

São Paulo e Brasília, 08 de agosto de 2023.

082/2023

**A Sua Excelência o Senhor
ROBSON BRAGA DE ANDRADE
Presidente da Confederação Nacional da Indústria**

Ref.: Lei nº 14.599, de 19 de junho de 2023 — seguro no transporte de cargas — necessidade de judicialização urgente.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Em junho do presente ano, foi sancionada pelo presidente da República a Lei nº 14.599, de 19 de junho de 2023, resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.153, de 2022, que dispõe, entre outros assuntos, sobre o seguro no transporte de cargas.

Antes da referida norma, a Lei 11.442, de 5 de janeiro de 2007, em seu art. 13, dispunha que quaisquer das partes — proprietário da mercadoria ou transportador — poderiam contratar o seguro no transporte de cargas. Pela regra, o dono da carga tinha a preferência da contratação. Se não o fizesse e não estipulasse o seguro ao transportador, este último deveria contratar. A MP, em seu art. 3º, no entanto, proibiu o embarcador de contratar, dando exclusividade aos transportadores — autônomos ou transportadoras — para firmar as apólices.

Entidades da indústria e de outros diversos setores atuaram para modificar o texto. Isso, porque, naturalmente, o dono da carga tem como principal interesse a integridade do bem confiado ao transportador. Como observou o relator da MP da Câmara, não se espera que o embarcador “se sinta confortável em operar em um contexto no qual não tenha gerência sobre o plano de gerenciamento de riscos e as condições em que se dará o transporte. Vale lembrar que os prejuízos de eventual sinistro não se limitam ao valor da carga em si. A falha em honrar compromissos, as consequências da perda para as linhas de produção, os custos de oportunidade são exemplos de desdobramentos nem sempre precificados na indenização. Há, ainda, consequências que extrapolam a questão financeira quando se trata de produtos tóxicos e químicos (risco ambiental), perecíveis, armas, explosivos, entre outras cargas que, no caso de sinistro, podem provocar problemas de difícil solução”.

Não bastasse essa insegurança, a MP geraria aumento de custos. Os embarcadores, especialmente as grandes indústrias, contratavam o seguro em decorrência dos ganhos de escala auferidos, que conferiam maior margem de negociação e, conseqüentemente, menor custo para as empresas, uma vez que firmavam contratos globais para toda a operação logística. A contratação do seguro exclusivamente pelo transportador enseja maior preço individualizado das apólices, pois essas serão descentralizadas.

Na Câmara, o relator entendeu os problemas e suprimiu o art. 3. Porém, emenda de plenário contrária a esse relatório, que só foi aprovada em virtude de quórum baixo, por 10 votos, mudou novamente a MP, prevendo apenas que a obrigatoriedade de contratação recairia sobre os transportadores autônomos — individualmente ou cooperados. No Senado, emenda dita “de

redação” — estratégia para que a modificação não ensejasse o retorno à Câmara — alterou o mérito do texto, dispondo que a obrigatoriedade é válida para todos os transportadores.

Tal alteração, combinada com o § 5º do novo art. 13, retoma, na prática, a exclusividade para os transportadores contratarem o seguro da carga, colocando toda a operação do embarcador em risco, como fazia o texto inicial da MP editada em 2022.

Ressalte-se que a CNI emitiu, durante a tramitação, nota técnica indicando que o seguro relacionado ao transporte de cargas alimentícias poderia aumentar em até 1800%. Essa previsão tem se mostrado acertada — recentemente, a Federação das Empresas de Transporte de Carga do Estado de Santa Catarina (Fetrancesc) recomendou aos seus representados, a fim de manter o equilíbrio financeiro dos contratos a “sobrevivência das empresas” transportadoras, um reajuste emergencial nos fretes. Segundo a entidade, para fazer frente ao aumento de custos, a taxa referente à cobertura de seguros deveria ser fixada entre 0,15% e 0,30% do valor da mercadoria transportada — hoje, as coberturas feitas pelas indústrias ficam entre 0,01 e 0,05% do valor da mercadoria, isto é, valor até 30 vezes menor que o estimado pela Fetrancesc.

Não bastasse o vício formal indicado, afrontando o processo legislativo constitucional, a Lei cria obrigações impossíveis — ao determinar a contratação de coberturas inexistentes — e fere vários princípios relacionados à livre iniciativa, à livre concorrência e à liberdade de contratar.

Destarte, as entidades que subscrevem este ofício solicitam à Diretoria da CNI providências no sentido de se judicializar a Lei em questão, principalmente para mitigar os efeitos dos seguintes dispositivos: § 5º e inciso II do §4º do novo art. 13 da Lei 11.442. Deixamos, ainda, em anexo, apontamentos sobre todos os dispositivos da lei referentes ao tema.

Respeitosamente,

André Nassar
Presidente-Executivo da ABIOVE

Márcio Lima Leite
Presidente da ANFAVEA

João Dornellas
Presidente-Executivo da ABIA

Janaina Donas
Presidente-Executiva da ABAL

Eduardo Leão
Presidente-Executivo da CROPLIFE

Ariovaldo Zani
CEO do SINDIRAÇÕES

Márcio Maciel
Presidente-Executivo do SINDICERV

Giuseppe Lobo
Gerente-Executivo da ABIFUMO

André Passos
Presidente-Executivo da ABIQUIM

José Eduardo Cidade
Presidente-Executivo da ABBB

Cristiane Foja
Presidente-Executiva da ABRABE

Vicente de Tommaso Neto
Presidente do IBRAC

ANEXO

ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 14.599, DE 2023.

Art. 13. São de contratação obrigatória dos transportadores, prestadores do serviço de transporte rodoviário de cargas, os seguros de:

Análise: Elimina o termo “exclusividade” que existia no texto original da MP, substituindo-o pelo termo “obrigatório”. Isso abre certa possibilidade para a manutenção da contratação do seguro RCTR-C pelo embarcador (com posterior estipulação em nome do transportador), o que já ocorria antes da MP. Porém, o § 5º inviabiliza essa prática e dá exclusividade de contratação aos transportadores.

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 abalroamento, de tombamento, de capotamento, de incêndio ou de explosão;

Análise: Semelhante ao já praticado no mercado.

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 ou mediante sequestro sobrevivendo à carga durante o transporte; e

Análise: Esse seguro era de natureza facultativa. A obrigatoriedade de contratação ensejará aumento de custos, que serão repassados ao contratante do frete e, conseqüentemente, ao consumidor final. A única forma de evitar esse custo adicional é aceitar que o embarcador também possa contratar tal apólice e a estipular para o transportador, algo vedado pelo § 5º. Ainda, nenhuma apólice no mercado de seguros cobre o furto simples (simples desaparecimento) — e nem cobrirá, tendo em vista o altíssimo risco que envolve tal cobertura.

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.

Análise: Esse seguro era de natureza facultativa. A obrigatoriedade de tal contratação também ensejará aumento de custos. Ademais, trata-se de um seguro próprio do veículo, semelhante àquele feito por pessoas físicas para seus carros pessoais — não se refere à carga transportada. Portanto, não pode ser contratado por outrem que não o próprio proprietário do veículo, como

determina o inciso II do § 4º — obrigação impossível. De qualquer forma, é interessante que a legislação garanta a indenização por danos a terceiros causados por um veículo transportador.

§ 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.

Análise: No caso em que o transportador contrata o seguro, é justo que o contratante do serviço de transporte arque com custos de medidas pontuais e acessórias de gerenciamento de risco até então não adotadas por aquele transportador. No entanto, o dispositivo entra em conflito com o § 5º, que proíbe a vinculação de mais de uma apólice ao registro nacional do transportador (RNTRC). Isso, porque, em determinadas operações de transporte, o seguro que o transportador possui não é suficiente para evitar eventuais riscos e cobrir eventuais danos a uma determinada mercadoria — seja por importância segurada insuficiente, seja por PGR ineficiente —, hipótese em que não mais será possível firmar uma nova apólice, tendo em vista o atingimento do limite por registro nacional. Como consequência, os transportadores não poderão carregar produtos diferentes que possuem preços diversos e estão sujeitos a riscos distintos.

§ 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.

Análise: A possibilidade de contratação de coberturas e apólices adicionais não traz qualquer prejuízo às partes envolvidas em operações de transporte — pelo contrário, torna o transporte mais seguro e diminui riscos. No entanto, será impossível firmar novas apólices por força do § 5º, que distorce o mercado.

§ 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.

Análise: O Direito Especial de Saque (DES) é composto por uma cesta de moedas que inclui o dólar, o euro, a libra e o iene. De acordo com a Convenção de Montreal, 1000 Direitos Especiais de Saque equivalem a R\$ 4.519,12. Assim, pelo texto aprovado, a apólice de seguro de RC-V que o transportador é obrigado a contratar deveria contar com uma cobertura mínima para danos corporais equivalente a R\$ 158.169,20, e para danos materiais, a R\$ 90.382,40. Apesar dos valores baixos, é salutar a preocupação com a indenização a terceiros por eventuais danos causados pelo veículo. O dispositivo, porém, entra em conflito com o inciso II do § 4º, que estabelece que o contratante do serviço de transporte deve firmar tal apólice no lugar do

proprietário do veículo. Observando tal regra, o transportador autônomo nunca fará o seguro de seus próprios veículos, porquanto este deverá ser feito pelo contratante do serviço, por viagem. Ademais, com isso, o TAC somente estará segurado quando estiver transportando carga, e não sempre que estiver dirigindo.

§ 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;

Análise: Esse parágrafo transfere obrigação de contratar os seguros de RCTR-C e RC-DC ao contratante do serviço do TAC, como já era feito antes da MP. Tal prática é fundamental, pois torna o custo do seguro menor e possibilita que os PGRs mais efetivos sejam elaborados. Vale lembrar, ademais, que a vedação à sub-rogação não necessariamente obstará o direito de regresso das seguradoras, sobretudo na hipótese de comissão de ato ilícito pelo transportador, conforme disposto no art. 186 do Código Civil.

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.

Análise: As principais características do seguro de Responsabilidade Civil Veículo são a vigência anual e a indenização a terceiros pelos danos causados pelo veículo segurado. Não há falar em contratação por viagem, pois mesmo quando não carregado de carga o veículo do transportador está exposto ao risco de causar dano a terceiro. Logo, a contratação dessa cobertura deve ser de obrigação exclusiva do transportador, não cabendo transferi-la ao contratante do serviço. Ademais, deve cobrir 365 dias por ano — e não apenas quando o TAC estiver a serviço de alguém. Ainda, destaque-se que é inviável emitir uma apólice diferente para cada veículo e a cada embarque — seria como firmar um contrato de seguro todas as vezes que se pede um taxi. Portanto, o próprio proprietário do veículo deve contratar o seguro, que tem de durar um ano, e não só quando estiver carregado. Ressalte-se também que tal pretensão não se vincula a nenhum produto ofertado pelas seguradoras. Isso, porque não há sentido em oferecer uma apólice que só existe para momentos de risco. Só há vantagem econômica quando se mescla, alternadamente, momentos de baixo risco (veículo guardado na garagem, por exemplo) e momentos alto risco (veículo em uso) — por isso, não há apólices “por viagem”.

§ 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.

Análise: Dispositivo mais controverso e prejudicial da MP, resultado de a emenda de Plenário que o introduziu não ter sido objeto de análise do relator e da Consultoria Legislativa da Câmara. Na prática, inviabiliza a contratação do seguro pelo contratante do serviço de transporte e a

estipulação de apólice ao transportador — basicamente, retoma a exclusividade de contratação pelo transportador. Isso, porque — ao estabelecer que os seguros somente poderão ser contratados em uma apólice única, vinculada ao respectivo RNTRC (Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas) — impede que o transportador possa rodar com apólices contratadas e estipuladas por embarcadores distintos, 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. Seria impossível, também, fazer coberturas adicionais com apólices diferentes, como o próprio §2º prevê, porquanto, novamente, haveria mais de uma apólice vinculada ao RNTRC. Tal regra entra em confronto com a intenção do legislador, com as diretrizes da Constituição Federal e com a autonomia da vontade — mesmo que a transportadora queira firmar mais de uma apólice ou queira que o embarcador a contrate, não será permitido.

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 e não será possível firmar novas apólices, terão que trabalhar exclusivamente em determinados setores econômicos. Exemplifique-se: uma transportadora que possui apólice cuja importância segurada por sinistro é de 300 mil, somente poderá transportar cargas que não ultrapassem esse valor — se transporta soja com tal limite para indenização, não conseguirá efetuar eventual operação de transporte de maquinários e outros produtos de maior valor agregado, seja por importância segurada insuficiente, seja por PGR incompatível.

Ademais, aumentar-se-á o número de ações judiciais de regresso contra os transportadores. Antes da MP, os embarcadores contratavam o RCTR-C e o estipulavam ao transportador por meio da mesma seguradora em que firmavam suas apólices de transporte nacional. Nesse cenário, a seguradora fornecia ao transportador uma carta de Dispensa do Direito de Regresso (DDR) — também chamada de “isenção de sub-rogação de direitos”, a DDR sinaliza que a seguradora do embarcador não vai ajuizar ação regressiva contra transportador no caso de sinistro. Tal prática ocorria porque não havia sentido em agir contra quem se tornou seu próprio cliente (em virtude da estipulação da apólice contratada pelo embarcador). Agora, impedindo-se a contratação do seguro pelo proprietário da carga, o transportador cliente de seguradora terceira certamente será alvo de ação regressiva por parte da seguradora do embarcador, em todo e qualquer sinistro.

Em suma, o § 5º intenta conceder exclusividade completa ao transportador para contratar o seguro da carga, sem utilizar tal termo. Isso ensejará aumento de custos e precarização do gerenciamento de risco, bem como ferirá a autonomia da vontade e a liberdade de contratação das transportadoras — inclusive as pertencentes a empresas embarcadoras — que queiram utilizar modelo diverso.

§ 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, consoante o disposto no parágrafo único do art. 7º desta Lei.

Análise: A falta de um prazo para a realização da vistoria pode causar morosidade no processo, ocasionando, no caso da indústria, o distrato de operações e o não cumprimento de obrigações

comerciais. Destaque-se, ademais, que o transportador, na maioria das vezes, não possui expertise para avaliar os prejuízos à carga, por desconhecer da substância desta. Nesses casos, sua participação pode ser prejudicial.

§ 7º Todos os embarques realizados por transportadores, pessoas físicas ou jurídicas, devem possuir as devidas coberturas securitárias nos termos e condições deste artigo.

Análise: A obrigatoriedade referente ao RCTR-C sempre existiu. Está em linha com a Lei anterior e com a MP original. Note-se, porém, que o texto aprovado trouxe como mandatórios dois novos seguros — RC-DC e RC-V —, o que por si só ensejará aumento de custos aos transportadores, ao valor do frete e aos produtos destinados ao consumo. O caput prevê essa obrigatoriedade, então o parágrafo é inócuo.

§ 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.

Análise: O dispositivo deixa clara a possibilidade de o embarcador contratar a apólice de transporte nacional, como sempre ocorreu. Esse seguro, mais amplo que os três previstos no caput e exclusivo do embarcador, cobre diversos tipos de sinistros relacionados às mercadorias de sua propriedade transportadas em território nacional, em qualquer modal de transporte. Apesar do termo “facultativo”, tal cobertura é obrigatória por força do Decreto 61.867, de 1967.

Antes da MP, os embarcadores contratavam também, por meio da mesma seguradora da apólice de transporte nacional, o seguro RCTR-C, e o estipulavam para o transportador. Com isso, o custo do RCTR-C era ínfimo. Agora, sem essa negociação que envolve o seguro de transporte nacional, as apólices de RCTR-C, RC-DC e RC-V vendidas aos transportadores serão exponencialmente mais caras, onerando o frete e os produtos destinados ao consumo.

§ 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.

Análise: O dispositivo é fundamental para evitar que os transportadores repassem custos desnecessários ou inexistentes para o embarcador — ou mesmo que aumentem deliberadamente o valor do frete para além do custo do seguro.