



315ª Sessão

Processo nº 15414.618931/2018-10 - Apensos processos SUSEP 15414.618930/2018-67 e 15414.618934/2018-45

RECORRENTE: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - EBCT

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATORA: LUCIANA GONÇALEZ

ADVOGADOS: ANTÔNIO JOAQUIM DE MARIA NETO (OAB/DF 21.457)
DANIEL KOBAYASHI DE PINHO (OAB/DF 35.919)
MARCOS ANTÔNIO TAVARES MARTINS (OAB/DF 18.508)
RAPHAEL RIBEIRO BERTONI (OAB/SP 259.898)

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. SEGURO. PRÊMIO VALOREM. REALIZAR OPERAÇÃO DE SEGURO SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO. Operação expressamente prevista na Lei Policial (Lei nº 6.538/78). Empresa Pública não submetida à restrição contida no artigo 173, §1º, da Constituição Federal. Materialidade afastada. Recurso conhecido e provido.

PENALIDADE ORIGINAL: Multa no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)

BASE NORMATIVA: Art. 24 do Decreto-Lei nº 73/66

ACÓRDÃO CRSNSP 323/2023

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os membros do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização decidem conhecer do recurso e, por maioria:

1. **acolher** questão de ordem proposta pela Conselheira Presidente, Adriana Teixeira de Toledo, em razão da controvérsia de natureza jurídica no âmbito da Administração Pública Federal, suscitada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para conversão do julgamento em diligência e encaminhamento dos autos para arbitramento da controvérsia jurídica pela Advocacia Geral da União (AGU). Vencidos os Conselheiros Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão (Relator), Vivien Lys Porto Ferreira da Silva, Cássio Cabral Kelly e Thompson da Gama Moret Santos, que votaram para não acolher a questão de ordem.

2. **dar provimento** ao recurso da EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - EBCT para afastar a pena de multa aplicada pela Autarquia, nos termos do voto da Relatora. Vencidos os Conselheiros Leidi Priscila Figueiredo Vilela, Washington Luis Bezerra da Silva e Cássio Cabral Kelly, que votaram para negar provimento ao recurso.

Iniciado na 303ª Sessão, o julgamento foi suspenso, em razão da conversão do julgamento em diligência, após o acolhimento, por maioria, de questão de ordem proposta pela Conselheira Presidente. Participaram da 303ª Sessão os Conselheiros Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, Neival Rodrigues Freitas, Vivien Lys Porto Ferreira da Silva, Washington Luis Bezerra da Silva, Thompson da Gama Moret Santos (art. 11, X, RICRSNSP), Adriana Teixeira de Toledo, Marcia Gomes Lencastre, Conselheira Luciana Ruas Caúla Bandeira de Mello e Conselheiro Cássio Cabral Kelly. Ausentes, justificadamente, os Conselheiros Carmen Diva Beltrão Monteiro, José Antônio Maia Piñeiro e Ricardo da Silva Santana. Atuou o Procurador da Fazenda Nacional Euler Barros Ferreira Lopes.

Em prosseguimento ao julgamento, na 315ª Sessão, participaram os Conselheiros Luciana Gonçalves, Neival Rodrigues Freitas, Washington Luis Bezerra da Silva, José Antônio Maia Piñeiro, Carmen Diva Beltrão Monteiro, Adriana Teixeira de Toledo, Marcia Gomes Lencastre, Luciana Ruas Caúla Bandeira de Mello, Cássio Cabral Kelly e Leidi Priscila Figueiredo Vilela (art. 11, X, RICRSNSP). Declarou-se impedido o Conselheiro Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão. Atuou o Procurador da Fazenda Nacional Euler Barros Ferreira Lopes.

Sessão por videoconferência em 30 de agosto de 2023.

Documento assinado eletronicamente

ADRIANA TEIXEIRA DE TOLEDO
Presidente do CRSNSP



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Teixeira de Toledo, Presidente(a)**, em 22/09/2023, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **37112133** e o código CRC **255CAAE7**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

Recurso CRSNSP nº @md_crsnsp_processo_antigo@

Processo nº 15414.618931/2018-10

RECORRENTES: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS- ECT

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO

Modalidade(s) de Julgamento: () Virtual (X) Videoconferência () Presencial

RELATÓRIO

Cuida-se de processo iniciado por meio de Representação SUSEP/DIFIS/CGFIS/COSU1/DIRJ2 nº 24/12 em desfavor da EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS- ECT, imputando a prática de realização operação de seguro sem a devida autorização, em detrimento do contido no art. 24 Decreto-lei nº 73/66, com a eventual ocorrência da sanção do art. 113, ambos do Decreto-lei nº 73/66. Como elementos de sua sustentação foram anexados inúmeros documentos, atos administrativos e manifestações técnicas e jurídicas, tudo na forma dos documentos de fls. 02 e seguintes.

Já em instrução inicial, a sociedade, por meio do seu Departamento Jurídico, apresentou ponderações fáticas e jurídicas sobre o caso, na forma da defesa administrativa acostado às fls. 90 *usque* 123 no pdf 2292455, tecendo argumentações sobre a natureza dos seus serviços, dos elementos quantitativos do denominado "Valor Declarado pela União Postal Universal" e, entre outros aspectos, alguma falta de tecnicidade no emprego do vocábulo "seguros". Além daquela peça de resistência foram trazidos também documentos, mas já acostados no pdf 2292482, 2292501 e 2292517 e o restante no 2292626.

Em razão dos argumentos e documentos apresentados pela defesa foi realizada a análise por meio do PARECER SUSEP/DIFIS/CGJUL/COAIP/No. 297/12 (fls. 576/585), aqui merecendo os seguintes destaques daquele parece técnico:

(...) Em que pese a representada alegar que o prêmio cobrado pela mesma não se assemelha ao do

seguro civil, baseando-se na característica de que se reveste o mesmo, entendemos que tal alegação não merece prosperar. Enquanto o prêmio cobrado pela representada é uma importância fixada percentualmente sobre o valor declarado dos objetos postais, a ser paga pelos usuários de determinados serviços para cobertura de riscos (art. 47 da Lei Postal), no contrato de seguro, o pagamento do prêmio visa garantir o interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou coisa, contra riscos predeterminados (art. 757 do Código civil), o que demonstra que em ambos os casos tal montante se pré destina a mesma função. Cabe destacar que, ainda que não estivessem sendo utilizadas pela ECT termos comuns ao mercado de seguros, fato é que a atividade que a mesma vem desempenhando se reveste de todas as características das atividades de seguro (...)

Independente do sentido em que alega utilizar a palavra seguro, a questão principal é que o serviço prestado pela mesma possui elementos essenciais para dar forma ao contrato de seguro, fls. 34, como o prêmio (valor pago em virtude do valor declarado da remessa efetuada) e o risco (extravio, espolição ou avaria do objeto remetido), fls. 08/10. Ressaltamos que o objetivo principal do seguro é o restabelecimento do "status quo ante", o fazendo através do pagamento de indenização, mediante o pagamento prévio de um prêmio, o que nada mais é que o serviço que vem sendo prestado pela representada, sem autorização para tanto (...)

A SUSEP, no exercício do seu poder de polícia, através do qual vem apurar os fatos e adotar as medidas cabíveis quanto à atuação da ECT como seguradora sem autorização para tanto, não visa impedir que Serviço Brasileiro de Correios e Telégrafos cumpra os acordos firmados relativos a encomendas e cartas. No entanto, deve-se atentar que, uma vez que no Brasil o seguro somente pode ser efetuado por Sociedade Seguradora autorizada, entendo, s.m.j., que caberia a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos firmar um contrato de seguro com uma empresa regularizada para tanto, a qual seria a responsável por garantir o ressarcimento dos possíveis riscos aos quais encontram-se sujeitos os serviços postais abertos à concorrência de mercado, como SEDEX, SEDEX MUNDI e PAC;

A alegação de que não preexiste estudo de risco, tampouco de conhecimento da regularidade ou intensidade de sinistros ou de quaisquer outras variáveis que naturalmente compõem uma avaliação, não merece prosperar, pois tal assertiva carece de elementos que a confirme. Além disso, o art.33 da Lei n.º 6.538/78, ao descrever que na fixação das tarifas, preços e prêmios "ad valorem", são levados em consideração natureza, âmbito, tratamento e demais condições de prestação dos serviços, temos a indicação de que os valores cobrados levam em conta sim as condições que circundam o serviço postal prestado, podendo indicar um paralelo do que ocorre na fixação do prêmio pela seguradora em relação ao objeto segurado por esta; (...)

Segue o feito com outros elementos de instrução, contando ainda com o ingresso de representação da empresa pública por meio de advogado constituído, exercendo o direito natural de acesso e obtenção de cópias do processo, já que, naquele momento, ainda encontrava-se na forma física original. Após algumas idas e vindas, foi ainda juntado ao feito uma manifestação jurídica por intermédio da NOTA/PF-SUSEP/SCADM/Nº 757/2013, ratificando a proposta de subsistência da representação.

Após tais atos surgem atos e manifestações quanto a eventual composição administrativa da situação e proposta de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, com incidentes de sobrestamento pontual do andamento e encaminhamento naquele sentido. Em paralelo a isto, o feito é ainda recheado com algumas peças e providências em razão da requisições e determinações do Ministério Público Federal - MPF, tudo na forma dos documentos constantes no pdf 2292643.

Por registros datados de 27.07.2015 constou a assentada de uma Ata de reunião em que se noticiou o seguinte:

Foram recebidos nesta data os representantes dos Correios que relataram sobre a conclusão de Grupo de Trabalho, instaurado no âmbito dos Correios, de que a alternativa mais adequada para o deslinde da questão, e eventual celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, deveria ocorrer no âmbito da Câmara de Conciliação de Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão da Advocacia Geral da União, conforme, aliás, exposto no expediente 10-007134/2015, recebido na Susep em 23/07/2015 .

Neste sentido, foi apresentada proposta de encaminhamento conjunto [Susep e Correios) da questão à CCAF.

Foi exposto pela Senhora Procuradora-Chefe que, uma vez que a Susep já trata o tem a em sede de processo sancionador, tal encaminhamento não se amolda à conveniência e à oportunidade atuais da Autarquia, optando a Susep, assim, por aguardar eventual iniciativa dos Correios junto à CCAF para, posteriormente, se manifestar mediante convocação da Câmara.

Após inúmeros incidentes em razão dos aspectos acima, o feito é digitalizado na data de 9.7.2018 nas instâncias da Autarquia, passando a seguir com a numeração 15414.618931/2018-10, enquanto na forma física anterior era identificado nº 15414.000653/2012-46 - iniciando o pdf 2293042. Em seguida, o Despacho SUSEP/DIORG/CGJUL/COJUL Nº 382/2018 atesta que *“já lograram êxito as tratativas para celebração de TAC ou composição via arbitramento, devendo o feito seguir seu regular curso”*.

Em razão de tal provocação, o TERMO DE JULGAMENTO ELETRÔNICO SUSEP/DIORG/CGJUL/COJUL Nº 129/2018 assim define a primeira instância sancionadora:

JULGO SUBSISTENTE o Processo Administrativo Sancionador lavrado contra a referida sociedade, na forma do disposto no artigo 8º da Resolução CNSP N.º 60, de 2001, aplicando a multa prevista no artigo 9º da citada norma, no valor final de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), considerando o limite imposto pelo artigo 113 do Decreto-Lei N.º 73/1966, com redação dada pela Lei N.º 13.195/2015.

Na forma do disposto no inciso I do artigo 127 da Resolução CNSP nº 243, de 2011, o tema foi submetido à confirmação pelo Conselho Diretor da SUSEP. Por meio do VOTO ELETRÔNICO Nº 29/2018, o Diretor competente leva a questão ao colegiado máximo da Autarquia, valendo-se de todas as manifestações técnicas e jurídicas anteriormente apresentadas no feito, para concluir a proposta de confirmação da penalidade no valor final de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). O TERMO DE JULGAMENTO ELETRÔNICO SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 84/2018 assim consolida a posição da Superintendência:

O Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados - Susep, em reunião ordinária realizada em 7 de agosto de 2018, considerando o Parecer Susep/DIFIS/CGJUL/COAIP/CGPRO/COSEB/DISEB nº 297/2012, de fls. 576 à 585 (0319524), Despacho COAIP, de fls. 586 a 588 (0319524), a Nota/PF-Susep/SCADM nº 757/2013, de fls. 625 à 632(0319524), e o Voto Eletrônico nº 29/2018 (0332218) do Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados, decidiu, por unanimidade, manter a decisão da CGJUL (0324648), de subsistência da representação lavrada pela Susep/DIFIS/CGFIS/COSU1/DIRJ2 nº 24/2012, de fl. 1 (0319506) contra a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - EBCT, CNPJ n.º 34.028.316/0001-03, ratificando-se a sanção imposta no valor final de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). Decidiu, ainda, o Conselho Diretor a expedição de ofício pelo GABIN ao Ministério Público Federal, cientificando-o do teor desta decisão, considerando a existência de Inquérito Civil Público MPP/PR-RJ nº 1.30.001.006625/2013-11, instaurado para apuração de possível irregularidade na atuação da EBCT, consubstanciada na suposta comercialização de seguros sem autorização da Susep, a partir do que consta nestes autos.

A empresa pública foi intimada da decisão por meio do OFÍCIO ELETRÔNICO nº 270/2018/SUSEP/DIORG/CGJUL/COJUL sendo que, após juntar novos documentos de sua representação no feito apresentou recurso. Neste apelo, após trazer a sua síntese do processado, versando longamente sobre o mérito da questão. Nas razões do recurso é alegado que o instituto específico de direito postal e não de seguro, notadamente porque o serviço de encomendas seria um típico serviço postal, que teria natureza pública e que não seria possível qualquer interferência sobre o mesmo. Adicionalmente, a recorrente ainda aduz que o serviço postal é até mesmo imune a impostos, o que revelaria até mesmo uma desoneração fiscal, findando com a alegação de que a sua atividade não estaria gerando prejuízos a quaisquer pessoas.

O Parecer SUSEP/DIORG/CGJUL/COJUL Nº 55/2019, reconhecendo a tempestividade do recurso e que não havia no mesmo nada que pudesse reconsiderar a decisão, considerando que todos os argumentos trazidos pelo recorrente foram amplamente analisados anteriormente, determina a remessa dos autos ao Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e de Capitalização - CRSNSP, com fulcro no artigo 129 da Resolução CNSP n.º 243/2011.

Após autuação e outras providências, na distribuição de processos sorteados durante a 260ª Sessão de Julgamento do deste CRSNSP, realizada no dia 08 de agosto de 2019, houve a designação deste signatário como relator, vindo por meio do Despacho 3441686. Adiciono que não houve manifestação por parte da representação da Procuradoria da Fazenda Nacional.

É o relatório.

IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, Conselheiro(a)**, em 23/06/2022, às 21:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **25863751** e o código CRC **CFDFE3B0**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

Recurso CRSNSP nº @md_crsnsp_processo_antigo@

Processo nº 15414.618931/2018-10

RECORRENTE: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS

RECORRIDO: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: LUCIANA GONÇALEZ

Modalidade(s) de Julgamento: () Virtual (X) Videoconferência () Presencial

RELATÓRIO COMPLEMENTAR

Com fulcro no art. 18, §5º, do Regimento Interno do CRSNSP, estes autos foram redistribuídos para esta Conselheira, suplente designada pela Portaria nº 1.288/2023, publicada no D.O.U. em 03/08/23, em razão de o relator do processo, Conselheiro Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, ter identificado manifestação sua nos autos em 17 de dezembro de 2015, na qualidade de Procurador-Chefe Substituto da Procuradoria Federal junto à SUSEP, declarando, assim, seu impedimento (SEI nº 36228160).

Ato contínuo, a Sra. Conselheira Adriana Teixeira de Toledo, Presidente do CRSNSP, constatando não haver prejuízo às partes e ao regular andamento do processo na forma do art. 55 da Lei 9.784, de 1999, e em observância aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoável duração do processo, com base na competência prevista no art. 6º, incisos I, VII e XIX, anexo à Portaria nº 38, de 2016, que aprova o RI CRSNSP, convalidou os atos praticados pelo Conselheiro Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão no presente processo.

Deste modo, adoto o contido no Relatório elaborado pelo Conselheiro Dr. Irapuã (SEI nº25863751), passando a seguir a apresentar Relatório Complementar àquele documento, destacando os andamentos e manifestações ocorridos posteriormente à elaboração do mesmo.

Pois bem, após a apresentação do Relatório pelo Conselheiro, o processo foi pautado para julgamento na 301ª Seção do CRSNSP, realizada em 27/07/22. Em razão da inclusão em pauta, a EBCT apresentou Memoriais, conforme registrado na reunião atestada no SEI nº26642878 e peticionado pelo documento SEI nº26751587,

Os Memoriais apresentados trazem novamente aos autos argumentos já antes expostos pela empresa pública recorrente, quais sejam: de que o prêmio ad valorem não possui as características da aleatoriedade e da sucessividade, inerentes à configuração do seguro privado, e de que sua prestação decorre dos expressos ditames

da Lei nº. 6.538/1978, não podendo a EBCT, na condição de entidade integrante da Administração Pública Indireta, se furtar à observância de comandos legais, sob pena de violação ao princípio da legalidade determinado na CF, art. 37, caput.

Argumenta ainda que, mesmo que a atividade apresentasse todas as características de seguro, pelo fato de o serviço postal de encomendas ser serviço público por definição constitucional (CF, art. 21, X c/c art. 7º da Lei nº 6538/78), se enquadraria na condição de seguro público, não havendo que se falar em afronta ao art. 24, do Decreto-Lei nº 73/66, conforme jurisprudência deste Conselho.

Por fim, ressalta a EBCT em seus Memoriais que o Ministério Público Federal, por sua 3ª Câmara de Coordenação e Revisão, na 3ª Sessão de 22/04/2021, homologou decisão de arquivamento do Inquérito Civil Público 1.30.001.006625/2013- 11, instaurado por aquele órgão para apuração da conduta nestes autos relatada. De acordo com os documentos SEI nº26751587, integrantes dos Anexos aos Memoriais, o MPF entendeu inexistir irregularidade na conduta da EBCT diante da ausência de elementos caracterizadores do seguro, ponderando que a atividade desenvolvida pelos Correios carece de aleatoriedade, sucessividade e impossibilidade de transação; os riscos são diversos, tal como a atividade desempenhada e, ao contrário das seguradoras, não há opção pelos correios de recusar o envio e a consequente responsabilização.

Dada a inclusão nos autos dos documentos referentes ao arquivamento do Inquérito Civil relativo ao tema, o processo foi retirado da pauta da 301ª seção e o feito retornou à Susep para eventual manifestação (SEI nº 27272809), tendo a autarquia reiterado as conclusões do anterior Parecer SUSEP/DIRAT/CGPRO/COSEB/DISEB n. 596/2011 (doc. 2292455, fls 73-75) que assim concluiu pela caracterização da cobrança do prêmio ad valorem (Lei 6.538/1978, arts. 32, 33 e 34) quanto às encomendas – SEDEX e PAC (Lei 6.538/1978, art. 7º, caput e § 3º) como atividade securitária.

Deste modo, a autarquia reafirmou seu entendimento, qual seja: de que a existência do prêmio e do risco são elementos essenciais para dar forma ao contrato de seguro, sendo o usuário dos Correios o segurado, uma vez que, para garantir interesse legítimo contra riscos paga prêmio ad valorem à EBCT sobre o valor declarado dos objetos postais. Desta forma, a EBCT atuaria como seguradora ao assumir o risco do usuário em caso de ocorrência de sinistro com o objeto postado, mediante pagamento de uma importância (prêmio) sobre o valor declarado do referido objeto.

A fim de reforçar que este serviço específico prestado pela EBCT teria característica de serviço privado, a autarquia faz referência à decisão do STF que declarou recepcionada a legislação postal, assentando que o serviço postal é serviço público que deve ser prestado em caráter exclusivo pela EBCT, sendo este serviço de atuação em regime de exclusividade, denominado privilégio postal, elencado e restringido no art. 9º da Lei nº. 6.538/78. Deste modo, a autarquia entende que o privilégio postal estaria restrito à exploração dos serviços de postagem e entrega de cartas (simples, comerciais e cartões postais), telegramas e correspondências agrupadas (malotes), sendo os demais produtos e serviços explorados em regime de concorrências com o setor privado, devendo então serem apreciados sobre essa ótica.

Após manifestação da Susep, o processo retornou à pauta de julgamento na 303ª Seção, ocorrida nos dias 27 e 28 de setembro de 2022. Conforme ata da seção (SEI nº29046444), o CRSNSP, por maioria, decidiu acolher questão de ordem proposta pela Presidente, em razão da controvérsia de natureza jurídica no âmbito da Administração Pública Federal suscitada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a qual tem entendimento do caso completamente oposto ao da Procuradoria da Susep. Deste modo o julgamento foi convertido em diligência para encaminhamento dos autos para arbitramento da controvérsia jurídica pela Advocacia Geral da União (AGU).

Antes disso, por meio do documento SEI nº28835338, a PGFN/CAF/NUCAF reduziu a termo sua manifestação oral proferida naquela sessão de julgamento. O Núcleo do Contencioso Administrativo e Financeiro apontou que o entendimento adotado pela SUSEP para iniciar o processo sancionador se deu a partir da interpretação do julgamento, pelo STF, da ADP 46/DF (de 05/08/2009). Naquela oportunidade, ao tempo em que reconheceu que a Lei Postal (Lei 6.538/1978) foi recepcionada pela Constituição de 1988, o STF procurou distinguir, dentre as atividades exercidas pelos Correios, as exercidas sob privilégio postal (serviço público sob monopólio) e as exercidas sob regime de concorrência, a fim de dar interpretação conforme a Constituição ao artigo 42 da referida Lei, para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º do ato normativo.

Argumenta o Núcleo do Contencioso Administrativo e Financeiro que outras jurisprudências seguintes do STF, no entanto, não adotaram essa distinção dentro das atividades dos Correios e exemplifica com os julgamentos RE

601.392/PR (de 28/02/2013), no qual o STF reconheceu que o IPTU não deveria incidir sobre imóveis dos Correios, considerando irrelevante que neles fossem exercidas simultaneamente atividades em regime de monopólio e atividades em concorrência com a iniciativa privada, e RE 627.051/PE (de 12/11/2014), no qual o STF reconheceu que o ICMS não deveria incidir sobre o transporte de encomendas pelos Correios, mesmo aquela atividade sendo praticada sob regime de concorrência. Nas decisões são destacadas as peculiaridades da exclusividade fiscal determinada por lei e *o não comprometimento do status de empresa pública prestadora de serviços essenciais por conta do exercício da atividade de transporte de encomendas, constituindo essa atividade condição sine qua non para a viabilidade de um serviço postal contínuo, universal e de preços módicos.*

No entender do representante da PGFN no CRSNSP, além de a cobrança dos chamados prêmios *ad valorem* sobre o valor declarado na encomenda decorrer de expressa determinação legal (Lei 6.538/1978, arts. 32, 33 e 34), não de mera vontade de administradores da EBCT, a operação não preencheria todos os requisitos necessários à caracterização como seguro privado.

Por fim destaca que para caracterização de uma acusação se exige que determinada conduta do agente acusado (PJ e/ou seus respectivos administradores), tenha sido cometida com dolo ou com culpa (imprudência, imperícia e/ou negligência), o que não seria o caso, uma vez que a conduta adotada pela EBCT está prevista em norma expressa de lei nacional.

Deste modo, a PGFN/CAF/NUCAF opinou pelo provimento do recurso dos Correios, seja pela conclusão de que a cobrança de prêmios *ad valorem* sobre encomendas não se amolda à atividade de seguros privados sob a regulamentação da SUSEP, seja porque decorre de expressa determinação da Lei Postal (Lei 6.538/1978, art. 7º, *caput* e §3º e arts. 32, 33 e 34).

Uma vez que, de acordo com a Portaria AGU 1.281/2007, art. 11, cabe à Consultoria-Geral da União, quando cabível, elaborar parecer para dirimir controvérsia de natureza jurídica no âmbito da administração pública federal, os autos foram encaminhados àquela CGU e, após diversos trâmites internos, em 29/05/23 foi proferido o PARECER n. 00018/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU (SEI nº 34678253), aprovado pelas instâncias superiores da AGU e enviados a este CRSNSP.

A manifestação jurídica destaca que a cobrança de prêmio *ad valorem* consiste em um serviço postal acessório ao contrato de transporte, oferecendo um serviço diferenciado, com regras específicas, que impõe maiores ônus ao prestador em virtude do valor do bem transportado. Destaca, ainda, que não se pode configurar seguro posto que carece de aleatoriedade, sucessividade e impossibilidade de transação e que, ao passo que o principal elemento do contrato de seguro é o risco, que o segurado transfere ao segurador, para o remetente, o objetivo do contrato é a remessa do objeto postal ao destinatário e não a transferência de riscos ao operador postal. Já para o operador postal o interesse é na remuneração pela realização do serviço postal e não pela assunção de riscos do remetente dos objetos postais. Deste modo, conclui a CGU/AGU que é legal a cobrança do prêmio *ad valorem* pela EBCT, com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei n.º 6.538, de 1978 e demais normativos relativos ao serviço postal, e que a remuneração do serviço postal através de prêmio *ad valorem* não configura comercialização de seguro privado de que trata o art. 757, parágrafo único do Código Civil c/c arts. 24 e 113 do Decreto-Lei n.º 73, de 1966.

Com o retorno da diligência, em 20/06/23 foi aberto novo prazo para manifestação das partes (SEI nº 35015699), tendo a Susep quedado silente.

Por fim, a EBCT se manifestou por meio do documento SEI nº 35709319, ratificando e reiterando manifestações anteriores e destacando que não seria possível considerar o prêmio *ad valorem* seguro pelo fato de que, para a composição de seu preço não é efetuada nenhuma análise e distinção de valores caso a caso conforme o risco, e ressalta que: “se fosse adotada a lógica dos seguros privados para a remuneração dos serviços postais por meio do prêmio *ad valorem*, a população mais vulnerável, residente nos locais com maior índice de violência, seria a mais prejudicada”, o que iria em sentido contrário à universalização do serviço postal.

É o relatório.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Gonçalves, Conselheiro(a)**, em 10/08/2023, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **36441865** e o código CRC **B075AE2F**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

Recurso CRSNSP nº @md_crsnsp_processo_antigo@

Processo nº 15414.618931/2018-10

RECURSOS VOLUNTÁRIOS

RECORRENTE(S): EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - EBCT (34.028.316/0001-03)

RECORRIDO(A): SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

RELATOR: LUCIANA GONÇALEZ

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO DENÚNCIA/REPRESENTAÇÃO. SEGURO. PRÊMIO AD VALOREM. REALIZAR OPERAÇÃO DE SEGURO SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Conclusões: operação expressamente prevista pela Lei nº 6.538/78; empresa pública não submetida à restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal. Recurso provido.

VOTO DO RELATOR

I – ADMISSIBILIDADE

Considerando a data e demais requisitos do recurso apresentado ao CRSNSP, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos de admissibilidade, inclusive quanto ao prazo estipulado pela legislação vigente para sua interposição.

Analisando todo andamento do processo, verifica-se não ter ocorrido sua prescrição, seja ordinária ou intercorrente, pois, além de não ter havido qualquer interrupção processual superior a três anos, verifica-se que o objeto dos autos (a conduta adotada pela EBCT e considerada punível pela Susep) não foi pontual, perdurando até hoje. Deste modo, conforme texto da Lei 9.873/1999, art. 1º, caput, segundo o qual “*prescreve em cinco anos a*

ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor; contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado“, ainda sequer se teria iniciado o prazo de contagem prescricional.

II – QUESTÕES PRELIMINARES

Durante o trâmite processual, como se pode verificar no volume dos autos digitalizados constantes do doc. SEI 2292643, os Correios chegaram a buscar celebrar com a autarquia um Termo de Ajustamento de Conduta. O grupo de trabalho constituído pela própria EBCT para ajustar a Minuta do referido TAC, no entanto, acabou por entender que o conflito deveria ser solvido no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, uma vez que considerou que o objeto central do processo constituía “uma divergência de caráter jurídico” (fl. 7643).

Na sequência, ocorreu reunião entre a EBCT e a Susep, cuja ata (fl. 771) denotou que a empresa reiterou sua posição quanto à alternativa mais adequada para o deslinde da questão ser a conciliação no âmbito da CCAF, tendo a SUSEP firmado posicionamento que aguardaria iniciativa dos Correios junto à CCAF para, posteriormente, se manifestar mediante convocação daquela Câmara.

A EBCT, então, encaminhou a questão à CCAF (fl. 780). A resolução do deslinde por meio da CCAF, no entanto, não prosperou, posto que a decisão do Conselho Diretor da Autarquia que autorizou a realização do procedimento conciliatório limitou a conciliação à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, no qual a empresa deveria obrigatoriamente se comprometer a cessar a prática das atividades que a autarquia entendia como não autorizadas, possibilidade expressamente rechaçada pelos Correios, que reiteradas vezes afirmou não poder descumprir determinação legal.

Como visto, desde o início do processo a questão central, muito além de uma discussão técnica quanto a se a atividade realizada pela EBCT (cobrança de prêmio ad valorem) consiste ou não em seguro, é uma discussão jurídica, na qual os Correios entendem que a Lei Postal lhes confere legalidade para a referida cobrança e a Susep entende que não.

III- DO MÉRITO

A área técnica da Susep entendeu que as operações realizadas pela EBCT de cobrança adicional de um valor proporcional ao valor declarado de algumas mercadorias para efetuar sua postagem consistiria em atividade de seguro, posto que a cobrança do valor teria como finalidade custear despesas decorrentes de indenização aos clientes lesados pela perda, extravio ou avaria do bem transportado.

A Procuradoria Federal lotada junto à Susep, por sua vez, entendeu que este serviço específico prestado pela EBCT teria característica de serviço privado, não alcançado pelo instituto do chamado “privilégio postal”, podendo então o ato ser alcançado pelo poder de polícia da autarquia. Este entendimento teve como base decisão proferida pelo STF na *ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL* nº 46/2009.

Na referida ADPF, se declarou recepcionada a legislação postal, assentando que o serviço postal é serviço público que deve ser prestado em caráter exclusivo pela EBCT, sendo este serviço de atuação em regime de exclusividade, denominado privilégio postal, elencado e restringido no art. 9º da Lei n.º 6.538/78.

Deste modo, a autarquia entendeu que o privilégio postal estaria restrito à exploração dos serviços de postagem e entrega de cartas (simples, comerciais e cartões postais), telegramas e correspondências agrupadas (malotes), sendo os demais produtos e serviços explorados em regime de concorrência com o setor privado, devendo então serem apreciados sobre essa ótica.

Primeiramente, no entanto, cumpre destacar que o acórdão de julgamento da ADPF 46 reconheceu a recepção,

pela Constituição Federal de 1988, da Lei 6.538/78, não excepcionando nenhum artigo. O referido acórdão apenas fez uma distinção entre quais serviços a EBCT deveria atuar com privilégio, em regime de exclusividade, e em quais empresas privadas também poderiam atuar, não se sujeitando estas a sanções em decorrência da atuação. Vide a seguir a ementa do acórdão:

EMENTA: *ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL*. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGÜIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI.

1. O serviço postal --- conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado --- não consubstancia atividade econômica em sentido estrito. Serviço postal é serviço público.
2. A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.
3. A Constituição do Brasil confere à União, em caráter exclusivo, a exploração do serviço postal e o *correio* aéreo nacional [artigo 20, inciso X].
4. O serviço postal é prestado pela *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos* - ECT, empresa pública, entidade da Administração Indireta da União, criada pelo decreto-lei n. 509, de 10 de março de 1.969.
5. É imprescindível distinguirmos o regime de privilégio, que diz com a prestação dos serviços públicos, do regime de monopólio sob o qual, algumas vezes, a exploração de atividade econômica em sentido estrito é empreendida pelo Estado.
6. A *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos* deve atuar em regime de exclusividade na prestação dos serviços que lhe incumbem em situação de privilégio, o privilégio postal.
7. Os regimes jurídicos sob os quais em regra são prestados os serviços públicos importam em que essa atividade seja desenvolvida sob privilégio, inclusive, em regra, o da exclusividade.
8. *Argüição de descumprimento de preceito fundamental* julgada improcedente por maioria. O Tribunal deu interpretação conforme à Constituição ao artigo 42 da Lei n. 6.538 para restringir a sua aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º desse ato normativo.

Por meio da ADPF 461, a Associação Brasileira das Empresas de Distribuição (ABRAED) buscava que fosse declarada a inconstitucionalidade da Lei Postal, especialmente sobre o monopólio da entrega de correspondências, ou, alternativamente, delimitado o tipo de objeto postal que, por motivo de segurança e privacidade, permaneceria sendo de distribuição exclusiva dos Correios.

A preocupação da ABRAED possivelmente decorria do fato de o Art. 42 da Lei Postal estabelecer que “coletar, transportar, transmitir ou distribuir, sem observância das condições legais, objetos de qualquer natureza sujeitos ao monopólio da União, ainda que pagas as tarifas postais ou de telegramas” era ato ilegal.

Embora o Art; 9º do mesmo diploma legal já elencasse quais seriam as atividades postais exploradas pela União em regime de monopólio, portanto, em tese já restringindo a aplicabilidade do art. 42, o Acórdão do STF aclarou essa limitação e, adicionalmente, corrigiu o uso inadequado da palavra monopólio, usada no texto da própria lei, destacando que a EBCT não pratica atividade econômica em sentido estrito, e sim desempenha serviço público, não havendo que se falar então, para este serviço, em monopólio, e sim em exclusividade.

Com efeito, da leitura integral dos votos, das discussões em plenário e do acórdão relativos à ADPF 46, julgada em 2009, verifica-se que seu objetivo era trazer restrições exclusivamente à aplicação do Art. 42 da Lei 6.538/78, diante do elemento fático de que já se desenvolviam no país atividades de transporte de encomendas por empresas privadas paralelamente à atuação dos Correios.

Do fato de o STF ter explicitado que os demais serviços não elencados no art. 9º poderiam ser desenvolvidos também pela iniciativa privada não decorre, por consequência, que, quando exercidos pelos Correios, devam ser tratados como atinentes às regras do direito privado, como aduz a Susep.

Como já ressaltado pelo Núcleo do Contencioso Administrativo e Financeiro (PGFN/CAF/NUCA), outros julgados do STF consideraram ser irrelevante a distinção dentro das atividades dos Correios entre serviço em regime de exclusividade e em regime de concorrência. A PGFN apontou como exemplos os julgados RE 601.392/PR (de 2013), no qual o STF reconheceu que o IPTU não deveria incidir sobre imóveis dos Correios, considerando irrelevante que neles fossem exercidas simultaneamente atividades em regime de monopólio e atividades em concorrência com a iniciativa privada, e o RE 627.051/PE (de 2014), no qual o STF reconheceu que o ICMS não deveria incidir sobre o transporte de encomendas pelos Correios, mesmo aquela atividade sendo praticada sob regime de concorrência. Nas decisões são destacadas as peculiaridades da exclusividade fiscal determinada por lei e o *“não comprometimento do status de empresa pública prestadora de serviços essenciais por conta do exercício da atividade de transporte de encomendas, constituindo essa atividade condição sine qua non para a viabilidade de um serviço postal contínuo, universal e de preços módicos”*.

Em complemento, gostaria de trazer também o acórdão proferido no RE 220906-9 DF, cuja ementa transcrevo a seguir:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E SERVIÇOS. RECEPÇÃO DO ARTIGO 12 DO DECRETO-LEI Nº 509/69. EXECUÇÃO.OBSERVÂNCIA DO REGIME DE PRECATÓRIO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. À empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pessoa jurídica equiparada à Fazenda Pública, é aplicável o privilégio da impenhorabilidade de seus bens, rendas e serviços. Recepção do artigo 12 do Decreto-lei nº 509/69 e não-incidência da restrição contida no artigo 173, § 1º, da Constituição Federal, que submete a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

2. Empresa pública que não exerce atividade econômica e presta serviço público da competência da União Federal e por ela mantido. Execução. Observância ao regime de precatório, sob pena de vulneração do disposto no artigo 100 da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Em seu voto, o ministro relator do caso, Dr. Maurício Corrêa, destacou que *“a exploração de atividades econômicas pela ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos não importa sujeição ao regime jurídico das empresas privadas, pois sua participação neste cenário está ressaltada pela primeira parte do artigo 173 da Constituição Federal (ressalvados os casos previstos nesta Constituição), por se tratar de serviço público mantido pela União Federal”*.

Ou seja, como constante do voto e da ementa, a EBCT não se sujeita ao regime jurídico das empresas privadas e é uma empresa pública que, em essência, não exerce atividade econômica.

Considerando todos estes entendimentos do STF trazidos como exemplo aqui, entendo que não pode prosperar o entendimento da Susep de que se deva fazer uma distinção entre atividades exercidas pela EBCT para fins de tratar

parte delas como submissas às normas de direito privado.

Outro fato que se deve considerar é que, no entender do representante da PGFN no CRSNSP, a cobrança dos chamados prêmios *ad valorem* sobre o valor declarado na encomenda decorreria de expressa determinação legal (Lei 6.538/1978, arts. 32, 33 e 34), não de mera vontade de administradores da EBCT, de modo que a conduta da representada não dispunha nem de dolo nem de culpa, uma vez que apenas seguia determinação legal, não sendo cabível então a imputação da penalidade.

A Consultoria Geral da União, no PARECER n. 00018/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU (SEI 2292643), após instada a dirimir a controvérsia jurídica entre a Procuradoria Federal da Susep e a PGFN, ressaltou que a cobrança do prêmio *ad valorem* pela EBCT é legal, já que fundamentada nos arts. 32 a 35 da Lei n.º 6.538, de 1978 e demais normativos relativos ao serviço postal, e que a remuneração do serviço postal através de prêmio *ad valorem* não configura comercialização de seguro privado de que trata o art. 757, parágrafo único do Código Civil c/c arts. 24 e 113 do Decreto-Lei n.º 73, de 1966.

Acompanho o entendimento da PGFN e da AGU e destaco ainda que o art. 32 da Lei Postal estabelece que “o serviço postal e o serviço de telegrama são remunerados através de tarifas, de preços, **além de prêmios "ad valorem" com relação ao primeiro**, aprovados pelo Ministério das Comunicações”. Deste modo, o referido artigo deixa claro que o prêmio *ad valorem* consiste em forma de remuneração dos serviços da EBCT.

Já, o art. 47, que estabelece as definições adotadas para efeito daquela lei, determina que o prêmio consiste *em importância fixada percentualmente sobre o valor declarado dos objetos postais, a ser paga pelos usuários de determinados serviços para cobertura de riscos*. Ou seja, a própria lei já estabelece de modo expresso a forma de cobrança e a que se destina o recurso auferido com a cobrança dos prêmios *ad valorem*.

Por fim, é importante salientar que a Lei Complementar 73/93 em seu art. 4º incisos X e XI estabelece que são competências da AGU *fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal e unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal*.

Deste modo, considerando que o expresso no PARECER n. 00018/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU (SEI 34678253), foi devidamente aprovado pelas pelo Advogado Geral da União, a Procuradoria Federal junto à SUSEP encontra-se vinculada ao entendimento ali proferido, não sendo mais cabível o embasamento jurídico aplicado pela autarquia para respaldar a penalidade aplicada, prevalecendo, tão somente, o embasamento técnico.

iv – CONCLUSÃO

Pelo fato de os Correios serem empresa pública não submetida à restrição contida no artigo 173, § 1º, não se submetendo ao regime próprio das empresas privadas, conforme já reiteradamente manifestado pelo STF, mesmo que se entenda a operação de cobrança de prêmio *ad valorem* como de seguro, este seria um seguro público, uma vez que o suposto risco segurado estaria sendo assumido por uma pessoa jurídica de direito público sem fins lucrativos. E, uma vez que o DL 73/66 em seu art. 1º estabelece que “todas as operações de seguros privados realizados no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-lei”, o poder de polícia da Susep não poderia ser estendido às operações realizadas pelos Correios.

Ademais, considerando que a cobrança do prêmio *ad valorem* como forma de remuneração dos serviços postais e para cobertura de riscos está expressamente prevista na Lei 6.538/78, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF, a EBCT está atuando em estrita observância da Lei.

Vale ressaltar que a lei não apenas autoriza, como na verdade determina a cobrança do prêmio *ad valorem*. Assim sendo, eventual punição da Susep à EBCT não poderá surtir quaisquer efeitos práticos, visto que aquela empresa pública não poderá deixar de adotar a cobrança do prêmio *ad valorem* por determinação administrativa de outro ente estatal ao qual sequer está subordinado e, invariavelmente, a questão será judicializada ou submetida a outro foro mais adequado.

Caso a Susep entenda que a Lei Postal ultrapassa seus limites e colide com o estabelecido no Decreto Lei nº 73/66, discorrendo sobre tema de competência exclusiva da autarquia, deve buscar via mais adequada e eficiente para resolução da questão.

Deste modo, independentemente de as características do prêmio *ad valorem* tecnicamente configurarem seguro ou

não, pelas razões jurídicas anteriormente expostas, voto pela procedência do recurso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, afastando a aplicação de penalidade àquela empresa pública, posto a cobrança de prêmio ad valorem estar expressamente prevista e autorizada na Lei nº 6.538/78, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal sem ressalvas, bem como por não configurar atividade exercida por empresa pública submetida ao direito privado, não constituindo assim atividade alcançada pelo Decreto-lei nº 73/66.

É o voto.

LUCIANA GONÇALEZ



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Gonçalves, Conselheiro(a)**, em 04/09/2023, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **36726060** e o código CRC **6C932AC0**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

Recurso CRSNSP nº @md_crnsnp_processo_antigo@

Processo nº 15414.618931/2018-10

Relator: LUCIANA GONÇALEZ

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEI 6.538/1978. SUPOSTA IRREGULARIDADE DE OPERAÇÃO DE SEGURO PRIVADO PELA ECT. PRÊMIO AD VALOREM ARBITRAMENTO DE CONFLITO JURÍDICO PELA AGU. Legalidade da cobrança pela ECT com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei nº 6.538, de 1978 e demais normativos relativos ao Serviço Postal. Inclusão na pauta para decisão pelo Colegiado CRSNSP. Recurso procedente.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIANA TEIXEIRA DE TOLEDO

1) Trata-se de processo sancionador, no qual a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP reconheceu a procedência da acusação em face da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - EBCT pela realização de operação de seguro privado sem a devida autorização, levando à imposição de multa no valor de R\$3.000.000 milhões, conforme Termo de Julgamento SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 84/2018. A EB apresentou recurso contra a decisão administrativa de primeira instância ora em apreciação do CRSNSP.

2) Apurada divergência jurídica de entendimentos insertos no PARECER PF/SUSEP/SCADM nº 127/2011 (seq 8, fls. 27 a 52), pela Procuradoria Federal junto à Susep e no PARECER/PGFN/CAF/NUCAF/CRSNSP Nº 547/2022 (seq. 50), emitido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acerca de suposta operação irregular de seguro privado pela Recorrente, o Colegiado deliberou, na 303ª sessão de julgamento, de 28/09/2022, pela conversão do julgamento em diligência, visando submeter o caso ao arbitramento da Advocacia Geral da União - AGU, haja

vista a previsão na Lei nº 13.140/2015, na Portaria AGU nº 1.281, de 27/09/2007 e no Parecer n. 00001/2019/CCAF/CGU/AGU, conforme atestado em Ata da 303ª sessão (29046444), item 5.

3) Após o trâmite regulamentar no âmbito da AGU, o processo retornou a esse CRSNP com o Parecer n. 00018/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU(4678253), aprovado pelo Despacho n. 51 do Advogado-Geral da União (34678253), que entendeu ser legal a cobrança do prêmio ad valorem pela ECT com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei n.º 6.538, de 1978 e demais normativos relativos ao serviço postal e que a remuneração do serviço postal através de prêmio *ad valorem* não configura comercialização de seguro privado de que trata o art. 757, parágrafo único do Código Civil c/c arts. 24 e 113 do Decreto-Lei n.º 73, de 1966. O Parecer contém ementa nos seguintes termos:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LEI 6.538/SUPOSTA IRREGULARIDADE DE OPERAÇÃO DE SEGURO PRIVADO PELA ECT. PRÊMIO AD VALO - É legal a cobrança do prêmio ad valorem pela ECT com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei n.º 6.538, de 1978 e demais normativos relativos ao serviço postal. II - A remuneração do serviço postal através de prêmio ad valorem não configura comercialização de seguro privado de que trata o art. 757, parágrafo único do Código Civil c/c arts. 24 e 113 do Decreto-Lei n.º 73, de 1966.

4) De início, cabe o registro de que, em se tratando de duas entidades públicas, criadas com o objetivo de executar tarefas que naturalmente seriam de competência da União: de um lado, autarquia federal, Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, com atribuições de órgão regulador e, de outro, empresa pública federal, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos- EBCT, com o monopólio legal para operar serviços de postagem e atividades correlatas, jamais deveria o litígio ter se transformado em processo sancionador. O Estado dispõe de meios para solução de conflito de normas e devem as instituições públicas buscar o caminho mais ágil e menos custoso para a Sociedade.

5) Não obstante isso, o fato é que o processo foi instaurado a partir de uma denúncia formulada por cidadão comum, na qual afirmou que *a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos opera como sociedade seguradora, na medida em que vende um seguro automático, embutido na tarifa postal, e um seguro complementar de 1% sobre o valor declarado que exceder o valor do seguro automático, para cobrir os riscos das encomendas SEDEX e PAC; e um seguro obrigatório de 1% sobre o valor declarado integral para cobrir os riscos das encomendas SEDEX a Cobrar. Argumenta, também, que a Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, que dispõe sobre os serviços postais, não autoriza a EBCT a operar como sociedade seguradora já que, de acordo com as Disposições Gerais do Título I, o seguro não faz parte do objeto da empresa exploradora dos serviços postais. Além disso, afirma que o seguro da EBCT nunca fora autorizado pela SUSEP, o que infringe o Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1973. E que, de acordo com o Subgerente da Gestão da Rede de Atendimento da Regional Rio (SUGRA/GERAT/DR/RJ - Jorge Lima Guimarães), a EBCT não contrata seguradora para cobertura dos riscos inerentes aos serviços em questão.*

6) A Recorrente, EBCT, por sua vez, declarou que *não existem apólices de seguro nem sociedades seguradoras. Alega que o termo "seguro" é utilizado por facilidade de entendimento junto ao público, e também pela similaridade de objetivo. Argumenta, ainda, que a ETC garante a integridade das remessas a ela confiadas, cumprindo-lhe indenizar o cliente que se vir prejudicado por eventuais danos ou extravios que acometam suas cartas, impressos, encomendas e malotes, amparada pelo disposto na Lei nº 6.538, de 1978. E reproduz os artigos 12, 32 e 33 da referida lei para, a seguir, resumir o tratamento oferecido pela ETC ao conteúdo dos objetos a ela confiados. "art. 12. O regulamento disporá sobre as condições de aceitação, encaminhamento e entrega dos objetos postais, compreendendo, entre outras, código de endereçamento, formato, limites de peso, valor e dimensões, acondicionamento, franqueamento e registro. art. 32, O serviço postal e o serviço de telegrama são remunerados através de tarifas, de preços, além de prêmios "ad valorem" com relação ao primeiro, aprovados pelo Ministério das Comunicações, (grifo nosso) art. 33. Na fixação das tarifas, preços e prêmios1 "ad valorem", são levados em consideração natureza, âmbito, tratamento e demais condições de prestação de serviços, (grifo nosso)"*

7) Dos documentos que instruem os autos, a despeito da complexidade técnica para o reconhecimento dos elementos caracterizadores do contrato de seguro, bem como das polêmicas interpretações sobre quais atividades incidem o monopólio conferido pelo legislador aos Correios, verifica-se que há conclusões divergentes nas análises feitas pelos técnicos da Susep, pelos membros do Ministério Público Federal, pela própria Procuradoria Federal Especializada da Autarquia e, por fim, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

8) Verifica-se, ainda, que houve tentativa de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, proposto pela Susep, além da criação de GT no âmbito da EBCT para elaboração de proposta visando solucionar a questão do processo sancionador. Por fim, houve proposta de submeter o assunto à Câmara de Conciliação e Arbitragem

da Administração Federal - CCAF, da AGU.

9) Como não houve a celebração de TAC pela representada, nem prosseguimento da conciliação junto à CCAF, a CGJUL exarou Termo de Julgamento (documento n. 0324648), decidindo pela SUBSISTÊNCIA d representação contra a EBCT, com a aplicação da multa no valor de R\$ 3.000.000,00 (considerando o limite imposto pelo artigo 113 do Decreto-Lei n.º 73/1966, com redação dada pela Lei n.º 13.195/2015). O referido julgamento foi confirmado pelo Conselho Diretor da Susep, conforme o TERMO DE JULGAMENTO ELETRÔNICO SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 84/2018 (fls. 5 a 9 do Volume VII do pdf).

10) Cabe o registro da decisão de ARQUIVAMENTO do inquérito instaurado pelo Ministério Público com o fim de apurar o mesmo fato, o qual concluiu pela inexistência de irregularidade na conduta da EBCT, ante a ausência de elementos caracterizadores do seguro. Houve homologação desta decisão pela 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

11) Ao apreciar o caso, a Consultoria Geral da União, no mencionado Parecer n. 00018/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU classificou o serviço postal prestado pela EBCT como contrato de transporte, conforme previsto no art. 732 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), vejamos:

25. Logo, com a devida vênia aos posicionamentos contrários, o serviço postal prestado pela ECT remunerado por tarifa, preço e prêmio ad valorem consiste em um contrato de transporte não guardando semelhança com um contrato de seguro. Até mesmo porque o prêmio ad valorem integra a formação da remuneração de determinados serviços de transporte cujo valor do objeto é declarado para cobertura de riscos decorrente da eventual má prestação deste serviço (perda, espoliação total ou avaria) que possam ensejar a responsabilidade da ECT por indenizar o remetente no valor declarado da mercadoria.

12) É ainda mais elucidativo o parágrafo 21 do Parecer, fazendo referência à manifestação da CONJUR-MCOM sobre o assunto:

31. E nesta mesma linha é o posicionamento da CONJUR-MCOM consubstanciado no seguinte trecho do PARECER n. 00256/2023/CONJUR-MCOM/CGU/AGU:

37. Já conforme o teor do art. 757 do Código Civil, pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados. **O principal elemento do contrato de seguro é o risco, que o segurado transfere ao segurador. Em outros termos, o contrato de seguro se caracteriza pela transferência de riscos.** É uma forma de “socialização de riscos”[5]. O objetivo do contratante (segurado) é transferir a terceiros certos riscos a que está sujeito.

38. Já o segurador **busca obter um ganho econômico por ter assumido esse risco.** Para isso, **precisa realizar cálculos de probabilidade de ocorrência dos diversos sinistros** que possa ser obrigado a indenizar para definir prêmios que, em conjunto, sejam suficientes para cobrir todas as indenizações e ainda garantir a remuneração adequada ao segurador.

39. Evidentemente não é esse o objetivo do remetente de uma carta ou encomenda com valor declarado nem do operador postal. **Para o remetente, o objetivo do contrato é a remessa do objeto postal ao destinatário e não a transferência de riscos ao operador postal. Já o operador postal está interessado na remuneração pela realização do serviço postal e não pela assunção de riscos do remetente dos objetos postais.** Como em qualquer contrato, a prestação de serviços postais envolve riscos que são próprios do negócio. Um dos riscos que o operador postal assume é justamente o de indenizar o remetente em caso de perda, espoliação ou avaria do objeto que está sob sua guarda. (grifos no original)

13) Não por coincidência, com a mesma lógica, esse Colegiado defendeu, em outros julgados envolvendo a comercialização de proteção de bagagem de aeroportos que, por se caracterizar como cláusula penal em contratos privados de transporte, não se amoldam à oferta de seguros privados a demandar prévia autorização da Susep:

“**EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO**Venda de seguros sem autorização legal. Objetos distintos. **Venda de produto referente à proteção de bagagem. Indenização no caso de dano ou extravio. Não configuração. Indenização que perfaz verdadeira cláusula penal.** Proteção para o caso de perda do passaporte. Configuração. Atividade específica que não foi objeto da acusação. Impossibilidade de penalização por ofensa à ampla defesa. Provimento.”
(Processo nº 15414.624121/2017-11, j. na 274ª Sessão 29/10/2020 - grifos nossos).

“ **EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO**Venda de seguros sem autorização legal. Objetos distintos. **Venda de produto referente à proteção de bagagem. Indenização no caso de dano ou extravio. Não configuração. Indenização que perfaz verdadeira cláusula penal.** Proteção para o

caso de perda do passaporte. Configuração. Atividade específica que não foi objeto da acusação. Impossibilidade de penalização por ofensa à ampla defesa. Provimento.
(Processo nº 15414.604049/2018-89, j. na 274ª Sessão 29/10/2020 - grifos nossos).

"EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO.Venda de seguros sem autorização legal. Objetos distintos. Venda de produto referente à proteção de bagagem. Indenização no caso de dano ou extravio. Não configuração. Indenização que perfaz verdadeira cláusula penal. Proteção para o caso de perda do passaporte. Configuração. Configuração. Atividade específica que não foi objeto da acusação. Impossibilidade de penalização por ofensa à ampla defesa. Provimento"
(Processo nº 15414.620387/2018-68 - j. na 274ª Sessão 29/10/2020 - grifos nossos).

14) Não bastasse isso, é patente que o legislador referendou a cobrança dos chamados prêmios *ad valorem* sobre o valor declarado na encomenda, com a edição da Lei nº 6.538, de 1978, sem restringir qualquer atividade ou fazer menção à necessidade de observação do regime legal sobre seguros privados previsto no Decreto Lei nº 66, de 1973.

15) Assim, com esteio no Parecer n. 00018/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU, considerando i) a cobrança de prêmio *ad valorem* não é suficiente para a caracterização do contrato de seguro nos termos previstos no Código Civil; ii) a vigência da Lei nº 6.538, de 1978 a respaldar a remuneração do serviço postal; e iii) os precedentes julgados neste CRSNP, entendo não haver materialidade da alegada infração de realização de operação de seguro privado sem a devida autorização.

16) Por todo o exposto, acompanho o voto da Conselheira Relatora, por dar provimento ao recurso da Recorrente, EBTC, reformando a decisão condenatória de primeiro grau, afastando a multa aplicada pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.

É o voto.

ADRIANA TEIXEIRA DE TOLEDO – Conselheira Presidente.



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Teixeira de Toledo, Presidente(a)**, em 05/09/2023, às 12:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **35538649** e o código CRC **BEFFC3D8**.



Documento assinado eletronicamente por **André Wilson Martins de Lima, Secretário(a)-Geral**, em 25/09/2023, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **37493309** e o código CRC **86E4314E**.