



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5027700-76.2021.4.04.0000/RS

PROCESSO ORIGINÁRIO: Nº 5021129-32.2021.4.04.7100/RS

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

AGRAVANTE: UNIMED PORTO ALEGRE - COOPERATIVA MEDICA LTDA

ADVOGADO: ÂNGELO BONZANINI BOSSLE (OAB RS058300)

ADVOGADO: LAURA UHRY VIEIRA (OAB RS106815)

AGRAVADO: AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA.
Multa. Substituição do depósito integral em
dinheiro por seguro-garantia. Possibilidade.
Suspensão da exigibilidade do crédito.

A 3ª Turma do eg. Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação no sentido de que o seguro-garantia é equiparável ao depósito em dinheiro, para fins de garantir o juízo, não podendo o credor recusá-lo, salvo por insuficiência, defeito formal ou inidoneidade da salvaguarda oferecida. E a 1ª Turma daquela eg. Corte Superior proferiu decisão que admite a suspensão da exigibilidade de multa administrativa, mediante prestação de caução com seguro garantia.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, dar provimento ao agravo de instrumento, nos termos da fundamentação, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 29 de setembro de 2021.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto em face de decisão proferida em ação de procedimento comum, nos seguintes termos:

A UNIMED, no evento 21, oferta a apólice de seguro garantia, como forma de caução do débito discutido neste processo, de modo a que seja determinada a suspensão da exigibilidade do débito até o trânsito em julgado deste processo.

Intimada, a ANS se manifesta junto ao evento 25. Alega insuficiência da caução ofertada.

Vieram os autos conclusos.

Decido.

A parte autora requer seja aceita a apólice de seguro garantia como forma de caução idônea do débito discutido neste feito, de modo a obter a suspensão da exigibilidade da dívida até o trânsito em julgado do processo.

Esse tipo de garantia pode ser usada tanto como substituição de anterior penhora, como garantia inicial.

Cabe trazer à baila o disposto no art. 835, § 2º, do CPC, o qual equipara o seguro garantia judicial a dinheiro, para fins de substituição de penhora:

Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem:

I - dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira;

(...)

§ 2º Para fins de substituição da penhora, equiparam-se a dinheiro a fiança bancária e o seguro garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito constante da inicial, acrescido de trinta por cento.

A Lei de Execução Fiscal, aplicável por analogia ao caso dos autos, em seu art. 15, I, prevê a substituição da penhora por seguro garantia:

Art. 15 - Em qualquer fase do processo, será deferida pelo Juiz:

*I - ao executado, a substituição da penhora por depósito em dinheiro, fiança bancária ou seguro garantia; e **(Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)***

Dessa maneira, entendo que, por interpretação analógica, cabível seria se admitir o seguro garantia para fins de caução.

No entanto, para fins de suspensão da exigibilidade de crédito não tributário, conforme entendimento do STJ, se exige que tal seguro venha acrescido de trinta por cento do valor do débito, valendo tal exigência, ao que parece, tanto para casos de substituição de penhora, quanto para fins de garantia de valor de dívida. Confira-se:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. NATUREZA JURÍDICA SANCIONADORA. UTILIZAÇÃO DE TÉCNICAS INTERPRETATIVAS E INTEGRATIVAS VOCACIONADAS À PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO (GARANTISMO JUDICIAL). AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE SUSPENSÃO DE EXIGIBILIDADE DE CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. MÉTODO INTEGRATIVO POR ANALOGIA. É CABÍVEL A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO A PARTIR DA APRESENTAÇÃO DA FIANÇA BANCÁRIA E DO SEGURO GARANTIA JUDICIAL, DESDE QUE EM VALOR NÃO INFERIOR AO DO DÉBITO CONSTANTE DA INICIAL, ACRESCIDO DE TRINTA POR CENTO (ART. 151, INCISO II DO CTN C/C O ART. 835, § 2o. DO CÓDIGO FUX E O ART. 9o., § 3o. DA LEI 6.830/1980). RECURSO ESPECIAL DA ANTT DESPROVIDO. 1. Consolidou-se o entendimento, pela Primeira Seção desta Corte Superior de Justiça, no julgamento do Recurso Representativo da Controvérsia, nos autos do REsp. 1.156.668/DF, da Relatoria do eminente Ministro LUIZ FUX, Tema 378, DJe 10.12.2010, de que o art. 151, II do CTN é taxativo ao elencar as hipóteses de **suspensão da exigibilidade** do crédito, não contemplando o oferecimento de seguro garantia ou fiança bancária em seu rol. 2. O entendimento contemplado no Enunciado Sumular 112 do STJ, segundo o qual o depósito somente suspende a **exigibilidade** do crédito tributário se for integral e em dinheiro, que se reproduziu no julgamento do Recurso Representativo da Controvérsia, nos autos do REsp. 1.156.668/DF, não se estende aos créditos não tributários originários de **multa** administrativa imposta no exercício do Poder de Polícia. 3. Embora a Lei 6.830/1980 seja instrumento processual hábil para cobranças das dívidas ativas da Fazenda Pública, a natureza jurídica sancionadora da **multa** administrativa deve direcionar o Julgador de modo a induzi-lo a utilizar técnicas interpretativas e integrativas vocacionadas à proteção do indivíduo contra o ímpeto simplesmente punitivo do poder estatal (ideologia garantista). 4. **Inexistindo previsão legal de suspensão de exigibilidade de crédito não tributário no arcabouço jurídico brasileiro, deve a situação se resolver, no caso concreto, mediante as técnicas de integração normativa de correção do sistema previstas no art. 4o. da LINDB.** 5. O dinheiro, a fiança bancária e o seguro garantia são equiparados para os fins de substituição da*

penhora ou mesmo para garantia do valor da dívida ativa, seja ela tributária ou não tributária, sob a ótica alinhada do § 2o. do art. 835 do Código Fux c/c o inciso II do art. 9o. da Lei 6.830/1980, alterado pela Lei 13.043/2014. 6. É cabível a suspensão da exigibilidade do crédito não tributário a partir da apresentação da fiança bancária e do seguro garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito constante da inicial, acrescido de trinta por cento, nos moldes previstos no art. 151, inciso II do CTN c/c o art. 835, § 2o. do Código Fux e o art. 9o., § 3o. da Lei 6.830/1980, uma vez que não há dúvida quanto à liquidez de tais modalidades de garantia, permitindo, desse modo, a produção dos mesmos efeitos jurídicos do dinheiro. 7. Não há razão jurídica para inviabilizar a aceitação do seguro garantia judicial, porque, em virtude da natureza precária do decreto de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário (multa administrativa), o postulante poderá solicitar a revogação do decreto suspensivo caso em algum momento não viger ou se tornar insuficiente a garantia apresentada 8. O crédito não tributário, diversamente do crédito tributário, o qual não pode ser alterado por Lei Ordinária em razão de ser matéria reservada à Lei Complementar (art. 146, III, alínea b da CF/1988), permite, nos termos aqui delineados, a suspensão da sua exigibilidade, mediante utilização de diplomas legais de envergaduras distintas por meio de técnica integrativa da analogia. 9. Recurso Especial da ANTT desprovido. (REsp 1381254/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/06/2019, DJe 28/06/2019)

Dessa forma, e considerando que ausente depósito de valor correspondente ao acréscimo de 30%, impende desacolher o pedido de suspensão de exigibilidade do débito.

Assim, indefiro o pedido de suspensão de exigibilidade do débito.

Intimem-se as partes.

Após, nada mais sendo requerido, venham os autos conclusos para sentença.

Em suas razões, a agravante alegou que: (1) o caso trata da primeira oferta de garantia do débito discutido em ação anulatória, e não de pedido de substituição de penhora. Portanto, não é aplicável a exigência de acréscimo de 30% do total do valor do débito discutido, prevista pelos artigos 835, § 2º, e 848, parágrafo único, ambos do Código de Processo Civil, uma vez que somente se aplicam aos casos de pedido de substituição da penhora, o que não é o caso do feito originário; (2) a própria Portaria da PGF afasta o acréscimo de 30% para fins de garantia de débitos. Igualmente, podemos também citar a previsão do Art. 9º da Lei de Execuções Fiscais, plenamente aplicável ao caso dos autos, que determina a possibilidade ao devedor de garantir o valor da dívida mediante seguro garantia, sem qualquer menção ao

acrécimo de 30%, e (3) o acréscimo de 30% somente pode ser exigido nos casos de substituição da penhora, não podendo ser exigido quando se tratar do primeiro oferecimento de garantia de um débito, seja na execução fiscal ou em ação anulatória. Como se viu ao longo desta petição, são vários os argumentos para afastar eventual exigência do acréscimo de 30% requerido pela ANS e referido pela decisão agravada. Nesses termos, requereu a antecipação dos efeitos da tutela e, ao final, o provimento do recurso, para suspender a exigibilidade do débito discutido na ação anulatória nº 5021129-32.2021.4.04.7100/RS, mediante o acolhimento da apólice de seguro garantia oferecida como caução idônea do referido débito sem a necessidade de complementação adicional de 30%, tendo em vista que o caso trata da primeira oferta de seguro garantia.

Foi deferido o pedido de antecipação de tutela recursal.

Interposto agravo interno (evento 9).

Com contrarrazões.

É o relatório.

VOTO

Por ocasião da análise do pedido de atribuição de efeito suspensivo, foi prolatada decisão nos seguintes termos:

A 3ª Turma do eg. Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação no sentido de que o seguro-garantia é equiparável ao depósito em dinheiro, para fins de garantir o juízo, não podendo o credor recusá-lo, salvo por insuficiência, defeito formal ou inidoneidade da salvaguarda oferecida:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. SEGURO-GARANTIA JUDICIAL. INDICAÇÃO. POSSIBILIDADE. EQUIPARAÇÃO A DINHEIRO. PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE PARA O DEVEDOR E PRINCÍPIO DA MÁXIMA EFICÁCIA DA EXECUÇÃO PARA O CREDOR. COMPATIBILIZAÇÃO. PROTEÇÃO ÀS DUAS PARTES DO PROCESSO. 1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ). 2. O § 2º do art. 835 do CPC/2015, para fins de substituição da penhora, equiparou a dinheiro a fiança bancária e o seguro garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito constante da inicial, acrescido de trinta por cento. 3. Em que pese a lei se referir a "substituição", que pressupõe a anterior penhora de outro bem, o seguro-garantia judicial produz os mesmos efeitos jurídicos que o dinheiro, seja para fins de garantir o juízo, seja para possibilitar a substituição de outro bem objeto de anterior penhora, não podendo o

exequente rejeitar a indicação, salvo por insuficiência, defeito formal ou inidoneidade da salvaguarda oferecida. 4. O seguro-garantia judicial, espécie de seguro de danos, garante o pagamento de valor correspondente aos depósitos judiciais que o tomador (potencial devedor) necessite realizar no trâmite de processos judiciais, incluídas multas e indenizações. A cobertura terá efeito depois de transitada em julgado a decisão ou o acordo judicial favorável ao segurado (potencial credor de obrigação pecuniária sub judice) e sua vigência deverá vigorar até a extinção das obrigações do tomador (Circular SUSEP nº 477/2013). 5. No cumprimento de sentença, a fiança bancária e o seguro-garantia judicial são as opções mais eficientes sob o prisma da análise econômica do direito, visto que reduzem os efeitos prejudiciais da penhora ao desonerar os ativos de sociedades empresárias submetidas ao processo de execução, além de assegurar, com eficiência equiparada ao dinheiro, que o exequente receberá a soma pretendida quando obter êxito ao final da demanda. 6. Por serem automaticamente conversíveis em dinheiro ao final do feito executivo, a fiança bancária e o seguro-garantia judicial acarretam a harmonização entre o princípio da máxima eficácia da execução para o credor e o princípio da menor onerosidade para o executado, a aprimorar consideravelmente as bases do sistema de penhora judicial e a ordem de gradação legal de bens penhoráveis, conferindo maior proporcionalidade aos meios de satisfação do crédito ao exequente. 7. A idoneidade da apólice de seguro-garantia judicial deve ser aferida mediante verificação da conformidade de suas cláusulas às normas editadas pela autoridade competente, no caso, pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, sob pena de desvirtuamento da verdadeira intenção do legislador ordinário. 8. A renovação da apólice, a princípio automática, somente não ocorrerá se não houver mais risco a ser coberto ou se apresentada nova garantia. Se não renovada a cobertura ou se o for extemporaneamente, caracterizado estará o sinistro, nos termos do Ofício nº 23/2019/SUSEP/DICON/CGCOM/COSET, abrindo-se para o segurado a possibilidade de execução da apólice em face da seguradora. 9. Na hipótese de haver cláusula condicionando o sinistro ao trânsito em julgado para fins de execução da garantia (apólice), como forma de harmonizar o instituto com o ordenamento processual como um todo, admite-se a recusa da garantia ou da substituição da penhora, pelo juízo da execução, a partir das especificidades do caso, se a objeção do executado não se mostrar apta, a princípio, à desconstituição total ou parcial do título. 10. Julgada a impugnação, poderá o juiz determinar que a seguradora efetue o pagamento da indenização, ressalvada a possibilidade de atribuição de efeito suspensivo ao recurso interposto pelo tomador, nos moldes do art. 1.019, I, do Código de Processo Civil de 2015. 11. O fato de se sujeitarem os mercados de seguro a amplo controle e fiscalização por parte da SUSEP é suficiente, em regra, para atestar a idoneidade do seguro-garantia judicial, desde que apresentada a certidão de regularidade da sociedade seguradora perante a referida autarquia. 12. Recurso

especial *provido.*
(STJ, 3ª Turma, REsp 1.838.837/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI,
Rel. p/ Acórdão Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, julgado em
12/05/2020, DJe 21/05/2020 - grifei)

Também há decisão da 1ª Turma daquela eg. Corte Superior que admite a suspensão da exigibilidade de multa administrativa, mediante prestação de caução com seguro garantia:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. NATUREZA JURÍDICA SANCIONADORA. UTILIZAÇÃO DE TÉCNICAS INTERPRETATIVAS E INTEGRATIVAS VOCACIONADAS À PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO (GARANTISMO JUDICIAL). AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE SUSPENSÃO DE EXIGIBILIDADE DE CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. MÉTODO INTEGRATIVO POR ANALOGIA. É CABÍVEL A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO A PARTIR DA APRESENTAÇÃO DA FIANÇA BANCÁRIA E DO SEGURO GARANTIA JUDICIAL, DESDE QUE EM VALOR NÃO INFERIOR AO DO DÉBITO CONSTANTE DA INICIAL, ACRESCIDO DE TRINTA POR CENTO (ART. 151, INCISO II DO CTN C/C O ART. 835, § 2º DO CÓDIGO FUX E O ART. 9º, § 3º DA LEI 6.830/1980). RECURSO ESPECIAL DA ANTT DESPROVIDO.
*1. Consolidou-se o entendimento, pela Primeira Seção desta Corte Superior de Justiça, no julgamento do Recurso Representativo da Controvérsia, nos autos do REsp. 1.156.668/DF, da Relatoria do eminente Ministro LUIZ FUX, Tema 378, DJe 10.12.2010, de que o art. 151, II do CTN é taxativo ao elencar as hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito, não contemplando o oferecimento de seguro garantia ou fiança bancária em seu rol. 2. O entendimento contemplado no Enunciado Sumular 112 do STJ, segundo o qual o depósito somente suspende a exigibilidade do crédito tributário se for integral e em dinheiro, que se reproduziu no julgamento do Recurso Representativo da Controvérsia, nos autos do REsp. 1.156.668/DF, não se estende aos créditos não tributários originários de multa administrativa imposta no exercício do Poder de Polícia. 3. **Embora a Lei 6.830/1980 seja instrumento processual hábil para cobranças das dívidas ativas da Fazenda Pública, a natureza jurídica sancionadora da multa administrativa deve direcionar o Julgador de modo a induzi-lo a utilizar técnicas interpretativas e integrativas vocacionadas à proteção do indivíduo contra o ímpeto simplesmente punitivo do poder estatal (ideologia garantista).** 4. Inexistindo previsão legal de suspensão de exigibilidade de crédito não tributário no arcabouço jurídico brasileiro, deve a situação se resolver, no caso concreto, mediante as técnicas de integração normativa de correção do sistema previstas no art. 4º da LINDB. 5. **O dinheiro, a fiança bancária e o seguro garantia são equiparados para os fins de substituição da penhora ou mesmo***

para garantia do valor da dívida ativa, seja ela tributária ou não tributária, sob a ótica alinhada do § 2o. do art. 835 do Código Fux c/c o inciso II do art. 9º da Lei 6.830/1980, alterado pela Lei 13.043/2014. 6. É cabível a suspensão da exigibilidade do crédito não tributário a partir da apresentação da fiança bancária e do seguro garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito constante da inicial, acrescido de trinta por cento, nos moldes previstos no art. 151, inciso II do CTN c/c o art. 835, § 2o. do Código Fux e o art. 9o., § 3o. da Lei 6.830/1980, uma vez que não há dúvida quanto à liquidez de tais modalidades de garantia, permitindo, desse modo, a produção dos mesmos efeitos jurídicos do dinheiro. 7. Não há razão jurídica para inviabilizar a aceitação do seguro garantia judicial, porque, em virtude da natureza precária do decreto de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário (multa administrativa), o postulante poderá solicitar a revogação do decreto suspensivo caso em algum momento não viger ou se tornar insuficiente a garantia apresentada 8. O crédito não tributário, diversamente do crédito tributário, o qual não pode ser alterado por Lei Ordinária em razão de ser matéria reservada à Lei Complementar (art. 146, III, alínea b da CF/1988), permite, nos termos aqui delineados, a suspensão da sua exigibilidade, mediante utilização de diplomas legais de envergaduras distintas por meio de técnica integrativa da analogia. 9. Recurso Especial da ANTT desprovido. (STJ, 1ª Turma, REsp 1.381.254/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, julgado em 25/06/2019, DJe 28/06/2019 - grifei)

Nessa linha:

ADMINISTRATIVO. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. SUBSTITUIÇÃO DA CARTA DE FIANÇA BANCÁRIA POR SEGURO GARANTIA JUDICIAL. POSSIBILIDADE. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. I. Em julgado recente, o eg. Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o seguro-garantia judicial é garantia idônea de créditos não tributários. No caso, é de se reconhecer que a garantia oferecida é suficiente para assegurar a suspensão da exigibilidade do crédito. II. Agravo de instrumento provido. (TRF4, 4ª Turma, AG 5043773-60.2020.4.04.0000, Relatora Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 03/11/2020)

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação de tutela recursal, nos termos da fundamentação.

Intime-se, sendo a agravada para contrarrazões.

Estando o *decisum* em consonância com a jurisprudência e as circunstâncias do caso concreto, não vejo motivos para alterar o posicionamento adotado, que mantenho integralmente.

Prejudicado o agravo interno.

Ante o exposto, voto por dar provimento ao agravo de instrumento, nos termos da fundamentação.

Documento eletrônico assinado por **VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Desembargadora Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40002783917v2** e do código CRC **086c7982**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA
Data e Hora: 1/10/2021, às 15:49:30

5027700-76.2021.4.04.0000

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 21/09/2021 A 29/09/2021

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5027700-76.2021.4.04.0000/RS

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

PROCURADOR(A): FÁBIO BENTO ALVES

AGRAVANTE: UNIMED PORTO ALEGRE - COOPERATIVA MEDICA LTDA

ADVOGADO: ÂNGELO BONZANINI BOSSLE (OAB RS058300)

ADVOGADO: LAURA UHRY VIEIRA (OAB RS106815)

AGRAVADO: AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual, realizada no período de 21/09/2021, às 00:00, a 29/09/2021, às 16:00, na sequência 448, disponibilizada no DE de 09/09/2021.

Certifico que a 4ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

A 4ª TURMA DECIDIU, POR UNANIMIDADE, DAR PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO.

RELATORA DO ACÓRDÃO: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

VOTANTE: DESEMBARGADORA FEDERAL VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

GILBERTO FLORES DO NASCIMENTO
Secretário