É o que se verificou. Nesta intervenção se constatou a necessidade de providências finaneiras saneadoras que não foram adotadas, seja por que motivos, e a falta delas determinou a liquidação e, em seguida, a cassação da patente. O Esado, a meu ver, agiu na defesa dos cidadãos.

E o que se discute, no mandado de segurança, como bem acentuou o Eminente Ministro Demócrito Reinaldo, seria, em última análise, a recepção ou a inconstitucionalidade do decreto regulamentador das concessões dos seguros. E não vislumbro direito líquido e certo a ser defendido por mandado de segurança, razão por que, desempatando, acompanho o Eminente Ministro-Relator.

VOTO VENCIDO

O Senhor Ministro Demócrito Reinaldo: Entendo que, se o procedimento observar o disposto na lei, não se pode conceder a segurança, a não ser que se lhe decrete, primeiro, a inconstitucionalidade, porque a medida da ampla defesa e do contraditorio é defenida na lei. A Constituição não exaure a definição do que seja ampla defesa e contraditório. A lei é que estabelece os limites. Se o procedimento observou a lei, ou se decreta a sua inconstitucionalidade, alegando que ela afrontou dispositivo constitucional, ou se denega a segurança. Por isso, sempre tenho o cuidado de verificar se foram observadas todas as solenidades previstas na lei específica. Se cumpridas, denego a segurança.

É como voto.

ESCLARECIMENTOS

O Exmo. Sr. Ministro Demócrito Reinaldo: — Ministro Peçanha Martins, o que se pretende com o mandado de segurança?

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins: — Anular a cassação do registro de funcionamento da seguradora.

O Exmo. Sr. Ministro Demócrito Reinaldo: — Existe um decreto-lei que estabelece um procedimento para que isso se faça?

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins: — Sim.

O Exmo. Sr. Ministro Demócrito Reinaldo: — V. Exa. entende que o procedimento previsto neste decreto-lei foi observado totalmente?

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins: — O Ministro Hélio Mosimann aponta que não houve a notificação para a defesa. Mas o que digo — e já disse antes — é que a intervenção de seu na empresa através de atos praticados dentro da mesma. O envio de uma notificação, quando propostos do Banco Central atuam dentro da própria empresa a indicar e praticar soluções para a crise financeira, parece-me desnecessária. Em razão disso, concluo denegando a segurança.

Sr. Ministro Demócrito Reinaldo, estou dizendo a V.Exa. que o eminente Ministro Relator entendeu que não teria havido a notificação indispensável à manifestação da defesa. Está dito na ementa em caso semelhante:

"*O contraditório e a ampla defesa estão presentes no caso que se cuida, por isso que não se desenvolve nos moldes do processo punitivo.*"

Isso porque esse processo de intervenção em que a empresa se encontrava é longo, e no seu curso o Banco Central indica soluções que devam ser adotadas para o saneamento financeiro. Em não sendo adotadas, é que sucede a cassação da concessão. Foi isso que aconteceu.

O Emo. Sr. Ministro Demócrito Reinaldo: — A cassação de uma autorização para o funcionamento não deixa de ser uma penalidade grave, e tem que seguir um procedimento administrativo. A Constituição hoje é clara.

Se houve observância das solenidades legais, estou de inteiro acordo com V.Exa. e denego a segurança.

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins: — Estou dizendo que, do ponto de vista rigorosamente formal, o fato que o Sr. Ministro

Hélio Mosimann aponta é verdadeiro; não houve notificação formal.

O Exmo. Sr. Ministro Demócrito Reinaldo: — Sr. Ministro, essa notificação era exigida expressamente no decreto? Se o decreto não a exigiu, podemos declarar a inconstitucionalidade do decreto.

O Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira: — Mas não houve a defesa?

O Exmo. Sr. Ministro Demócrito Reinaldo: — É o que está definido no decreto.

O Exmo. Sr. Ministro Hélio Mosimann: — A seguradora acompanhou o processo de intervenção, mas depois do relatório não foi notificada para se defender.

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins: — Senhores Ministros, durante o ato interventivo, o Banco Central, a autoridade concedente, indica soluções, providências a serem tomadas, começa a monitorar a empresa. A partir do relatório final, em determinado período de tempo, é que o Ministro Hélio Mosimann entende que a firma deveria ser notificada para, daquela decisão contida no relatório final, manifestar a defesa. Entendemos que não, que se trata de processo realizado no bojo da empresa e, se essa não apresenta condições econômico-financeiras, ate do ponto de vista da defesa da sociedade é importante que ela não possa mais atuar, porque sua atuação implicaria em prejuízo público, prejuízo para pessoas que estariam contratando seguros de que não iriam, depois, beneficiar-se. Assim decidi desempatando outro caso.

O Exmo. Sr. Ministro Hélio Mosimann: — Para completar, Ministro Humberto Gomes de Barros, estou mencionando, no meu voto, esse precedente que V.Exa. foi Relator, no Mandado de Segurança nº 3.365/DF, julgado em 30 de abril de 1994. Ficaram vencidos os Srs. Ministros Peçanha Martins, Cesar Asfor Rocha (voto-vista) e Demócrito Reinaldo. A decisão foi por quatro a três.

O Exmo. Sr. Ministro Peçanha Martins (Aparte): — Senhor Presidente, está em discussão a cassação e não a intervenção. São matérias diferentes: cassação corresponde à extinção da empresa; na intervenção, a empresa continua a existir. Aqui se trata de cassação da patente.

Não fiz a afirmativa que o Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros me atribuiu, qual seja, a de que tendo havido a intervenção, não se fazia mais necessária a notificação para a cassação.

O Exmo. Sr. Ministro Hélio Mosimann: — Os casos são idênticos. Basta ler o acórdão lavrado no precedente.

O Exmo. Sr. Ministro Gomes de Barros: — Ministro Peçanha Martins, na verdade, disse-me o Ministro Cesar Asfor Rocha que troquei a palavra intervenção. Então, onde disse intervenção, ouça-se intimação.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros: — Sr. Presidente, em assentada anterior, apreciando matéria que posso dizer idêntica, votei no mesmo sentido do Sr. Ministro Hélio Mosimann. E o fiz, porque entendo que a lei e seu regulamento estabelecem um devido processo e, nesse processo, para que ocorra a intervenção, é necessário que haja a intimação das partes interessadas, ou seja, dos diretores da entidade que sofrerá a intervenção. Do que acabo de ouvir do Eminente Ministro Peçanha Martins, essa intimação não houve. Entende S. Exª que ela seria desnecessária e até anti-social. No entanto, aqui não podemos julgar o conteúdo da lei — teremos que interpretá-la. O regulamento dessa lei determina que haja intimação. Se ela não houve, parece-me que o direito de defesa não foi devidamente homenageado, como assinalou o Sr. Ministro Demócrito Reinaldo, a intervenção é penalidade. Se não foi aberta a oportunidade de defesa assegurada pela lei, houve cerceamento.

Por isto, peço vênia para acompanhar o Sr. Ministro-Relator e, se V. Exª me permite, juntarei uma cópia do voto que proferi anteriormente.

ADMINISTRATIVO — SEGURADORA — CARTA-PATENTE — CASSAÇÃO — INTIMAÇÃO DA ACUSADA — DIREITO DE DEFESA.

— A cassação de carta-patente conferida a Sociedade Seguradora é penalidade (DL 73/66 — Art. 90).

— Na aplicação de penalidades cominadas pelo DL 73/66, é imprescindível a adoção de procedimento em que assegura plena defesa (Dec. 60.459/67 — Art. 90).

— Penalidade aplicada sem que se assegure defesa plena, é nula (Dec. 60.459/67, Art. 90).

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros (Relator): Contra meu estilo, alonguei-me no detalhamento da lide. É que esta Seção, ao apreciar situação semelhante (MS 1.018), dividiu-se: os Ministros José de Jesus, Hélio Mosimann, Milton Pereira e eu, que concedíamos a Segurança, fomos vencidos pelo voto de desempate do Ministro Peçanha Martins; esteve ausente o Ministro Américo Luz.

Parece-me, entretanto, que a lide, naquele precedente, tinha amplitude bem maior que esta, ora sob apreciação.

Com efeito, no precedente, os impetrantes pretendiam desconstituir o ato de cassação, por efeito de quatro supostas nulidades, assim arroladas no relatório que nos apresentou o Ministro César Rocha:

"a) falta de fundamentação do ato impugnado;

b) urgência e relevante interesse indemonstrados;

c) falta de ratificação oportuna, que importaria na caducidade do ato atacado;

d) negativa de contraditório e de ampla defesa."

Aqui, discute-se, apenas, a alta de intimação dos administradores, para que se defendessem das imputações contidas no relatório de que resultou a cassação.

Em tal circunstância, perdem substância todas as discussões relativas ao mérito do ato impugnado.

Importa saber, apenas, se os admistradores tinham direito a defesa, quanto aos termos do relatório.

O E. Ministro de Estado da Fazenda confirma que não intimou a Sociedade, para oferecer defesa. Finca-se, entretanto, na tese de que a revogação da licença para operar não traduziu punição, mas resultou de ato discricionário (fl. 34).

Por não visar punição — diz o Informante — o procedimento de cassação está livre das cautelas recomendadas pelo Art. 90 do Decreto 60.459/67.

Parece-me, *data venia*, que tal assertiva não corresponde ao sistema consagrado no Decreto-Lei 73/66.

Com efeito, o Art. 108 daquele diploma arrola as penalidades a que se expõem as Sociedades Seguradoras.

Dou a palavra ao legislador. Ele diz:

"Art. 108 — As infrações aos Dispositivos deste Decreto-lei sujeitam as Sociedades Seguradoras, seus Diretores, administradores, gerentes e fiscais às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:

.....

IX — cassação da carta-patente."

Assim, a própria lei define o ato de cassação, como penalidade. — A mais grave das penalidades.

O Art. 117 relaciona as infrações que fazem oportuna esta penalidade, diz:

"A cassação da carta-patente *se fará* nas hipóteses de infringência dos artigos 81 e 82, nos casos previstos no artigo 96 ou de reincidência na proibição estabelecida nas letras "c" e "i" do Art. 111, todos do presente Decreto-lei."

Afaste-se, desde logo, a assertiva de que o ato revocatório da licença para operar em seguros é de natureza discricionária.

Ele constitui ato estritamente vinculado e deve ser praticado, sempre que ocorram as "infrações" relacionadas no Art. 117 da Lei.

A cassação da carta-patente é, assim, uma penalidade, a incidir, sempre que titular da permissão incida nas situações tipificadas ao longo do DL 73/66 e relacionadas em seu Art. 177.

Indaga-se, agora:

tal penalidade aplica-se instantaneamente, sem que se faça necessário um procedimento que as anteceda?

A resposta encontra-se no Art. 118 do DL, a dizer:

"As infrações serão apuradas mediante pro-

cesso administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positivando fatos irregulares, e o CNSP disporá sobre as respectivas instaurações, recursos e seus efeitos, instâncias, prazos, perempções e outros atos processualísticos."

O Decreto 60.459/67, que regulamenta o DL 73/66, é peremptório, quando determina, no Art. 90, parágrafo único:

"É assegurada ampla defesa em qualquer processo instaurado por infração ao Decreto-lei nº 73, de 1966, sendo nulas as decisões proferidas com inobservância deste preceito."

Já os artigos 96 e 97 do Regulamento, expressam-se, assim:

"Art. 96. Além dos casos previstos neste Decreto-lei ou em outras leis, ocorrerá a cessação compulsória das operações da Sociedade Seguradora que:

a) praticar atos nocivos à política de seguros determinada pelo CNSP;

b) não formar as reservas, fundos e provisões a que esteja obrigada ou deixar de aplicá-las pela forma prescrita neste Decreto-lei;

c) acumular obrigações vultosas devidas ao IRB, a juízo do Ministro da Indústria e do Comércio;

d) configurar a insolvência econômico-financeira.

Art. 97. A liquidação voluntária ou compulsória das Sociedades Seguradoras será processada pelo SUSEP."

Aqui, o processo de cassação iniciou-se com o relatório do fiscal colocado pela SUSEP na administração da Impetrante (fls. 77/89).

O Conselho Diretor da SUSEP firmou-se neste relato, para recomendar ao Ministro, a desconstituição da carta-patente.

Nos termos do Regulamento, a Seguradora deveria ter sido intimada, para oferecer defesa.

À falta de intimação, diz o regulamento, são nulas as decisões adotadas no processo (Art. 90, Parágrafo Único).

Na hipótese que ora examinamos, a paciente do ato revocatório não recebeu intimação.

Assim, o ato padece de nulidade.

Concedo a Segurança, a fim de que se intime a Impetrante, para se manifestar quanto ao relatório do Diretor-Fiscal, na forma do Regulamento (Art. 97).

Declaro nulo o processo de cassação de carta-patente, a partir da decisão do E. Conselho Diretor da SUSEP que, acolhendo o relatório, propôs a cassação.

É como voto.

ESCLARECIMENTOS

O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros (Relator): Sr. Presidente, como este processo foi do mês de julho, parece-me que, talvez, fosse aconselhável, apesar da fidelidade do voto do Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha, reler o voto que proferi naquela oportunidade: (lê)

"Contra o meu estilo, alonguei-me

..... acolhendo o relatório, propôs a cassação."

Este foi o meu voto. Li somente *ad memorium* da Turma.

ESCLARECIMENTOS

O Exmo. Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros (Relator): O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira lembrou o procedimento criminal. Esse relatório funcionou como uma denúncia.

Releio o art. 118: "As infrações serão apuradas mediante processo."

Isso seria como a fase do inquérito administrativo, que tenha por base o auto, a representação, a denúncia, positivando fatos irregulares, e o CNST disporá sobre as respectivas instaurações, recursos e seus efeitos, instânciais. Vem o decreto-lei e diz que é assegurada ampla defesa, sendo nulas todas as decisões proferidas com a inobservância desse preceito.

A decisão se vinculou no relatório que era uma — usando como parâmetro o processo criminal — denúncia. Desse relatório, que era uma acusação pedindo a cassação, não se abriu vista à companhia. Por isso, sem fazer juízo de valor, preocupo-me, também como o Ministro Milton Luiz Pereira, justamente

com respeito ao devido processo legal, porque não existe meio respeito a ele: ou se respeita ou não.

Agradeço a V. Exª.

VOTO

O Senhor Ministro Milton Luiz Pereira: Senhor Presidente, já me manifestei no Mandado de Segurança nº 3.365, sustentando que, a Carta Patente do devido processo legal, para o seu cancelamento, não pode ser esquecido.

No caso, para o cancelamento, sem negar a gravidade e a relevância dos acontecimentos, é preciso que se formalize o tópico acusatório de quais os pontos que não teriam sido correspondidos durante o monitoramento. Isso foi o que aconteceu.

Há sempre um monitoramento administrativo, quer dizer, inicialmente uma troca de correspondência, posteriormente, uma auditoria e, ao final, deve-se preparar formal acusação: a formulação típica, com as faltas sujeitas à incidência de sanção, que é, por final, a revogação da Carta Patente.

Sem conhecer os motivos da acusação o acusado não sabe, exatamente, como se defender da imputação. No geral, pelo monitoramento, pela fiscalização conseqüente, sabe da fiscalização.

Tem uma visualização da tela de notícias negativas, cuja autoria lhe são atribuídas, em troca de correspondência, contando-se a definição dos pontos controvertidos.

Nessa linha, Senhor Presidente, datíssima vênia dos que pensam em contrário, acompanho o voto proferido pelo eminente Ministro-Relator.

VOTO — VENCIDO

O Exmo. Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha: — Sr. Presidente Acompanho o eminente Ministro Peçanha Martins. Farei juntada do voto proferido do Mandado de Segurança nº 1.018-0-DF.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1.018-0-DF

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Cesar Rocha
Impetrantes: Cia Internacional de Seguros
Gilberto Santoro
Marcia Freitas de Paula
Impetrado: Ministro de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento
Advogados: Drs. Carlos Augusto Thibau Guimarães e outros

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL E CONSTITUCIONAL. LIQUIDAÇÃO DE COMPANHIA DE SEGUROS. ATO ADMINISTRATIVO. AMPLA DEFESA.

— Não se exige a motivação fática contextual e explícita, no próprio corpo de portaria que decreta liquidação de uma companhia de seguros, para que referido ato tenha validade, sendo bastante que ele se reporte ao processo administrativo de que seja decorrente, sob pena de preciosismo em demasia.

— Apreciar se haviam ou não urgência e relevante interesse a ensejarem fosse decretada a liquidação apreciada importa a penetração no campo de motivos fático, a todo imprestável a via eleita do remédio heróico.

— O contraditório e a ampla defesa estão presentes no caso de que se cuida, por isso que não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo estrito senso, mas se processam mais amiúde e diuturnamente, através de cientificação de recomendações do interventor aos acionistas controladores e gestores da empresa monitorada e verificação do cumprimento dos resultados destas, novos requerimentos e constatações, até a decisão de cassação da autorização para o funcionamento da Sociedade Seguradora, por não terem surtido efeito as medidas especiais ou a intervenção.

— Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Srs. Ministros da Primeira Seção

do Superior Tribunal de Justiça na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, após voto desempate do Sr. Ministro Peçanha Martins (Presidente), denegar a segurança, vencidos os Srs. Ministros José de Jesus, Hélio Mosimann (voto-vista), Gomes de Barros e Milton Pereira. Votaram com o relator os Srs. Ministros Antônio de Pádua Ribeiro, Garcia Vieira, Peçanha Martins (voto desempate) e Demócrito Reinaldo. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Américo Luz. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Peçanha Martins.

Brasília, 22 de junho de 1993 (data do julgamento).

Ministro *Peçanha Martins*, Presidente

Ministro *Cesar Rocha*, Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro Cesar Rocha: — Cuida o presente de mandado de segurança interposto por Cia. Nacional de Seguros e seus diretores estatutários Gilberto Santoro (Presidente) e Márcia Freitas e Paula (Diretora de Planejamento) contra a Portaria nº 188, de 26 de março de 1991, do Senhor Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, publicada no Diário Oficial do dia seguinte (fls. 14), que cassou a autorização concedida à primeira impetrante para operar em seguros privados.

A irresignação pretende descontituir referido ato administrativo que teria ferido direito líquido e certo dos impetrantes por quatro razões básicas: *a) — falta de fundamentação do ato impugnado; b) urgência e relevante interesse indemonstrados; c) falta de ratificação oportuna, que importaria na caducidade do ato atacado; d) negativa do contraditório e da ampla defesa.*

Ao recebê-la, o eminente Ministro *Costa Lima*, na ausência eventual do eminente Ministro Relator *Americo Luz,* negou a liminar pleiteada — que seria para sustar os efeitos da malsinada Portaria até o deslinde final do presente *mandamus* — "*pois a inicial não estampa motivos assaz relevantes e nem que, caso a segurança seja concedida se torne ineficaz* (fls. 16).

Notificada, a autoridade apontada como coatora prestou, em tempo hábil, as informações de folhas 22/38, acompanhando-as com os documentos de fls. 39/50.

Os impetrantes reprisaram pedido acautelatório (folhas 51/54), desta vez limitando-o a que fossem suspensas quaisquer alienações de bens de suas propriedades, atendido pelo respeitável despacho do Eminente Ministro *Américo Luz* (folhas 64).

Instado a manifestar-se, o douto Ministério Público Federal, através do seu ilustrado Subprocurador Geral da República, Dr. *José Arnaldo da Fonseca*, em bem lançado Parecer de folhas 130/138, faz uma análise minuciosa de toda questão posta, findando por opinar pela denegação da segurança.

Empós, o "Sindicato dos Empregados em Empresas de Seguros Privados e Captação e de Agentes Autônomos de Seguros Privados e de Crédito do Estado do Rio de Janeiro" requereu o seu ingresso na lide como assistente (fls. 147/148), que foi rebatido pelos impetrantes (fls. 189/190).

Coube-me, a partir de então, a relatoria do feito pela assunção do Eminente Ministro *Américo Luz* à Presidência da Egrégia Primeira Seção.

É o que de relevo cabia ser relatado.

VOTO-PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Cesar Rocha (Relator): Face a celeridade no seu andamento que a ação de mandado de segurança reclama, e como a relatoria do presente feito foi-me atribuída em estágio avançado do processo, tive por conveniente apreciar, em preliminar, o pedido de assistência formulado pelo "*Sindicato dos Empregados em Empresas de Seguros Privados e Capitalização e de Agentes Autônomos de Seguros Privados e de Crédito do Estado do Rio de Janeiro.*"

O pleito de assistência foi justificado por serem os empregados da impetrante credores de verbas rescisórias não solvidas. Não disseram se pretendiam ingressar no feito coadjuvando o impetrante ou a impetrada.

Indefiro o pedido.

A uma, porque não vislumbro nenhum interesse jurídico do postulante no próprio objeto do litígio, que é a validade, ou não, do ato administrativo que importou na liquidação da impetrante. E sem a presença de interesse jurídico não se defere pedido de assistência.

A duas. Porque, como o próprio ingressante afirma, o seu interesse seria só econômico — por seus filiados serem credores de verbas rescisórias — e o só interesse econômico não é bastante para se acolher pedido de assistência. Ademais, é absolutamente irrelevante para o interesse econômico dos empregados da impetrante, ser a segurança concedida ou denegado.

E que, se for concedida, eles irão postular os seus créditos junto à própria impetrante, que teria os seus bens disponíveis: se, ao contrário for denegada a segurança, o recebimento dos créditos será buscado junto ao liquidante.

Isso tudo sem se falar no descabimento de assistência em mandado de segurança, como é forte a jurisprudência e presente na doutrina por vozes autorizadas, quer seja porque o art. 19 da Lei nº 1.533/51 só trata do litisconsórcio e não da assistência, quer seja pelo argumento de que a celeridade a ser imprimida ao curso processual do *writ* é absolutamente incompatível com a marcha lenta necessariamente decorrente de incidentes processuais desse jaez.

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL E CONSTITUCIONAL. LIQUIDAÇÃO DE COMPANHIA DE SEGUROS. ATO ADMINISTRATIVO. AMPLA DEFESA.

— Não se exige a motivação fática contextual e explícita, no próprio corpo de portaria que decreta liquidação de uma companhia de seguros, para que referido ato tenha validade, sendo bastante que ele se reporte ao processo administrativo de que seja decorrente, sob pena de preciosismo em demasia.

— Apreciar se haviam ou não urgência e relevante a ensejarem fosse decretada a liquidação apreciada, importa a penetração no campo de motivos fáticos, a todo imprestável a via eleita do remédio heróico.

— O contraditório e a ampla defesa estão presentes no caso de que se cuida, por isso que não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo estrito senso, mas se processam mais amiúde e diuturnamente, através de cientificação de recomendações do interventor aos acionistas controladores e gestores da empresa monitorada e verificação do cumprimento dos resultados destas, novos requerimentos e constatações, até a decisão de cassação da autorização para o funcionamento da Sociedade Seguradora, por não terem surtido efeito as medidas especiais ou a intervenção.

— Segurança denegada.

VOTO DE MÉRITO

O Exmo. Sr. Ministro Cesar Rocha (Relator): — Passo a analisar cada um dos alegados vícios que seriam nulificadores do ato atacado.

O primeiro deles decorreria da *carência de fundamentação*.

Em apoio ao que defendem, os impetrantes trazem para confronto a situação objeto do RE 69.486 (*in.* RTJ. 58/595-614), onde foi discutida a validade, ou não, pela ausência de fundamentação, de *resoluções* baixadas pelo Conselho de Política Aduaneira para estabelecer a pauta de valor mínimo.

Não se ajusta, ao caso que se cuida, *data venia*, o paradigma trazido à colação pelos impetrantes, querendo igualar situações que são rigorosamente distintas.

É que lá, referidas resoluções eram absolutamente "vazias da mínima fundamentação" (RTJ 58/604), conforme anotou o seu Relator, eminente Ministro Thompson Flores, que indagado pelo saudoso Ministro *Bilac Pinto* se havia ou não motivação, respondeu que "*ao menos não constava da resolução e as informações só a elas se referem*" (RTJ 58/608).

Mais adiante, consignou: "Quero deixar bem claro que a autoridade coatora ao prestar informações, limitou-se a consignar que exigia a tributação, baseada na incriminada re-

solução. Nem remeteu o processo, nem complementou os motivos da resolução. De outra parte, nem os juízes ordinários não o fizeram, e nem as partes o requereram" (RTJ 58/608).

Quer dizer, pela sua leitura, ao que se deduz do acórdão, não se sabia, nem havia meio de se saber, qual o motivo de as resoluções terem sido lançadas, pois que plasmadas do puro poder arbitrário da autoridade.

Aqui, lê-se, na Portaria:

"A MINISTRA DE ESTADO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO, usando da atribuição que lhe confere o art. 2º, § 5º, da Lei nº 8.127, de 21 de dezembro de 1990, e tendo em vista o que consta do Processo MF nº 10168.001925/91-57, resolve '*ad referendum*' do Conselho Nacional de Seguros Privados:

Art. 1º — Cassar, nos termos do art. 90 do Decreto-lei nº 73, de 21 de dezembro de 1966, a autorização concedida à Companhia Internacional de Seguros para operar em seguros privados pelo Decreto nº 14.212, de 9 de junho de 1920, publicado no Diario Oficial da mesma data."

Com efeito, verifica-se que os fundamentos jurídicos da cassação estão no parágrafo 5º, do art. 2º, da Lei nº 8.127/90 (em verdade, o referido art. 2º, dá nova redação ao art. 33 do Decreto-lei nº 73, a este pertencendo o referido parágrafo 5º), e no art. 90 do mesmo Decreto-lei indicado.

Reportado parágrafo 5º edita, no que interessa que "O Presidente do Conselho (Conselho Nacional de Seguros Privados), terá ... a prerrogativa de deliberar, nos casos de urgência e relevante interesse '*ad referendum*' do Conselho".

Já o art. 90, do Decreto-lei nº 73, pontifica que "não surtindo efeito as medidas especiais ou a intervenção, a SUSEP encaminhará ao CNSP proposta de cassação da autorização para funcionamento da Sociedade Seguradora."

Ajunte-se, a isso, os elementos e documentos constantes do Processo MF nº 10168. 001925/91-57, acostado, por linha, com 342 folhas.

Do relatório nele constante, extraio os seguintes trechos:

"Em 22 de outubro de 1990, instauramos na Companhia Internacional de Seguros o regime especial de fiscalização, previsto no art. 89 do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, nomeando um Diretor-Fiscal para aquela Sociedade.

Tal medida, resultante da precária situação financeira da Companhia, fartamente demonstrada por volumosos débitos vencidos e não pagos junto a fornecedores, órgãos e entidades governamentais, corretores, congêneres nacionais e estrangeiros e, especialmente, segurados, só foi, entretanto efetivada, após intensas rodadas de negociação com os administradores e controladores da Sociedade, que se mostraram incapazes de resolver, no prazo em que a situação exigia a grave crise de liquidez da Seguradora.

Desde então, temos instados os acionistas controladores e setores da CIS a promoverem alocação de recursos financeiros líquidos, via aumento de capital em dinheiro e/ou alienação de ativos, em montante não inferior a US$ 15 milhões, já que era este o valor estimado dos débitos vencidos, ou, ainda, a transferência do controle acionário a pessoas ou grupos, com capacidade técnica e financeira para solver os compromissos e retomar a normalidade das operações da sociedade" (fls. 41).

.....

"Sem êxito na negociação do controle, a Sociedade promoveu Assembléia Geral Extraordinária, em 16 de outubro de 1990, propondo o aumento do Capital social, a ser integralizado em dinheiro, de Cr$ 339 milhões para Cr$ 1.339 milhões, equivalente, então, ao aproximadamente US$ 10 milhões, ao tempo em que os controladores e gestores se comprometiam a alienar ativos, no montante de Cr$ 500 milhões naquele momento correspondentes a cerca de US$ 5 milhões" (fls. 42).

.....

"Contudo, superado o prazo legalmente previsto para o exercício de direito de subscrição e integralização foi realizada, em 30 de novembro de 1990. Assembléia Geral Extraordinária que homologou, apenas, parte do aumento do capital inicialmente proposto, no valor de Cr$ 400 milhões, deliberando-se que

a parcela restante deveria ser integralizada e homologada no prazo de noventa dias, a contar daquela data. Embora diversas vezes tenham solicitado a liberação de ativos oferecidos em cobertura de provisões técnicas, sempre concedidas, igualmente frustradas foram as sucessivas tentativas de alienação de ativos" (fls. 42).

.....

"É inegável, entretanto, que o quadro geral da Sociedade evoluia desfavoravelmente. Estatísticas sobre o mercado segurador, divulgados pela FENASEG, período janeiro/maio de 1990. apontavam que a Companhia internacional de seguros, para um prêmio ganho acumulado de Cr$ 521.536 mil, reteve sinistros no montante de Cr$ 1.208.695 mil, uma relação de Cr$ 1,00 ganho para cada Cr$ 2,32 de sinistros retidos, quando a relação média do mercado foi de Cr$ 1,00 para cada Cr$ 0,90" (fls. 44).

.....

"Resultado de tudo isso, ocorreu uma substancial queda da receita, paralelamente a um crescimento vertiginoso no volume de sinistros e reclamações contra a Companhia, até chegar em níveis alarmantes, como e o caso das mais de 200 denúncias em nosso Departamento Regional do Rio Grande do Sul e a liderança das queixas em todas as representações e no Atendimento ao Público de nossa Sede.

Assim, nas demonstrações finaneiras encerradas em 30 de junho de 1990, a Companhia ja apresentava um prejuízo de cerca de Cr$ 700 milhões ou 44% do patrimônio líquido na data, tendente a por em risco a própria capacidade de solvência da Sociedade bem como um elevado grau de inadequação dos ativos garantidores daas Provisões Técnicas aos limites e condições estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional" (fls. 44/45).

.....

"As demonstrações financeiras encerradas em 31 de dezembro de 1990 e publicadas em 28 de fevereiro de 1991 apontam um prejuízo de Cr$ 1.475 milhões, cerca de 39% do Patrimônio Líquido na data.

Ademais, o Balanço Patrimonial, relativo ao exercício findo, demonstra uma forte concentração do ativo do imobilizado e em participações acionárias permanentes (cerca de 67%), cuja monetização se mostrou extremamente difícil, ao passo que o seu passivo, como já referido inúmeras vezes neste relatório, é composto, em grande parte, por exigibilidade já vencidas.

Como se não bastasse essa insolúvel crise, os acionistas não aportaram sequer o já absolutamente insuficiente valor de Cr$ 600 milhões, aprovado em AGE de 30 de novembro de 1990 e cujo prazo de integralização expirou-se no último dia 04 de março" (fls. 46).

.....

"Assim, inviabilizada a transferência do controle acionário a pessoas ou grupos com capacidade para solver a Companhia, inviabilizada a alienação de ativos em montante condizente com as necessidades financeiras e inviabilizado o aumento de capital necessário à continuidade dos seus negócios, e, ainda, considerando a dramática situação de segurados e demais credores, em grande parte com suas indenizações e créditos a receber há mais de um ano e, por fim, o perfeito enquadramento na hipótese prevista nos artigos 89 e 90 do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, propomos a cassação da autorização da outorgada, para operar como companhia de seguros, pelos meios adequados" (fls. 47).

Se é, ou não, verídico tudo quanto ali está contido, é matéria do mundo fático que não comporta análise nos estritos limites do mandado de segurança.

Todavia, veraz, ou não, ilide, por si só — e mais ainda por ser peça final do contexto processual administrativo em que está inserida — qualquer argumento que tenha por fito demonstrar ser o ato atacado carente de fundamentação.

Verifica-se, assim, que o paradigma trazido pelos impetrantes não se ajusta ao que se discute, sendo bem diferente do caso em tablado, pois, na Portaria enfrentada consta, como fundamento de sua edição, o Processo MF nº 10168.001925/910/57, dela, assim, sendo parte integrante.

Desacolho o argumento, inobstante o brilho com que foi tratado pelos impetrantes, segundo o qual a motivação teria que ser, necessariamente, contextual, vale dizer, deveria estar contida, mais ainda, deveria estar escrita no próprio corpo da Portaria, não valendo a simples referência que lhe fora feita.

Conformar-se à tese dos impetrantes, *data venia*, seria dar guarida a um preciosismo exacerbado, em demasia, pois a simples leitura, superficial que seja, do relatório — síntese do Processo administrativo que levou a autoridade impetrada a editar a Portaria ora atacada — enseja a que se perceba que a liquidação resultou da insolvência econômico-financeira da primeira impetrante.

Nesse passo, já começo a apreciar o segundo vício de que estaria impregnado o ato afrontado.

Dizem os impetrantes que a autoridade apontada como coatora, à vista do disposto no referido parágrafo 5º, do art. 33 do Decreto-lei nº 73/66, com a redação que foi dada pela Lei nº 8.127/90, só poderia decidir pela liquidação *ad referendum* do colegiado (Conselho Nacional de Seguros Privados), "subordinada a ocorrência de dois pressupostos legais comulativos: a urgência é o relevante interesse" (fls. 06), que, no caso, estariam ausentes.

Apreciar, se haviam ou não urgência e relevante interesse a ponto de ensejarem fosse decretada a cassação apreciada, importa em que se penetre no campo de motivos fáticos "que não cabe discutir no âmbito do mandado de segurança", como, aliás, bem observam os próprios impetrantes na inicial (fls. 07), embora registrem que não havia urgência nenhuma.

Todavia, o volumoso processo administrativo de que decorreu o apanhado fático que fundamentou a Portaria guerreada, emite sinais evidentes da precariedade da situação da impetrante, e cabia ao Poder Público, efetivamente, agir urgentemente para proteger relevantes interesses, isto é "*a defesa do mercado como um todo e, particularmente, daqueles que estão cobertos pelos seguros da sociedade*" (informações, fls. 35).

Assim, tenho por demonstrada, a mais não poder, a necessidade de a medida ter sido tomada com urgência, bem como dos relevantes interesses a serem protegidos.

Igualmente não prospera a assertiva de que não teria havido *ratificação oportuna* — terceiro argumento dos impetrantes — eis que, às folhas 74, há cópia da Resolução CNSP nº 4, da Superintendência de Seguros Privados — SUSEP, referendando a Portaria alvejada.

Passo, agora, à análise do quarto ponto apontado que debilitaria o ato afrontado, qual seja, a *negativa do contraditório*.

Afirmam na inicial (folhas 09) que "a primeira impetrante, que teve abruptamente cassada a sua autorização para funcionamento, não foi cientificada, em tempo hábil e para dela amplamente defender-se, de eventual imputação de fato ou situação motivadores da cassação."

Em contra partida diz a autoridade impetrada que "os acionistas controladores e gestores da CIS, foram cientificados de todos os atos do processo administrativo pertinente, que culminaram com a cassação de autorização da Sociedade Seguradora, para operar os seguros privados" (folhas 98).

Tal afirmação é precedida das seguintes colocações, todas comprovadas nos autos:

"Em 29.8.1990, através do OF/SUSEP/DEFIS/Especial/nº 03/90, os Srs. Dirigentes da Companhia Internacional de Seguros foram instados, face aos fatos ali apontados, no prazo de 48 horas, a contar do recebimento, em documentos subscritos inclusive por seu acionista majoritário a apresentarem um plano detalhado de recomposição financeira, sob pena de indicação de diretor fiscal para a Companhia (artigo 89 — Decreto-lei nº 73/66)."

"Em resposta datada de 31.08.1990, a Companhia ressalta que está bem ciente dos problemas indicados no ofício SUSEP e invoca a participação estrangeira da RAYAL INTERNATIONAL INS, para elaboração do plano em questão, propondo inclusive que tal companhia adquira a totalidade das ações passando à acionista controladora pelo prazo de dois anos, "tempo necessário para a recuperação da Companhia."

Inviabilizada tal proposta, a Companhia en-

caminha a Autarquia Fiscalizadora "Carta de Intenções" do Grupo Monteiro Aranha S.A. (21 de setembro de 1990) que "permitirão ao grupo, por si ou por associado com UNION DE ASSERANCES de Paris (VASP), adquirir o controle acionário e assumir administração da CIA. INTERNACIONAL DE SEGUROS.

Nessa mesma data, o acionista controlador NAGI R. NAHAS — encaminha do próprio punho, carta a SUSEP sumariando os fatos supra referidos ao mesmo tempo que a encaminha ao IRB.

Não surtindo efeito tais propostas, em 04 de outubro de 1990, novamente o acionista controlador vem a SUSEP alegando que "assume o encargo de aportar os recursos necessários para fazer frente as necessidades da CIS, estabelecendo como termo para a concretização de tal intenção a data de 10.10.1990."

Expirado esse prazo, novamente a promessa não se cumpriu, ensejado, em 12 de outubro, nova correspondência com novas promessas de injeção de recursos na Companhia.

Como o assunto se delongasse, os compromissos da Companhia foram se avolumando, de tal ordem, que não restou a SUSEP outra solução que não a de propor a "cassação da autorização para operar em seguros privados", o que se consumou, por fim, com a Resolução nº 04, do CNSP, tudo em consonância com o art. 89, "*caput*", e o art. 90 do Decreto-lei nº 73/66, e com o art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 8.127/90.

Insta enfatizar que o contraditório e a ampla defesa *in casu*, não se desenvolvem nos moldes do processo punitivo estritivo senso, mas, se processam mais amiúde e diuturnamente, através de cientificação de recomendações do diretor fiscal da SUSEP aos acionistas controladores e gestores da CIS e verificação do cumprimento dos resultados destas, novos requerimentos e constatações, até a decisão de cassação da autorização para o funcionamento da Sociedade Seguradora, por não terem surtido efeito as medidas especiais ou a intervenção.

In casu, os acionistas controladores e gestores da CIS, foram cientificados de todos os atos do processo administrativo pertinente, que culminaram com a cassação de autorização da Sociedade Seguradora, para operar em seguros privados" (folhas 96 a 98).

Verifica-se, assim, que os impetrantes não foram tão violentamente surpreendidos, como afirmaram, nem foi tão "*abruptamente cassada a autorização para funcionamento*" da seguradora, mas tudo precedido de uma série de negociações sempre não cumpridas pelos acionistas controladores, não havendo no processo administrativo nenhum sinal de contrariedade dos impetrantes, com as medidas de monitoramento que vinham sendo tomadas.

Por tudo quanto ficou exposto, denego a segurança, cassando a liminar deferida.

VOTO

O Senhor Ministro Américo Luz: — Sr. Presidente, acompanho o voto do Ministro Hélio Mosimann, com a devida vênia.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Nº Registro: 94/0031889-8
MS 00003694-7/DF
Pauta: 25/04/1995
Julgado: 06/06/1995
Relator: Exmo. Sr. Min. Helio Mosimann
Presidente da Sessão: Exmo. Sr. Min. Garcia Vieira
Subprocurador Geral da República: Exmo. Sr. Dr. José Arnaldo da Fonseca
Secretário (a): Bel. João Pereira Filho

AUTUAÇÃO

Impte.: Castello Costa Companhia de Seguros
Impte.: Antonio Augusto Castello Costa
Advogado: Antonio Carlos Dantas Ribeiro e outros
Impdo.: Ministro de Estado da Fazenda

CERTIDÃO

Certifico que a Egrégia PRIMEIRA SEÇÃO ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento, a Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Peçanha Martins (voto-vista), Demócrito Reinaldo e Cesar Asfor Rocha, concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros, Milton Luiz Pereira e Américo Luz votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Antonio de Pádua Ribeiro.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Garcia Vieira.

O referido é verdade. Dou fé.

Brasília, 6 de junho de 1995.

Secretário, Bel. João Pereira Filho