



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Viação e Transportes**

**PROJETO DE LEI Nº 4.844, DE 2012.**

*Altera o art. 53 do Código Civil para permitir aos transportadores de pessoas ou cargas organizarem-se em associação de direitos e obrigações recíprocas para criar fundo próprio, desde que seus recursos sejam destinados exclusivamente à prevenção e reparação de danos ocasionados aos seus veículos por furto, acidente, incêndio, entre outros.*

**Autor:** Deputado DIEGO ANDRADE  
**Relator:** Deputado NEWTON CARDOSO

**VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO HUGO LEAL**

**I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.844, de 2012, de autoria do Deputado Diego Andrade pretende acrescentar § 2º ao art. 53<sup>1</sup> do Código Civil, renomeando o atual parágrafo único para § 1º, para permitir “aos transportadores de pessoas ou cargas organizarem-se em associação de direitos e obrigações recíprocas para criar fundo próprio, desde que seus recursos sejam destinados exclusivamente à prevenção e reparação de danos ocasionados aos seus veículos por furto, acidente, incêndio, entre outros”.

A proposição foi distribuída às Comissões de Viação e Transportes (CVT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

---

<sup>1</sup> “Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.”

**\*1B30569821\***  
**1B30569821**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Viação e Transportes**

Na Comissão de Viação e Transportes foi designado relator da proposição o Deputado Newton Cardoso, que em seu parecer manifestou-se, quanto ao mérito, pela aprovação.

É o relatório.

**II - VOTO**

O parecer de relatoria do Deputado Newton Cardoso ao PL nº 4.844, de 2012, nesta Comissão de Viação e Transporte – CVT, não deve ser aprovado, tendo em vista a total improriedade técnica do mérito da proposta, que ora se comenta.

O objetivo do projeto de permitir “*aos transportadores de pessoas ou cargas organizarem-se em associação de direitos e obrigações recíprocas para criar fundo próprio, desde que seus recursos sejam destinados exclusivamente à prevenção e reparação de danos ocasionados aos seus veículos por furto, acidente, incêndio, entre outros*” é totalmente inadequado, visto que para tratar do objeto de que cuidariam tais associações há necessidade de constituir-se empresa com forma de sociedade anônima e preenchendo uma série de requisitos tributários, fiscais e operacionais que tais associações não possuiriam.

O negócio a ser explorados por tais associações traz em seu bojo características próprias de contrato de seguro - interesse segurável, risco, garantia e prêmio -, conforme se verifica no art. 757 do Código Civil:

“Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.

Parágrafo único. Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada.”

A constituição de associações para atuarem como sociedades seguradoras de veículos e cargas, oferecendo um serviço que é de seguro ou assemelhado, entretanto sem as garantias de reservas e obrigatoriedade de regulação, também fere a estrutura nacional de proteção ao direito do consumidor, bem como viola a ordem econômica financeira.

\*1B30569821

1B30569821



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Comissão de Viação e Transportes

Quando se constitui uma associação, a classificação jurídica do indivíduo que se associa é de associado. Entre associado e associação INEXISTE relação de consumo. Logo, os associados não poderiam usufruir da proteção das normas de direito do consumidor - sobretudo o Código de Defesa do Consumidor, quando o produto que adquire nessa associação é DE FATO consumo.

Outra diferença importante é que uma associação não tem fins econômicos e assim seus associados têm direitos e obrigações recíprocos com ela (art. 53 do Código Civil citado acima).

Na relação de consumo os direitos e obrigações dos consumidores e fornecedores são distintos, e por vezes se opõem, sendo certo que o Código de Defesa do Consumidor estabelece normas de ordem pública e interesse social com vistas à proteção e defesa do consumidor, elo mais fraco da cadeia, nos termos dos incisos XXXII do art. 5º e V do art. 170, ambos da CF/88.

O referido Diploma legal estabelece ainda, no § 2º do art. 3º, que serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive securitária.

*O Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, diploma que instituiu e regula o Sistema Nacional de Seguros Privados - SNSP dispõe em seu artigo 24 e parágrafo único que somente poderão operar em seguros privados as Sociedades Anônimas ou Cooperativas, estas apenas em seguros agrícolas, de saúde e de acidente de trabalho (artigo 24 e parágrafo único).*

*Prevê, ainda, que as sociedades seguradoras deverão integralizar capital social, constituir reservas técnicas, submeter-se a rigorosa fiscalização por parte do órgão regulador, além de não poder exercer qualquer outra atividade comercial ou industrial, nos termos dos artigos 36, 73 e 84.*

*Nesse ínterim, se para o efetivo funcionamento de uma sociedade seguradora se faz indispensável a autorização concedida pelo Ministério da Fazenda (artigo 74 c/c 33), operar seguros privados sem a devida autorização viola abertamente a legislação vigente, cuja sanção administrativa está prevista no art. 113 do próprio Decreto-Lei nº 73/1966.*

\*1B30569821

1B30569821



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Viação e Transportes**

*“Art. 113. As pessoas físicas ou jurídicas que realizarem operações de seguro, cosseguro ou resseguro sem a devida autorização, no País ou no exterior, ficam sujeitas à pena de multa igual ao valor da importância segurada ou ressegurada.”*

Além da sanção administrativa cabível, o exercício da atividade seguradora sem devida autorização constitui crime contra o Sistema Financeiro Nacional, nos termos da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, tendo em vista a equiparação das sociedades seguradoras às instituições financeiras:

*“Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (Vetado) de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.*

*Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira:*

*I - a pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros;*

*Art. 16. Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração (Vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio:*

*Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.*

*Neste sentido:*

**\*1B30569821**  
**1B30569821**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Viação e Transportes**

*“Ação de Indenização por danos materiais – Associação sem fins lucrativos – Equiparação à Seguradora – Preliminar – Objeto Ilícito – Nulidade – Extinção sem Resolução do Mérito. A apelante não pode funcionar como seguradora e nada mais é um contrato de seguro o que foi praticado nestes autos. O seu objeto é ilícito e, portanto juridicamente impossível o pedido inicial. A solução é a sua nulidade.” (AP. Cível nº 1.0024.07.482613-2/001 – Comarca de Belo Horizonte – Apelantes: APPROVA – Associação Proteção Proprietários Veículos Automotores. Apelado: Thiago Paulo Faria Costa).”*

Portanto, as operações que o projeto em comento pretende permitir possuem todas as características de seguro, porém exercidas à margem da regulação e fiscalização do Estado, criando enorme fragilidade para os consumidores, além de causar danos à livre iniciativa – já que as referidas operações podem ser caracterizadas como concorrência desleal, prática vedada pelo ordenamento jurídico pátrio.

É importante frisar que o estudo de estatísticas e probabilidades da ocorrência do sinistro, a ciência atuarial, é o que permite às seguradoras calcularem e cobrarem prêmios em valor adequado e suficiente para cumprir com suas responsabilidades de indenizar os veículos que são atingidos pelos riscos predeterminados nos contratos firmados.

Os valores cobrados, recolhidos e revertidos aos fundos de seguro das empresas seguradoras são fiscalizados pelo Estado, por meio do órgão regulador,<sup>\*</sup> evitando haja a falta de recursos para indenizar os segurados quando atingido por adversidade que materialize os riscos cobertos pelo contrato.

No que tange ao aspecto tributário da matéria em comento, importante destacar que há a incidência do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF e demais contribuições sociais quando uma associação realiza operação com as mesmas características do contrato de seguro. Entretanto, mesmo havendo o fato gerador, tais tributos não são pagos ou recolhidos.

**\*1B30569821**

**1B30569821**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Viação e Transportes**

Assim sendo, não há qualquer garantia REAL quanto ao futuro pagamento das indenizações pelas associações já que trabalham sem fundo de reserva, com atuação absolutamente à margem das obrigações impostas às seguradoras, como por exemplo, (i) a forma societária legalmente exigida, (ii) constituição de reservas técnicas líquidas e seguras que garantam o pagamento das indenizações; (iii) constituição de capital social mínimo; (iv) limite de aceitação de risco; (v) publicação de balanços e resultados; (vi) realização de assembleias gerais; (vii) controle de valor de prêmio cobrado dos segurados.

Pelo exposto, diante da faculdade assegurada regimentalmente e, de modo especial, quanto ao mérito, que, pelas razões expostas, não é recomendável que prospere, VOTO pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 4.844, de 2012.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2013.

Deputado **HUGO LEAL**  
PROS/RJ

\*1B30569821\*  
1B30569821