

**PROCESSO Nº 18487-567665/2016**

**MANIFESTAÇÃO GPG-AEF Nº 01/2017**

**INTERESSADO: COMPANHIA DE SEGUROS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
– COSESP**

**ASSUNTO: ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. REATIVAÇÃO DE OPERAÇÕES.** Tentativas de liquidação voluntária e de alienação do capital social da Companhia infrutíferas. Proposta de reativação parcial das operações de seguros. Artigo 173, *caput*, da Constituição Federal. Necessidade de justificação do relevante interesse coletivo. Observações complementares. Proposta de devolução do expediente à Companhia.

Senhor Procurador do Estado Assistente,

1. Trata-se de expediente enviado pela COMPANHIA DE SEGUROS DO ESTADO DE SÃO PAULO – COSESP, solicitando a manifestação desta Assessoria acerca da possibilidade de retomada das operações de seguros da Companhia <sup>1</sup>.
2. O artigo 9º da Lei estadual nº 13.286/2008, com a redação dada pela Lei estadual nº 13.917/2009, autorizou o Estado a alienar as ações de sua propriedade, representativas do capital social da COSESP, mediante avaliação prévia e observadas as disposições aplicáveis da Lei federal nº 8.666/1993, ou a deliberar a sua liquidação e subsequente extinção, nos termos da Lei federal nº 6.404/1976.
3. Relata a consulente que, com relação à alternativa de liquidação e extinção da Companhia, a COSESP solicitou autorização prévia da SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP, nos termos do disposto

---

1 Conforme artigo 2º de seu Estatuto Social, “**ARTIGO 2º** - Constitui objeto da Companhia a exploração das operações de seguros de danos e de pessoas, conforme definidos na legislação em vigor.”

no artigo 16 do anexo à Resolução CNSP nº 166/2007<sup>2</sup>, para a realização de Assembleia Geral Extraordinária com o objetivo de deliberar sobre a sua liquidação voluntária.

4. No entanto, em 19/05/2009, o pedido foi indeferido, em vista dos riscos vigentes representados por reativações de apólices de seguros determinadas judicialmente. O pedido de reconsideração da COSESP também foi indeferido pela SUSEP em 08/01/2015 (fls. 04/05).
5. Por sua vez, quanto à alternativa de alienação das ações da COSESP de propriedade do Estado, após a avaliação preliminar realizada pelo Banco Fator S.A. e pelo Citigroup S.A., foi frustrado o leilão em razão da ausência de propostas de potenciais adquirentes (fl. 06).
6. Diante desse quadro, o Diretor Presidente da COSESP informa que encontra-se em fase de avaliação a possibilidade de reativação parcial das atividades da Companhia, com o objetivo de agregar valor à atividade empresarial e viabilizar a alienação das ações de propriedade do Estado (fl. 02). Solicitou, então, a manifestação desta assessoria a respeito da medida cogitada.
7. A consulta veio acompanhada do PARECER DEJUR 47/2016, da área jurídica da COSESP, opinando pela juridicidade da proposta de “reativação das operações de seguro pela COSESP em determinados ramos e com estrutura operacional mínima”, com o objetivo de agregar valor à Companhia e viabilizar sua transferência ao setor privado, conforme preconizado pela Lei estadual nº 13.286/08, na atual redação (fls. 03/07).
8. O Parecer DEJUR fundou-se no fato de que as condições atuais da Companhia (elevada quantidade de ações judiciais atinentes a indenizações securitárias e a ausência de operações comerciais desde 2007) afastam potenciais adquirentes do capital societário, bem como tornam imprevisível a conclusão da liquidação ordinária da Companhia, que demandaria a extinção dos riscos apontados pela SUSEP (fl. 06).
9. Ademais, o Parecer DEJUR propôs uma minuta de Decreto estadual, visando a otimizar a reativação das operações da Companhia, com o seguinte teor:

---

2 “Art. 16. A prática de atos que acarretem a extinção das sociedades ou entidades mencionadas no art. 1º deste Regulamento ou a mudança de objeto que resulte na sua descaracterização como integrante do Sistema Nacional de Seguros Privados implica o cancelamento da respectiva autorização para funcionamento e depende de prévia e expressa autorização da Superintendência de Seguros Privados.”

**“Estabelece a obrigatoriedade da contratação de seguros com a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COESP.**

**Artigo 1º** - Os seguros realizados pela Administração Centralizada e Descentralizada do Estado, inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, serão, preferencialmente, contratados com a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COESP, desde que estejam inseridos nos ramos operados por essa seguradora na época da contratação e que os prêmios cobrados sejam compatíveis com os do mercado segurador.

**Artigo 2º** - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (fl. 08)

10. Por meio eletrônico, foram solicitados documentos adicionais, recebidos na forma do caderno anexo, que passou a integrar o expediente (caderno com numeração própria de fls.):

(i) pedido de autorização prévia formulado pela COESP à SUSEP, tendo por objeto a liquidação e extinção da Companhia (instruído com cópias da Lei estadual nº 13.286/2008; da Análise Econômica e Financeira que embasa o plano de liquidação da COESP; e das demonstrações financeiras da Companhia do exercício de 2008) (fls. 1/13);

(ii) Parecer SUSEP nº 6699/09, que não acolheu o pedido da COESP (fls. 18/19);

(iii) Cópias de decisões judiciais que determinaram a reativação e manutenção de apólices de seguros pela Companhia (fls. 21/39);

(iv) Parecer da Procuradoria Federal da SUSEP nº 30946/09, que opinou pela impossibilidade da liquidação da COESP (fls. 41/43);

(v) Decisão da SUSEP que indeferiu a autorização para liquidação da Companhia (fl. 51);

(vi) Pedido de reconsideração formulado pela COESP à SUSEP (fls. 53/85); e

(vii) Parecer da Procuradoria Federal da SUSEP nº 31329/09, que manteve o entendimento pela impossibilidade da liquidação da COESP (fls. 86/94).

11. Demais do mencionado caderno de documentos, foi recebido por meio eletrônico o Relatório de Apólices reativadas judicialmente, vigentes para julho de 2016 (fls. 10/11).

É o relatório. Passo a opinar.

12. Inicialmente, considero necessário traçar breve histórico a respeito da atuação do Estado de São Paulo no mercado de seguros.

## 1. BREVE HISTÓRICO DA COESP

13. Nos termos do artigo 93 da Constituição Estadual de 1935, foi autorizada a organização do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo – IPESP. E por meio do artigo 3º do Decreto estadual nº 10.291/39 ficou o IPESP autorizado a realizar determinadas operações de seguros.
14. Em observância ao disposto no artigo 143 do Decreto-Lei federal nº 73/1966<sup>3</sup>, o Decreto estadual nº 48.012-A/1967 autorizou o IPESP a constituir em sociedade anônima o seu Serviço Autônomo de Seguros – SAS.
15. Assim, foi criada a IPESP – Seguros Gerais S/A, que absorveu os seguros até então assumidos pelo SAS.
16. Visando a disciplinar a contratação de seguros pelo poder público estadual, o artigo 1º do Decreto estadual nº 50.890/68 estabeleceu o seguinte:

“**Artigo 1º - Quaisquer seguros** realizados por órgãos do poder público estadual, autarquias, entidades paraestatais, autonomias administrativas (Lei nº 10.152, de 19 de junho de 1968), sociedades de economia mista e sociedades anônimas em que, direta ou indiretamente, o governo do Estado seja acionista majoritário **serão obrigatoriamente contratados com a IPESP - Seguros Gerais S/A.**, criada por força do Decreto nº 48.012-A, de 18 de maio de 1967, desde que se trate de seguros dos ramos em que aquela seguradora esteja operando ou venha a operar.

§ 1º - Ficam **sujeitos a igual regimen os seguros realizados para garantia de operações de terceiros com as entidades referidas neste artigo**, nos quais as mesmas figurem como estipulantes ou beneficiárias, bem assim **aqueles para cuja efetivação se torne necessária, por qualquer forma, a cooperação das mesmas entidades, especialmente por meio de descontos em folha para pagamento de prêmios.**

§ 2º - Os municípios do Estado de São Paulo e as entidades sob o seu contrôlo, direto ou indireto, poderão contratar os seus seguros diretamente com a IPESP - Seguros Gerais S/A., ficando-lhes, neste caso, assegurados os benefícios previstos no parágrafo único do Artigo 5º deste decreto.” (g.n.)

17. A IPESP - Seguros Gerais S/A teve a sua denominação alterada para Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COESP, por meio da Assembleia Geral Extraordinária de 25/06/1969.

---

3 “Art 143. Os órgãos do Poder Público que operam em seguros privados enquadrarão suas atividades ao regime deste Decreto-Lei no prazo de cento e oitenta dias, ficando autorizados a constituir a necessária Sociedade Anônima ou Cooperativa. [...]”

18. Em sequência, o artigo 10 da Lei estadual nº 10.853/2001 autorizou o IPESP a alienar onerosamente à Fazenda do Estado, ou a entidade da administração indireta estadual, no todo ou em parte, as ações do capital social da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COSESP.
19. Na mesma linha já perfilhada anteriormente, os Decretos estaduais nº 44.187/1999 e 50.956/2006 mantiveram a obrigatoriedade de contratação de seguros por parte de órgãos da administração direta e autárquica do Estado perante a COSESP.
20. No entanto, o artigo 3º da Lei estadual nº 10.853/2001 veio evidenciar a opção administrativa de conferir a exploração do mercado de seguros pelo Estado de São Paulo, antes restrita à COSESP, a uma subsidiária do Banco Nossa Caixa S/A (depois alienada a sociedade privada). Veja-se:

“**Artigo 3º** - Fica autorizada a reorganização societária do Banco Nossa Caixa S.A., que poderá ser implementada mediante:

I - obtenção de registro de companhia aberta para negociação de ações em bolsa ou mercado de balcão;

II - criação ou participação em até 7 (sete) sociedades subsidiárias integrais ou sociedades já constituídas, conforme abaixo especificado, cujo objeto seja a exploração de atividades e serviços correlatos ao objeto social do Banco Nossa Caixa S.A.:

- a) sociedade emissora e administradora de cartão de crédito e de meios eletrônicos de pagamento;
- b) sociedade administradora de recursos de terceiros;
- c) sociedade de arrendamento mercantil;
- d) sociedade de crédito, financiamento e investimento;

**e) sociedade seguradora:**

- f) sociedade de previdência privada; e
- g) sociedade de capitalização;” (g.n.)

21. Assim, o Ofício SEFAZ/GS nº 620/2008 (**doc. 1**), que acompanhou o Projeto de Lei estadual nº 750/2008 (convertido na Lei estadual nº 13.286/2008), esclareceu a necessidade de liquidação e extinção da COSESP, nos seguintes termos:

“Importante esclarecer que a **COSESP vem passando por um processo gradual de redução de suas atividades**, tendo reduzido seu quadro de empregados de 400 (quatrocentos) para pouco mais de 60 (sessenta) po-

siões ocupadas. Essa redução deveu-se, principalmente, ao **término da obrigatoriedade do Banco Santander Banespa de comercializar os seguros de vida da companhia, ocorrida a partir de 2007**, conforme condição contratada quando da privatização do Banespa. Além disso, também decorreu da **decisão governamental**, baseada na autorização contida na Lei estadual no 10.853/2001, **de instituir subsidiária do Banco Nossa Caixa S/A para operar o ramo de seguros e alienar o controle acionário da mesma**, em leilão público ocorrido em 25 de maio de 2005, do qual **sagrou-se vencedora a seguradora Mapfre**. A parceria daí resultante acabou por **retirar da COESP também o balcão do Banco Nossa Caixa S/A para comercialização de seus produtos**.

Diante desse cenário, que **evidencia a opção do Governo, adrede tomada, de não continuar explorando diretamente a atividade de seguros, aliada a outros percalços sofridos pela COESP** (como o encerramento do convênio que lhe permitia operar o DPVAT e a não renovação de apólices junto a órgãos e entidades da administração estadual, em face da acirrada competição no mercado), a companhia já não consegue auferir receita suficiente para suportar seu custeio e não tem condições de continuar operando regularmente seus negócios, cabendo-lhe tão somente gerenciar seus ativos e passivos, de acordo com a rígida regulamentação do setor, mantendo tão somente a estrutura mínima para as atividades operacionais e administrativas correspondentes, sendo oportuno, portanto, autorizá-la, o quanto antes, a adotar os procedimentos societários para liquidação e subsequente extinção.” (g.n.)

22. O Ofício SEFAZ/GS nº 620/2008, assim, já indicava que a atividade empresarial da COESP já não se mostrava competitiva ou lucrativa. Daí a redação original do artigo 9º, *caput*, da Lei 13.286/2008, que determina o que segue:

“**Artigo 9º** - Fica o Poder Executivo autorizado a deliberar a liquidação e extinção da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COESP, nos termos da Lei federal no 6.404, de 15 de dezembro de 1976.”

23. O próprio Relatório da Administração da Companhia relativo ao exercício de 2007<sup>4</sup> registra que “em 2007 a COESP deu sequência às medidas de adequação, com base no processo de liquidação de seus negócios empresariais, tendo sido encerrados, no ano findo, os contratos de seguros remanescentes com os órgãos do Governo do Estado de São Paulo. Dessa forma, as atividades operacionais da Companhia se reduziram sobremaneira [...]” (**doc. 2**).

---

4 Publicado na edição de 1º de fevereiro de 2008 do Diário Oficial do Estado (Empresarial – p. 21).

24. Dessa forma, em razão do disposto no artigo 16 do anexo à Resolução CNSP nº 166/2007<sup>5</sup>, a Companhia solicitou autorização prévia da SUSEP para realização de Assembleia Geral Extraordinária com o objetivo de deliberar sobre a sua liquidação voluntária.
25. A SUSEP não acolheu o pedido, ao argumento de que “*o cancelamento da autorização para operar está condicionado impreterivelmente a que a Requerente tenha liquidado suas operações passivas privativas, mais precisamente, que não tenha riscos de seguros em curso*”, invocando, nesse sentido, o disposto no parágrafo 1º do artigo 17 do anexo à Resolução CNSP nº 166/2007<sup>6</sup> (Parecer nº 6699/09, fl. 19).
26. Em sentido semelhante, consignou a Procuradoria Federal da SUSEP: “*Ademais, o ato autônomo de dissolução tem como efeito a cessação da atividade social. Os negócios preexistentes não ficam resolvidos, mas a liquidação visa a concluí-los. O termo final indeterminado das apólices em alusão impossibilita um plano para conclusão do objeto liquidatório e pereniza a personalidade jurídica de uma sociedade sem atuação ativa. Essa situação se opõe aos fins institucionais da empresa.*” (Parecer nº 30946/2009, fl. 43).
27. A COSESP apresentou pedido de reconsideração, o qual foi rejeitado, mantidas as razões supra. Nesse sentido, reafirmou-se a tese de que os riscos securitários com vigência indeterminada impossibilitam o planejamento para conclusão dos negócios e liquidação do passivo, obstando o encerramento da Companhia (Parecer nº 31329/2009, fls. 86/94).
28. Considerando a impossibilidade de liquidação e extinção da Companhia, o próprio órgão regulador aventou a solução alternativa de alienação do controle acionário da COSESP.
29. Isso porque, a alienação do controle, além de preservar a continuidade das relações existentes entre a COSESP e seus segurados, decorrentes de contratos vigentes, demandaria menor tempo do que um processo de

5 “Art. 16. A prática de atos que acarretem a extinção das sociedades ou entidades mencionadas no art. 1º deste Regulamento ou a mudança de objeto que resulte na sua descaracterização como integrante do Sistema Nacional de Seguros Privados implica o cancelamento da respectiva autorização para funcionamento e depende de prévia e expressa autorização da Superintendência de Seguros Privados.”

6 “Art. 17. São requisitos indispensáveis para o cancelamento da autorização para funcionamento das sociedades e entidades referidas no artigo 1º deste Regulamento:

[...]

§ 1º Adicionalmente aos requisitos estabelecidos neste artigo, a Superintendência de Seguros Privados condicionará o cancelamento à liquidação de operações passivas privativas das sociedades e entidades referidas no artigo 1º deste Regulamento.”

liquidação, que deverá observar o prazo decadencial para reclamação de eventuais sinistros decorrentes de contratos vigentes (vide Projeto de Lei estadual nº 960/2009 e Ofício SEFAZ/GS nº 529/09 – **doc. 3**).

30. Assim, a Lei estadual nº 13.917/2009 alterou o artigo 9º da Lei estadual nº 13.286/2008, cujo *caput* passou a ter a seguinte redação:

“**Artigo 9º** - Fica o Poder Executivo autorizado a alienar as ações de propriedade do Estado, representativas do capital social da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COSESP, mediante avaliação prévia e observadas as disposições aplicáveis da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou deliberar a sua liquidação e subsequente extinção, nos termos da Lei federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.”

31. No entanto, a tentativa de alienação do controle da Companhia também resultou infrutífera, vez que foi frustrado o leilão em razão da ausência de propostas de potenciais adquirentes (fl. 06).

## 2. ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE REATIVAÇÃO DAS OPERAÇÕES DA COSESP

32. O artigo 2º do Estatuto Social da COSESP estabelece que “constitui objeto da Companhia a exploração das operações de seguros de danos e de pessoas, conforme definidos na legislação em vigor”.

33. À luz da categorização constitucional usualmente adotada no que tange às empresas estatais, tal atividade constitui exploração de atividade econômica em sentido estrito, estando sujeita, portanto, à disciplina do artigo 173, *caput*, da Constituição da República. Eis, a propósito, o teor de tal regra:

“**Art. 173.** Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a **exploração direta de atividade econômica pelo Estado** só será permitida quando necessária aos **imperativos da segurança nacional** ou a **relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei.” (g.n.)

34. De acordo com informação obtida por esta Assessoria, “desde o exercício de 2007, a Companhia não comercializa novos seguros de pessoas e de bens, em virtude do processo de encerramento de seus negócios, mantendo apenas a emissão provisória de apólices do ramo vida em grupo por ordens judiciais em decisões de tutela antecipada, medida cautelar ou medida liminar, obrigando a Companhia a manter a cobertura securitária” (doc. 4)<sup>7</sup>.

---

7 Informação presente nas Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras dos Exercícios Findos em 31 de



35. Em outras palavras, há aproximadamente uma década, a estatal consulente deixou de exercer a atividade econômica de exploração de operações de seguros, eis que, desde então, não mais ofereceu tal modalidade de serviço, limitando-se a manter as apólices acobertadas por decisões judiciais.
36. Nesse contexto, a cogitada reativação da COESP representaria verdadeiro reingresso do Estado de São Paulo – por meio de uma sociedade de economia mista – no mercado securitário.
37. Assim, parece necessário analisar a medida suscitada na consulta da Companhia à luz da disciplina constitucional da exploração, pelo poder público, de atividade econômica em sentido estrito.
38. Conforme apontado no dispositivo constitucional transcrito acima, somente se admite semelhante exploração em razão de **imperativos da segurança nacional** ou de **relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei.
39. Em primeiro lugar, peço licença para registrar que a atuação no ramo securitário não se relaciona com **imperativos da segurança nacional**, eis que esta tem em vista a defesa nacional (que, nos termos do artigo 22, inciso XXVIII, da CF/88, abrange a defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional)<sup>8</sup>.
40. Necessário analisar, então, se existiria **relevante interesse** coletivo a justificar a retomada da atuação estatal estadual, neste momento, no mercado de seguros.
41. Segundo o *caput* do artigo 173, o relevante interesse coletivo será definido em lei.
42. De modo genérico, parece possível afirmar que o relevante interesse coletivo “consiste na existência de uma necessidade transindividual, comum a número significativo de pessoas, cuja satisfação não possa ser proporcionada de forma adequada senão pela atuação direta do Estado-empresário”<sup>9</sup>.

---

dezembro de 2015 e de 2014, presentes em

<http://empresaspublicas.imprensaoficial.com.br/balancos/cosesp/cosesp2016.pdf>, acesso em 09/01/2017.

- 8 GRAU, Eros Roberto. Comentário ao artigo 173, In CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1830.
- 9 CYRINO, André Rodrigues. “Até onde vai o empreendedorismo estatal? Uma análise econômica do art. 173 da Constituição”. In ARAGÃO, Alexandre Santos de (coordenador). *Empresas públicas e sociedades de economia mista*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.58.

43. Tal ensinamento indica que a doutrina reconhece o *relevante interesse coletivo* como um conceito jurídico indeterminado, que deve ser delimitado em cada caso concreto pelo legislador ordinário, com base na conveniência e oportunidade da atividade econômica pública<sup>10</sup> em cada momento.
44. Ou seja, o *relevante interesse coletivo* que justifica a exploração de atividade econômica em sentido estrito pelo Estado deve ser demonstrado nos diplomas legais autorizativos da instituição de cada companhia<sup>11</sup>.
45. Outro aspecto fundamental a respeito desse requisito constitucional é que o juízo de conveniência quanto a permanecer o Estado ou não na exploração de determinada atividade econômica deve ser concretizado em cada época e conjuntura, pois que o relevante interesse coletivo varia no tempo. O Supremo Tribunal Federal já esposou esse entendimento, conforme se extrai do precedente abaixo:

**“O juízo de conveniência, quanto a permanecer o Estado na exploração de certa atividade econômica, com a utilização da forma da empresa pública ou da sociedade de economia mista, há de concretizar-se em cada tempo e à vista do relevante interesse coletivo ou de imperativos da segurança nacional. Não será destarte, admissível, no sistema da Constituição Federal que norma de Constituição estadual proíba, no Estado-membro, possa este reordenar, no âmbito da própria competência, sua posição na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidas ou, desnecessariamente exploradas pelo setor público.”** (STF, ADI 234, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, j. 22/06/1995, DJ 15/09/1995) (g.n.)

46. No caso concreto, o Decreto-Lei federal nº 73/1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros, estabelece em seus artigos 5º e 143:

10 BARROSO, Luís Roberto. Modalidades de intervenção do Estado na ordem econômica. Regime jurídico das sociedades de economia mista. Inocorrência de abuso de poder econômico. In BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 408-409.

11 É o que se extrai, aliás, dos artigos 2º, §1º, e 27 da Lei federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016: “Art. 2º. [...]”

§1º A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do *caput* do art. 173 da Constituição Federal”

“Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.”

“Art 5º **A política de seguros privados objetivará:**

I - Promover a **expansão do mercado de seguros** e propiciar condições operacionais necessárias para sua **integração no processo econômico e social do País;**

II - Evitar evasão de divisas, pelo equilíbrio do balanço dos resultados do intercâmbio, de negócios com o exterior;

III - Firmar o princípio da reciprocidade em operações de seguro, condicionando a autorização para o funcionamento de empresas e firmas estrangeiras a igualdade de condições no país de origem;

IV - Promover o **aperfeiçoamento das Sociedades Seguradoras;**

V - Preservar a liquidez e a solvência das Sociedades Seguradoras;

VI - **Coordenar a política de seguros com a política de investimentos do Governo Federal, observados os critérios estabelecidos para as políticas monetária, creditícia e fiscal.**” (g.n.)

“Art 143. Os órgãos do poder público que operam em seguros privados enquadrarão suas atividades ao regime dêste Decreto-Lei no prazo de cento e oitenta dias, ficando autorizados a constituir a necessária Sociedade Anônima ou Cooperativa.”

47. Conforme já destacado, em atenção ao artigo 143 acima, o Decreto estadual nº 48.012-A/67 autorizou o IPESP a constituir sociedade anônima para a atuação no ramo, o que levou à criação da IPESP - Seguros Gerais S/A, atual COSESP.
48. E o Decreto estadual nº 50.890/1968, que dispõe sobre seguros do poder público, fez constar de seus considerandos a necessidade da implantação do seguro rural, por seu alto significado social e econômico, constituindo condição fundamental para o desenvolvimento das atividades agropecuárias no Estado de São Paulo.
49. Ante as prescrições legais supra, à época era possível justificar a exploração do ramo de seguros pelo Estado como de relevante interesse coletivo, na medida em que almejava a expansão do mercado de seguros, bem como sua integração no processo econômico e social do País. E no Estado de São Paulo, o seguro rural gozava de especial importância.
50. Ocorre que, segundo relatado no Ofício SEFAZ/GS nº 620/2008, com o passar dos anos, a atuação da COSESP passou a sofrer com a “acirrada competição no mercado”, o que constituiu um dos fatores para que a estatal não conseguisse mais obter “receita suficiente para suportar seu

custeio” e, com isso, apresentar “condições de continuar operando regularmente seus negócios”.

51. Tal arrazoado sugere que, possivelmente, as finalidades da atuação estatal no ramo de seguros, acima mencionadas, tenham sido atingidas, eis que o estado-empresário se viu até mesmo marginalizado no mercado, diante da concorrência com agentes privados. Ademais, não se tem notícia acerca da subsistência do relevante interesse coletivo que outrora era preciso suprir na área.
52. Nesse contexto, considerando a disciplina constitucional da exploração de atividade econômica em sentido estrito pelo Estado, cabia à empresa estatal consulente demonstrar, neste momento, a existência de relevante interesse coletivo que justificasse a necessidade de seu reingresso no mercado de seguros.
53. À míngua, todavia, de tal demonstração, considero que o quanto consta nos autos não permite afirmar a constitucionalidade da retomada das atividades comerciais da COESP neste momento.
54. Ressalto que a mencionada intenção de agregar valor à Companhia como maneira de torná-la mais atrativa para o mercado, visando a uma futura alienação do controle acionário, não parece se enquadrar no conceito constitucional de relevante interesse coletivo. Isso porque tal desiderato, na verdade, aparenta estar mais próximo da concretização do interesse público secundário, não parecendo preencher os requisitos estabelecidos no *caput* do artigo 173 da Constituição da República.

### 3. OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

55. Com base nas considerações apresentadas no capítulo precedente, recomendo a restituição dos autos à origem para conhecimento das conclusões aqui alcançadas e eventual manifestação a respeito do preenchimento dos requisitos constitucionais para a retomada da exploração da atividade econômica securitária pelo Estado de São Paulo.
56. Independentemente de tais providências, todavia, parece necessário registrar três pontos que poderão ser úteis à ulterior análise do tema.
57. De início, tendo em vista o teor do **Parecer GPG-AEF nº 07/2016 (doc. 5)**, caso o Poder Executivo opte por conferir preferência à COESP no fornecimento de seguros à administração pública estadual, tal prerrogativa não poderá ser oposta contra as demais empresas estatais e, tampouco, contra

as fundações governamentais de direito privado. A propósito, reporto-me integralmente às considerações do citado Parecer, que restou aprovado pelo Senhor Procurador Geral do Estado.

58. Outro aspecto que, a meu ver, merece atenção, diz respeito à necessidade de elaboração de estudos econômicos aptos a demonstrar a viabilidade negocial da COESP atualmente.
59. Isso porque, desde 1968, a COESP (ou sua antecessora, a IPESP Seguros Gerais S/A) possui alguma espécie de preferência ou prerrogativa para a venda de seguros à administração pública estadual, o que, todavia, não aparenta ter impedido que a Companhia precisasse progressivamente reduzir suas atividades, em vista das condições descritas pelo Ofício SEFAZ/GS nº 620/2008. Destaco, nesse sentido, o artigo 1º, *caput*, do Decreto estadual nº 50.890, de 19 de novembro de 1968, em sua redação original<sup>12</sup>, na redação dada pelo Decreto nº 44.187, de 16 de agosto de 1999<sup>13</sup>, e no texto que está em vigor desde a edição do Decreto nº 50.956, de 13 de julho de 2006<sup>14</sup>.
60. Finalmente, vale ressaltar que a retomada das atividades comerciais pela COESP, caso seja realizada, demandará aprovação prévia não apenas pelos órgãos estatutários competentes (Diretoria e Conselho de Administração), mas, também, pelo Conselho de Defesa dos Capitais do Estado – CODEC (artigo 5º, inciso I, do Decreto estadual nº 55.870/2010<sup>15</sup>)<sup>16</sup>.

12 “Artigo 1º - Quaisquer seguros realizados por Órgãos do Poder Público Estadual, autarquias, entidades paraestatais, autonomias administrativas (Lei nº 10.152, de 19 de junho de 1968), sociedades de economia mista e sociedades anônimas em que, direta ou indiretamente, o governo do Estado seja acionista majoritário serão obrigatoriamente contratados com a IPESP - Seguros Gerais S/A., criada por força do Decreto nº 48.012-A, de 18 de maio de 1967, desde que se trate de seguros dos ramos em que aquela seguradora esteja operando ou venha a operar”. (sic)

13 “Artigo 1º - Os seguros realizados por órgãos da administração direta e por autarquias do Estado serão, obrigatoriamente, contratados com a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo COESP, criada pelo Decreto nº 48.012, de 18 de maio de 1967, desde que estejam inseridos nos ramos operados por essa seguradora na época da contratação e que os preços praticados sejam compatíveis com os do mercado segurador”.

14 “Artigo 1º - Os seguros realizados por órgãos da administração direta e por autarquias do Estado serão, obrigatoriamente, contratados com a Companhia de Seguros do Estado de São Paulo - COESP, exceto o de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT, desde que estejam inseridos na política de subscrição dessa seguradora e que os preços praticados sejam compatíveis com os do mercado segurador”.

15 “Artigo 5º - O Conselho de Defesa dos Capitais do Estado - CODEC tem as seguintes atribuições:  
I - assessorar o Estado na criação, alienação, fusão, cisão, liquidação e extinção de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado; [...]”

16 Que poderá, por sua vez, se considerar necessário, submeter o tema ao Senhor Governador do Estado. Tal elevação do tema ao Chefe do Poder Executivo estadual – a quem compete, com auxílio dos Secretários de

## 4. CONCLUSÃO

61. Em resumo, concluo que:

- (i) Os autos não demonstram a presença do relevante interesse coletivo (artigo 173, *caput*, da Constituição da República) que permitiria a retomada das atividades comerciais da COESP, aproximadamente uma década após o encerramento destas;
- (ii) Mesmo que se considere demonstrada a presença do requisito constitucional em questão, eventual prerrogativa da COESP para fornecer seguros aos entes da administração pública estaria limitada aos termos do Parecer GPG-AEF nº 07/2016;
- (iii) É recomendável que a eventual retomada das atividades comerciais da COESP seja precedida por estudo de viabilidade econômica, eis que a Companhia sempre contou com alguma espécie de preferência ou prerrogativa para a venda de seguros à administração pública estadual, o que, todavia, não aparenta ter impedido a progressiva e necessária redução das atividades da Companhia, em vista da situação descrita pelo Ofício SEFAZ/GS nº 620/2008; e
- (iv) Caso se pretenda levar adiante a reativação da estatal consulente, tal medida deverá ser precedida por aprovação dos órgãos estatutários (Diretoria e Conselho de Administração) e, também, do CODEC.

É a manifestação, que submeto à consideração superior.

GPG, 11 de janeiro de 2017.

**LAURA BARACAT BEDICKS**

Procuradora do Estado

---

Estado, exercer a “direção superior da administração estadual” (Artigo 47, inciso II, da Constituição Estadual.) – poderia ter por fundamento o já manifestado propósito de liquidar a COESP ou de alienar o seu controle acionário. Quanto ao ponto, vale recordar o envio dos Projetos de Lei nº 750/2008 e nº 960/2009, a sanção das Leis estaduais nº 13.286/2008 e nº 13.917/2009 (que decorrem, respectivamente, da aprovação das mencionadas proposições legislativas) e a aprovação da ata da reunião ordinária do CODEC realizada em 02 de junho de 2010, em que, após ter sido afirmada a impossibilidade momentânea de liquidar a COESP, concluiu-se pelo início das medidas voltadas à alienação de seu controle acionário [publicada na edição de 09 de julho de 2010 do Diário Oficial do Estado (Executivo – Seção I, p.3)].

À vista disso, considerando que a cogitada retomada das atividades comerciais da estatal consulente possivelmente repercutiria sobre o direcionamento que o acionista controlador tentou conferir à Companhia, poderá ser recomendável que semelhante reativação seja previamente submetida à deliberação do Senhor Governador do Estado.

PROCESSO Nº 18487-567665/2016

INTERESSADO: COMPANHIA DE SEGUROS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
- COESP

ASSUNTO: REATIVAÇÃO PARCIAL DE ATIVIDADES DA COESP –  
ACOMPANHA PARECER DEJUR 47/2016

Senhor Procurador Geral do Estado,

1. O presente expediente foi autuado em razão do recebimento, no Gabinete do Procurador Geral do Estado, de consulta formulada pela Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COESP.
2. De acordo com o ofício inaugural, “encontra-se em fase de avaliação proposta de reativação parcial das atividades desta Companhia com a finalidade de agregar valor e viabilizar sua transferência, mediante a alienação das ações do Estado representativas do capital social” (fl. 02)<sup>17</sup>.
3. Tal proposta de retomada parcial das atividades comerciais da COESP contou com a análise prévia pelo órgão jurídico da estatal (fls. 03/07)<sup>18</sup>.
4. O parecer jurídico respectivo veio acompanhado de minuta de decreto que concederia preferência à Companhia na comercialização de seguros à “Administração Centralizada e Descentralizada do Estado, inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Estado”, desde que tais seguros estejam inseridos nos ramos operados pela COESP e que os prêmios cobrados sejam compatíveis com aqueles praticados pelo mercado segurador (fl. 08).
5. Nesta Assessoria de Empresas e Fundações, a Procuradora do Estado preopinante, após traçar o histórico da atuação do Estado de São Paulo no mercado securitário, propôs por meio da **Manifestação GPG-AEF nº 01/2017** a adoção das seguintes conclusões:

“61. Em resumo, concluo que:

- (i) Os autos não demonstram a presença do relevante interesse coletivo (artigo 173, *caput*, da Constituição da República) que permitiria a retomada das atividades comerciais da COESP, aproximadamente uma década após o encerramento destas;

17 Ofício PRESI nº 023/2016.

18 Parecer DEJUR – 47/2016.

- (ii) Mesmo que se considere demonstrada a presença do requisito constitucional em questão, eventual prerrogativa da COSESP para fornecer seguros aos entes da administração pública estaria limitada aos termos do Parecer GPG-AEF nº 07/2016;
  - (iii) É recomendável que a eventual retomada das atividades comerciais da COSESP seja precedida por estudo de viabilidade econômica, eis que a Companhia sempre contou com alguma espécie de preferência ou prerrogativa para a venda de seguros à administração pública estadual, o que, todavia, não aparenta ter impedido a progressiva e necessária redução das atividades da Companhia, em vista da situação descrita pelo Ofício SEFAZ/GS nº 620/2008; e
  - (iv) Caso se pretenda levar adiante a reativação da estatal consulente, tal medida deverá ser precedida por aprovação dos órgãos estatutários (Diretoria e Conselho de Administração) e, também, do CODEC”.
6. Estou de acordo com o pronunciamento em questão por seus próprios fundamentos, razão pela qual proponho a aprovação da Manifestação GP-G-AEF nº 01/2017, com a subseqüente restituição dos autos à COSESP.

GPG, 11 de janeiro de 2017.

**VINICIUS TELES SANCHES**

Procurador do Estado Assistente respondendo  
pela coordenação da Assessoria de Empresas e Fundações  
assinatura



**PROCESSO:** 18487-567665/2016

**INTERESSADO:** COMPANHIA DE SEGUROS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
– COSESP

**ASSUNTO:** REATIVAÇÃO PARCIAL DE ATIVIDADES DA COSESP –  
ACOMPANHA PARECER DE JUR 47/2016

1. Aprovo, por seus próprios fundamentos, a Manifestação GPG-AEF nº 01/2017.
2. Restitua-se o expediente à Companhia de Seguros do Estado de São Paulo – COSESP.

GPG, 12 de janeiro de 2017.

**ELIVAL DA SILVA RAMOS**

Procurador Geral do Estado

assinatura

