

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 3.139, DE 2015

PROJETO DE LEI Nº 3.139, DE 2015 (Apensado: PL nº 5.571, de 2016)

Altera a redação do caput do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea "m", ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

Autor: Deputado LUCAS VERGILIO

Relator: Deputado VINICIUS CARVALHO

PARECER ÀS EMENDAS APRESENTADAS AO SUBSTITUTIVO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, de autoria do deputado Lucas Vergílio, “altera a redação do *caput* do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea ‘m’, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966”.

Como é de conhecimento de todos, o PL ora em análise busca firmar uma posição legislativa acerca de um tema que tem se revelado bastante controvertido no Sistema Nacional de Seguros Privados: a juridicidade da oferta de arranjos contratuais alternativos aos seguros convencionais.

Tendo em vista a distribuição da proposição a mais de três comissões de mérito, o Presidente da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 34, inciso II, do Regimento Interno desta Casa, determinou, em 13/7/2017,

a criação de Comissão Especial para analisar e proferir parecer sobre a presente proposição. A Comissão Especial foi então instalada em 23/8/2017. No prazo regimental de cinco sessões, compreendido entre 25/8/2017 e 6/9/2017, foram apresentadas sete emendas.

Em 12/9/2017, o plano de trabalho apresentado por este Relator foi aprovado pela Comissão Especial. Cumprindo o que previa referido plano, foram então realizadas três audiências públicas e duas missões oficiais por este colegiado.

Em seguida, na reunião realizada em 13/3/2018, apresentamos nosso Parecer, no qual votamos:

- (i) pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 3.139, de 2015, das Emendas nºs 1 a 7 apresentadas nesta Comissão Especial e do Substitutivo que apresentamos;
- (ii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, na forma do Substitutivo, o qual observou a forma de Projeto de Lei Complementar (PLP); e
- (iii) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, com acolhimento parcial das Emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6 e 7, e pela rejeição da Emenda nº 4, na forma do Substitutivo.

Tendo em vista a apresentação de Substitutivo, foi então aberto o prazo regimental de cinco sessões, compreendido entre 15/3/2018 e 26/3/2018, no qual foram apresentadas **dezesesseis emendas ao Substitutivo**. No quadro abaixo, apresentamos a descrição resumida das informações pertinentes a cada uma delas:

Nº	Data da apresentação	Autor	Descrição resumida do teor
1	26/03/2018	Arnaldo Faria de Sá	Altera o art. 3º do Substitutivo para: (i) dar nova redação ao novel art. 107-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a exigir o vínculo prévio entre a entidade de autogestão e o seu integrante, vínculo esse que, deverá apresentar caráter profissional, classista ou profissional; e (ii) vedar às entidades de autogestão a captação da poupança popular através da venda ou colocação de produto, serviço, plano ou contrato com utilização de meios públicos de comunicação, exceto para os seus membros, associados ou integrantes previamente habilitados.
2	26/03/2018	Arnaldo Faria de Sá	Acrescenta o §1º ao art. 4º do Substitutivo para dispor sobre o superávit apurado pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados; e acrescenta o §2º ao art. 4º do Substitutivo para estabelecer que não se aplica às instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados a isenção de tributos de que trata o art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.
3	26/03/2018	Leonardo Quintão	Altera o art. 2º do Substitutivo para: (i) dar nova redação aos §§1º e 3º do art. 24, ao <i>caput</i> e parágrafo único do art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais à supervisão e à fiscalização de agência autorreguladora, cuja constituição e cujas finalidades observarão, no que couber, os parâmetros estabelecidos na Resolução nº 233, de 2012, do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) dar nova redação ao §2º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que as entidades de autogestão se submetem ao disposto nos arts. 53 a 61 do Código Civil; (iii) acrescentar parágrafo único ao art. 122 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a permitir a promoção da prospecção e adesão de novos associados das entidades de autogestão ou de novos cooperados das cooperativas de seguro por meio de consultores ou de corretores de seguros.

			<p>Altera o art. 3º do Substitutivo para dar nova redação ao parágrafo único do art. 107-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão ao poder normativo de agência autorreguladora.</p>
			<p>Altera o art. 4º do Substitutivo para atribuir a agência autorreguladora a titularidade da cobrança da taxa de fiscalização devida por cooperativas e entidades de autogestão.</p>
			<p>Altera o <i>caput</i> e o parágrafo único do art. 5º para: (i) estender a aplicação do prazo de 180 dias para adaptação às novas regras em favor das pessoas jurídicas em atividade nos segmentos “de proteção contra outros riscos patrimoniais”; (ii) estabelecer que o pedido de regularização deve ser apresentado perante agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão; (iii) estabelecer que o prazo de regularização será contado da data de publicação dos atos regulamentares “se for o caso, pela agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais”.</p>
4	26/03/2018	João Campos	<p>Altera os arts. 1º e 2º do Substitutivo para excluir todas as disposições pertinentes às entidades de autogestão.</p>
			<p>Altera o art. 3º do Substitutivo para: (i) acrescentar um parágrafo único ao art. 3º do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que não se equipara a contrato de seguro a atividade de uma associação de socorro mútuo; (ii) alterar a redação do novel art. 107-A, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, cuja inclusão se propõe no Substitutivo, de modo a estabelecer regras específicas para as associações de socorro mútuo e a submeter tais entidades à fiscalização exclusiva do Ministério Público.</p>
			<p>Altera o art. 4º do Substitutivo para fixar prazo de 180 dias às associações civis que já estejam regularmente constituídas e em atuação para “adequar seu estatuto e regulamento próprio do socorro mútuo”.</p>

			Altera o art. 5º do Substitutivo para cancelar os autos de infração lavrados pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e anistiadas as multas deles decorrentes aplicadas às associações de rateio de despesas até a data de publicação do PL.
5/6	26/03/2018	Daniel Almeida/ João Campos	<p>Altera o art. 2º do Substitutivo para: (i) dar nova redação aos §§1º e 3º do art. 24, ao <i>caput</i> e parágrafo único do art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais à supervisão e à fiscalização de agência autorreguladora, cuja constituição e cujas finalidades observarão, no que couber, os parâmetros estabelecidos na Resolução nº 233, de 2012, do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) dar nova redação ao §2º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que as entidades de autogestão se submetem ao disposto nos arts. 53 a 61 do Código Civil; (iii) acrescentar parágrafo único ao art. 122 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a permitir a promoção da prospecção e adesão de novos associados das entidades de autogestão ou de novos cooperados das cooperativas de seguro por meio de consultores ou de corretores de seguros.</p> <p>Altera o art. 3º do Substitutivo para dar nova redação ao parágrafo único do art. 107-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão ao poder normativo de agência autorreguladora.</p> <p>Altera o art. 4º do Substitutivo para atribuir a agência autorreguladora a titularidade da cobrança da taxa de fiscalização devida por cooperativas e entidades de autogestão.</p> <p>Altera o <i>caput</i> e o parágrafo único do art. 5º para: (i) estender a aplicação do prazo de 180 dias para adaptação às novas regras em favor das pessoas jurídicas em atividade nos segmentos “de proteção contra outros riscos patrimoniais”; (ii) estabelecer que o pedido de regularização</p>

			deve ser apresentado perante agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão; (iii) estabelecer que o prazo de regularização será contado da data de publicação dos atos regulamentares “se for o caso, pela agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais”.
7	26/03/2018	João Campos	<p>Altera o art. 2º do Substitutivo para: (i) alterar o art. 33 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da composição e do funcionamento do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) alterar os arts. 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da natureza e do funcionamento da Susep.</p> <p>Altera o art. 3º do Substitutivo para estabelecer novas regras sobre o funcionamento do Conselho Diretor da Susep.</p> <p>Suprime as demais inovações trazidas pelo Substitutivo, especialmente no que se refere à figura das entidades de autogestão.</p>
8	26/03/2018	Osmar Serraglio	Acrescenta novo art. 6º ao Substitutivo, renumerando o atual art. 6º para art. 7º, de modo a conceder às sociedades cooperativas o mesmo prazo de 180 dias para se adequarem aos atos regulamentares a serem editados pelo CNSP e pela Susep, após a publicação do PL.
9	26/03/2018	Osmar Serraglio	Altera o art. 3º do Substitutivo para retirar dos arts. 3º-A e 107-A, que se propõe incluir no Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a excluir os termos “membros” e “integrantes”.
10	26/03/2018	Osmar Serraglio	Altera o art. 2º do Substitutivo para dar nova redação aos §§ 2º e 3º do art. 24 do Decreto-Lei 73, de 1966, de modo a resguardar a aplicação da legislação especial sobre cooperativas, assegurando que sejam observadas as características do regime jurídico deste modelo societário.
11	26/03/2018	Lincoln Portela	Inclui novos arts. 6º e 7º ao Substitutivo, renumerando-se o atual art. 6º para art.

			8º, a fim de: (i) alterar o art. 33 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da composição e do funcionamento do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) alterar os arts. 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da natureza e do funcionamento da Susep.
12	26/03/2018	George Hilton	Altera o art. 2º do Substitutivo, para dar nova redação ao art. 122 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a ressaltar a possibilidade de que as entidades de autogestão recebam novas adesões mediante indicações realizadas exclusivamente por seus próprios associados.
13	26/03/2018	George Hilton	Altera o art. 2º do Substitutivo, para dar nova redação aos §§ 1º e 3º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a prever a atuação de comissões consultivas das entidades de autogestão no processo de regulação e supervisão dessas instituições “na busca de criação de normas e regras justas e possíveis”.
14	26/03/2018	George Hilton	Acrescenta novos dispositivos ao Substitutivo para: (i) incluir, na composição do CNSP, um representante das entidades de autogestão; e (ii) determinar a criação de comissão consultiva das entidades de autogestão de auxílio mútuo.
15	26/03/2018	George Hilton	Altera o art. 3º do Substitutivo para incluir novos incisos no art. 107-A, que se propõe incluir no Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer mais regras para a atuação das entidades de autogestão.
16	26/03/2018	George Hilton	Acrescenta novo art. 7º ao Substitutivo para determinar o cancelamento dos autos de infração lavrados pela Susep e a anistia das multas deles decorrentes aplicadas às associações de rateio de despesas até a data de publicação do PL.

Cumpra registrar, contudo, que as Emendas nºs 1 e 2 foram posteriormente retiradas por seu autor, o ilustre deputado Arnaldo Faria de Sá.

Em 4/5/2018 protocolamos nosso Parecer às Emendas apresentadas ao Substitutivo, o qual não chegou a ser objeto de deliberação por esta Comissão Especial. Posteriormente, em 11/5/2018, por decisão da Presidência da Câmara dos Deputados proferida sobre o Requerimento nº 7.862, de 2017, foi apensado à presente proposição o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 34, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete a esta Comissão Especial, neste momento, o exame de admissibilidade e do mérito das emendas apresentadas ao Substitutivo, bem como o exame do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016. Em termos mais específicos, cabe a este colegiado, na forma do art. 53, inciso IV, do mesmo Regimento, pronunciar-se quanto à compatibilidade orçamentária, quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, também, sobre o mérito de tais proposições.

Desde já, cumpre registrar que todas as Emendas foram entregues e recebidas tempestivamente na secretaria desta Comissão Especial, cumprindo, pois, os requisitos regimentais pertinentes. Outrossim, tendo em vista que as Emendas nºs 1 e 2 já foram retiradas por seu autor, elas não serão objeto de apreciação neste Parecer.

II.1 DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, cumpre a esta Comissão analisar eventuais impactos das Emendas apresentadas ao Substitutivo e, também, do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, sobre as receitas ou despesas públicas federais.

Inicialmente, vale lembrar que cooperativas e associações contam com regime de tributação diferenciado. Isto porque os resultados (sobras) decorrentes dos atos cooperativos são isentos de tributação pelo Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Todos os demais resultados, decorrentes de atos não-cooperativos, são tributáveis.

No caso das associações sem fins econômicos, para gozar de isenção do IRPJ e da CSLL, não podem praticar atos de natureza econômico-financeira. Para deixar claro o caráter econômico-financeiro da atividade securitária praticada por essas entidades, incluímos no Substitutivo dispositivos que explicitam sua tributação, evitando assim eventuais prejuízos aos cofres públicos.

Verificamos que as Emendas nº 4 e 16 buscam o cancelamento dos autos de infração lavrados pela Susep e a anistia das multas deles decorrentes aplicadas às associações de rateio de despesas. A Emenda nº 3, por seu turno, atribui a agência autorreguladora a titularidade da cobrança da taxa de fiscalização devida por cooperativas e entidades de autogestão.

Não obstante o mérito das propostas, cumpre lembrar que as taxas de fiscalização e as multas eventualmente aplicadas constituem receitas públicas federais, classificadas na Fonte 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia. Portanto, ao redirecionar a cobrança de taxas ou anistiar multas, as emendas em referência promovem impacto no orçamento da União, sob a forma de renúncia de receita, devendo assim subordinar-se aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação.

No mesmo sentido, o art. 112 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018) exige que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem

ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, por sua vez, reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

As demais emendas, bem como o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, restringem-se ao caráter normativo, sem implicação sobre receitas ou despesas públicas federais.

Em vista do exposto, somos pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas nº 3, 4 e 16; e pela não implicação orçamentária e financeira das Emendas nºs 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

II.2 DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Analisando-se as Emendas apresentadas ao Substitutivo sob o prisma da constitucionalidade e da juridicidade, somos da opinião de que três delas desafiam óbices incontornáveis, que comprometem sua admissibilidade jurídica.

Referimo-nos aqui às Emendas nºs 7, 11 e 14, que, em suma, modificam a composição e/ou o regime jurídico do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Considerando que se tratam de estruturas integrantes do Poder Executivo, entendemos que se está diante de **matéria reservada à iniciativa legislativa privativa do Presidente da República**, conforme preconiza o art.

61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição da República.¹ Vale lembrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido da imprescindibilidade da iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de normas que remodelam as atribuições ou a composição de órgão da estrutura administrativa do próprio Executivo.² Sendo o PL nº 3139/2015 de iniciativa parlamentar, consideramos ser constitucionalmente inviável a aprovação de tais emendas, sob pena de se perpetrar invasão da competência legislativa privativa do Presidente da República.

Em relação às demais emendas apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, bem como em relação ao Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, entendemos que não incorrem nos mesmos vícios, revestindo plena constitucionalidade formal e material.

No que tange à juridicidade, entendemos que tais proposições não veiculam preceitos que contrariem os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio, tampouco os tratados internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

Por fim, quanto à técnica legislativa e à redação, temos que tais proposições também atendem às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em vista de tais razões, somos pela inconstitucionalidade das Emendas nº 7, 11 e 14 e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas nº 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15 e 16, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

1

“Art.

61.

.....
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.”

² Nesse sentido, confira-se a ADIn nº 3.254 e AI 643.926-ED.

II.3 DO MÉRITO

II.3.1. Das Emendas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015

Examinando-se o conteúdo das Emendas apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015 não objetadas anteriormente por inadequação financeira e orçamentária ou por vício de inconstitucionalidade é possível verificar que o objetivo de todas foi o de aperfeiçoar o texto do Substitutivo.

A despeito da diversidade dos aspectos nelas versados, uma análise mais detida das Emendas permite segregá-las em dois grandes grupos: de um lado, temos aquelas que buscam introduzir modificações estruturais no texto, cujo resultado prático é a alteração substancial do próprio sentido do Substitutivo; de outro, temos as Emendas que buscam alterar apenas aspectos pontuais do Substitutivo, sem modificação apreciável de seu sentido ou abordagem.

O primeiro grupo compreende as Emendas nºs 5, 6 e 12. Com a devida vênia aos autores, essas sugestões não puderam ser acolhidas porque implicavam desvirtuamento ou flexibilização para além do razoável das bases em que se sustenta o Substitutivo. Em nossa visão, tais Emendas acabariam tornando frouxa demais ou até verdadeiramente inócua a regulação e a supervisão das entidades de autogestão – figura jurídica nova que propusemos justamente para legalizar a atuação das associações de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos. O que se teria, ao fim e ao cabo, seria um completo esvaziamento de toda a lógica normativa que buscamos incorporar na apresentação do Substitutivo, razão pela qual somos pela rejeição de tais Emendas.

Por sua vez, o segundo grupo compreende as Emendas nºs 8, 9, 10, 13 e 15. Em relação a estas, nossa opinião é de que promovem ajustes finos mas importantes de conteúdo, por meio de alterações e acréscimos ao texto do Substitutivo. Tais Emendas, ao nosso ver, são convergentes com o sentido geral do Substitutivo que apresentamos e militam em favor de uma maior precisão e consistência dos dispositivos apresentados. Ademais, elas

reforçam as bases do arcabouço jurídico que buscamos imprimir para que tenhamos uma regulação e uma supervisão eficazes e eficientes dos novos agentes que estamos propondo sejam habilitados a atuar no Sistema Nacional de Seguros Privados, a saber, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão.

Por tais razões, somos pelo acolhimento deste segundo grupo de Emendas, o que fazemos na forma do anexo Substitutivo.

II.3.2. Do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016 (apensado)

Em linhas gerais, entendemos que o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, recém apensado por decisão proferida pela Presidência da Câmara dos Deputados, possui sentido absolutamente convergente com a proposição principal, o Projeto de Lei nº 3.139, de 2015.

Com efeito, é visível e louvável a iniciativa do autor da proposição apensada, o ilustre Deputado João Campos, de estabelecer regras para o funcionamento das associações de socorro mútuo, retirando-as do verdadeiro limbo jurídico em que se encontram – algo que, como já expusemos em Parecer anterior, também ocorre com as associações proteção veicular e proteção automotiva.

Uma atenta análise de ambas as proposições, no entanto, permite que se conclua com facilidade que o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, ora apensado, estabelece uma solução para apenas parte dos problemas que já discutimos à exaustão. Primeiro, porque trata exclusivamente das associações de socorro mútuo, não resolvendo o problema das entidades de proteção veicular e proteção automotiva. Segundo, porque trata da matéria exclusivamente sob o prisma cível, não tratando de importantes questões acerca da regulação econômica e da tributação dessa atividade.

Por outro lado, são nítidas algumas zonas de intersecção entre ambos os Projetos de Lei, a demonstrar a convergência de sentido que antes

expusemos. Vale citar como exemplo o estabelecimento de regras mínimas para funcionamento das associações, a oferta dos planos de socorro mútuo e o rateio; a sujeição dessas entidades à competência regulatória do Conselho Nacional de Seguros Privados; e o estabelecimento de um prazo de transição para que as entidades que já atuam nesse segmento possam se regularizar.

Entendemos, portanto, que há muitos mais pontos de convergência do que de divergência entre as duas proposições aqui analisadas. E mesmo as dissintonias que verificamos entre os projetos de lei nos parecem muito mais relacionadas à técnica legislativa do que propriamente ao conteúdo.

Somos, contudo, da opinião de que praticamente todos os aspectos abordados no PL nº 5.571, de 2016, apensado, já estão devidamente contemplados no Substitutivo que apresentamos ao PL nº 3.139, de 2015. Há, assim, uma nítida relação de continência entre as proposições, na qual o Substitutivo que apresentamos desponta com maior amplitude, consistência e profundidade.

Em vista de tais fundamentos, somos pelo acolhimento de ambas as proposições, que na forma do Substitutivo que ora apresentamos, que tem por objetivo de reunir as melhores contribuições de ambas as proposições.

É importante deixar claro que não estamos de modo algum impedindo ou cerceando qualquer forma de associativismo – muito menos equiparando as entidades de socorro mútuo a empresas com fins lucrativos. O direito de associação permanecerá livre e tais entidades continuarão a revestir em sua plenitude sua maior característica, que é a sua auto-organização. O que estamos aqui a propor é tão-somente o estabelecimento de regras que nos parecem mínimas para garantir aos consumidores e aos associados a garantia de direitos básicos.

II.3.3. Do Substitutivo

Em linha com os fundamentos anteriormente expostos, e atentando para as preocupações externadas pelos ilustres colegas desta Comissão Especial em nossa reunião de 13/3/2018, bem como para as valiosas contribuições encaminhadas a este Relator pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), entendemos por bem incorporar, nesse novo Substitutivo, algumas importantes inovações de natureza tributária e regulatória.

No **âmbito tributário**, a inovação diz respeito ao tratamento que o Fisco deverá dispensar às entidades de autogestão e às cooperativas de seguros. Entendemos ser necessário incluir um dispositivo estabelecendo regras mais claras acerca do regime tributário a que estarão sujeitos esses novos entrantes do Sistema Nacional de Seguros Privados.

Fato é que a ausência de disposição específica sobre a matéria poderia levar ao entendimento de que as entidades de autogestão e as cooperativas de seguros estarão sujeitas a regime tributário menos gravoso que as sociedades seguradoras, ainda que elas atuem no mesmo mercado oferecendo produtos iguais ou similares. Sob essa ótica, a proposição poderia macular o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, inciso II, da Constituição da República, que veda a discriminação arbitrária de contribuintes que se encontram em situação semelhante.

Por outro lado, no entanto, é preciso atentar também para o disposto no art. 174, §2º da Constituição, que determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Nessa linha de princípio, buscamos introduzir expressa disposição acerca do tema, de modo a atender a esse comando constitucional sem criar distorções no funcionamento do mercado.

Por sua vez, no **âmbito regulatório**, entendemos por bem incorporar alguns ajustes pontuais, mas que consideramos muito importante em prol do aprimoramento dos novos contornos que, na presente proposição, pretendemos conferir ao Sistema Nacional de Seguros Privados.

Primeiramente, buscamos ajustar o texto do art. 3º-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, cujo acréscimo já havíamos proposto no Substitutivo já apresentado, a fim de deixar claro que as operações equiparadas a seguros envolvem apenas a proteção contra riscos patrimoniais.

Em segundo lugar, propomos alguns acréscimos de dispositivos ou expressões ao art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, a fim de: (a) deixar claro que as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão deverão atuar com exclusividade com operações de seguros privados ou outras a elas assemelhadas – o que evitará, por exemplo, a constituição de cooperativas ou associações “mistas”, ou seja, que conjuguem sua atuação no SNSP junto com outras atividades; (b) deixar claro que as operações de seguro de vida por sobrevivência são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas; e (c) conferir ao CNSP e à Susep a possibilidade de estabelecerem a regulação proporcional também em função da região de atuação das instituições operadoras – o que permitirá a edição de regras diferenciadas para instituições que operem regionalmente.

Em terceiro lugar, propomos uma alteração na redação da alínea “b” do art. 125 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, que trata de vedações aos corretores de seguros. Buscando harmonizar o tratamento que já havíamos proposto no Substitutivo apresentado com as regras constantes do art. 17, alínea “b” da Lei nº 4.594, de 1964, que disciplina a profissão de corretor de seguros, estamos propondo a inclusão de disposição para consignar que, além de não poderem manter relação de emprego ou de direção com instituição operadora do Sistema Nacional de Seguros Privados, tais profissionais também não poderão ser sócios, acionistas, membros de órgãos estatutários ou contratuais. Com isso, evita-se o potencial conflito de interesses na atuação dos corretores.

A quarta alteração de natureza regulatória diz respeito ao regime sancionador aplicável aos agentes do mercado de seguros privados. Entendemos que, sobretudo à vista da possibilidade que estamos criando para a entrada de novos agentes no Sistema Nacional de Seguros Privados – com o consequente aumento no número de instituições supervisionadas e até de

segurados – parece-nos muito oportuno e adequado criar condições para que atuação supervisora da Susep seja mais racional e efetiva. Entendemos que, nesse novo cenário que se apresentará, a Autarquia deve dispor de margem de discricionariedade para, à vista das circunstâncias concretas, adotar outras ações de supervisão que considere mais efetivas do que o próprio processo administrativo sancionador (PAS).

Nesse contexto, tomando como referência as linhas gerais recentemente adotadas pela Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, para o regime sancionador dos mercados financeiro e de capitais, entendemos por bem alterar a redação do art. 118 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, para instituir a possibilidade de que a Susep, à vista da baixa a lesão da conduta ao funcionamento do Sistema Nacional de Seguros Privados, deixe de instaurar processo administrativo sancionador, e, em lugar de sua instauração, utilize outros instrumentos e medidas de supervisão que julgar mais efetivos.

Na mesma linha, propomos que a Susep, assim como ocorre com o Banco Central do Brasil e com a Comissão de Valores Mobiliários, possa dispor da possibilidade de firmar termo de compromisso com os acusados, nas hipóteses que ora especificamos. O que buscamos aqui é privilegiar a adoção de medidas que visem ao atingimento do bem coletivo, alcançando resultados mais efetivos em prol de toda a sociedade. Evitaremos, com isso, que os recursos públicos e o qualificado corpo funcional da Susep sejam utilizados de maneira desnecessária e até ineficazes na apuração de supostas infrações isoladas e que não representam verdadeiro dano para o mercado como um todo.

A quinta e última alteração de natureza regulatória diz respeito à possibilidade de que as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão possam também valer-se da cobertura de resseguros. Em sintonia com o propósito de harmonização da legislação para todos os agentes desse remodelado Sistema Nacional de Seguros Privados, entendemos ser salutar que esses novos entrantes, assim como já o fazem as seguradoras, possam dispor da possibilidade de contratar esse mecanismo de transferência de risco. Assim, estamos propondo a alteração do inciso I, do § 1º do art. 2º da Lei

Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para ampliar o conceito de cedente de riscos.

II.4 DA CONCLUSÃO

Por tudo quanto exposto, votamos:

(i) pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas nºs 3, 4 e 16; pela não implicação orçamentária e financeira das Emendas nºs 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

(ii) pela inconstitucionalidade das Emendas nº 7, 11 e 14 e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas nº 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15 e 16, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

(iii) no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 5, 6 e 12, e pela aprovação das Emendas nºs 8, 9, 10, 13 e 15, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015 e do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, na forma do Substitutivo que ora apresentamos, o qual observa a forma de Projeto de Lei Complementar (PLP).

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO
PROJETO DE LEI Nº 3.139, DE 2015**

**SUBSTITUTIVO DO RELATOR
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados; altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão a contratação de operações de resseguro; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar:

I – altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados - Susep; e

II - altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão a contratação de operações de resseguro.

Art. 2º Os arts. 5º, 8º, 24, 27, 36, 118, 122 e 125 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

.....

III – firmar o princípio da reciprocidade em operações de seguro, condicionando a autorização para o funcionamento de instituições operadoras estrangeiras à igualdade de condições no país de origem;

IV – promover o aperfeiçoamento das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados;

V – preservar a liquidez e a solvência das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados;

.....”

“Art. 8º

.....

.....

d) das instituições autorizadas a operar no mercado de seguros privados;

.....”

“Art. 24. Somente poderão ser autorizadas a operar no mercado de seguros privados as pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedade anônima, de sociedade cooperativa ou de entidade de autogestão, na forma deste Decreto-Lei.

§ 1º As cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais somente poderão operar com produtos, serviços ou contratos previstos que se enquadrem no disposto nos arts. 3º e 3º-A deste Decreto-Lei, conforme o caso.

§ 2º As operações de seguro de vida por sobrevivência são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas.

§ 3º Independentemente da forma de sua constituição, as instituições de que trata o caput deste artigo submetem-se às normas do Sistema Nacional de Seguros Privados, à supervisão e à fiscalização da Susep, bem como ao disposto na legislação pertinente à proteção e à defesa do consumidor.

§ 4º Sem prejuízo do disposto no §§ 1º e 2º deste artigo, aplica-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar com seguros privados o disposto na legislação específica que institui o regime jurídico destas sociedades.

§ 5º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, e a Susep estabelecerão parâmetros e diretrizes de forma proporcional ao porte, à atividade, à região de atuação e ao perfil de risco das instituições autorizadas a operar no mercado de seguros privados, definindo, para tanto, critérios de segmentação.”

“Art. 27. Serão processadas por meio de execução de título extrajudicial as ações de cobrança dos prêmios dos contratos de seguro ou de arranjos a estes equiparados, na forma deste Decreto-Lei, bem como aquelas destinadas ao ressarcimento das indenizações pagas pelas instituições autorizadas a operar no mercado de seguros privados.

Parágrafo único. Nas ações de que trata este artigo poderão ser incluídos os valores correspondentes aos custos incorridos com o processo de regulação de sinistro e com a sua cobrança.”

“Art. 36. Compete à Susep, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador do Sistema Nacional de Seguros Privados:

a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos estatutos das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados;

.....
d) aprovar os limites de operações das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo CNSP;

.....
g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados;

h) fiscalizar as operações das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis;

i) proceder à liquidação das instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados que tiverem cassada a autorização para funcionar no País.

.....”

“Art. 118. O processo administrativo sancionador será instaurado nos casos em que se verificarem indícios da ocorrência de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento seja fiscalizado pela Susep, conforme disposto pelo CNSP.”

“Art. 122. O corretor de seguros, pessoa física ou jurídica, é o intermediário legalmente autorizado a angariar e promover contratos de seguro bem como os arranjos contratuais a eles equiparados, na forma deste Decreto-Lei, firmados entre as instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados e as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.”

“Art. 125.

.....
.....

b) serem sócios, acionistas, membros de órgãos estatutários ou contratuais, bem como manterem relação de emprego ou de direção com instituição operadora do Sistema Nacional de Seguros Privados.” (NR)

Art. 3º O Decreto-Lei nº 73, de 1966, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 3º-A. Equipara-se a operação de seguro privado, para fins da legislação em vigor, o produto, serviço, plano ou contrato, de prazo determinado ou indeterminado que, a critério do Conselho Nacional de Seguros Privados, tenha por objeto a proteção ou a garantia de interesse legítimo de seus associados contra riscos patrimoniais predeterminados, mediante pagamentos antecipados ou por meio de rateio ou ressarcimento de despesas já ocorridas, à exceção daqueles disciplinados em leis especiais.”

“CAPÍTULO IX-A
Das Entidades de Autogestão

Art. 107-A. As entidades de autogestão são pessoas jurídicas constituídas na forma de associação, sem fins lucrativos, que têm por objeto exclusivo a operação com produto, serviço, plano ou contrato de que trata o art. 3º-A deste Decreto-Lei, os quais, na forma da regulamentação expedida pelo CNSP, ouvida a comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, e pela Susep, são acessíveis exclusivamente àqueles previamente habilitados como seus associados.

§ 1º Para obter a autorização para operar, as entidades de autogestão de que trata o caput deste artigo devem satisfazer aos seguintes requisitos, além de outros que venham a ser estabelecidos pelo CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas ou pela Susep, no exercício de suas atribuições:

I – apresentação das condições contratuais redigidas de forma simples e clara, de modo a permitir sua fácil

compreensão por parte dos associados, no qual conste, no mínimo:

a) descrição pormenorizada dos planos, serviços e arranjos contratuais oferecidos a seus associados, bem como especificação da área geográfica de sua atuação e de sua cobertura;

b) definição do alcance da cobertura ou do amparo dos associados, do procedimento para seu acionamento, bem como do rol taxativo das hipóteses e condições que impliquem limitações de direitos dos associados;

c) definição de eventual carência e da forma de cálculo, periodicidade e limites para as contribuições dos associados, inclusive para fins de constituição de fundos de reserva ou de contingência.

II – apresentação de notas técnicas atuariais que demonstrem a viabilidade econômico-financeira dos planos, serviços e arranjos contratuais por ela oferecidos; e

III – comprovação de constituição de fundos especiais, reservas técnicas e provisões garantidoras de suas operações, conforme prazos e demais parâmetros definidos pelo CNSP.

§ 2º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, para as cooperativas, e no Código Civil, para as associações, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, poderá dispor sobre regras ou cláusulas especiais que deverão constar do estatuto para que tais pessoas jurídicas possam ser autorizadas a operar no Sistema Nacional de Seguros Privados.”

“Art. 118-A. A Susep, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo sancionador destinado à apuração de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo

cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a, cumulativamente:

I - cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos;

II - corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; e

III - cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária.

§ 1º A apresentação de proposta de termo de compromisso não suspende o andamento do processo administrativo sancionador.

§ 2º Na hipótese de processo administrativo sancionador já instaurado, a suspensão dar-se-á somente em relação ao acusado que firmou o termo de compromisso.

§ 3º A decisão da Susep sobre a assinatura do termo de compromisso, nos termos deste artigo, será tomada por órgão colegiado previsto em seu regimento interno.

§ 4º A SUSEP não firmará termo de compromisso nas hipóteses definidas pelo CNSP.”

“Art. 118-B. O termo de compromisso poderá prever cláusula penal para a hipótese de total ou parcial inadimplemento das obrigações compromissadas, para a hipótese de mora do devedor ou para a garantia especial de determinada cláusula.”

“Art. 118-C. O termo de compromisso constitui título executivo extrajudicial.

Parágrafo único. O termo de compromisso não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem em reconhecimento da ilicitude da conduta analisada.”

“Art. 118-D. Durante a vigência do termo de compromisso, os prazos de prescrição de que trata a Lei nº 9.873, de 23 de

novembro de 1999, ficarão suspensos, e o procedimento administrativo será arquivado se todas as condições nele estabelecidas forem atendidas.

§ 1º O cumprimento das condições do termo de compromisso gerará efeitos exclusivamente na esfera de atuação da Susep.

§ 2º Na hipótese de descumprimento do compromisso, a Susep adotará as medidas administrativas e judiciais necessárias para a execução das obrigações assumidas e determinará a instauração ou o prosseguimento do processo administrativo sancionador, a fim de dar continuidade à apuração das infrações e de aplicar as sanções cabíveis.”

“Art. 118-E. A Susep poderá deixar de instaurar processo administrativo sancionador, se considerada baixa a lesão ao bem jurídico tutelado, devendo adotar as medidas de supervisão que julgar mais efetivas, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da eficiência, nos termos estabelecidos pelo CNSP.

“Art. 118-F. O termo de compromisso será publicado, de forma clara e suficiente para compreensão de suas cláusulas, no sítio eletrônico da Susep, no prazo de cinco dias, contado de sua assinatura.

§ 1º A proposta de termo de compromisso será sigilosa.

§ 2º O disposto neste Capítulo não prejudica o dever legal da Susep de realizar comunicação ao Ministério Público e aos demais órgãos públicos competentes.

§ 3º O Ministério Público, no uso de suas atribuições legais, poderá requisitar informações à Susep ou o acesso a suas bases de dados sobre os termos de compromisso celebrados pela Susep.” (NR)

Art. 4º O inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

§1º

I - cedente: a sociedade seguradora, a cooperativa de seguro ou a entidade de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais de que trata o art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que contrata operação de resseguro ou o ressegurador que contrata operação de retrocessão;

.....

.....” (NR)

Art. 5º Aplicam-se às cooperativas de seguros, às entidades de autogestão e às operações por elas realizadas as normas legais e regulamentares aplicáveis às sociedades seguradoras, inclusive no que se refere à taxa de fiscalização devida pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados.

§1º O superávit apurado pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados será tributado na forma da legislação aplicável ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

§ 2º Não se aplica às instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados o disposto no art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 6º As associações que, na data de publicação oficial desta Lei Complementar, já estavam regularmente constituídas e em atividade nos segmentos de proteção veicular, de proteção automotiva e de benefícios mútuos, bem como as sociedades cooperativas, terão prazo de cento e oitenta dias para requerer, perante a Susep, a regularização de sua situação, mediante apresentação de pedido de autorização para operar como entidades de autogestão.

Parágrafo único. O prazo de que trata este artigo será contado a partir da data de publicação dos atos regulamentares editados pelo CNSP e, se for o caso, pela Susep, que dispuserem sobre o funcionamento e as operações das entidades de autogestão.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO
Relator

2018-5359