



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
PRESIDENTE EGRÉGIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília/DF, SBN, Quadra 1, Bloco C, Ed. Roberto Simonsen, inscrita no CNPJ 33.665.126/0001-34, por seus advogados, vem, com apoio nos arts. 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
com pedido urgente de concessão monocrática de medida cautelar

tendo por objeto as modificações ao art. 13, e em especial os §§ 1º e 5º e inciso II do § 4º, todos do art. 13, da Lei 11.442, de 5 de janeiro de 2007, com redação dada pela Lei 14.599, de 19 de junho de 2023, resultado da conversão do Medida Provisória 1.153, de 29 de dezembro de 2022, que altera o regime anterior de liberdade de contratação dos seguros no transporte de cargas.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

SUMÁRIO

I – OBJETO DA AÇÃO

II – LEGITIMIDADE ATIVA DA CNI E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

III – CONTEXTUALIZAÇÃO DO MERCADO DE SEGUROS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS ANTES DA LEI 14599/2023. REGIME DE LIBERDADE DE CONTRATAÇÃO

IV – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VIOLAÇÃO AOS REQUISITOS PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA E À SEPARAÇÃO DOS PODERES

V – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 13 DA LEI 11.442/2007, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.599/2023

V.1 – Violação do princípio da proporcionalidade. Inexistência de necessidade, adequação e razoabilidade das medidas que atingem todos os tipos de carga. Exposição de motivos que afirma que o problema se limitava exclusivamente aos transportes de cargas fracionadas

Inobservância do subprincípio da necessidade

Inobservância do subprincípio da adequação

Inobservância do subprincípio da proporcionalidade *stricto sensu*

V.2 – Exclusividade da contratação pelo transportador dos seguros RCTR-C e RC-DC (art. 13, § 5º). Indevida intervenção na atividade econômica e violação ao princípio da livre iniciativa

V.3 – Retirada da participação obrigatória do embarcador no PGR (art. 13, § 1º). Aumento do risco nas estradas e diminuição das coberturas. Violação ao dever de proteção à vida nas estradas e à saúde dos consumidores

V.4 – Aumento dos custos financeiros e de transação (art. 13, §§ 1º e 5º). Incentivo à concentração do mercado de transporte de cargas nas mãos de grandes transportadoras e a verticalização do mercado, bem como aumento arbitrário dos lucros

V.5 – Ampliação da insegurança jurídica na contratação de seguros de transporte de carga rodoviários

V.6 – Obrigatoriedade de contratação do RC-V pelo contratante do serviço, por viagem, em nome do TAC subcontratado (art. 13, § 4º, II). Redução de segurança nas estradas

VI – PEDIDO LIMINAR

VII – PEDIDO PRINCIPAL



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

I – OBJETO DA AÇÃO

1. O objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade é o art. 13 da Lei 11.442/2007, com redação dada pela Lei 14.599/2023, resultado da conversão da MP 1.153/2022, em especial os seus §§ 1º, 5º e 4º, inciso II, do art. 13, **que tornam exclusiva do transportador a contratação dos seguros obrigatórios sobre carga e a elaboração do respectivo Plano de Gerenciamento de Risco (PGR)**, intervindo de forma a desestruturar todo esse mercado a aumentar os custos econômicos e de transação, bem como a reduzir a segurança nas estradas.

2. A norma questionada **acaba com a liberdade contratual do regime anterior**, mais adequada para acomodar as diferentes realidades do mercado de transporte, por possibilitar o direito pretérito que as partes avaliassem, em cada operação, qual delas poderia contratar o seguro **com mais eficiência econômica, logística e com gerenciamento de riscos**. Em regra, era o embarcador que se encarregava do seguro; não o fazendo cabia tal mister ao transportador (art. 13, incisos I e II da Lei 11.442/2007).

3. Tal preferência seguia o princípio geral dos seguros de que a contratação é feita por quem tem interesse legítimo a proteger. Contrata-o quem possui as informações para que se possa adotar medidas para a efetiva redução dos riscos, realidade que, no seguro da carga, traduz o perfil do embarcador.

4. Eis o comparativo das normas:

Redação original do art. 13 da 11.442/2007	Art. 13 após a Lei 14.599/2023
Art. 13. Sem prejuízo do seguro de responsabilidade civil contra danos a terceiros previsto em lei, toda operação de transporte contará com o seguro contra perdas ou danos causados à carga, de acordo com o que seja estabelecido no contrato ou conhecimento de transporte, podendo o seguro ser contratado:	Art. 13. São de contratação obrigatória dos transportadores , prestadores do serviço de transporte rodoviário de cargas, os seguros de:
I - pelo contratante dos serviços , eximindo o transportador da responsabilidade e fazê-lo;	I - Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Carga (RCTR-C), para cobertura de perdas ou danos causados à carga transportada em consequência de acidentes com o veículo transportador, decorrentes de colisão, de abaloamento, de tombamento, de capotamento, de incêndio ou de explosão;
II - pelo transportador , quando não for firmado pelo contratante.	II - Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário por Desaparecimento de Carga (RC-DC), para cobertura de roubo, de furto simples ou qualificado, de apropriação indébita, de estelionato e de extorsão simples



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

	ou mediante sequestro sobrevindos à carga durante o transporte; e
Parágrafo único: As condições do seguro de transporte rodoviário de cargas obedecerão à legislação em vigor. (g.n.)	III - Responsabilidade Civil de Veículo (RC-V), para cobertura de danos corporais e materiais causados a terceiros pelo veículo automotor utilizado no transporte rodoviário de cargas
	§ 1º Os seguros previstos nos incisos I e II do caput deste artigo deverão estar vinculados a Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR), estabelecido de comum acordo entre o transportador e sua seguradora, observado que o contratante do serviço de transporte poderá exigir obrigações ou medidas adicionais, relacionadas a operação e/ou a gerenciamento, arcando este com todos os custos e despesas inerentes a elas.
	§ 2º Os seguros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo não excluem nem impossibilitam a contratação facultativa pelo transportador de outras coberturas para quaisquer perdas ou danos causados à carga transportada não contempladas nos referidos seguros.
	§ 3º O seguro de que trata o inciso III do caput deste artigo poderá ser feito em apólice globalizada que envolva toda a frota do segurado, com cobertura mínima de 35.000 DES (trinta e cinco mil direitos especiais de saque) para danos corporais e de 20.000 DES (vinte mil direitos especiais de saque) para danos materiais
	§ 4º No caso de subcontratação do TAC: I - os seguros previstos nos incisos I e II do caput deste artigo deverão ser firmados pelo contratante do serviço emissor do conhecimento de transporte e do manifesto de transporte, sendo o TAC considerado preposto do tomador de serviços, não cabendo sub-rogação por parte da seguradora contra este; II - o seguro previsto no inciso III do caput deste artigo deverá ser firmado pelo contratante do serviço, por viagem, em nome do TAC subcontratado.
	§ 5º Os seguros previstos nos incisos I e II do caput deste artigo serão contratados mediante apólice única para cada ramo de seguro, por segurado, vinculados ao respectivo RNTR-C.
	§ 6º Para fixação dos prejuízos advindos à carga transportada, deverá ser realizada a vistoria conjunta, pelo contratante do frete e pelo transportador, bem como pelas respectivas seguradoras, quando couber,



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

	consoante o disposto no parágrafo único do art. 7º desta Lei.
	§ 7º Todos os embarques realizados por transportadores, pessoas físicas ou jurídicas, devem possuir as devidas coberturas securitárias nos termos e condições deste artigo.
	§ 8º O proprietário da mercadoria , contratante do frete, independentemente da contratação pelo transportador dos seguros que cobrem suas responsabilidades previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, poderá, a seu critério, contratar o seguro facultativo de transporte nacional para cobertura das perdas e danos dos bens e mercadorias de sua propriedade.
	§ 9º O proprietário da mercadoria poderá, na contratação do frete, exigir do transportador a cópia da apólice de seguro com as condições, o prêmio e o gerenciamento de risco contratados.

5. Para fins desta ADI, merecem destaque:
- (i) **§ 5º do art. 13**, que torna **exclusiva dos transportadores a contratação dos seguros obrigatórios para a cobertura da carga** (RCTR-C art. 13, I e RC-DC art. 13, II), **ao obrigar que estas contratações sejam feitas mediante apólice única, para cada ramo de seguro, por segurado, com vinculação ao respectivo Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTR-C)**;
 - (ii) **§ 1º do art. 13**, que **retira a participação obrigatória do embarcador no Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR)** dos seguros de acidente e roubo de carga (RCTR-C e RC-DC);
 - (iii) **inciso II do § 4º do art. 13**, que obriga a contratação do seguro de Responsabilidade Civil de Veículo (RC-V) pelo contratante do serviço, por viagem, em nome do TAC subcontratado. O dispositivo deixa o veículo descoberto de seguro quando estiver rodando vazio, ou sem carga contratada.
6. Não se questiona a obrigatoriedade desses seguros, prevista no *caput* do art. 13. **O que se impugna é a exclusividade da sua contratação e do respectivo gerenciamento dos seus riscos pelo transportador (§§ 1º e 5º).**
7. Destaca-se que, antes dessas alterações, o seguro de acidentes à carga RCTR-C já era obrigatório (Decreto 61.867/67 e Decreto-Lei 73/66).¹ Já o

¹ Antes da alteração promovida pela Lei 14.599/2023 o RCTR-C já era de contratação obrigatória por força dos arts. 1º, 10 e 31 do Decreto 61.867/67 c/c o art. 20, alínea *m*, do Decreto-Lei 73/66) e O RD-DC era



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

seguro de desaparecimento da RC-DC era facultativo (RCF-DC), mas suas coberturas estavam incluídas no Seguro de Transporte Nacional (TN), mais amplo.

8. Como será demonstrado, as normas impugnadas limitam a liberdade de contratar, intervêm na logística e no gerenciamento de riscos, e excluem o agente com melhor poder informacional e capacidade de diluir riscos que envolvem a sua carga. O novo regime produz ineficiências econômicas, maiores custos de transação e sobreposição de contratações e coberturas. Ocasionalmente, com isso, o aumento do preço frete e dos produtos, concentração no mercado de transporte de cargas, insegurança nas estradas para cargas e pessoas, advindas da irrefletida intervenção legislativa na atividade econômica, em violação a diversos preceitos constitucionais.

9. Sob o aspecto formal, há violação ao critério de relevância e urgência para a edição de medidas provisórias, conforme exigido pelo art. 62 da CRFB.

10. Sob o aspecto material, há violação:

- a) princípios da **razoabilidade e proporcionalidade** (arts. 1º e 5º, inciso LIV, da CRFB), que protegem os cidadãos e as empresas de intervenções legislativas irrefletidas e irracionais na ordem econômica, no âmbito das liberdades e dos direitos individuais;
- b) princípio da **não intervenção na economia e no mercado**, salvo nos casos permitidos pela Constituição (art. 173, *caput*, da CRFB);
- c) pleno exercício da **autonomia da vontade**, com restrição à livre iniciativa (art. 1º, inciso IV, e art. 170, *caput*, da CRFB);
- d) **liberdade de empresa e livre concorrência** (art. 170, inciso IV, da CRFB);
- e) **liberdade de contratar** (art. 5º, inciso II, da CRFB);
- f) **direito de concorrência**, pois incentiva a concentração do mercado de transporte de cargas nas mãos de grandes transportadoras, de modo a favorecer, sem autorização constitucional, o aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º, da CRFB); e
- g) **direito à vida** dos motoristas e à **segurança** da carga nas estradas do país, bem como à **saúde dos consumidores** (arts. 5º, *caput* e inciso XXXII, 6º, *caput*, e 170, inciso V, da CRFB).

11. A questão que se coloca é **grave e urgente**, demanda imediata **suspensão liminar da norma impugnada**, conforme pedido ao final formulado, cuja fundamentação demonstra materializar-se a lesão irreparável à segurança jurídica durante o recesso forense, **em 29/12/2023**, data limite para a renovação dos seguros vigentes e adaptação ao novo regime. Destaca-se os números da *Sondagem Especial 90 – Seguro de cargas no Transporte Rodoviário*, em anexo, realizada pela CNI no mês de setembro, demonstra que 56% das empresas

facultativo, mas sua cobertura era incluída no seguro de Transporte Nacional (TN), firmada pelo embarcador era abarcado pela apólice de Transporte Nacional (TN) firmada pelo embarcador.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

consultadas ainda não haviam contratado ou renovado a apólice após 29/12/2022, além de demonstrar que as que renovaram o seguro até setembro desse ano constataram um aumento médio de 59% no custo com a renovação do seguro mediante as novas regras.²

12. As empresas também relatam dificuldades práticas e insegurança jurídica, eis que as novas regras não são adequadas ao mercado, geram uma série de dúvidas e **sequer foram regulamentadas pela SUSEP**, forte indicativo de ausência de urgência objetiva no manejo da Medida Provisória de origem. O quadro é até mesmo de falta de oferta dos novos seguros, o que dificulta a renovação e a contratação do seguro do transporte de cargas. Tudo isso se soma ao aumento dos riscos nas estradas, seja para as cargas, como para as pessoas em razão da retirada da participação dos embarcadores na elaboração dos Planos de Gerenciamento de Risco (PGR).

13. Na linha da jurisprudência constitucional do STF, o pleito de liminar se fortalece, ainda, por se tratar de lei cuja vigência é recente, não tendo havido, assim, o reforço da presunção de constitucionalidade do ato normativo em razão do passar do tempo. De fato, as normas impugnadas entraram em vigor **em 20 de junho de 2023**, e seus efeitos estão sendo sentidos na renovação das apólices anuais, mês a mês, e alcançarão ápice em 29 de dezembro de 2023, quando completa um ano da data da publicação da MP 1.153/2022.

II – LEGITIMIDADE ATIVA DA CNI E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

14. A CNI é entidade sindical de grau superior, constituída com o propósito de representar a indústria nacional, sendo parte legítima para propor a presente ação, conforme dispõe o art. 103, inciso IX, da Constituição.

15. A pertinência temática para questionar a constitucionalidade da Lei 14.599/2023 é evidente, eis que as mudanças na sistemática da contratação de seguros de transporte rodoviário de carga atingem todo o setor produtivo nacional, em especial o industrial e agroindustrial, que têm nesse modal um dos principais fatores logísticos para o escoamento de sua produção.

16. Portanto, resta cumprida a exigência da jurisprudência do Supremo que consagra a pertinência temática como “nexo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados”,³ ou ainda como “o interesse considerado o respectivo estatuto e a norma que se pretenda fulminada”,⁴ o que igualmente se verifica no art. 3º, inciso

² *Sondagem Especial 90 – Seguro de cargas no Transporte Rodoviário*, publicada na agência de notícias da indústria em 20/12/2023: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/industrias-apontam-aumento-de-59-com-seguro-de-cargas-apos-nova-lei-diz-pesquisa-da-cni/>, (anexa).

³ ADI 4.190/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 11/6/2010.

⁴ ADI 1.873/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe 19/9/2003.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

X, do Estatuto da CNI.⁵

17. Dúvidas também não pairam quanto ao cabimento: o ato hostilizado é diploma federal e são apontados parâmetros vigentes da Constituição Federal que teriam sido, na visão da autora, violados.

III – CONTEXTUALIZAÇÃO DO MERCADO DE SEGUROS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS ANTES DA LEI 14599/2023. REGIME DE LIBERDADE DE CONTRATAÇÃO

18. Na vigência do regramento anterior de liberdade de contratação, quaisquer das partes (proprietário da mercadoria ou transportador) poderia contratar o seguro no transporte de cargas. Pela lei, a preferência era do embarcador; este não o fazendo, cabia ao transportador entabular o seguro (art. 13, incisos I e II, Lei 11.442/2007).⁶

19. No direito pretérito, a contratação do seguro de cargas cabia, pois, **à parte que tivesse mais aptidão, capacidade logística e eficiência na negociação do prêmio e do gerenciamento dos riscos** de acordo com o tipo de operação (fracionada, dedicada ou de lotação) e com o tipo de cargas (de alto ou baixo valor, perigosas, perecíveis, refrigeradas *etc.*). Em regra, esses critérios apontavam para a celebração do seguro pelo embarcador.

20. O modelo também se ajustava ao **princípio geral dos seguros**, segundo o qual quem contrata o seguro é quem possui interesse legítimo a proteger, contra riscos predeterminados.⁷ No seguro para transporte de carga, o interesse legítimo segurado é a preservação da carga do embarcador, ao passo que, no seguro de veículo, é a preservação do veículo do transportador.

21. Ademais, o detentor do interesse legítimo a garantir é quem pode prestar as informações sobre o bem, capazes de influir no risco, com impacto na proposta ou na taxa do prêmio,⁸ eis que, caso essas informações sejam inexatas

⁵ “Art. 3º - A CNI tem por objetivos: (...) X - propor medidas judiciais na defesa dos interesses da indústria.”

⁶ Art. 13. Sem prejuízo do seguro de responsabilidade civil contra danos a terceiros previsto em lei, toda operação de transporte contará com o seguro contra perdas ou danos causados à carga, de acordo com o que seja estabelecido no contrato ou conhecimento de transporte, podendo o seguro ser contratado:

I - pelo contratante dos serviços, eximindo o transportador da responsabilidade de fazê-lo;

II - pelo transportador, quando não for firmado pelo contratante.

Parágrafo único. As condições do seguro de transporte rodoviário de cargas obedecerão à legislação em vigor.

⁷ Vide CC: Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo à pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.

⁸ Vide CC: Art. 766. Se o segurado, por si ou por seu representante, fizer declarações inexatas ou omitir circunstâncias que possam influir na aceitação da proposta ou na taxa do prêmio, perderá o direito à garantia, além de ficar obrigado ao prêmio vencido.

Parágrafo único. Se a inexatidão ou omissão nas declarações não resultar de má-fé do segurado, o segurador terá direito a resolver o contrato, ou a cobrar, mesmo após o sinistro, a diferença do prêmio.

Art. 777. O disposto no presente Capítulo aplica-se, no que couber, aos seguros regidos por leis próprias.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

ou omissas, perde-se o direito de garantia.⁹ No caso do seguro para transporte de cargas, **é o embarcador que tem poder informacional sobre a carga.**

22. A contratação do seguro pelos embarcadores também se justificava pela praxe de serem estes obrigados, por força do art. 32 c/c o art. 12 do Decreto 61.867/67,¹⁰ a firmar uma apólice de âmbito nacional – Seguro de Transporte Nacional (TN) – para segurar os bens ou mercadoria de sua propriedade, quando objeto de transporte no território nacional, em todo e qualquer modal, com ampla cobertura contra danos à carga. Trata-se de contratação mais ampla e que se soma às dos seguros de responsabilidade civil contra acidentes e roubos de carga.

23. Assim, fora os casos de transporte de cargas fracionadas de diversos proprietários, a prática do mercado era a contratação pelo embarcador do Seguro de Transporte Nacional (TN), obrigatório, que incluía as coberturas do Seguro de Responsabilidade Civil de Desaparecimento de Cargas (RCF-DC, que era facultativo e se tornou o RC-DC, obrigatório), emitindo-se uma carta de dispensa de direito de regresso (DDR), em favor do transportador.

24. A Carta de Dispensa do Direito de Regresso (DDR) ou de “isenção de sub-rogação de direitos”¹¹ **impedia o regresso da seguradora contra o transportador**, conferindo-lhe a cobertura do Seguro de Transporte Nacional (TN), mais ampla do que a do seguro por acidentes- RCTR-C.

25. Conjuntamente com o Seguro de Transporte Nacional (TN), na mesma seguradora, o embarcador também negociava e contratava o seguro de acidentes RCTR-C, com subestipulação de apólice em favor do transportador.

26. Nessa contratação conjunta dos seguros das cargas pelo embarcador, não havia sentido para a seguradora agir em regresso contra o transportador, que se tornou seu próprio cliente, em virtude da subestipulação

⁹ É por tais razões que se estipula o Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) por quem tem interesse a garantir e expertise para trazer todas as informações relevantes à seguradora, de forma a mitigar e diversificar os riscos.

¹⁰ CAPÍTULO VI - Do seguro obrigatório de transporte de bens pertencentes a pessoas jurídicas

Art. 12. As pessoas jurídicas, de direito público ou privado, são obrigadas a segurar os bens ou mercadorias de sua propriedade, contra riscos de força maior e caso fortuito, merendas aos transportes ferroviários, rodoviários, aéreos e hidroviários, quando objeto de transporte no território nacional, e de valor igual ou superior a cinco mil cruzeiros novos. ([Vide Decreto nº 85.266, de 1980](#)).

Art. 32. Nenhum veículo, ou qualquer equipamento de transporte, a partir de 1º de janeiro de 1968, poderá transportar pessoas, bens e mercadorias, sem que fique comprovada a efetiva realização dos seguros obrigatórios a que se referem os capítulos III, IV, VI e VII deste Decreto. (Decreto 61.867/67)

¹¹ Vide Decreto-Lei nº 76/1966: “Art. 21. Nos casos de seguros legalmente obrigatórios, o estipulante equipara-se ao segurado para os efeitos de contratação e manutenção do seguro. § 1º Para os efeitos deste decreto-lei, estipulante é a pessoa que contrata seguro por conta de terceiros, podendo acumular a condição de beneficiário. § 2º Nos seguros facultativos o estipulante é mandatário dos segurados. § 3º O CNSP estabelecerá os direitos e obrigações do estipulante, quando for o caso, na regulamentação de cada ramo ou modalidade de seguro. § 4º O não recolhimento dos prêmios recebidos de segurados, nos prazos devidos, sujeita o estipulante à multa, imposta pela SUSEP, de importância igual ao dobro do valor dos prêmios por ele retidos, sem prejuízo da ação penal que couber. (Incluído pela Lei nº 5.627, de 1970)



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

da apólice do RCTR-C, contratada pelo embarcador.

27. Esse eficiente modelo de contratação conjunta pelo embarcador¹² também obedecia à **lógica do mercado**, pois gerava **economia de escala** pela negociação com a mesma seguradora de todas as coberturas, para a totalidade das cargas e de toda a operação logística do embarcador. Incluíam-se nele eventuais modais não-rodoviário, a movimentação e a guarda em depósitos, dentre outras medidas, o que aumentava o poder de barganha junto às seguradoras.

28. Ademais, o embarcador possui importante vantagem informacional junto à seguradora: seu o conhecimento sobre a carga, somado à sua rede de distribuição, à atratividade de seus produtos, ao histórico de sinistros em cada localidade, às melhores rotas, à exigência de manutenção do veículo e ao respeito aos limites de velocidade suportados pelo produto – exemplos de medidas imprescindíveis para a avaliação do risco na formulação de um PGR¹³ efetivo,¹⁴ acarretando a diminuição do prêmio, pela redução do risco.

29. Deve ser destacado que o modelo anterior viabilizava a contratação de PGRs efetivos, em razão do poder informacional do embarcador, o que é de extrema relevância, pois um PGR efetivo vai além dos prejuízos financeiros. Ao conter normas voltadas à prevenção de acidentes, também protegia a vida e a segurança nas estradas. Por esse documento, constantemente revisado,

¹² A praxe era a contratação do seguro pelo embarcador, em especial na contratação do frete de cargas dedicadas e de mais valor, ou que exigissem maiores cuidados. No frete de cargas fracionadas, que poderiam ser da mesma empresa ou de empresas diferentes, o seguro poderia ser contratado pelos embarcadores, podendo haver a contratação de empresas especializadas em gerenciamento de riscos pelo transportador, com os custos repassados aos embarcadores via Taxa Griz. Nesse caso, também não havia óbice para que o seguro fosse contratado pelo transportador, que deveria elaborar um PGR compatível com a carga mais valiosa, ou que demandasse maiores medidas de segurança.

¹³ Os Planos de Gerenciamento de Riscos (PGRs) são elaborados com o objetivo de identificar, avaliar e mitigar os riscos associados ao transporte de cargas e impactam nos custos dos seguros:

Identificação de Riscos: O primeiro passo na elaboração de um PGR é a identificação dos riscos específicos associados às operações de transporte de cargas. Isso envolve a análise detalhada das características dos produtos, das rotas de transporte, dos métodos de manuseio e dos fatores ambientais, entre outros.

Avaliação de Riscos: Uma vez identificados os riscos, eles são avaliados em termos de probabilidade e impacto. Isso ajuda a determinar quais riscos são mais críticos e devem ser priorizados na mitigação.

Medidas de Mitigação: Com base na avaliação de riscos, são desenvolvidas medidas específicas para mitigar esses riscos. Isso pode incluir a implementação de procedimentos de segurança, o uso de equipamentos de proteção adequados e a seleção de rotas mais seguras, entre outras ações.

Personalização do PGR: Um PGR eficaz é altamente personalizado e adaptado às necessidades e características individuais das cargas e das operações de transporte. Isso significa que cada PGR pode ser único, levando em consideração os produtos transportados, as rotas utilizadas e os requisitos de segurança.

Impacto nos Custos do Seguro: A escolha das diferentes modalidades de PGR pode ter impactos significativos nos custos do seguro de carga. PGRs mais acurados, que consideram de forma detalhada os riscos específicos de cada carga e operação, tendem a resultar em prêmios de seguro mais baixos. Isso ocorre porque as seguradoras percebem que medidas de mitigação eficazes reduzem a probabilidade de sinistros e, portanto, oferecem tarifas mais vantajosas. Por outro lado, PGRs mais genéricos ou menos abrangentes podem levar a prêmios de seguro mais elevados, uma vez que as seguradoras podem perceber um maior risco de sinistros devido à falta de medidas de segurança específicas e eficazes.

¹⁴ Pela regra da liberdade de contratação, e da busca da eficácia do PGR, o Plano também podia ser desenvolvido por empresas especializadas em gerenciamento de riscos, com as informações prestadas pelo embarcador, ou em colaboração entre embarcadores, transportadores e seguradoras.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

aprimorava-se a **cultura de prevenção** nas estradas fomentada a longo prazo.

30. Cabe ressaltar que o PGR elaborado pelo embarcador e acordado com a seguradora, não visa apenas à segurança do transporte da carga, mas também à segurança do motorista. Ao fixar rotas mais seguras, pontos de parada para descanso e reabastecimento pré-estabelecidos, o PGR contribui para a redução de acidentes e roubos.

31. Nesse modelo, era usual que, antes da contratação, o PGR fosse apresentado ao transportador para análise e sugestões, como parte das condições pactuadas, e para a aceitação (ou não) do serviço.

32. Destaque-se que o gerenciamento de riscos previsto no PGR **não onerava o transportador**, por ser custeado pelo embarcador sob a forma da Taxa de Gerenciamento de Risco (Taxa GRIS),¹⁵ agregada ao valor do frete.

33. O custo GRIS (cobrado pelo transportador) estava inserido sob a rubrica do *ad-valorem*. Essa despesa também incluía a taxa de seguro de RCTR-C, componente que era eliminado do *ad-valorem*, quando a contratação da apólice era feita por subestipulação.

34. Na contratação conjunta dos seguros pelo embarcador, a estipulação e a subestipulação da apólice não eram impostas, mas manifestações da liberdade de contratação, bem aceitas pelos transportadores. Estes, em regra, optavam por ter a cobertura da apólice do embarcador, pela vantagem de desonerá-los dos custos transacionais e de gestão de várias apólices próprias, ou de uma que tivesse cobertura ampla o suficiente para abarcar as particularidades dos produtos dos seus clientes. Tudo isso se aglutinava à dificuldade técnica na elaboração de PGRs adequados a todos os tipos de carga e modos de transportes contratados.

35. Pelo inciso II do art. 13 da norma alterada, caso o embarcador não contratasse o seguro obrigatório de acidentes à carga (RCTR-C), cabia ao transportador contratar, o que normalmente ocorria nos casos de cargas fracionadas de proprietários diversos, em que não havia obrigação do embarcador contratar o TN. Geralmente, esse tipo de transporte era realizado por TACs e cooperativas de transporte.

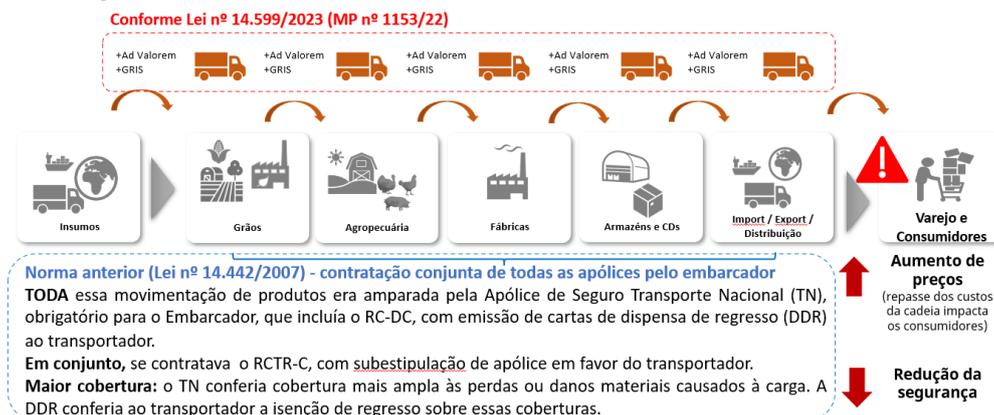
36. **Em resumo**, a prática de mercado anterior, mais ajustada a um regime constitucional que consagra a livre iniciativa e a liberdade de contratar, além de reservar ao Estado o papel de regulador diante de inequívocas falhas de mercado, tinha as seguintes características (Lei 11.442/2007):

- a) havia contratação conjunta pelo embarcador dos seguros obrigatórios TN (mais amplo e que incluía as coberturas do atual

¹⁵ A Taxa GRIS é aplicada com o objetivo de cobrir despesas relacionadas com medidas de segurança, fundamentais para evitar prejuízos com cargas roubadas ou perdidas em acidentes.

- RC-DC) e RCTR-C, este último com subestipulação de apólice ao transportador;
- b) não havia direito de regresso contra o transportador no RCTR-C, que, pela subestipulação, se tornava cliente da mesma seguradora do embarcador;
 - c) emitia-se uma DDR (dispensa de direito de regresso), estendendo as coberturas mais amplas do seguro nacional do embarcador TN ao transportador;
 - d) o transportador não responderia à seguradora do embarcador em regresso, salvo no caso de descumprimento doloso ou culposo do PGR e a da legislação, como em todos os seguros;
 - e) a *expertise* do embarcador permitia a elaboração de Planos de Gestão de Riscos efetivos, reduzindo o prêmio e aumentando a segurança nas estadas;
 - f) o seguro contra acidentes à carga (RCTR-C) cabia ao transportador, quando o embarcador não o fizesse, o que geralmente ocorria nos casos de cargas fracionadas de vários embarcadores, inclusive de pessoas físicas, ou quando não havia um embarcador obrigado a contratar um TN, ou a logística e eficiência determinassem. Geralmente, esses serviços eram prestados por TACs ou cooperativas;
 - g) era possível a contratação de empresas especializadas em gerenciamento de risco, custeada pelo embarcador via Taxa Gris, para a administração de PGRs distintos.

Impactos econômicos da Lei nº 14.599/2023 (MP nº 1153/22)



37. O **desenho acima**¹⁶ demonstra que, com a nova regra, cada nova movimentação da carga ensejará o repasse do valor do seguro contratado pelo transportador, com perda de eficiência e de segurança no gerenciamento de riscos, além de aumento dos custos – aumentando consideravelmente o valor

¹⁶ Fonte *n.id.*



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

dos produtos pela perda de escala na contratação do seguro pelo embarcador.

38. Constituíam, ainda, vantagens econômicas notáveis do modelo anterior de liberdade de contratação:

- a) **acomodação dos contratos às diversas realidades**, possibilitando menores custos e eficiência no gerenciamento dos riscos (apólices *tailor made* – sob medida);
- b) **cobertura mais ampla** do TN repassada ao transportador pela emissão da carta de dispensa de direito de regresso (DDR);
- c) **redução de custos** do prêmio, de transação e logístico;
- d) **não havia encargo financeiro ao transportador** com o prêmio ou franquias, nem com as medidas de segurança do PGR, repassadas ao embarcador;
- e) **redução dos riscos de acidente e de violência nas estadas**, pela elaboração de PGR efetivo;
- f) **impedia-se a concentração de mercado**, pois a contratação do seguro de carga pelo embarcador não transformava o seguro em um diferencial competitivo das grandes transportadoras;
- g) **diminuição do risco de regresso contra o transportador** pela emissão de DDR e subestipulação de apólice em seu favor, inclusive sobre a ampla cobertura do seguro nacional TN, do embarcador;
- h) **maior segurança jurídica**, pois o transportador só respondia nos casos de descumprimento culposo ou doloso do PGR e da lei, regras essas previamente conhecidas e aceitas antes da contratação do serviço de transporte;
- i) **redução da litigiosidade e da insegurança jurídica**, pois a subestipulação e a DDR evitavam a contratação de vários seguros sobre o mesmo bem, com âmbitos de cobertura diferentes, por partes e seguradoras diversas.

39. O novo regime, além de criar diversas ineficiências econômicas, já mapeadas na sondagem da CNI à sua base (anexo), não é incompatível com a Carta de 1988, formal e substancialmente, como será demonstrado.

IV – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - violação aos requisitos para edição de Medida Provisória e à separação dos Poderes

40. No exercício excepcional da função legislativa, cabe ao Poder Executivo, ao editar medida provisória, indicar, objetivamente, a **relevância e a urgência** no contexto fático em que esta é editada, para regular rapidamente temas relevantes de interesse geral (art. 62, *caput*, da CRFB).

41. Como destacou o Ministro Moreira Alves (ADI 162/DF), a despeito do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente, é admitido o



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

controle judicial quanto ao excesso do poder de legislar.¹⁷

42. A jurisprudência evoluiu para adotar a sindicabilidade desses pressupostos, a fim de rechaçar a utilização abusiva das medidas provisórias, **mesmo após sua conversão em lei**, como ocorre no caso,¹⁸ sob pena de se cancelar o abuso de poder no exercício dessa excepcional competência normativa. Exige-se, no mínimo, **uma justificativa material e auferível da urgência e relevância** na sua exposição de motivos.¹⁹ Como bem esclarece a Ministra Carmen Lúcia, na ADI-MC 7232, “por ser função atípica do executivo a criação do direito, a excepcionalidade da atribuição impõe restrição interpretativa do sistema constitucional e a contenção do Presidente da República para não incorrer em abuso de poder ou em desvio de finalidade.”²⁰

43. É indubitável, no caso, o desvio de finalidade, pois não restou demonstrada premência normativa de qualquer interesse público relevante e tão urgente que não pudesse aguardar o prazo de tramitação do processo legislativo. A falta de comprovação objetiva desses requisitos configura abuso de poder (legiferante atípico) por parte do Chefe do Executivo²¹ e denuncia a

¹⁷ EMENTA: - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 111/89. Prisão Temporária. Pedido de liminar. - Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do Juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quando ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto. (...). Vide também: ADI MC 2251, ADI MC 1754; ADI MC 1790; ADI MC 1753 e ADI MC 1910.

¹⁸ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. **POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. (...).** 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. (...) ADI 4717, Relatora Min. Carmen Lúcia, Julgamento: **05/04/2018**, Publicação: **15/02/2019**).

¹⁹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - A QUESTÃO DO ABUSO PRESIDENCIAL NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDISSIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DA URGÊNCIA E DA RELEVÂNCIA (CF, ART. 62, CAPUT) - (...) POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDISSIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS (URGÊNCIA E RELEVÂNCIA) QUE CONDICIONAM A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. (...). ADI 2213 MC, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 23/04/2004. Veja também: ADI 4029 – Relator Min. LUIZ FUX; Julgamento: 08/03/2012; Publicação: 27/06/2012, ADI n. 3.964-MC, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 11.4.2008; ADI n. 2.290-MC, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 23.2.2001; ADI n. 2.125-MC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 29.9.2000; ADI n. 1.659-MC, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 8.5.1998; ADI n. 1.125-MC, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 31.3.1995, ADI n. 7.181-MC-Ref, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 9.8.2022; ADI n. 6.380- MC, Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 9.11.2020; ADI n. 6.347-MC-Ref, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 14.8.2020; ADI n. 6.262-MC, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 22.4.2020, entre outros.

²⁰ ADI-MC 7232, Rel. Ministra Carmen Lúcia, DJe 10/01/2023.

²¹ Vide ADI-MC 7232, Rel. Ministra Carmen Lúcia, DJe 10/01/2023; ADI 2.332, Rel. Ministro Roberto Barroso, DJe 16.4.2019; ADI 4101, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 6.9.2020; ADI 6.991, Decisão liminar Ministra Rosa Weber, DJe 14.9.2021.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

inexistência de razões de ordem pública, ou econômica, a criar um estado de necessidade legislativo e a autorizar o manejo de competência legiferante atípica.²²

44. Na espécie, é evidente a **falta de urgência e relevância objetivas** para a edição da medida provisória, o que se nota até mesmo pela necessidade de regulamentação ulterior do novo regime pela SUSEP, que ainda não ocorreu.

45. Os pressupostos constitucionais do art. 62 sequer são apontadas na Exposição de Motivos, que se limita a narrar as alterações que pretende realizar, para tornar a contratação de seguros de transporte de cargas exclusiva dos transportadores. Não são trazidos dados, ou demonstrações objetivas da necessidade, da urgência ou da relevância das alterações implementadas com força de lei, nem sobre a adequação dessas medidas à finalidade apontada na justificativa. Apenas, ao final, lança-se a seguinte prognose legislativa, de forma genérica:

Conforme o consubstanciando, resta justificado o imperativo de urgência a ensejar nova redação proposta para o art. 13 da Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, uma vez que sem a adoção de iniciativa imediata que faça cessar as graves situações exemplificadas, pode-se inviabilizar, em curto prazo, a regular circulação e o suprimento de bens, inclusive essenciais, no território nacional.

46. Ora, a exposição de motivos não aponta fatos legislativos ou regulatórios números, estudos de impacto, enquetes ou qualquer prova a amparar a conclusão de que havia graves situações de premente enfrentamento. Tampouco cuidou de demonstrar que o regime anterior poderia inviabilizar, em curto prazo, a regular circulação e o suprimento de bens no País. Sequer há uma notícia nesse sentido e nenhum dos seus fundamentos permite essa conclusão.

47. As vagas prognoses legislativas são, ainda, contrafactuais. Se realidade espelhassem, seriam notícias de primeira página facilmente comprovadas, mas, na época, essa questão sequer estava na pauta da imprensa ou das discussões políticas. Não havia qualquer situação real urgente e relevante a reivindicar ou justificar a drástica intervenção estatal no complexo mercado de seguros de transporte de carga, para a edição da Medida provisória 1.153, em 29 de dezembro de 2022, no final do governo, sem prévia avaliação de impacto econômico ou discussão setorial.²³

48. Ademais, o quadro de “graves situações exemplificadas” estaria em

²² Trata-se, como já apontou esta Corte na ADI-MC 2213, de “excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado” (STF, ADI-MC 2213, Rel. Min. Celso de Mello).

²³ Como destacado pelo Ministro Gilmar Mendes na decisão liminar proferida na ADI-MC 6229/DF, ainda que se reconheça um problema, a edição de medidas provisórias deve se fundar em estudos e avaliações de impacto, para a alteração de regras vigentes, *verbis*: “No caso em tela, ainda que se reconheça a necessidade de modernização do regime de contratações públicas, a edição da MP não parece ter sido



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

que, nas cargas fracionadas, com diversos embarcadores e destinatários, a contratação do seguro e PGR pelos embarcadores traria prejuízos à transportadora, porque seriam *“obrigados, em uma mesma viagem, a adotar diversos procedimentos a fim de atender a cada uma das companhias de seguros e/ou gerenciadoras, acarretando, igualmente, aumento no custo do frete que repercute diretamente na cadeia de comercialização de todos os produtos.”*

49. Ocorre que os custos do gerenciamento de risco são suportados pelo embarcador via Taxa Gris, o que não gera qualquer custo ao transportador. Além disso, pela regra anterior, caso se verificasse que **nas cargas fracionadas**, fosse mais eficiente, menos oneroso e mais adequado logisticamente, **o seguro já poderia ser feito pelo transportador**, como já era comum nesses casos. Portanto, essas afirmações não condizem com a realidade de mercado não foram comprovadas e não se relacionam com qualquer interesse público. O regime anterior não criava as disfuncionalidades alvejadas pela nova lei, como já visto.

50. Ademais, a exposição de motivos mistura a contratação do RCTR-C pelo embarcador, com subestipulação de apólice ao transportador, com a emissão de DDR, sob o fundamento de que ao deixarem de “realizar autonomamente a contratação do respectivo seguro – uma vez que o custo não será ressarcido pelo contratante, que alega já possuir coberturas próprias – e acabam se sujeitando a interpretações e cláusulas unilaterais impostas pelas seguradoras ou gerenciadores de risco imbricadas nas retro citadas “DDR” que inviabilizam, em muitos e frequentes casos, quaisquer indenizações, obrigando-os a arcar com os eventuais prejuízos”.

51. Ora, como demonstrado a DDR não é emitida sobre o RCTR-C, que podia ser contratado diretamente pelo transportador, ou pelo embarcador com subestipulação de apólice ao transportador, caso em que este é cliente da seguradora, tal qual se houvesse contratado diretamente o seguro. Portanto, em ambos os casos o transportador é segurado e não há DDR para essas coberturas.

52. A DDR pode ser emitida sobre a cobertura do Seguro de Transporte Nacional TN do embarcador ao transportador, coberturas essas não amparadas pelo RCTR-C, sendo um benefício conferido ao transportador para ampliar as coberturas do seu seguro, sem lhe atribuir qualquer custo.

53. Assim, não há qualquer lógica da exposição de motivos de vincular a DDR do TN, como o RCTR-C, contratado pelo embarcador com subestipulação de apólice ao transportador. Caso não emitida a DDR do seguro nacional TN do embarcador, o transportador simplesmente não terá isenção do regresso dessas

precedida de estudos que diagnosticassem de que maneira e em que extensão a alteração das regras de publicidade poderia contribuir de fato para o combate ao desequilíbrio fiscal dos entes da federação”. (STF, ADI-MC 6229/DF, DJe 22/01/2019)



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

coberturas. Só ficará segurado das coberturas do RCTR-C, limitadas aos acidentes.

54. Não há correlação lógica entre o que foi narrado e as consequências colocadas na Exposição de Motivos, muito menos qualquer aptidão/adequação da medida adotada para cessar as “*graves situações exemplificadas*”, que sob nenhuma ótica seriam aptas a “*inviabilizar, em curto prazo, a regular circulação e o suprimento de bens, inclusive essenciais, no território nacional*”, o que demonstra a falta de urgência objetiva.

55. Por fim, **não há demonstração objetiva da relevância da Medida**, eis que a própria exposição de motivos confessa que o problema que relata só ocorreria nas cargas fracionadas de diversos embarcadores e destinatários. Mas a medida normativa adotada foi tornar exclusiva dos transportadores a contratação dos seguros obrigatórios por roubo e desaparecimento da carga, em todas as operações.

56. Não houve, portanto, motivação específica de qualquer fato relevante ou de interesse público, pois “a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade” e que tenha “repercussão de tal vulto que impõe entrega pronta e eficaz da norma para cumprir a exigência pública” e que demandasse uma medida legislativa urgente, improrrogável, a evidenciar a falta desses requisitos.²⁴

57. Na verdade, a própria exposição de motivos aponta a complexidade da questão, confessa a falta de urgência da medida e a intenção de se retirar a discussão do Congresso Nacional. Nesse sentido, afirma-se que a MP traz aperfeiçoamentos ao art. 13 da Lei 11.442/2007:

Nos demais incisos e parágrafos propostos na nova redação do art. 13 da Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, constam outros aperfeiçoamentos essenciais para a temática dos seguros no transporte rodoviário de cargas, **os quais vem sendo discutidos há duas décadas**. (g.n.)²⁵

58. Tal assertiva revela evidente intenção de retirar a discussão da questão do Congresso Nacional, onde tramitam projetos de lei sobre o tema (v.g. PL 2080/2015 e PLC 75/2018). Nesse ponto, há de ser destacado o entendimento desta Corte, no sentido de que a **existência de processo legislativo em trâmite exige uma maior justificativa por parte do Poder Executivo, para a edição de medidas provisórias, ônus argumentativo que não foi cumprido, no caso**.²⁶

59. Ademais, a avaliação de questão mercadológica tão complexa e de

²⁴ ADI-MC 7232, Rel. Ministra Carmen Lúcia, DJe 10/01/2023.

²⁵ Exposição de motivos (anexa)

²⁶ ADI-MC 6229/DF, Rel. Min Gilmar Mendes, decisão liminar DJ 22/1/2019



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

tamanhos reflexos na economia e na segurança das estradas é incompatível com o rito simplificado da medida provisória e demandaria detida análise na tramitação de um processo legislativo ordinário. Foi, por sinal, nesse sentido que concluiu o parecer do Relator na Câmara da MP 1.153/2022, Deputado Hugo Motta, a endossar, em interpretação da Constituição feita pelo próprio Legislativo, a inconstitucionalidade do diploma hostilizado na presente ADI:

Após intenso e enriquecedor debate com segmentos da indústria, seguradoras e transportes, pudemos ter melhor dimensão da complexidade da questão. Se, por um lado, há argumentos suficientes em favor da mudança, por outro lado identificamos efeitos colaterais preocupantes, que não podem ser ignorados.

(...)

Dessa forma, nos resta claro que é necessário debate mais aprofundado sobre o tema. Aos atores envolvidos deve ser oferecida maior oportunidade de expor suas dificuldades e, com a ajuda do Parlamento, deve-se trabalhar em uma alternativa convergente, capaz de conciliar os interesses em favor da logística do País e que contribua para a diminuição do custo Brasil. Naturalmente, se trata de processo longo e complexo, incompatível com a celeridade da tramitação das medidas provisórias. Dessa forma, propomos a revogação das alterações relacionadas a seguro de cargas, certos de que, no tempo adequado, o tema será discutido e uma solução adequada será encontrada. (g.n.)²⁷

60. A questão é tão complexa que, até o momento, a SUSEP não regulamentou as novas regras. Mesmo que devessem ser reavaliadas as práticas do mercado de seguro de cargas, a sua complexidade demandaria uma análise econômica, logística, do custo de transação, da segurança nas estradas, envolvendo as partes e os órgãos técnicos do Governo. Daí não ser adequado o manejo da MP.

61. O Presidente da República extrapolou os limites do art. 62 da Constituição, bem como falhou ao justificar, de forma fundamentada e suficiente, com motivação específica, o **interesse público relevante** para a edição da MP 1.153/2022 e sua relevância e urgência, como exige essa Corte.²⁸

²⁷ PARECER DE PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.153, DE 2022, PELA COMISSÃO MISTA, Relator Deputado Hugo Motta (anexo).

²⁸ ADI 1753, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23/10/1998 e ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 15/02/2019.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

V – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ART. 13 DA LEI 11.442/2007, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.599/2023

V.1 – Violação do princípio da proporcionalidade. Inexistência de necessidade, adequação e razoabilidade das medidas que atingem todos os tipos de carga. Exposição de motivos que afirma que o problema se limitava exclusivamente aos transportes de cargas fracionadas

62. Neste tópico dedicado às violações substanciais da Carta, a CNI requer a declaração de inconstitucionalidade de todo o art. 13 da Lei 11.442/2007, com redação dada pela Lei 14.599/2023, para que seja restaurado, totalmente, o regime anterior de liberdade de contratação.

63. A pretexto de resolver problemas pontuais de gerenciamento de riscos típicos do seguro de transporte de cargas fracionadas, o Estado valeu-se, de forma inconstitucional, do seu poder legiferante sem maiores reflexões regulatórias para **alterar, de forma abrangente, as regras do seguro de todos os tipos de carga**, mesmo as dedicadas e em lotação. Assim, interveio ilegítima e indevidamente em um mercado complexo, causando inequidades como aumento dos custos para as empresas e consumidores, concentração de mercado e redução da segurança nas estradas.

64. Caso essa Colenda Corte assim não entenda, a CNI requer, alternativamente, a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 5º do art. 13, e do inciso II do § 4º, do mesmo art. 13, todos da Lei 11.442/2007, com redação dada pela Lei 14.599/2023, por violação ao princípio da proporcionalidade e dos princípios centrais da ordem econômica.

65. Em um Estado Democrático de Direito, o princípio da razoabilidade estrutura a aplicação das normas jurídicas e toda a ação estatal, bem como disciplina a denominada liberdade de conformação do legislador. Trata-se de um desdobramento do *substantive due process of law*,²⁹ que possui dentre suas funções mais relevantes a garantia integridade do sistema jurídico e da sua própria racionalidade diante da realidade.³⁰

66. Como aponta Jane Reis Gonçalves Pereira, “as medidas adotadas pelo poder público devem guardar correspondência lógica com os critérios

²⁹ Nesse sentido, a jurisprudência do STF consolidou-se para exigir que, no processo de formulação das leis, devem ser observados critérios de razoabilidade “que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law*” (ADI 27 MC-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, D. J. 12.03.2004). Em sentido similar, esta e. Corte “entende plenamente cabível o controle de constitucionalidade dos atos de imposição de penalidades, especialmente à luz da razoabilidade, da proporcionalidade e da vedação do uso de exações com efeito confiscatório...” (2º AgReg no RE nº 595.553 – RS, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 8/5/12, DJe 03.09.2012)

³⁰ 8 ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 156.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

eleitos”.³¹ No mesmo sentido é a jurisprudência do STF pela qual medidas interventivas do Estado, sejam legislativas, sejam administrativas, devem respeitar o princípio da proporcionalidade nos seus três degraus, conforme trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes no RE 349.703:

O subprincípio da **adequação** (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O subprincípio da **necessidade** (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há também de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (**proporcionalidade em sentido estrito**). (Min. Gilmar Mendes, voto-vista proferido no RE 349.703, j. 3/12/2008)

67. As alterações legislativas promovidas pela Lei 14.599/2023 violam o princípio da proporcionalidade, pois **sequer são necessárias ou adequadas** aos supostos problemas que a exposição de motivos buscava endereçar.

68. Além dos critérios de *proporcionalidade*, a intervenção estatal nas atividades econômicas privadas deve guiar-se pelo critério de *subsidiariedade*, extraído do art. 170, parágrafo único, c/c art. 1º, inciso IV, da Carta e exemplificado na própria Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), sob pena de malferimento à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. Trata-se de regra de *sobredireito*, e de diretriz aplicável à atividade legislativa, conforme explicitado pelo art. 1º, § 1º, que apenas declara, no plano infraconstitucional, aquilo que a Constituição já assegura a partir da apropriada interpretação da denominada Constituição Econômica.³²

69. Nesse sentido, como expressão e concretização do dever de proporcionalidade (arts. 1º e 5º, inciso LV, da CRFB), a Lei de Liberdade Econômica impõe ao Poder Público a realização da respectiva análise de

³¹ Pereira, Jane Reis Gonçalves. Interpretação constitucional e direitos fundamentais. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 396.

³² “Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º](#), do [parágrafo único do art. 170](#) e do [caput do art. 174 da Constituição Federal](#).

§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas.”



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

impacto regulatório,³³ sendo vedada a imposição de aumentos dos custos de transação⁹² sem a demonstração dos respectivos benefícios, o que também se justifica pelo princípio da não intervenção do Estado na atividade econômica, salvo nos casos previstos na Constituição (arts. 173, 174 e 175), o que não ocorre no caso.

70. No caso, a avaliação de impacto econômico também deveria ter sido feita para a edição da medida provisória em questão, o que não foi feito e nem sequer demonstrado e justificado. Trata-se de medida fundamental para se promover a drástica intervenção no mercado, deveria justificar a necessidade, racionalidade, adequação e razoabilidade dessas medidas.

Inobservância do subprincípio da necessidade

71. As normas questionadas não passam no teste de observância ao subprincípio da necessidade, pelo qual se verifica a exigibilidade desta intervenção e se não havia uma solução menos invasiva dos direitos fundamentais em jogo.

72. Foram alteradas as regras da contratação do seguro de transporte de cargas, para todos os tipos de carga e modelos de negócio, apesar de a exposição de motivos declarar que os problemas que visava a solucionar decorreriam da contratação dos seguros pelo embarcador do transporte **de cargas fracionadas**, conforme se verifica do trecho abaixo destacado:

No mais das vezes, o transporte rodoviário de cargas em veículo transportador não se dá em forma de lotação, ou seja, com somente um embarcador e um destinatário. Por regra, esse tipo de transporte se realiza de forma fracionada, coexistindo, na mesma operação, cargas com diversos embarcadores e diferentes destinatários.³⁴

73. Ainda segundo a exposição de motivos, os problemas decorreriam da contratação dos seguros pelo embarcador no transporte **de cargas fracionadas**. Em suma, a alteração do art. 13 da Lei 11.44/2007 seria justificada para evitar os seguintes prejuízos aos transportadores, que não ocorriam no transporte por lotação:

- a) nas apólices dos embarcadores, há regras próprias de gerenciamento de risco (PGR), e a disparidade das exigências das seguradoras **nos casos de cargas fracionadas de diferentes embarcadores** causaria burocracia e grandes perdas

³³ “Art. 5º - As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.”

³⁴ Exposição de motivos da MP (anexa).



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

operacionais, por ter que compatibilizar, em uma mesma viagem, PGRs de diferentes seguradoras, o que aumentaria o custo do frete e dos produtos;

- b) afeta a livre concorrência dos transportadores, por retirar-lhes a oportunidade de obterem melhores condições de negociação; e
- c) seria responsável por um grande e multimilionário volume de litígios judiciais sobre indenizações securitárias, nas quais as Cartas de Direito de Regresso (DDRs) seriam uma armadilha aos transportadores que deixam de realizar autonomamente o seguro.

74. Como se vê, a exposição de motivos deixa claro que esses problemas **não existem quando o transporte de cargas se faz por lotação**. No entanto, a solução normativa foi **conferir exclusividade a todos os transportadores** para a contratação do seguro e do respectivo PGR de todos os tipos de cargas dos embarcadores e não só nos casos de cargas fracionadas, que embasava a necessidade de uma intervenção normativa, via medida provisória.

75. Sob o pretexto de resolver uma **questão pontual das cargas fracionadas**, a MPV e sua lei de conversão extrapolaram o escopo declarado, para intervir no seguro de todos os tipos de carga, tais quais: (i) as de lotação e as dedicadas, de um embarcador, com um único seguro e PGR; (ii) as fracionadas em poucos tipos de cargas, ou com cargas similares, (iii) as cargas fracionadas de um mesmo embarcador, que implicam em PGRs similares, ou único; ou, até mesmo, (iv) nos casos em que o embarcador possui transportadora própria e pode transportar suas cargas de forma fracionada ou em lotação.

76. Portanto, **se o problema declarado se limitava às cargas fracionadas de vários embarcadores** com PGRs muito distintos, a norma somente deveria ser dirigida a esse tipo de carga. Foi o que tentou fazer o texto inicial aprovado pela Câmara, ao limitar a contratação exclusiva dos seguros obrigatórios da carga aos transportadores, pessoas físicas e cooperativas, que em regra realizam operações com cargas fracionadas, de vários embarcadores, em uma mesma viagem.

77. **Em suma:** ao extrapolar a regulação para outros tipos de carga, para os quais não foi relatada qualquer dificuldade, em um mercado que possui inúmeros arranjos logísticos, fica cristalina a **afronta ao subprincípio da necessidade e ao princípio da intervenção mínima** no domínio econômico, somente justificada, em caráter excepcional, para o controle de externalidades negativas.

78. Ademais, nota-se que, sequer para as cargas fracionadas essa intervenção legislativa era necessária, pois, no regime anterior de liberdade de contratação o **transportador já poderia contratar o seguro para essas**



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

cargas.

79. Não obstante, de forma contraditória, a MP estabelecia no § 2º do art. 13 que a contratação do seguro obrigatória devia se dar pelo embarcador **para proteger os TAC**. Ora, se exatamente a contratação pelo embarcador trazia todos os prejuízos narrados na exposição de motivos, como essa mesma contratação serviria para proteger justamente os TAC, que transportam cargas fracionadas?

80. Tais objeções de natureza constitucional quedam sem resposta. Há mais, porém, a justificar a declaração de inconstitucionalidade da MP e da lei de conversão por violação ao princípio da proporcionalidade, na acepção de adequação-aptidão da medida restritiva de direito.

Inobservância do subprincípio da adequação

81. À luz do subprincípio da adequação, não faz sentido a alegação feita na Exposição de Motivos, no sentido de que “[a]tualmente é comum a existência de acordos entre embarcadores e seguradoras que obrigam os transportadores que lhes prestam serviços a contratar seguros de forma conjunta em uma única seguradora, retirando-lhes qualquer oportunidade de obter condições melhores de negociação.”³⁵

82. Como demonstrado no tópico sobre o regime anterior à edição da MP, nos casos da contratação do seguro pelo embarcador, com subestipulação de apólice ao transportador, não havia qualquer custo ao transportador, pois o seguro é totalmente custeado pelo embarcador. Ora, se o transportador não tem qualquer custo na contratação do seguro, **obviamente não poderia ter qualquer vantagem, ou “condições melhores de negociação” do que o custo zero com o seguro que o modelo anterior lhe proporcionava.**

83. Igualmente, não se sustenta a alegação de que a contratação do seguro pelo embarcador causava maiores custos aos transportadores, pelo excesso de burocracias e perdas operacionais, com reflexos no valor frete e dos produtos. Isso porque, no regime de liberdade de contratação, era verificada, em cada caso, a forma mais eficiente de contratação do seguro que poderia ser do embarcador ou do transportador. Ademais, nos casos de cargas fracionadas, os transportadores poderiam contratar empresas de gerenciamento de risco para compatibilizar os PGRs, custo esse totalmente repassado ao embarcador via Taxa Gris.

84. Tal questão sequer necessitava de uma solução legislativa, eis que pode ser administrada pela logística interna ou terceirizada das empresas. Percebe-se que a norma questionada **intervém na administração do negócio**, restringindo a livre iniciativa e a liberdade de contratação sem justificativa idônea

³⁵ Exposição de motivos (anexa).



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

ou sem a finalidade clara de promover valores constitucionalmente relevantes.

85. **A falta de adequação da medida**, pois, na acepção de falta de aptidão para lograr fins constitucionalmente defensáveis, é evidente. As alegações da Exposição de Motivos sobre a dificuldade das empresas de transporte de compatibilizar diferentes PGRs, nada mais são do que uma realidade operacional normal e corriqueira dessa atividade econômica, que demanda gerenciamentos de riscos distintos para cargas distintas, e modos de transportes (dedicado ou fracionado) distintos.

86. Acerca dos erros de prognose do legislador, o Ministro Gilmar Mendes esclarece que *“a decisão sobre a legitimidade ou ilegitimidade de uma dada lei depende da confirmação de um prognóstico fixado pelo legislador ou da provável verificação de um dado evento”*.³⁶ Trata-se de conclusão extraída de precedente clássico da Corte Constitucional alemã denominado *Apotheken-Urteil*,³⁷ no qual se discutiu a legitimidade de lei do Estado da Baviera que condicionava a instalação de novas farmácias a uma especial permissão de autoridade administrativa.

87. Em sentido similar ao que foi realizado nesta ação em face da exposição de motivos da Medida Provisória, a Corte realizou o controle de prognóstico do legislador, no sentido de que haveria uma multiplicação dos estabelecimentos farmacêuticos em razão da ausência de uma regulação restritiva. Como aponta o Ministro, *“[a] manifesta inconsistência do prognóstico estabelecido pela prognose ressaltava que a decisão adotada não protegia o interesse público, contendo, portanto, restrição incompatível com o livre exercício de atividade profissional.”*³⁸

88. No mesmo sentido, esta Corte, na ADI 855,³⁹ suspendeu liminarmente lei estadual que determinava a pesagem de botijões de gás à vista do consumidor, por *“violação ao princípio de proporcionalidade e razoabilidade das leis restritivas de direitos: plausibilidade jurídica da arguição que aconselha a suspensão cautelar da lei impugnada, a fim de evitar danos irreparáveis a economia do setor, no caso de vir a declarar-se a inconstitucionalidade: liminar deferida.”*

89. Da mesma forma ocorre a violação do princípio da proporcionalidade, sendo necessária a suspensão cautelar da lei a fim de evitar

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*: Estudos de Direito Constitucional. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998, p. 469.

³⁷ BVerfGE 7, 377 (415 s.).

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. Cit.*, p. 471.

³⁹ Trecho da ementa da ADI-MC 855, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 01/10/1993. Mérito, ADI 855, Relator Ministro Otávio Gallotti, Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, DJ 27/03/2009. Também na ADI-MC 1976, de Relator Ministro Moreira Alves, DJ 24/11/200, foi deferida a liminar por violação ao princípio da proporcionalidade.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

danos irremediáveis na economia do setor.

90. Além disso, é importante destacar que a Exposição de Motivos não traz qualquer fonte ou dado sobre o volume multimilionário de ações que alega existir e, muito menos, demonstra que essa suposta infinidade de ações se daria em virtude das DDRs. Nenhum estudo de impacto regulatório é citado, tampouco se baseia a prognose legislativa em qualquer estatística palpável. O legislador lançou o seguro de cargas em um laboratório de experimentação regulatório sem qualquer cautela, o que não pode passar sem a censura desta Corte.

Inobservância do subprincípio da proporcionalidade *stricto sensu*

91. Também não foi observado o subprincípio da proporcionalidade *stricto sensu*. O teste traduz-se em proibir os excessos, como os que, a toda evidência, ocorreram no caso.

92. Ao contrário do que foi articulado na exposição de motivos, o conjunto de normas impugnadas viola diversos princípios constitucionais da ordem econômica e social, porquanto:

- a) veicula uma indevida intervenção do Estado na economia e no mercado, fora dos casos permitidos pela Constituição (art. 174, *caput*);
- b) viola o pleno exercício da autonomia da vontade, com restrição à livre iniciativa e à liberdade de contratar (arts. 1º, inciso IV, 5º, inciso II, e 170, *caput*);
- c) impede a liberdade de empresa e livre concorrência (art. 170, inciso IV);
- d) incentiva a concentração do mercado de transporte de cargas nas mãos de grandes transportadoras, bem como o aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º);
- e) causa insegurança jurídica e viola o princípio da proporcionalidade (arts. 1º e 5º, inciso LIV);
- f) põe em risco o direito à vida dos motoristas e à segurança da carga nas estradas do país, com risco à saúde e defesa dos consumidores (arts. 5º, *caput*, 6º, *caput* e inciso XXXII, e 170, inciso V).

93. A seguir, demonstra-se, especificamente, como cada um dos dispositivos impugnados malferem os preceitos constitucionais acima arrolados.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

V.2 – Exclusividade da contratação pelo transportador dos seguros RCTR-C e RC-DC (art. 13, § 5º). Indevida intervenção na atividade econômica e violação ao princípio da livre iniciativa

94. A inconstitucionalidade da nova regra do § 5º do artigo 13⁴⁰ decorre principalmente da previsão de exclusividade da contratação pelos transportadores dos seguros obrigatórios sobre a carga, em uma apólice única de RCTR-C e outra de RC-DC, vinculadas ao respectivo RNTR-C do transportador.

95. Essa nova regra impede que o embarcador contrate esses seguros pela impossibilidade de vincular outra apólice ao registro do transportador (RNTR-C). Ou seja, impede que o transportador possa rodar com apólices contratadas e estipuladas por embarcadores distintos, como feito anteriormente à Lei, pois haveria mais de uma vinculada ao seu registro. Em se tratando de transportadoras pessoa jurídica (ETC), somente seria possível a contratação do seguro pelo embarcador se a transportadora o tivesse como único cliente. Caso possua vários clientes, como é a praxe, somente será cumprida a regra da apólice única quando apenas a ETC contratar o seguro para todas as mercadorias que transporta.

96. Tal regra entra em confronto com a autonomia da vontade das partes; mesmo que a transportadora queira firmar mais de uma apólice ou queira que o embarcador a contrate e a estipule, isso não será permitido.

97. O dispositivo também impede que as transportadoras (inclusive as de propriedade da própria indústria) explorem outros nichos de transporte. Como suas apólices não cobrirão produtos com valores diferentes de embarcadores diversos e não será possível firmar novas apólices, terão que trabalhar exclusivamente em determinados setores econômicos.

98. O Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, não pode impor planejamento ou intervir no setor privado, para o qual a política estatal do setor público só tem caráter indicativo (art. 174, *caput*, da CRFB). Portanto, o Estado deve funcionar como **indutor** e não como interventor nas atividades econômicas.⁴¹

⁴⁰ Art. 13, § 5º Os seguros previstos nos incisos I e II do caput deste artigo serão contratados mediante apólice única para cada ramo de seguro, por segurador, vinculados ao respectivo RNTR-C.

⁴¹ Neste ponto, Tércio Sampaio Ferraz Júnior é capaz de elucidar o papel claramente indutor do Estado em relação à ordem econômica: "Em consequência deve-se dizer, portanto, que o sentido do papel do Estado como agente normativo e regulador está delimitado, negativamente, pela livre iniciativa, que não pode ser suprimida. O Estado, ao agir, tem o dever de omitir a sua supressão. Positivamente, os limites das funções de fiscalização, estímulo e planejamento estão nos princípios da ordem, que são a sua condição de possibilidade. (...) Cumpre ao Estado assegurar os fundamentos, a partir dos princípios. Não se pode, por isso, em nome de qualquer deles eliminar a livre iniciativa nem desvalorizar o trabalho humano. Fiscalizar, estimular, planejar, portanto, são funções a serviço dos fundamentos da ordem, conforme seus princípios. Jamais devem ser entendidos como funções que, supostamente em nome dos princípios, destruam seus



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

99. Percebe-se que o referido dispositivo veicula uma **indevida intervenção do Estado** na economia e no mercado, por não se enquadrar nos casos permitidos pela Constituição. Tal intervenção, além de não atender a um interesse público, também não incentiva a atividade econômica.

100. Ao contrário, a medida legislativa impugnada causa **ineficiência** e apenas aumenta os custos do seguro, inflacionando artificialmente o custo do frete e dos produtos, sem trazer qualquer contrapartida no aumento de segurança para a carga, para as estradas, ou para as pessoas. Reverte em malefícios para toda a sociedade, em afronta ao princípio da proporcionalidade em seus três aspectos, pois causa exatamente as **externalidades negativas** que a exposição de motivos alega pretender evitar.

101. A Constituição alçou a livre iniciativa a um dos fundamentos da República (art. 1º, inciso IV) e da Ordem Econômica (art. 170). O livre exercício de atividades econômicas não é um favor do Estado, mas garantia do particular. Trata-se de “autêntico direito fundamental (...) à não intromissão do Estado, **um direito contra o Estado**, pois que pode exercer-se livremente”.⁴²

102. A determinação por lei de contratação exclusiva dos seguros pelo transportadores intervém desastrosamente em um mercado complexo, alterando o regime de liberdade de contratação e negociação que conferia flexibilidade aos negócios, para a pactuação das melhores práticas logísticas econômicas e de segurança. Portanto, o § 5º do art. 13, ora impugnado, **engessa o mercado** – sem qualquer promoção de valor constitucional a compensar o gravame criado pelo legislador, impede que os embarcadores exerçam a liberdade de contratar da forma mais adequada ao negócio, restringindo a livre iniciativa.

103. O Exmo. Min. Luiz Roberto Barroso, em obra doutrinária, define com precisão os contornos desse princípio:

O princípio da livre iniciativa, por sua vez, pode ser decomposto em alguns elementos que lhe dão conteúdo, todos eles desdobrados do texto constitucional. Pressupõe ele, em primeiro lugar, a existência de propriedade privada, isto é, de apropriação particular dos bens e dos meios de produção (CF, arts. 5º, XXII e 170, II). De parte isto, integra, igualmente, o núcleo da ideia de livre iniciativa a liberdade de empresa, conceito materializado no parágrafo único do art. 170, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização, salvo nos casos previstos em lei. Em terceiro lugar situa-se a livre concorrência, lastro para a faculdade de o empreendedor estabelecer os seus preços, que hão de ser determinados pelo mercado, em ambiente competitivo (CF, at. 170, IV). Por fim, é da

fundamentos” (TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR, em parecer publicado pela Revista de Direito Público, n. 91, RT, São Paulo, 1989, p. 76-86.)

⁴² MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Econômico*, Coimbra Editora, 2a ed., 1988, pp. 140-141. Grifou-se. V., ainda, FERRAZ JR, Tércio Sampaio. “A economia e o controle do Estado”. Parecer publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 04 de junho de 1989.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

essência do regime de livre iniciativa a **liberdade de contratar**, decorrência lógica do princípio da legalidade, fundamento das demais liberdades, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CF, art. 5º, II).⁴³

104. No modelo de liberdade de contratação anterior, o embarcador contratava o Seguro de Transporte Nacional (TN) – mais amplo, que incluía o RC-DC – em conjunto com o RCTR-C, com subestipulação de apólice e emissão de cartas de dispensa de regresso (DDR) ao transportador.

105. Essa prática de contratação única de todas as coberturas, com um PGR efetivo, reduzia o custo dos seguros pela contratação em maior escala, pela diminuição da burocracia, que evitava a contratação dobrada de coberturas. Além disso, reduzia os riscos à vida e às cargas nas estradas, com PGR efetivos elaborados com a expertise do embarcador. Todos os custos da contratação do seguro de carga e das medidas de mitigação de risco eram arcados pelo embarcador (Taxa Gris).

106. Não há lógica na exposição de motivos ao alegar que a contratação exclusiva pelo transportador, em menor escala do que os embarcadores e sem efetividade na redução dos riscos, seria capaz de conferir maior poder de negociação e reduziria o custo do contrato.

107. Ademais, se, na contratação do seguro pelo embarcador, o transportador não tinha qualquer custo financeiro ou de transação, qual a razão de agora se repassar esse custo ao transportador?

108. Quem paga o custo do seguro é o embarcador, seja por contratação direta, ou pelo repasse do valor contratado pelo transportador *ad valorem* ao valor do frete. Assim, o embarcador é que possui interesse em reduzir os custos de contratação, já que o transportador não é onerado pelo custo do seguro ou das medidas de gerenciamento de risco, não sendo adequado, nem necessário, nem razoável se conferir exclusividade ao transportador para essa contratação.

109. Por que mudar as regras de liberdade de contratar que vigoravam e possibilitavam ao embarcador negociar todas essas coberturas em conjunto, com ganhos econômicos e de segurança? Sendo o embarcador o principal interessado em assegurar sua carga dos riscos do transporte, por que tolher sua liberdade de negociação causando todos os prejuízos econômicos e de segurança nas estradas a toda a sociedade como colocado, se ao final ele que pagará o custo do seguro e do seu gerenciamento de risco?

110. **Qual a racionalidade constitucional ou mesmo econômica de**

⁴³ LUIS ROBERTO BARROSO, *A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 226, out/dez. 2001, p. 189.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

se inverter essa regra e transferir o seguro da carga ao transportador?

111. Há irracionalidade na nova regra, que impõe a contratação dos seguros de roubo e desaparecimento da carga pelo transportador, cujo custo será repassado ao embarcador *ad valorem* do frete, a cada movimentação da carga/produto, ao invés da contratação conjunta pelo embarcador de todos os seguros, para toda a movimentação de sua carga, sem custo para o transportador, com maior eficiência na gestão dos riscos e menores custos, como permitia a regra de liberdade de contratação anteriormente vigente.

112. Percebe-se também a total desnecessidade da exclusividade da contratação dos seguros pelo transportador, para todos os tipos de carga e de embarque, frente ao problema pontual das cargas fracionadas que a exposição de motivos alega que pretendia solucionar.

113. A exclusividade da contratação dos seguros obrigatórios pelo transportador veicula uma indevida intervenção estatal na economia e no mercado, fora dos casos permitidos pela Constituição, viola o pleno exercício da autonomia da vontade, com restrição à livre iniciativa e a liberdade de contratar dos embarcadores.

V.3 – Retirada da participação obrigatória do embarcador no PGR (art. 13, § 1º). Aumento do risco nas estradas e diminuição das coberturas. Violação ao dever de proteção à vida nas estradas e à saúde dos consumidores

114. **A regra é: quem contrata o seguro estabelece o PGR.**

115. Daí decorre o outro problema da exclusividade de contratação do seguro pelo transportador (§ 5º do art. 13) e que foi expressamente estampado no § 1º do art. 13, da 14.599/2023, pelo qual o PGR deve ser negociado e estabelecido de comum acordo entre transportador e seguradora, excluindo a participação obrigatória do embarcador.

116. A elaboração do PGR somente pelo segurador e pelo transportador **não é adequada ao mercado de transporte de cargas**, pois, ao excluir o embarcador, parte mais interessada em proteger o bem transportado e que detém as informações capazes de reduzir risco, reduz a segurança das estradas e dos produtos (cargas).

117. Enquanto o transportador utiliza a cobertura de seguro apenas como uma contingência para um infortúnio, o objetivo do embarcador é que sua mercadoria chegue ao destino sem qualquer avaria. Para tanto, utiliza toda sua experiência (*know-how*) de logística para mitigar risco ao elaborar um PGR efetivo, o que também acarreta menores prêmios das apólices.

118. A redução do rigor do PGR até então utilizado impõe o aumento do



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

risco de sinistralidade, com impactos logísticos e prejuízos ao embarcador. São alguns exemplos: não entrega ao cliente, descumprimento de contrato de fornecimento, estímulo ao roubo das cargas, exposição do produto ao mercado de forma ilegal prejudicando sua reputação, aumento da fatalidade de motoristas e terceiros, desabastecimento de produtos, bem como perda pela empresa de sua fatia de mercado.

119. Diante da nova legislação, **espera-se que transportadores e seguradores elaborem PGRs menos protetivos**,⁴⁴ seja por falta de conhecimento sobre a carga, seja pela necessidade de ter uma apólice única no seu registro, por força do novo § 5º, o que implicará PGRs meramente formais, mais gerais, pela média dos produtos que transportam, ou no aceite de PRGs padrões previamente formulados pela seguradora, diminuindo a efetividade desse documento na redução dos riscos.

120. Essa regra é **um retrocesso do ponto de vista da cultura da gestão de risco**, pois descarta os milhões de reais investidos pelas empresas ao longo dos anos para reduzir sinistros, ter um processo mais eficiente e preservar não só os produtos, mas vidas.

121. Para ilustrar, tome-se como exemplo o transporte de produtos para o consumo humano: a gestão desse risco jamais pode ser terceirizada pela empresa, sob pena de se ter a formulação pelos transportadores de um PGR generalista e mínimo, **incapaz** de atender às necessidades de preservação da segurança desses produtos, colocando em risco a saúde dos consumidores, além da reputação da empresa.

122. Destaca-se que o princípio fundamental de defesa do consumidor e o dever constitucional do estado de garanti-lo também se estendem à saúde dos consumidores.

123. Os atos normativos impugnados violam o princípio fundamental de defesa do consumidor e o dever constitucional do Estado de garanti-lo, pois, em prejuízo dele (consumidor), elevaram os preços no setor de transporte rodoviário de cargas, o que se refletirá no preço final dos produtos.

124. Deve ficar claro que é da natureza do negócio de transporte de cargas a observância de **gerenciamentos de riscos diferentes** para empresas que transportam armamentos, empresas que transportam cimento e empresas que transportam carga viva e empresas que transportam alimentos perecíveis.

125. As alegações da exposição de motivos sobre a dificuldade das empresas de transporte de compatibilizar diferentes PGRs não passam de uma realidade operacional normal dessa atividade econômica, que demanda gerenciamentos de riscos distintos para cada tipo de carga e modo de transporte

⁴⁴ Vale observar que, no mercado de seguros, um PGR moderado faz com que o custo do seguro (prêmio) seja mais alto se comparado a um PGR mais acurado.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

– dedicado ou fracionado, dentre outros tipos.

126. A empresa também pode se especializar no transporte de apenas um tipo de carga, ou apenas de cargas dedicadas, ou se utilizar de meios administrativos para gerir o transporte de cargas diversas, inclusive pela contratação de empresas especializadas em gerenciamento de risco, que são custeadas pelos embarcadores (Taxa Gris).

127. Portanto, essa é uma questão de administração do negócio e não de intervenção legislativa, que sob a alegação de dificuldade das transportadoras em administrar distintos PGR, nos transportes fracionados, despreza a expertise do embarcador. A falta de adequação e razoabilidade da medida é evidente, pondo em risco a segurança nas estradas, a vida e a saúde dos consumidores.

128. Sendo incontestável que quem pode realmente reduzir o risco é o embarcador, que conhece a carga e suas fragilidades, não é razoável imaginar que um Programa de Gerenciamento de Riscos definido sem a participação do dono da carga possa, em qualquer nível, ser considerado suficiente.⁴⁵

129. Ademais, a contratação do seguro pelo embarcador, com um PGR robusto, também traz benefícios para o transportador, em especial o pequeno e médio, pois este se libera de contratar individualmente apólices genéricas, incapazes de cobrir todos os tipos de carga, reduzindo sua oferta de serviços. Ademais o transportador não precisa se preocupar com a qualidade da cobertura ou com a eficiência do PGR⁴⁶.

130. Por fim, além de aumentar os riscos, também não se verifica a pretensão da exposição de motivos de aumentar as coberturas. Esta justificativa se mostra totalmente incoerente, com a solução normativa de contratação obrigatória e exclusiva do RCTR-C e do RC-DC pelo transportador (art. 13, incisos I e II, c/c § 5º) e transformação do TN, antes obrigatório, em facultativo (§ 8º do art. 13).

131. Na realidade, tais norma reduzem a cobertura da carga, ao tornar

⁴⁵ Veja a Manifestação da Frente Parlamentar pelo Brasil competitivo que é clara ao afirmar:” Com a MP 1153, não será possível aplicar as medidas de segurança necessárias e a sociedade inteira será impactada, pois a não aplicação do PGR poderá desencadear a facilitação do tráfico de ilícitos, além das chances de acidentes com impactos ambientais (anexa).

⁴⁶ Entre os inúmeros benefícios que a gestão adequada traz para toda a cadeia operacional, podemos citar: a rapidez do atendimento pelas grandes seguradoras contratadas pelos embarcadores, com capilaridade nacional e/ou uma gama de prestadores conveniados para atender prontamente os sinistros, com guincho, serviço de limpeza de pista, ajudantes para fazer o transbordo das mercadorias, direcionamento para oficinas homologadas em caso de reparo, caminhões reserva para que a mercadoria possa seguir ao destino dentro dos prazos, e canal direto com a Seguradora e com as unidades do Embarcador, para que o ressarcimento possa ser feito no menor prazo possível. Além disso, grandes embarcadores contratam empresas especializadas em gerenciamento de riscos para dar apoio nos casos de sinistros com riscos de saques, ou locais e rotas em que é necessária escolta armada. Tudo isso é pago pelo Embarcador sem custo para os Transportadores, e visando à proteção dos produtos, pessoas, reputação, eficiência e qualidade.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

facultativo o TN, um seguro amplo, total (§ 8º do art. 13), e tornar obrigatório o RC-DC, um seguro parcial (art. 13, II), cuja cobertura era abrangida no TN. Portanto, também nesse ponto, há violação ao princípio da proporcionalidade nos seus três aspectos, em especial por inadequação à propalada necessidade de aumentar as coberturas securitárias.

132. Ao contrário do precariamente esboçado na exposição de motivos, a norma questionada gera riscos e diminui a segurança nas estradas, com aumento do risco à vida e à saúde dos consumidores, direitos protegidos pela CFRB.

**V.4 – Aumento dos custos financeiros e de transação (art. 13, §§ 1º e 5º).
Incentivo à concentração do mercado de transporte de cargas nas mãos
de grandes transportadoras e a verticalização do mercado, bem como
aumento arbitrário dos lucros**

133. O Estado só tem legitimidade para intervir na atividade econômica quando agentes econômicos atentem contra os seus princípios, a livre iniciativa e a livre concorrência. O quadro de dominação do mercado e aumento arbitrário dos lucros, que legitimaria a atuação do Estado, não se vislumbrava no setor de transporte rodoviário de cargas, o qual é composto por milhares de empresas e transportadores autônomos em sistema de livre concorrência.

134. A intervenção realizada pelo § 1º do art. 13, em verdadeiro *non sense*, acabou por fazer o oposto do comando constitucional do § 4º do art. 173. Por meio exclusividade da contratação do seguro pelo transportador, induz a concentração da atividade do transporte rodoviário de carga nas mãos das grandes transportadoras, ferindo a livre concorrência e a livre iniciativa em seu cerne.

135. A contratação do seguro pelo embarcador no modelo anterior, fazia com que esse custo não se refletisse como um diferencial competitivo nos fretes. Exatamente o contrário ocorrerá com a nova regra, que incentiva a verticalização do transporte pelos embarcadores e a concentração o mercado nas mãos das grandes transportadoras, pois terão maior poder de barganha na contratação desses seguros e condições de fazer seguros mais abrangentes.⁴⁷

⁴⁷ Veja a manifestação da CNSeg, referente ao PL de conversão 10/23, sobre o prejuízo aos transportadores: “Conforme se depreende do § 5º proposto para o artigo 13 da Lei 11.442/2007, os seguros previstos nos incisos I (RCTR-C) e II (RC-DC), serão contratados por apólice única, para cada ramo de seguro, por segurado, vinculados ao respectivo RNTRC do TAC. Contudo, o que se verifica é que a proposta de contratação dos referidos seguros em apólice única se mostra extremamente prejudicial aos transportadores, uma vez que tal disposição poderá inviabilizar a expansão das operações dos transportadores, visto que só poderão ser transportadas mercadorias declaradas à Seguradora no momento da contratação do seguro. Exemplificativamente, um transportador que contratar Apólice para transporte de mercadoria X, não poderá transportar a mercadoria Y caso não tenha cobertura para essa mercadoria Y na Apólice já contratada, havendo a necessidade de endossar essa Apólice (para o que não



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

136. Soma-se que a exclusividade de contratação do seguro pelo transportador retirou o benefício das pequenas e médias empresas de transportes de não ter que arcar com os custos transacionais, do seguro, que existia na regra anterior, quando este era contratado pelo embarcador com subestipulação de apólice e emissão de DDR.

137. O incentivo à **concentração do mercado** é vedado pela Carta (art. 173, § 4º). A lei deve reprimir e não estabelecer restrições à liberdade de contratação, que favoreçam o abuso do poder econômico, a concentração de mercado e a eliminação da concorrência, pelas grandes transportadoras. Nesse sentido, é preciosa a lição do Ministro Edson Fachin, quando declara que “[h]á *desequilíbrio concorrencial no mercado interno, quando ato legislativo incentiva a concentração de mercados e eventual cartelização das cadeias produtivas.*”⁴⁸

138. Ademais, estas intervenções e concentração é que ensejam um aumento abusivo dos preços dos seguros, seja pelo aumento do prêmio, como pela possibilidade de se inflar o custo do frete, com o custo do seguro, como se passa a demonstrar. No mercado de seguros, um PGR moderado faz com que o custo do seguro (prêmio) seja mais alto se comparado a um Plano mais acurado. Por isso, a retirada da participação obrigatória do embarcador nas formulações dos PGRs prejudicará a sua efetividade.

139. Já há evidência de que as apólices de RCTR-C, RC-DC e RC-V vendidas aos transportadores estão em média 59% mais caras, conforme sondagem às empresas realizada pela CNI em setembro/2022 (anexa). Esse aumento era esperado, já que estes não apenas têm menor poder de barganha, mas, mais fundamentalmente, detêm menos informação sobre a natureza do risco sobre a carga e são menos capazes de diluí-lo.

140. Outra **externalidade negativa**, tendo em vista a insuficiência das coberturas do RCTR-C e do RC-DC e os respectivos PGRs elaborados pelos

há garantia, já que a seguradora poderá recusar o risco relativo à mercadoria Y), estando sujeito à alteração da taxa do seguro é à recusa do risco pela seguradora, conforme faculta a regulamentação em vigor. Desta feita, impedir a contratação de outra Apólice do mesmo ramo, em outra seguradora, na hipótese de o transportador não possuir cobertura para determinada mercadoria na Apólice obrigatória já contratada, acarretará no justo receio de os transportadores exercerem de maneira ampla a sua atividade empresarial, além do próprio risco de não conseguirem cumprir com a obrigatoriedade de possuir cobertura securitária para todos os seus embarques, dada a potencial dificuldade de colocação do próprio seguro. os impedirá de contratar outras coberturas de seguro para o transporte de cargas, por meio de outra apólice, quando não houver coberturas específicas na apólice principal. Isso porque, muitas vezes, algumas coberturas não são abarcadas pelos seguros previstos nos incisos I e II e a impossibilidade de contratação de coberturas adicionais por meio de outras apólices INVIABILIZARÁ A CONTRATAÇÃO DE DETERMINADOS TRANSPORTADORES PARA O TRANSPORTE DE CERTOS BENS.

Exemplo disso é o fato de existirem apólices que têm exclusão expressa de algumas mercadorias, como placas solares e obras de arte, ou a exclusão de determinados trajetos, de forma que a previsão do § 5º de contratação de seguros por apólice única, IMPOSSIBILITARÁ ao transportador contratar cobertura para aquela mercadoria específica, contrariando a liberdade de contratar (...).” (anexo)

⁴⁸ STF, ADI 5472, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 14/08/2008.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

transportadores, será a **duplicidade de negociações e contratações** de apólices e PGRs pelos embarcadores para a mesma carga.

141. Para que o embarcador tenha a cobertura total dos riscos, como no modelo anterior, este terá que contratar o seguro de transporte nacional (agora facultativo (TN-F) (§ 8º, do art. 13) e/ou exigir a contratação de obrigações adicionais ao PGR do transportador, como possibilita a parte final do art. 13, § 1º, arcando com todos os custos e despesas inerentes a elas.

142. Tal fato fará com que o embarcador continue a contratar o TN, mesmo que o § 8º o tenha tornado facultativo. Assim, haverá um *bis in idem*, com um duplo custo de contratação dos seguros, com algumas coberturas sobrepostas, o que aumenta o custo financeiro, de transação, causa insegurança jurídica e o estímulo à litigiosidade.

143. Portanto, além de manter o custo da contratação do TN, ao embarcador será repassado o custo do seguro contratado pelo transportador, pela sua inclusão no valor do frete, como um *ad valorem*, cobrado por trecho.

144. A expectativa nas grandes empresas, com operações complexas e milhares de viagens por mês, é que essa norma **acarretará acréscimos anuais bilionários ao valor do seguro**. Ademais, perde-se a previsibilidade e auditabilidade dos custos, como havia na regra anterior, onde o seguro era contratado anualmente pelo total da movimentação/faturamento.

145. Na realidade, o § 5º permite o indesejável retorno da prática do transportador inflar o custo de seguro, incluindo-o como *ad valorem* no frete, como forma de aumentar indevidamente seus ganhos. Tal prática havia sido coibida exatamente a partir da possibilidade de subestipulação de apólices pelo embarcador com o advento da Lei 11.442/2007, que o citado § 5º proibiu, em benefício apenas das grandes transportadoras.

146. Ademais, os embarcadores não têm como se defender desse aumento **artificial do frete**, por não disporem de informações aptas a verificar a correção desse repasse.

147. Sequer o § 9º da nova redação conferida ao art. 13 tem capacidade de vedar tal prática, pois apenas permite ao embarcador exigir cópia do contrato do seguro do transportador. Ele não confere informações sobre o número de viagens, ou clientes atendidos pela transportadora, ou de quantos embarques este faz ou fará por ano, para uma divisão equânime do valor do prêmio contratado pelo transportador, entre seus contratantes, de forma a calcular a parcela que caberá a cada um no frete.

148. Portanto, o disposto no § 5º do art. 13 permite o **aumento arbitrário dos lucros das transportadoras**, o que deve ser reprimido e não



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

facilitado pela legislação, conforme determina o art. 173, § 4º, da Constituição.

149. Percebe-se, que a norma, ao contrário do que declara a exposição de motivos acarretará um aumento do custo do seguro e, conseqüentemente do frete e do preço dos alimentos, em detrimento de toda a sociedade, o que viola o princípio da proporcionalidade sob o aspecto da adequação e razoabilidade em sentido estrito, pois a medida é extremamente onerosa aos embarcadores e à sociedade.

V.5 – Ampliação da insegurança jurídica na contratação de seguros de transporte de carga rodoviários

150. É inquestionável a insegurança jurídica causada pelas mudanças na estrutura de mercado de seguro de transportes de cargas, com aumento exponencial dos custos de transação e efeitos adversos para o ambiente de negócios.

151. O novo modelo abre inúmeros questionamento sobre as obrigações sobrepostas, trazendo uma enxurrada de demandas judiciais. Em especial, pelo aumento exponencial dos casos em que a seguradora do embarcador poderá acionar seu direito de regresso contra transportadores, que não estarão mais protegidos pela subestipulação de apólice, nem por DDRs.

152. Esses aumentos exponenciais de riscos e de ações de regresso entre as seguradoras dos embarcadores e transportadores tende a elevar de tal forma as complexidades e riscos da atividade, que o mercado de seguro tende a diminuir ou acabar com a oferta de seguros para a atividade, ou aumentar seus custos proporcionalmente ao aumento da insegurança jurídica e aos riscos.

153. Portanto, mesmo se as premissas colocadas na exposição de motivos fossem reais, a solução legislativa trazida não é adequada a solucionar os alegados problemas, nem razoável por subverter toda a lógica econômica do mercado de seguros de transporte de carga, trazendo maiores inseguranças jurídicas, custos e, portando, mais demandas.

V.6 – Obrigatoriedade de contratação do RC-V pelo contratante do serviço, por viagem, em nome do TAC subcontratado (art. 13, § 4º, II). Redução de segurança nas estradas

154. A lei aprovada não condiz com a necessidade de ampliar a cobertura do veículo, colocada na exposição de motivos, eis que a regra do inciso II do § 4º do artigo 13, ao determinar que o seguro referente ao veículo (RC-V – inciso III do art. 13), no caso de subcontratação do TAC será “ser firmado pelo contratante do serviço, por viagem”, faz com que o veículo só esteja segurado quando estiver prestando serviço de transporte de carga, quando não



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

estiver, ou quando vazio, o veículo não estar segurado.

155. Nada mais inadequado ao objetivo de ampliar a cobertura do veículo do que deixar o veículo **descoberto de seguro** quando estiver rodando vazio, ou sem carga contratada, eis que mesmo nessas condições pode haver um acidente com danos a terceiros.

156. Não se questiona sua obrigatoriedade, prevista no inciso III do art. 13 da Lei 14.599/2023. Ao contrário, questiona-se a razoabilidade da nova sistemática prevista no inciso II do § 4º do referido art. 13, eis que, mesmo quando não carregado, ou contratado, ou o veículo do transportador está exposto ao risco de causar dano a terceiro.

157. A inovação é absolutamente ilógica, pois deixa veículos, terceiros e autônomos (TAC) **sem proteção ou cobertura**, quando os veículos estiverem vazios. Ademais, **não existe essa apólice no mercado**, e não há incentivo para que essa seja ofertada, pois não há sentido em um seguro apenas para momentos de maior risco. Só há vantagem econômica quando se mesclam, alternadamente, momentos de baixo e alto risco, o que fere o subprincípio da adequação, que integra o princípio da proporcionalidade.

VI – PEDIDO LIMINAR

158. Estão presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar: o *fumus boni iuris* está caracterizado por todos os argumentos acima expostos, já o *periculum in mora* decorre do caráter irreparável ou de difícil reparação que os efeitos da lei impugnada estão ocasionando.

159. A urgência a justificar o pedido de liminar se verifica pelo fato de que a norma questionada, que entrou em vigor no dia 20 de junho de 2023, **está, progressivamente, surtindo efeitos na renovação das apólices anuais**, o que vem ocorrendo mês a mês. **O ápice dos efeitos inconstitucionais será alcançado em 29 DE DEZEMBRO DE 2023**, durante o recesso forense, quando se completa um ano da data da publicação da MP 1.153 (de 29 de dezembro de 2022), e **todas as apólices precisam ter sido renovadas sob o novo regime**.

160. A suspensão cautelar da norma questionada é necessária, para evitar a desestruturação do mercado de seguro de cargas, pois esta altera totalmente a prática de setor e traz enorme insegurança jurídica e aumento desnecessário de custos.

161. Tal suspensão também é necessária porque há impossibilidade/dificuldade prática de operacionalizar os novos seguros ante a ausência da necessária regulamentação dos novos seguros obrigatórios pela SUSEP, que demanda consulta pública de 45 dias de prazo, que sequer foi



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

convocada. Como operacionalizar esses seguros?⁴⁹

162. Não obstante, **no próximo dia 29/12/2023** vencerão todas as apólices que deverão respeitar a nova lei, sem a devida regulamentação da SUSEP, que devem ser respeitadas para a comercialização dos seguros, o que fará com que na prática, não seja possível se seguir a nova lei, como já vem ocorrendo com as apólices vencidas.

163. Ademais, as novas apólices terão vigência anual, e essas contratações consolidarão todas as iniquidades e danos de difícil reparação, que decorrem da norma impugnada.

164. As iniquidades trazidas pela desastrosa intervenção no mercado de seguros de transporte de cargas, com aumento de custos do prêmio e transacionais, refletirão no valor final da mercadoria, com aumento da **inflação** ao consumidor.

165. A gravidade da situação e urgência da medida liminar também se revela pela demonstração de que a norma impugnada também **reduz a segurança das cargas e da vida nas estradas**, como já demonstrado acima.

166. Nesse cenário, Confederação Nacional das Seguradoras – CNseg, em nota contrária à MP 1153/22, demonstra a **seriedade do problema do roubo de cargas e seu efeito em cadeia para a economia e a sociedade**, com custos extras **no preço dos produtos, perda de arrecadação** com a comercialização clandestina de cargas e pelo **aumento da violência**, eis que o roubo de cargas não raro financia o tráfico de armas e drogas.

167. Regiões com grande incidência desses roubos, destaca a CNseg, “passam a ser evitadas pelas transportadoras e a população local enfrenta **risco de desabastecimento ou de se tornar refém do crime organizado**, que controla o comércio local.”⁵⁰

168. Nesse cenário, destaca a CNseg a importância do PGR efetivo como uma das soluções para o problema⁵¹ e ressalta os dados de pesquisa sobre roubo de cargas (2021) divulgada pela Associação Nacional do Transporte

⁴⁹ Vide CIRCULAR FENSEG – 02/2023, datada de 13/7/2023, que busca dar algum norte às seguradoras no cumprimento da Lei 14.599/2023, que demanda regulamentação da SUSEP - Veja que, também frente a insegurança jurídica e irracionalidade da intervenção no mercado pela nova lei, o referido ofício confere interpretações nos itens 3, 6 e 7, que não se coadunam com o exato texto da lei, ao tentar preservar como obrigatório o Seguro de Transporte Nacional – TN, contra expressa determinação do § 8º do art. 13 da lei impugnada que o torna facultativo, busca manter as cartas de DDR, que segundo a exposição de motivos, sem qualquer demonstração razoável, seriam a causa de todos os problemas, coloca que o PGR deve ser feito em comum acordo, quando o § 1º do art. 13 coloca que deve ser feito pelos transportadores e seguradoras. No item 5, também fica claro o entendimento de que o § 5º do art. 13, ora atacado, confere exclusividade da contratação dos seguros obrigatórios aos transportadores, regra da qual decorrem os principais problemas e inconstitucionalidades da lei. (anexo).

⁵⁰ Documento de posição da CNseg contrária a MP 1153/2023 (anexo)

⁵¹ Documento de posição da CNseg contrária a MP 1153/2023 (anexo)



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

de Carga e Logística: em 2021, com o retorno da atividade econômica pós pandemia, houve um crescimento de 1,7%, passando de 14.150, em 2020, para 14.400, em 2021. O Sudeste registrou a maioria dos casos, com 82% das ocorrências, seguido do Sul (6,82%), Nordeste (5,44%), Centro-Oeste (3,66%) e Norte (1,42%). **Somados os valores em milhões de cada uma dessas regiões, foram aproximadamente R\$ 1.270 bilhões perdidos em cargas roubadas no país em 2021,**⁵² número que tende a aumentar.

169. Ademais, há urgência pelo aumento irreversível dos custos na contratação do seguro, com reflexo nos produtos, e **inflação** pela efetiva implementação da norma que deverá ocorrer a partir de 29/12/2023, com o vencimento das apólices anuais firmadas antes da edição da MP. O posicionamento da Frente Parlamentar pelo Brasil Competitivo,⁵³ em anexo, demonstra as iniquidades da alteração da regra anterior de liberdade de contratação, pela qual **“o custo do seguro caberia à parte que internalize esse custo com maior eficiência”**, o que se dava pela contratação direta pelos embarcadores, negociando contratos para a totalidade das suas cargas transportadas pelo país, assim como para toda a operação logística, incluindo outros modais, com ganhos de escala e menor custo para as empresas.

170. A referida manifestação ainda demonstra a **redução da segurança nas estradas**, eis que *“A MP 1153 impede que o embarcador obrigue o transportador a realizar as especificações de segurança exigidas no Plano de Gerenciamento de Riscos – PGR”* e dá o exemplo da indústria química, que necessita de cuidados especiais no transporte de produtos perigosos.⁵⁴

171. Destaca, ainda, que pela nova regra, **não será mais possível ser aplicado o Programa Operador Econômico Autorizado - OEA da Receita Federal** (Portaria Coana 77/2020), e destaca: *“Com a MP 1153, não será possível aplicar as medidas de segurança necessárias e a sociedade inteira será impactada, pois a não aplicação do PGR poderá desencadear a facilitação do tráfico de ilícitos, além das chances de acidentes com impactos ambientais.”*⁵⁵

172. Como demonstrado no quadro anexo com impactos da norma anterior em comparação com as trazidas pela MP 1153/22,⁵⁶ apresentado quando da sua tramitação, e que foram essencialmente mantidas na sua lei de conversão, a contratação do seguro e dos PGRs exclusivamente pelos

⁵² <https://www.portalcni.org.br/ntclogistica-divulga-pesquisa-do-roubo-de-cargas-2021/>. Acesso em 19/12/2023.

⁵³ Posicionamento Frente Parlamentar pelo Brasil Competitivo – MP 1153 (Seguro de Cargas) A frente parlamentar conclui que o “artigo 3º da MP, que versa sobre a contratação do seguro exclusivamente pelo transportador, implicará maior custo individualizado das apólices, pois serão negociadas de forma descentralizada/pulverizada, e esses custos serão repassados ao embarcador/dono da carga, pois irão compor o custo secundário do frete.” (anexo)

⁵⁴ Posicionamento Frente Parlamentar pelo Brasil Competitivo – MP 1153 (Seguro de Cargas) (anexo)

⁵⁵ Posicionamento Frente Parlamentar pelo Brasil Competitivo – MP 1153 (Seguro de Cargas) (anexo)

⁵⁶ Quadro aplicação da MP 1153/22 – impactos – documento de posição apresentada pela CNI quando da tramitação da medida provisória no Congresso – fonte não informada (anexo).



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

transportadores acarreta uma perda informacional sobre o produto, sua cadeia de produção e distribuição, e do investimento prevenção realizada durante anos pelo embarcador, com constante atualização do PGR, o que contribui para a redução dos roubos nas estradas.

173. Quanto ao aumento de custos, a Frente Parlamentar pelo Brasil Competitivo, conclui que o “aumento do frete (...) é particularmente preocupante porque impacta de maneira cumulativa e tem um efeito multiplicador sobre os custos da cadeia produtiva e comercial por inteiro, já que o principal modal da indústria no Brasil é o rodoviário (responde por mais de 60% do transporte de cargas)”, o que reflete no aumento do Custo Brasil e leva à pressão inflacionária. Ademais, “a reparação de danos e prejuízos do embarcador será mais lenta porque dependerá da atuação de cada transportador com as suas seguradoras, **piorando a segurança jurídica**”, o que **“impactará o abastecimento dos produtos para o mercado consumidor.”**⁵⁷

174. A CNI, na solicitação de veto total ao art. 3º do PLV 10/23-MP 1153/22, já destacava a expectativa de aumento dos custos dos seguros de transporte de carga e o conseqüente aumento do preço dos produtos, além do quadro generalizado de insegurança jurídica.⁵⁸ Essas expectativas vêm se concretizando, conforme verificado na Sondagem Especial Seguro de cargas no Transporte Rodoviário realizada pela CNI, entre os dias 1º e 14/9/2023, com participação de 1.486 empresas industriais, publicada na Agência de notícias da Indústria, em 20/12/2023⁵⁹ ⁶⁰, onde são destacados os seguintes dados:

Veja abaixo os principais dados da pesquisa:

- a) 85% das empresas utilizam o modal rodoviário para escoar suas mercadorias
- b) empresas submetidas às novas regras de contratação indicam um aumento médio de 59% nas despesas com seguro de cargas
- c) entre as empresas que têm conhecimento sobre a data da última contratação ou renovação do seguro de cargas:
 - i. 56% ainda estão submetidas às regras antigas estabelecidas na Lei nº 11.442/2007
 - ii. 44% estão submetidas às novas regras, sendo 32% no âmbito da MP 1.153/2022 (publicada em 29 de dezembro de 2022) e 12% nas condições estabelecidas na Lei nº 14.599/2023

175. Como destaca a matéria da Agência Estado sobre a referida

⁵⁷ Posicionamento Frente Parlamentar pelo Brasil Competitivo – MP 1153 (Seguro de Cargas) (anexo)

⁵⁸ Documento de Posição CNI – Veto total ao art. 3º da MP 1153/2022 – 07.06.23 (anexo)

⁵⁹ <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/industrias-apontam-aumento-de-59-com-seguro-de-cargas-apos-nova-lei-diz-pesquisa-da-cni/> acesso em 20/12/2023

⁶⁰ <http://broadcast.com.br/cadernos/financeiro/?id=Wk5XYzZQMUtNWVlXeUowT29TeFFOQT09>



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

sondagem, a “percepção do impacto é heterogênea em razão das características das mercadorias transportadas, das distâncias percorridas, da capacidade do veículo e do tipo de serviço prestado” e sendo a vigência das apólices anual, a repercussão das mudanças tem sido gradualmente percebida pelas empresas e só serão integralmente percebidas depois dia 29/12/2023, quando completa um ano da edição da MP 1.153/2022.⁶¹

176. Esse aumento de custos também é destacado na matéria da Isto É Dinheiro, na qual entidades do setor agroindustrial alertam sobre a disparada de preço de alimentos com a aprovação das regras ora questionadas, eis que o valor com a contratação de seguro de transporte saltaria de R\$ 835,2 milhões, em 2022 para R\$ 15,86 bilhões.⁶²

177. Da mesma forma a Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Comércio (ABIHPEC), em consulta aos seus associados, consolidada no documento *Dados de Impacto no transporte rodoviário para cargas no setor de HPPC*, estima um impacto de +0,05% sobre o valor da mercadoria. Destaca que após a entrada em vigor da lei questionada “as transportadoras já seguem com a solicitação da inclusão da cobrança *ad valorem* no percentual entre 0,35 e 0,40% sobre o faturamento dos valores das mercadorias a ser transportadas. Assim o impacto estimado deverá ser acima de R\$ 50 milhões para nosso setor (perspectiva de custo adicional, mas o valor poderá ser maior)”. Segundo o documento, algumas empresas do setor já estão sendo impactadas, mas outras “serão impactados a partir de 2024 pela necessidade de renovação das apólices do seguro.”⁶³

178. Soma-se, a nefasta consequência de diminuição da segurança nas estradas, pela diminuição da efetividade dos PGRs firmados sem a participação do embarcador, com aumento do risco de acidentes e roubos de carga, bem como à saúde do consumidor e ao meio ambiente no transporte de cargas perecíveis e perigosas. Como destaca a matéria da Agência Estado, publicada pela UOL: “As peculiaridades do que é transportado, entre produtos perecíveis e perigosos, torna especial a participação do dono da carga na gestão dos riscos no transporte”.⁶⁴

179. Ante todo o exposto, para evitar que se consolidem danos irreparáveis à economia do setor e também aos consumidores, à saúde, ao meio ambiente e à segurança nas estradas, tal como decidiu essa Corte na **ADI 855**,⁶⁵

⁶¹ <http://broadcast.com.br/cadernos/financeiro/?id=Wk5XYzZQMUtNWVlXeUowT29TeFFOQT09>
publicada em 20/12/2023 acesso em 20/12/2023 12:31

⁶² [Abiove, ABPA e Abia alertam para disparada de preço de alimento sem veto em MP - ISTOÉ DINHEIRO \(istoedinheiro.com.br\)](https://abpa.org.br/abpa-e-abia-alertam-para-disparada-de-preco-de-alimento-sem-veto-em-mp-isto-e-dinheiro-istoedinheiro.com.br) acesso em 19/12/2023 18:21

⁶³ “Dados de Impacto no transporte rodoviário para cargas no setor de HPPC”, (anexo)

⁶⁴ <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/12/20/despesas-com-seguro-de-cargas-aumentam-59-apos-nova-lei-mostra-cni.htm> acesso em 20/12/2023 12:37

⁶⁵ Trecho da ementa da ADI-MC 855, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 01/10/1993. Mérito, ADI 855, Relator Ministro Otávio Gallotti, Relator para o acórdão Ministro Gilmar



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

é necessária a urgente suspensão cautelar das normas impugnadas, por **“violação ao princípio de proporcionalidade e razoabilidade das leis restritivas de direitos: plausibilidade jurídica da arguição que aconselha a suspensão cautelar da lei impugnada, a fim de evitar danos irreparáveis a economia do setor, no caso de vir a declarar-se a inconstitucionalidade: liminar deferida.”**

180. Por todo o exposto, a CNI requer a **concessão da cautelar**, suspendendo, imediatamente a eficácia total o art. 13, da Lei 11.442/2007, com redação dada pela Lei 14.599/2023, devendo esse pedido ser levado à apreciação do Presidente da Corte, durante o período de recesso judiciário, na forma do art. 13, inciso VIII, do RISTF.

181. Caso assim não se entenda, requer seja deferido parcialmente o pedido para que sejam suspensos o § 1º, o inciso II do § 4º e o § 5º, todos do art. 13, da Lei 11.442/2007, com redação dada pela Lei 14.599/2023, por violação aos requisitos de relevância e urgência inscritos no art. 62 da Constituição e ao mérito dos dispositivos constitucionais arrolados no corpo dessa petição.

VII – PEDIDO PRINCIPAL

182. Diante do exposto, requer a CNI que, no mérito, seja julgado procedente o pedido desta ADI, para declarar a inconstitucionalidade total do art. 13 da Lei 11.442, de 5 de janeiro de 2007, com redação dada pela Lei 14.599, de 19 de junho de 2023, ou para que, em menor extensão, sejam declarados inconstitucionais o § 1º, o inciso II do § 4º e o § 5º, todos do art. 13 da Lei 11.442/2007, com redação dada pela Lei 14.599/2023, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*.

183. Pleiteia-se, ainda, que sejam solicitadas informações ao Presidente da República, ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados, na forma do art. 6º da Lei 9.868/99, bem como sejam ouvidos o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, em respeito ao disposto no art. 8º da mesma lei.

184. Por fim, os advogados signatários rogam que as publicações e intimações ocorram pelo e-mail “cborges@sesicni.com.br”, se realizadas por endereço eletrônico, ou, ainda, em nome do patrono CASSIO AUGUSTO BORGES, se realizadas por painel eletrônico ou via diário de justiça, sob pena de nulidade, nos termos do artigo 272, §§ 2º e 5º, do CPC.

Mendes, DJ 27/03/2009. Também na ADI-MC 1976, de Relator Ministro Moreira Alves, DJ 24/11/200, foi deferida a liminar por violação ao princípio da proporcionalidade.



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

E. deferimento.
Brasília, 21 de novembro de 2023

CASSIO AUGUSTO BORGES
OAB/RJ 91.152 e OAB/DF 20.016-A

CHRISTINA AIRES CORRÊA LIMA
OAB/DF 11.873

ALEXANDRE VITORINO SILVA
OAB/DF 15.774

MARCOS ABREU TORRES
OAB/BA 19.668

PEDRO SUTTER SIMÕES
OAB/RJ Nº. 211.741