



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



6ª VARA CÍVEL – SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO.
PROCESSO Nº2000.61.00.012808-0

VISTOS.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL propôs Ação Civil Pública contra a UNIÃO FEDERAL objetivando que haja efetiva exigência da criação e colocação à disposição dos usuários de seguro obrigatório por parte das empresas permissionárias ou concessionárias de transporte coletivo interestadual e internacional sem condicionamento da liberação da indenização a qualquer acordo ou decisão judicial. Pedê ainda que seja anulado o parágrafo único do artigo 9º da Norma Complementar nº08/98 para que seja proibido o oferecimento de venda de seguro facultativo juntamente com a venda das passagens. Pedê, por fim, a condenação da ré em danos morais.

Alega o autor que as normas regulamentares desvirtuaram o objetivo e a finalidade, que era de beneficiar os usuários dos transportes coletivos, do seguro obrigatório instituído, transmutando-o para um seguro que, na verdade, é utilizado para reduzir os encargos e responsabilidades da empresa concessionárias desses serviços. Alega também, em relação ao seguro facultativo, que a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



norma regulamentar alterada possibilita e facilita a prática ilegal da venda casada por parte das empresas de transporte coletivo interestadual e internacional.

A ré foi ouvida em relação ao pedido de tutela antecipada. Em fls.70/71 a tutela antecipada foi indeferida por ausência de receio da inefetividade da futura decisão final. Dessa decisão foi interposto agravo de instrumento ainda não decidido.

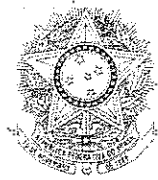
Citada, a ré, em contestação, alega preliminarmente inépcia da inicial e invoca litisconsórcio necessário das empresas concessionárias do serviço. No mérito, alega que a norma regulamentar atacada não apresenta as irregularidades apontadas e, assim, a ação deve ser julgada improcedente.

Intimado para réplica, o Ministério Público Federal argumenta que não há litisconsórcio necessário pois o objeto da ação é o poder regulamentar da administração e não os atos concretos praticados com base no regulamento e reitera os termos das manifestações anteriores.

Intimadas para se manifestarem sobre eventuais novas provas, a ré requereu o julgamento antecipado da lide e o autor simplesmente não requereu nenhuma nova prova.

É O RELATÓRIO.
DECIDO.

Não havendo novas provas a serem produzidas, nos termos do artigo 330, inciso I do Código de Processo Civil, passo ao julgamento antecipado da lide.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



As preliminares levantadas pela ré não merecem acolhida.

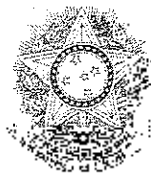
A invocação de que das alegações do autor não decorre logicamente o pedido não está correta pois deve ser analisado o pedido ministerial sob a luz de que a insurgência exposta nesta ação se refere aos atos regulamentares das autoridades administrativas da ré e não aos atos particulares decorrentes dessa regulamentação. O pedido, sob esta ótica, é coerente e decorre logicamente da fundamentação.

Não merece acolhida igualmente a invocação do litisconsórcio necessário das empresas permissionárias prestadoras do serviço de transporte interestadual e internacional. Vale lembrar novamente que o objeto desta ação é o poder regulamentar do poder público e não os atos praticados com base nesta regulamentação. Diante disso, os particulares envolvidos podem ter interesse no andamento da ação, mas esse interesse os legitima somente como assistentes simples e não como litisconsortes.

Assim, rejeito as preliminares.

Antes de adentrar no mérito, urge esclarecer que o Ministério Público é parte legítima para o polo ativo desta ação.

Trata-se de tutela dos interesses difusos dos atuais e futuros usuários dos serviços de transporte coletivo interestadual e internacional. Nos termos do artigo 81, parágrafo único, inciso I e do artigo 51, §4º do Código do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



Consumidor, a instituição da legitimação ordinária para a condução do processo do MP no caso é expressa.

No mérito, o pedido inicial merece parcial acolhida.

Inegavelmente a responsabilidade das empresas de transporte coletivo é objetiva e, assim, independe de culpa ou de regulamentação infra legal para sua caracterização. Contudo, o que visa esta ação não contraria tal assertiva. Por se tratar de uma relação de consumo a prestação do serviço de transporte coletivo interestadual e internacional, o que esta ação visa é garantir a efetiva aplicação das normas da Lei nº8078/90 sem as distorções e nulidades de normas infra legais.

A norma atacada é ato administrativo regulamentar e, portanto, passível da declaração judicial de sua ilegalidade e de sua anulação.

Em relação ao seguro obrigatório, urge esclarecer que se trata de exigência feita pelo Decreto nº2521/98 (artigo 20, inciso XV) para a formalização do contrato de adesão de permissão para prestação do serviço em tela.

Este inciso assevera ser cláusula essencial do contrato a obrigação da permissionária garantir a seus usuários contrato de seguro de responsabilidade civil, independentemente e sem prejuízo do seguro DPVAT já existente.

A exigência feita pelo decreto de inclusão de cláusula neste sentido no contrato de permissão tem supedâneo no artigo 6º, inciso I da Lei nº8078/90. É uma exigência do contrato administrativo no sentido de garantir maior proteção à saúde e à segurança dos usuários do serviço.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



Assim, pelo texto do decreto e da lei que o fundamentou é inegável que o seguro deve ser instituído para beneficiar o usuário. O usuário tem direito de receber o valor do seguro e, se entender insuficiente para ressarcir seus danos, poderá postular valor maior mediante acordo com a empresa prestadora do serviço ou mediante ação judicial, ou seja, o valor do seguro é a indenização mínima garantida ao usuário consumidor.

A forma de instituição e utilização do seguro obrigatório foi disciplinada pela Norma Complementar nº08/98. Em seu artigo 4º a norma complementar estabelece o valor do seguro por veículo e por evento e determina que a destinação desse valor seja para a composição dos danos causados aos passageiros do veículo ou a seus dependentes, o que se coaduna perfeitamente com o decreto e com a lei.

Contudo, a parte final deste artigo 4º estatui que a liberação do seguro será feita **“por acordo entre as partes ou em cumprimento de decisão judicial”**. Ora, essa **condição** para a liberação dos valores do seguro, indiretamente, contraria a própria natureza do seguro e a finalidade de sua criação exposta no decreto e na lei. É inegável que, se para liberar o valor os usuários necessitam de prévio acordo com as empresas ou de decisão judicial transitada em julgado em seu favor, o seguro está beneficiando a empresa prestadora do serviço que, diante da fragilidade e necessidade de muitos, poderá negociar valores menores de ressarcimento com a eventual negativa da liberação ou com a espera de futura determinação judicial.

Esta é a interpretação gramatical e sistemática da parte final do artigo. Diante dessa parte final do artigo, o seguro não garante a indenização mínima do usuário e sim auxilia as empresas prestadoras do serviço a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



obterem com mais facilidade acordos para reduzir os valores devidos a título de indenização.

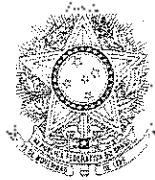
Flagrante sua contrariedade com o decreto e com a lei, pelo que a norma administrativa complementar, neste ponto, está eivada de nulidade. A lei e o decreto determinam a instituição de um seguro em favor dos usuários e, portanto, como todo seguro, basta que o beneficiário comprove a ocorrência do evento previsto e do dano.

O valor da indenização do seguro é o determinado pela norma em foco. O maior ou menor valor do seguro é mera opção legislativa. A norma administrativa não se torna ilegal somente pelo fato do seguro fixado para o transporte terrestre ser inferior ao seguro do transporte aéreo. Justas motivações morais, não se transmudam em motivações legais.

Em relação ao seguro facultativo, urge esclarecer que se trata de um seguro oferecido aos usuários mediante pagamento. Trata-se de outro serviço, que não o de transporte, oferecido no momento da venda da passagem.

A usual e notória prática das empresas prestadoras do serviço de oferecimento desse seguro, direta ou indiretamente, como parte integrante da passagem ou com documentos de isenção de responsabilidade no caso da não aceitação do usuário, embora sempre tenha sido proibida pela legislação, foi expressamente proibida pela Norma Complementar nº01/98 com o seguinte texto do artigo 6º:

"Art. 6º. Fica expressamente proibida às transportadoras a comercialização, sob qualquer hipótese, de seguro de acidentes pessoais oferecido de forma facultativa ao usuário". (grifo nosso).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



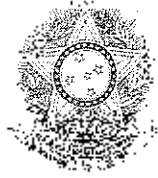
Este texto foi alterado pela Norma Complementar nº08/98 rezando o seguinte:

"Art. 9º. Fica expressamente proibida às transportadoras a comercialização, no bilhete de passagem, de seguro de acidentes pessoais oferecido de forma facultativa ao usuário. parágrafo único. As transportadoras, quando do oferecimento em separado do seguro de que trata este artigo, não poderão criar qualquer tipo de vínculo de obrigatoriedade em relação a venda do bilhete de passagem." (grifo nosso).

A Lei nº8078/90, em seu artigo 39, incisos I, IV e V veda expressamente o fornecedor de serviço, na relação de consumo, condicionar o oferecimento de serviço ao fornecimento de outro serviço, exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva e prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor tendo em vista seu pouco conhecimento da legislação e de seus direitos.

Ora, a prática de oferecimento desse seguro, direta ou indiretamente, como parte integrante da passagem ou juntamente com documentos de isenção de responsabilidade no caso da não aceitação do usuário ferem flagrantemente as garantias acima.

Normas administrativas proibindo estas práticas, embora simplesmente reiterem as determinações legais, são úteis e necessárias em decorrência da vulnerabilidade do consumidor. Tais reiterações, explicitações ou reforços administrativos do texto legal se estribam no artigo 4º, inciso I da Lei nº8078/90 que estatui como um Princípio da Política Nacional de Relações de Consumo o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor na relação de consumo.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

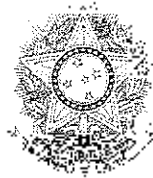


Há o reconhecimento legal de que o consumidor necessita de uma especial proteção diante de possíveis abusos dos fornecedores, o que legaliza, legitima e até exige a proibição administrativa de ações que possam facilitar a prática abusiva em detrimento do consumidor.

Diante disso e da notória e reiterada prática abusiva de muitas empresas transportadoras ao comercializarem o seguro facultativo com a exigência de venda casada ou com o oferecimento do serviço com práticas que se aproveitam da ignorância do consumidor, a proibição veiculada pelo artigo 6º da Norma Complementar nº01/98 é uma exigência legal e moral.

Analisando o texto do artigo 9º e seu parágrafo único da Norma Complementar nº08/98 com a mera interpretação gramatical verifica-se que a norma veicula a proibição da venda do seguro facultativo no bilhete de passagem e que, no caso do oferecimento em separado não poderá ser imposto qualquer tipo de vínculo com a venda do bilhete de passagem.

Contudo, a análise desta norma com uma interpretação histórica e sistemática, leva à clara conclusão de que há facilitação da prática de ilegalidades com esta norma. A notória prática abusiva de oferecimento desse seguro facultativo como parte integrante da passagem ou juntamente com documentos de isenção de responsabilidade no caso da não aceitação do usuário e a igualmente notória e clara dificuldade das autoridades administrativas fiscalizarem e coíberem tais práticas satisfatoriamente, motivaram a criação do artigo 6º da Norma Complementar nº01/98 com a proibição da venda do seguro facultativo **sob qualquer hipótese**. Diante disso, é inquestionável que a substituição deste artigo 6º pelo artigo 9º da Norma Complementar nº08/98 com a proibição da venda do seguro facultativo **somente quando oferecido no próprio bilhete de passagem e com a expressa autorização da venda desse seguro facultativo desde que não seja feita vinculação com a venda da**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



passagem teve real efeito de facilitar as práticas abusivas tidas como combatidas. A lei foi descumprida.

Com esta interpretação sistemática e histórica deste artigo 9º e seu parágrafo único da Norma Complementar nº08/98, evidenciada está sua contrariedade com a Lei nº8078/90, em seu artigo 39, incisos I, IV e V c/c seu artigo 4º, inciso I. A norma é ilegal e merece anulação, permanecendo a proibição da comercialização do seguro facultativo como decorrência lógica dos artigos legais especificados.

Em relação ao dano moral, é evidente o direito que as pessoas têm, diante de um interesse individual, individual homogêneo, coletivo ou difuso, de reparação de dano moral diante da recusa das empresas prestadoras do serviço de liberarem os valores devidos a título de indenização mínima, com fundamento na Norma Complementar, com o objetivo de obterem com mais facilidade acordos para reduzir tais valores. É igualmente evidente o direito a reparação de danos morais diante da imposição da venda do seguro facultativo como parte integrante da passagem ou com documentos de isenção de responsabilidade no caso da não aceitação do usuário.

Contudo, o direito à indenização fica condicionado a existência efetiva do dano. Mesmo para o dano moral, é necessário a prova do fato que causou o dano. Importante lembrar que o dano moral não é a própria lesão considerada e descrita acima, mas é o efeito não patrimonial dessa lesão e, assim, é necessário a ocorrência fática da lesão para que o seu efeito não patrimonial surja. Esse efeito não patrimonial é o sentimento de ofensa, sofrimento psíquico ou inquietação espiritual diante do dano causado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL



No presente caso, a ação se fundou exclusivamente na ilegalidade dos atos administrativos regulamentadores das leis, sem se preocupar com a efetiva existência das práticas ilegais baseadas e fundadas nestes atos regulamentadores. Por esse motivo foi desnecessária a dilação probatória para a comprovação da existência real dos danos e desnecessária a citação das empresas prestadoras do serviço como litisconsortes necessárias. A ilegalidade da regulamentação administrativa, por si só, não configura o dano moral indenizável.

Com a prova dos fatos, a indenização dos danos morais se faz irretorquível. Contudo, como tais fatos concretos não faziam parte desta ação e, assim, não foram provados, não há que se falar em indenização por danos morais.

ANTE O EXPOSTO, julgo a ação PARCIALMENTE PROCEDENTE para anular a parte final do artigo 4º da Norma Complementar nº08/98 no ponto em que diz “...**por acordo entre as partes ou em cumprimento de decisão judicial.**” ante sua flagrante contrariedade com o decreto e com a lei e determino que a ré exija das empresas prestadoras do serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros que ofereçam um seguro em favor dos usuários em que baste, para recebimento do valor devido, que o beneficiário comprove a ocorrência do evento previsto e do dano.

Anulo também o artigo 9º e seu parágrafo único da Norma Complementar nº08/98, ante sua contrariedade com a Lei nº8078/90, em seu artigo 39, incisos I, IV e V c/c seu artigo 4º, inciso I e determino que a ré fiscalize e exija das empresas prestadoras do serviço de transporte interestadual e internacional de passageiros que não comercializem o seguro de acidentes pessoais oferecido de forma facultativa ao usuário.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL




Nos termos do artigo 11 da Lei nº7347/85, a obrigação de fazer determinada nesta sentença deverá ser cumprida pela ré no prazo de trinta dias de seu trânsito em julgado, sob pena de pagamento de multa diária de R\$1000,00 (um mil reais) em favor do Fundo Federal de Defesa de Direitos Difusos regulamentado pela Lei nº9008/95 e pelo Decreto nº1306/94.

Nos termos do artigo 475, inciso II do Código de Processo Civil, esta sentença está sujeita ao duplo grau de jurisdição obrigatório, de modo que, decorrido o prazo para recurso voluntário, remetam-se os autos ao E. Tribunal Regional Federal.

P.R.I.

São Paulo, 19 de janeiro de 2001.


ALEXANDRE CASSETTARI
Juiz Federal Substituto