

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI
Nº 3139, DE 2015, DO SENHOR LUCAS VERGILIO.**

PROJETO DE LEI Nº 3139, DE 2015, DO SENHOR LUCAS VERGILIO

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.

EMENDA MODIFICATIVA

Art. 1º . Dá ao art. 24, caput a nova redação abaixo, cria o Parágrafo Único do referido artigo, modifica o texto dos §§ 1º, 2º, 3º, e suprime o texto dos §§ 4º e 5º do referido artigo. Modifica o texto da alínea “m” do art. 36, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24. Somente poderão operar em seguros privados sociedades anônimas ou cooperativas, desde que devidamente autorizadas. (NR)

Parágrafo único. Não se confunde com a operação de Seguro Privados a atividade de Proteção Veicular, por possuir natureza jurídica diversa, assim como modalidade de funcionamento específica e baseada no rateio de prejuízos, sem transferência de risco para um órgão segurador. Tal atividade poderá ser operada por associações, cooperativas e clubes de benefícios. (NR)

§ 1º As sociedades cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho, sem prejuízo de sua eventual operação de Proteção Veicular, que não se confunde com seguros. (NR)

§ 2º As associações não poderão operar com seguros de qualquer natureza, podendo contudo, serem constituídas para operação de Proteção Veicular, que não se confunde com seguros. (NR).

§ 3º A operação de Proteção Veicular por associações, cooperativas e clubes de benefícios não implica no cometimento de infração às disposições contidas neste Decreto-Lei, por se tratar de operação de natureza diversa de seguros privados. (NR).

.....

Art. 36.....

m) fiscalizar entidades associativas, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, que eventualmente operem seguros privados, sendo contudo vedada a fiscalização das entidades que operem Proteção Veicular, por possuir natureza jurídica diversa de seguros privados, sendo tais entidades fiscalizadas pelo Ministério Público, ou outro órgão eventualmente criado para tanto. (NR).

J U S T I F I C A Ç ã O

O surgimento da atividade de Proteção Veicular no Brasil adveio como uma solução simples e viável, e mais importante: de iniciativa popular, com a clara finalidade de sanar a enorme carência existente em relação à proteção patrimonial, causada pelo caos na segurança pública e pelo verdadeiro cartel das empresas de seguros, que somente protegem o patrimônio praticamente livre de risco, deixando à margem do mercado uma enormidade de necessitados.

Com este panorama, a Proteção veicular surgiu e se desenvolveu em pouquíssimo tempo, dada sua total adequação frente aos problemas que a demandaram e o alto grau de viabilidade econômica, por não haver finalidade lucrativa.

Ao que tudo indica, as primeiras associações de Proteção Veicular surgiram ainda na década de 80 no estado de São Paulo, mas se desenvolveram com maior abrangência na cidade de Betim/MG, como uma solução para a classe dos caminhoneiros transportadores de veículos, que cargas inflamáveis, que viam-se totalmente alienados pelo mercado securitário. Para a maioria destes, o seguro de sua ferramenta de trabalho equivalia a mais de 50% de seu valor. Para muitos outros, o risco era simplesmente declinado por todas as seguradoras, deixando o trabalhador sem qualquer opção de proteção patrimonial, ainda que sob valores impagáveis.

O mesmo quadro era até então compartilhado por diversas categorias profissionais (como taxistas e locadoras de veículos) e também por particulares que possuíam veículos mais antigos ou mesmo novos com elevado risco de furto/roubo. Lado outro, diversas pessoas também eram segregadas pelo mercado securitário em função de seus perfis pessoais (CEP de residência, restrições creditícias, histórico de acidentes anteriores, etc.). Enfim, uma grande massa de desassistidos em relação à proteção patrimonial por “opção comercial” das seguradoras, que levaram ao importe atual de menos de 25% dos veículos em todo o país contarem com cobertura securitária.

Diante deste quadro, a Proteção Veicular surgiu como uma solução de iniciativa popular ate do problema da insegurança pública e o total abandono por parte do mercado segurador de mais de 75% dos veículos do País, simplesmente por não se interessarem pelos números do negócio.

Cumprе ressaltar que para muitas destas pessoas, o veículo é além da ferramenta de trabalho, o bem mais valioso que possui. Cerca de 90% dos brasileiros não possuem casa própria ou reservas financeiras, sendo o seu veículo esta reserva, a ser liquidada para atendimento de qualquer emergência que venha a acometer o cidadão ou sua família. Desta forma, concluímos que a proteção patrimonial não se revela somente como um “luxo” a ser ofertado a quem interessar ao mercado securitário, mas sim uma necessidade de bem-estar social.

Foi justamente nesta lacuna deixada pelo mercado securitário e baseado na necessidade social que os próprios cidadãos buscaram sua solução, através de uma forma simples e inteligente de rateio de despesas homogêneas em um grupo de interesse comum. Trata-se da mais simples aplicação do conceito puro de mutualismo, sem qualquer interesse de lucro. Tão somente a socialização de um risco, seguido do rateio de eventual despesa, caso ocorra.

Cumprе ressaltar que tal modalidade é comum em todo o mundo, seja de forma expressa e formalizada, ou mesmo informalmente. No próprio Brasil, as “seguradoras mútuas” eram comuns no início do século passado e abrangiam igualmente, riscos declinados pela seguradoras, como por exemplo os seguros de padarias, que possuíam alto índice de incêndios na época, e os riscos eram cotizados entre os empresários do ramo. Na época a modalidade foi até mesmo prevista em nosso Código Civil, tendo seção específica denominada “Do Seguro Mútuo” no diploma de 1916 para tratar do assunto em seus artigos 1466 a 1470, conforme notamos abaixo:

“Art. 1.466 - Pode ajustar-se o seguro, pondo certo número de segurados em comum entre si o prejuízo, que a qualquer deles advenha, do risco por todos corrido.

Em tal caso o conjunto dos segurados constitui a pessoa jurídica, a que pertencem as funções de segurador.

Art. 1.467 - Nesta forma de seguro, em lugar do prêmio, os segurados contribuem com as quotas necessárias para ocorrer às despesas da administração e aos prejuízos verificados. Sendo omissos os estatutos, presume-se que a taxa das quotas se determinará segundo as contas do ano.

Art. 1.468 - Será permitido também obrigar a prêmios fixos os segurados, ficando, porém, estes adstritos, se a importância daqueles não cobrir a dos riscos verificados, a quotizarem-se pela diferença. Se, pelo contrário, a soma dos prêmios exceder à dos riscos verificados, poderão os asso-

ciados repartir entre si o excesso em dividendo, se não preferirem criar um fundo de reserva

Art. 1.469 - As entradas suplementares e os dividendos serão proporcionais às quotas de cada associado.

Art. 1.470 - As quotas dos sócios serão fixadas conforme o valor dos respectivos seguros, podendo-se também levar em conta riscos diferentes, e estabelecê-los de duas ou mais categorias.”

Tal previsão legal somente não foi trazida para o Código Civil de 2012 por interpretar o legislador que estava em desuso, mas sua supressão no novo códex não a tornou ilegal. Basta que se verifique os artigos 53 a 61 do NCC e a Constituição Federal em seu artigo 5º, incisos XVII, XVIII e XIX, para que se verifique que inexistia restrição legal.

A socialização de riscos e prejuízos é prática usual desde os primórdios da humanidade e em todo o Mundo. Ainda no século II, se o membro de uma caravana perdesse seu animal sem culpa, todos os demais se cotizavam para repor o animal perdido. No cenário brasileiro, a socialização de riscos e prejuízos ganhou força ao longo do Segundo Reinado e da Primeira República, como entidades mutuais organizadas por interesses recreativos, étnicos e profissionais.

Sob esta ótica, as associações de benefícios se desenvolveram com o passar dos anos e atualmente cumprem um importante papel no que se refere à proteção patrimonial em todo o País. Somente entre os anos de 2010 e 2015 a frota nacional de automóveis cresceu de 55 milhões para 85 milhões de veículos, sendo que o mercado segurador não acompanhou o crescimento. Estima-se que atualmente, pelo menos 2 milhões de pessoas utilizam a modalidade de Proteção Veicular, vendo-se livre do risco da perda de seu patrimônio. Pessoas que antes viam-se desamparadas em função da negativa do mercado segurador em atendê-las, seja por conta do tipo de veículo ou do

perfil pessoal. Ou seja, declínio de risco em função de mero desinteresse comercial dos entes seguradores.

Este cenário levou a atividade a se desenvolver a pleno vapor, trazendo segurança a milhares de necessitados sem qualquer previsão de lucro a quem quer que seja, através da aplicação do mutualismo em sua mais pura essência, ou seja, negócio totalmente diverso do seguro. Uma das atividades visa o lucro, e a outra, visa o benefício mútuo dos optantes. Percebe-se claramente que, embora ambas as atividades sejam baseadas no mutualismo, as diferenças saltam aos olhos.

Contudo, o crescimento da atividade chamou a atenção das seguradoras e dos corretores de seguros, que passaram a ver a atividade como uma ameaça ao seu rentável negócio, ignorando as visíveis diferenças jurídicas entre as atividades (assunto interessante, mas para outro momento) e também que esta grande massa de optantes não representa consumidores de seguros que optaram pela mudança da modalidade, mas uma parte (*mui* pequena, por sinal) dos mais de 75% dos brasileiros que nunca tiveram a oportunidade de contratar um seguro, por opção das próprias seguradoras que declinaram seu risco.

Com isso, ao contrário do que diz o senso comum, parte das instituições sociais que deveriam apoiar a modalidade tem travado um verdadeiro “combate” para com aquela, chamando a nossa atenção a atuação administrativa e judicial da SUSEP (Superintendência de Seguros Privados) em defesa dos interesses das seguradoras e contra o desenvolvimento da atividade de Proteção Veicular, por entenderem que o desenvolvimento da atividade ameaça o cartel tão bem operado pelas seguradoras (com o aval da autarquia que deveria fiscalizá-las).

Infelizmente, notamos que em nosso país é comum que autarquias federais, agências reguladoras e outros órgãos que deveriam vigiar a atuação de suas “fiscalizadas” em defesa do interesse público, atuem em sentido contrário, ignorando o interesse

comum de milhares de pessoas em benefício do interesse financeiro e mercadológico de poucos outros.

Desta forma, a SUSEP tem empreendido nos últimos anos em uma cruzada épica, desfavorecendo totalmente o interesse coletivo de milhares de pessoas em favor do interesse individual e empresarial de poucos, combatendo esta prática sob o argumento de se tratar de “seguro pirata”, muito embora a própria autarquia já tenha admitido que na modalidade não há transferência de risco para um ente segurador e pagamento de prêmio, requisitos obrigatórios para configuração de seguro privado.

É inegável que existem semelhanças entre as atividades (sobretudo no resultado final ao optante, qual seja, a proteção de seu patrimônio), contudo existem também diversas diferenças que afastam por completo qualquer resquício de identidade. Outrossim, tal análise deve ser feita com atenção a todo embasamento técnico-jurídico, evitando assim um pré-julgamento prejudicial a todos os envolvidos. Porquanto similitude, absolutamente, não é sinônimo de identidade.

A história recente nos mostra que é comum a presente situação, onde milionárias entidades estabelecidas muitas vezes com monopólio de mercado, defendem sua reserva de mercado atacando com todas as armas disponíveis qualquer novidade que traga concorrência e benefícios à população, principalmente nos casos de iniciativa popular, sem grandes investidores por trás das novidades.

Podemos citar os casos do surgimento dos Consórcios, modelo exportado do Brasil para todo mundo, e que foi duramente combatido algumas décadas atrás. Temos o caso das Cooperativas de Crédito, que enfrentaram grande pressão dos bancos quando surgiram e atualmente são uma realidade muito mais confiável do que as instituições financeiras. Mais recentemente, podemos citar os casos do Uber, violentamente combatido pelos jurássicos taxistas (e recentemente regulamentado em SP), assim como do Netflix que tem deixado as operadoras de TV a cabo em desespero. Isso sem

falar nos Planos de Autogestão da Saúde, que tem dado uma “aula” aos planos de saúde no quesito qualidade dos serviços prestados.

Não se pode esquecer que os consórcios de veículos funcionaram livremente durante décadas, até que, em 1971, a Lei 5.768/71 condicionou o exercício dessa atividade à prévia autorização do Banco Central do Brasil.

Por outro lado, até o momento não foi regulamentada a atividade de factorização, embora projeto de lei a respeito, aprovado pelo Senado, tenha sido, recentemente, enviado a Câmara.

A Proteção Veicular nada mais é do que isso, mais uma iniciativa popular em busca de garantir os direitos de um cidadão (no caso, de propriedade), direitos que deveriam ser garantidos pelo Estado, mas que são negligenciados.

Chamar de “pirata” e fugir do diálogo tem sido uma medida desesperada, largamente utilizada desde sempre pelas entidades que não se adaptam às novas realidades e atuam de forma predatória no mercado, tentando manter seu monopólio através de manobras em um mundo globalizado que não mais permite tais abusos.

Se a atividade traz algum risco aos associados, cabe a eles, desde que devidamente cientificados, definirem se aceitam ou não as regras do negócio. Uma vez cientes das regras e de acordo, não existe abuso algum. A liberdade associativa é garantida constitucionalmente, para fins lícitos. E a finalidade das associações é tudo, menos ilícita.

E quando o assunto é risco de lesão aos consumidores, as seguradoras não podem falar de nenhuma outra atividade no País. Ora, somente nos últimos anos tivemos 49 (quarenta e nove) seguradoras liquidadas extrajudicialmente pela SUSEP, causando prejuízos a milhares de brasileiros (Nova York Companhia de Seguros, Cruzeiro do Sul Cia Seguradora, Interbrazil Seguradora S/A, Santos Seguradora S/A, Santos Cia de

Seguros, Max Life Seguradora do Brasil S/A, AVS Seguradora S/A, São Paulo Cia Nacional de Seguros, Preferencial Cia de Seguros, Vida Clube de Seguros, APS Seguradora S/A, Sulina Seguradora S/A, SDB Cia de Seguros Gerais, Companhia Internacional de Seguros, Embrasil Previdência Privada, Montevan Previdência Privada S/A, CORRFA Previdência Privada, Montepio MFM, Empresarial de Previdência Privada, PREVBRÁS Sociedade Nacional de Previdência Privada, Companhia Urano de Capitalização, Interunion Capitalização S/A, Valor Capitalização S/A, Companhia Central de Seguros, Edel Seguradora S/A, GNPP Seguradora S/A, Companhia Internacional de Previdência Privada, Ajax Companhia Nacional de Seguros, Companhia Ancora de Seguros Gerais, Caixa Geral S/A Seguradora, Carioca Seguradora S/A, Castello Costa Cia de Seguros, Martinelli Seguradora S/A, Companhia Patrimonial de Seguros Gerais, Planalto Companhia de Seguros Gerais, SAOEX S/A Seguradora e Previdência Privada, Segurança Cia de Seguros e Previdência, GNPP PROVIDA Seguradora S/A, Companhia de Seguros Monarca, Megacap Capitalização S/A, Montepio Beneficente Montese, Absoluta Seguros S/A, Montepio Nacional dos Trabalhadores na Indústria de Energia Elétrica, MONTIENE, F&Z Participações Societárias Ltda., Companhia Interestadual de Seguros, GEPLAN Sociedade de Previdência Privada). Na mesma esteira, tivemos recentes casos de planos de saúde (Unimed SP). Igualmente, os bancos já deixaram milhares na mão (Cruzeiro do Sul, Rural, Panamericano, Santos).

Diante deste quadro, questionamos: Quantas Cooperativas de Crédito faliram, deixando os clientes em prejuízo? Quantos planos de autogestão da saúde o fizeram? E quantas associações de Proteção Veicular? Não se tem notícia de nenhuma.

Se formos levar em conta o item LESÕES AO CONSUMIDOR, poderemos estabelecer um paralelo ainda mais interessante. Do total de associações de benefícios e sobretudo de proteção veicular no Brasil, notamos mediante consulta que existem um número ínfimo de ações judiciais. Se compararmos com as SEGURADORAS, fiscalizadas e reguladas pela SUSEP, o quadro é drástica e assustadoramente diferente.

Vejamos:

NOME DA SEGURADORA	TOTAL DE PROCESSOS JUDICIAIS
Seguradora Líder dos Consórcios de Seguro DPVAT	202.831
Porto Seguro	75.029
Mapfre Seguradora	23.964
Bradesco Seguros	11.316
Caixa Seguradora	7.932

Fonte: Escavador, Jus Brasil e sites dos tribunais de justiça estaduais.

Se fizermos uma rápida busca no site RECLAME AQUI, encontraremos poucas reclamações face às Associações de Proteção Veicular. Todavia, as Seguradoras ficam atrás, apenas, das operadoras de telefonia e dos planos de saúde. Apenas como exemplificação, a PORTO SEGURO teve 6.178 registros nos últimos 12 meses. A Bradesco Seguros teve 5.824 e a MAPFRE teve 3.409 reclamações de consumidores nos últimos 12 meses.

Enfim, após a judicialização de dezenas de demandas em face das associações, percebeu-se que o embate judicial iniciado pela SUSEP não surtiu os efeitos esperados. A autarquia, que esperava encerrar as atividades de todas as associações com certa facilidade, viu-se derrotada em uma série de julgados. O Poder Judiciário tem se mostrado um pouco dividido na análise da questão, com decisões para ambos os lados, mostrando o quão controversa é a matéria. Contudo, verifica-se que em segunda instância, as decisões de mérito favorecem sensivelmente as associações de proteção veicular, e não a SUSEP. O mesmo pode se afirmar em relação aos processos criminais instaurados em face dos diretores das entidades, onde quase 100% apontam para a inexistência de crime na atividade.

Tal embate despertou, nos últimos, anos a atuação do Poder Legislativo. Este tem se mobilizado, com a finalidade de regulamentar de uma vez por todas a atividade, cessando a atuação da **SUSEP** e de suas “fiscalizadas” contra esta importante atividade, que mostra-se como única opção de proteção patrimonial à maioria dos brasileiros, que se vêem alienados pelo mercado securitário.

Assim como no caso das decisões judiciais que favorecem a atividade de Proteção Veicular, temos iniciativas legislativas tramitando tanto no Senado quanto na Câmara Federal, sendo estes originárias de diversos estados do País (RS, GO, RJ e MG). Igualmente, podemos verificar uma total pluralidade partidária na apresentação dos projetos, sendo cada um de um partido diverso (PSD, PTN, PT e PRB). Notamos, pois, que existe um grande coro no Congresso Nacional, que reflete os anseios das ruas para que a perenidade desta tão importante atividade seja garantida.

Na data de 13/07/2016, foi formada na Câmara Federal a Frente Parlamentar para Defesa do Associativismo, por iniciativa do Deputado Federal Ezequiel Teixeira, autor do Projeto de Lei 5523/2016. No lançamento da frente, foram obtidas as assinaturas de nada menos que 214 (duzentos e quatorze) deputados em apoio à demanda.

Na verdade, a modalidade atende ao consumidor excluído, ainda que não na modalidade de relação de consumo. E esse montante só se eleva.

Temos hoje 35 milhões de brasileiros excluídos do mercado de seguros (por conta do perfil), sendo que destes, 2 milhões já são atendidos pela Proteção Veicular. O resto está desamparado. São 1700 entidades pelo país, que empregam em média 100 mil pessoas, fora os empregos indiretos, estimativa de 400 mil. Conforme levantamento feito por atuário contratado pela AAAPV, constatou-se que o mercado das associações gera por ano 4 bilhões e 200 milhões em receita. Metade disso é gasto com eventos (indenizações) retornando ao associado, e o restante vai para o mercado (funcionários, aluguel, prestação de serviços, peças, etc. Isso tudo gera impostos e receita ao Estado. Isso em um mercado rejeitado pelas seguradoras.

Podemos abrir mão disso, somente porque assim querem os corretores? Nossa frágil economia permite este tipo de capricho, somente para fins de reserva de mercado e manutenção de monopólio?

Verifica-se que a proposta do Projeto de Lei ora apresentado apresenta rumo totalmente distinto do coro nacional, onde se inclui a voz da própria SUSEP, que no ano de 2016, nos processos administrativos das associações ATRC e PROTECAR, respectivamente, proferiu parecer onde defende que as atividades das referidas associações não se configuram como seguro. Os referido pareceres, proferidos por diferentes analistas técnicas em processos distintos, deixa claro e cristalino que, atualmente nem mesmo a própria SUSEP tem como afirmar que as atividades das associações são de fato “ilegais”, ou “típicas de seguro”. Tal entendimento faz coro com grande parte do Poder Judiciário, Poder Legislativo e opinião pública.

Veja o que sustenta a SUSEP no referido parecer:

- “4. Apenas para contextualizar o assunto, cabe aqui um breve histórico.*
- 5. A atuação de associações com o objetivo de amparar os associados no sistema mutualista com rateio de prejuízos (sem transferência de risco para um ente garantidor) ganhou força à medida em que foi percebida a dificuldade de alguns setores, principalmente os caminhoneiros, em contratar uma apólice de seguro. O alto valor do prêmio cobrado pelas seguradoras nesse segmento onerava expressivamente as atividades profissionais desses grupos chegando a inviabilizar muitas operações.*
- 6. Apesar de correrem um risco maior quando comparado à contratação de uma apólice de seguros, com uma massa homogênea, um grupo de interesse comum e valores de indenização próximos, essas associações diminuem sensivelmente os custos da proteção material adotando o sistema de cotas para rateio dos prejuízos que são absorvidas pela massa. (...)*

Verifica-se da análise do trecho acima que a SUSEP reconhece, *a priori*, a principal das diferenças sustentadas pelas associações: **O FATO DE QUE A PROTEÇÃO**

VEICULAR SE BASEIA EM UM RATEIO, SEM TRANSFERÊNCIA DE RISCO PARA UM ENTE GARANTIDOR”.

Ora, constata-se que a própria SUSEP faz agora coro com “o resto do mundo”, reconhecendo o fato de tratar-se de um rateio mútuo, com os próprios associados colaborando entre si, sem a presença de um ente garantidor, ou melhor, uma “seguradora pirata”.

Do trecho acima, denota-se ainda que a SUSEP reconhece também que a modalidade foi criada por iniciativa popular frente à negativa do próprio mercado segurador de proteger certos bens e assumir alguns riscos. Reconhece ainda que a negativa do mercado segurador chegou a inviabilizar certas atividades econômicas causando prejuízos, desemprego, etc.

Ato seguido, nos itens 9 e 10 do parecer a SUSEP descreve o procedimento adotado quando do recebimento de alguma denúncia em face de associações. Interessante notar o texto do item 11 do parecer, abaixo descrito:

“11. A partir daí muitas discussões a respeito do tema tem ocorrido no objetivo de se concluir, tecnicamente, se a operação caracterizada por auxílio mútuo com rateio de prejuízos é considerada como atividade seguradora ou não, e, conseqüentemente, se é objeto do poder de polícia administrativa da SUSEP ou não.”

Chama a atenção no parágrafo acima o fato da própria SUSEP colocar em dúvida se a operação é ou não característica de seguro, e se as associações estão ou não sob seu poder investigativo.

Ora, se a própria ter dúvidas, por que aprovar Projeto de Lei para submeter à SUSEP a fiscalização, e mais além, criminalizar a atividade?

Enfim, verifica-se que entre os itens 12 e 14, o parecer informa da existência de um grupo de trabalho (criado pela Portaria Susep 6369/2015) constituído com a finalidade de se analisar o PL 4844/2012 que corre na Câmara dos Deputados, propondo a alteração do Art. 53 do Código Civil para que se permita a Proteção Veicular.

Chama à atenção a redação do item 13, abaixo descrito:

“(...) O grupo concluiu que, devido às inegáveis diferenças entre a operação de auxílio mútuo e a operação de seguro, suficiente seria que a SUSEP enfrentasse essa distinção, reorientando suas ações a partir da decisão de seu Conselho Diretor que ratifique o entendimento do presente grupo de trabalho de que o auxílio mútuo é operação distinta da operação de seguro, haja vista a inexistência de transferência de risco para um segurador e de prêmio que represente o preço da assunção do risco.”

Ainda complementa a SUSEP, no item 14 do parecer:

“O Grupo propõe, ainda, “que a Susep contribua com a realização de estudos sobre essa operação com vistas à elaboração de projeto de lei que estabeleça o seu marco legal, com a criação de um sistema de auxílio mútuo e definição de um órgão regulador e fiscalizador dessa atividade.”

Constata-se que O GRUPO DE TRABALHO DA PRÓPRIA SUSEP SUGERE A ELABORAÇÃO DE UM PROJETO DE LEI PARA ESTABELECE O MARCO LEGAL DA ATIVIDADE, A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL E ANDA A DEFINIÇÃO DE UM ÓRGÃO FISCALIZADOR E REGULADOR DA ATIVIDADE.

Vejamos o que dispõe a Analista Técnica da SUSEP, Dra. Inês Tavares:

“(...) O grupo concluiu que, devido às inegáveis diferenças entre a operação de auxílio mútuo e a operação de seguro, suficiente seria que a SUSEP enfrentasse essa distinção, reorientando suas ações a partir da decisão de seu Conselho Diretor que ratifique o entendimento do presente grupo de trabalho de que o auxílio mútuo é operação distinta da operação de seguro, haja vista a inexistência de transferência de risco para um segurador e de prêmio que represente o preço da assunção do risco.”

É indiscutível que a natureza jurídica da proteção veicular é distinta da do seguro. O contrato de seguro está definido no art. 757 do Cód. Civil, que aduz:

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

Desta forma, para que qualquer outro negócio jurídico possa confundir-se com o seguro, indispensável apresente todos os requisitos específicos do tipo definido pelo art. 757 Supra transcrito, a saber:

- (a) que alguém, denominado segurador, garanta interesse legítimo de outrem, denominado, segurado;
- (b) a prestação dessa garantia pressupõe o pagamento de uma importância, Chamada prêmio;
- c) e, finalmente, a obrigação do segurador visa garantir os interesses do segurado contra os riscos previstos.

Nesta linha, é oportuno lembrar o entendimento consolidado no Enunciado n.º 185 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, acerca da interpretação devida ao art. 757 do Código Civil, *in verbis*:

“185 – Art. 757: A disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão.” (g. n.).

A justificativa para tal enunciado explicita que:

“Há duas concepções de seguro, conforme suas origens. O seguro do tipo alpino surgiu nos Alpes suíços e é fundado no princípio da solidariedade. Os segurados compartilham entre si os riscos comuns, organizando-se em sociedades mútuas e prevenindo-se contra os infortúnios.

Estipulam geralmente pecúlios para o caso de morte, sendo frequentes também os seguros de saúde e de acidentes.

O segundo tipo é o seguro capitalista, denominado “anglo-saxão”. É originário da cobertura dos riscos da navegação de longo curso e animado pelo objetivo de lucro do segurador.

O Código Civil de 1916 acolheu as duas modalidades, dedicando uma seção ao seguro mútuo. Os segurados em tudo suportavam o prejuízo advindo a cada um, exercendo eles mesmos a função de segurador (art. 1.466). Em lugar do prêmio, contribuía para o enfrentamento das despesas administrativas e dos prejuízos verifica-

dos com quotas proporcionais aos benefícios individuais (arts. 1.467 e 1.469).

Pontes de Miranda acentuou não haver diferença conceitual entre seguro mutualista e capitalista, variando, todavia, a natureza da relação jurídica. No primeiro, há negócio jurídico plurilateral envolvendo os segurados entre si, que se organizavam geralmente em forma de sociedade, nos moldes do Código Civil de 1916. No seguro capitalista, o contrato é bilateral, entre segurado e segurador.

As sociedades de seguros, independentemente da modalidade que praticavam – seguro capitalista ou mutualista –, não podiam ser constituídas sem prévia autorização, conforme o art. 20, § 1º, do Código Civil de 1916.

O Decreto-Lei n. 2.063, de 7 de março de 1940, mudou essa situação. De um lado, dispôs que as operações de seguros privados só poderiam ser realizadas por sociedades anônimas, cooperativas e sociedades mútuas, mas, de outra parte, excluiu de sua incidência as associações de classe, de beneficência e de socorros mútuos, instituidoras de pensões e pecúlios em favor de seus associados e respectivas famílias.

Assim, criou um seguro mútuo societário e outro associativo, de certo modo distinguindo os conceitos de sociedade e associação, o que veio a ser feito decisivamente no Código de 2002.

Posteriormente, o Decreto-Lei n. 73, de 21 de novembro de 1966, reservou as operações de seguros às sociedades anônimas e às cooperativas, alijando as antigas sociedades mútuas, que seriam o

embrião das entidades de previdência privada, reguladas pela Lei n. 6.435, em 1977.

Quanto às associações de classe, de beneficência, de socorros mútuos e montepios então em funcionamento, foram mantidas fora do regime legal também no Decreto- Lei n. 73, tal como dispusera o Decreto-Lei n. 2.063, ficando facultado ao Conselho Nacional de Seguros Privados mandar fiscalizá-las quando julgasse conveniente.

Com a edição da Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977, a mutualidade passou a ser regida por normas de previdência privada, com exceção dos planos de pecúlio de pequeno valor (até 300 ORTNs, na época), vigorantes no âmbito limitado de uma empresa, fundação ou outra entidade de natureza autônoma, e administrados exclusivamente sob a forma de rateio entre os participantes.

A Lei n. 6.435/1977 foi revogada pela Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001, que passou a regular com exclusividade a previdência privada fechada e aberta, nada dispondo relativamente às entidades ressaltadas na lei anterior.

O regime de previdência privada tem caráter complementar e autônomo em relação ao regime geral de previdência social.

As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e são acessíveis a quaisquer pessoas físicas. As sociedades seguradoras autorizadas a operar exclusivamente no ramo “vida” podem operar planos de benefícios previdenciários. Às entidades abertas é aplicável, no que couber, também a legislação própria das sociedades seguradoras.

As entidades fechadas só podem ser organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos e são acessíveis exclusivamente aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, entes denominados “patrocinadores”; e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas “instituidores”.

As entidades fechadas constituídas por instituidores devem terceirizar a gestão dos recursos que irão garantir as reservas técnicas e provisões mediante a contratação de instituição especializada e autorizada para tanto, cujo patrimônio deverá ser mantido segregado e totalmente isolado dos patrimônios do instituidor e da entidade fechada.

Como se percebe, nos planos previdenciários das entidades fechadas constituídas por instituidores intervêm: o instituidor, que será uma pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial; a entidade previdenciária, criada sob a forma de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos (conhecida como fundo de pensão); e o gestor. Operacionalmente, as relações jurídicas se estabelecem entre a entidade fechada e o gestor, sendo beneficiários os membros ou associados do instituidor. O gestor presta serviços à entidade previdenciária, pondo-se esta e os beneficiários como consumidores frente àquele. O mesmo esquema de relações prevalece nas entidades patrocinadas, que são constituídas por empregadores privados ou públicos em favor dos seus empregados e servidores com serviços de gestão terceirizados.

Nos modelos previstos na legislação previdenciária não há lugar para o mutualismo puro. O Código Civil de 2002 também o ignorou como espécie de seguro, não reproduzindo qualquer dispositivo análogo ao art. 1.466 do CC/1916.

Como bem observou Ronaldo Porto Macedo Junior, registrou-se um importante movimento do sistema de sociedade de amigos e organizações de auxílio mútuo para a moderna empresa de seguro e para a previdência social. Nada disso, porém, significa o expurgo do mutualismo. A autonomia privada e a liberdade contratual, inclusive levando-se em consideração a função social do contrato, garantem a sua permanência, desde que praticado em círculo restrito e mantido como princípio genuíno. Os mutualistas deverão auto-organizar-se exclusivamente sob a forma associativa, uma vez que a societária é utilizável somente pelo seguro capitalista e pela previdência social. Legalmente, ainda prevalece a ressalva do Decreto-lei n. 2.063, de 1940, que não foi expressamente revogado pelo Decreto-lei n. 73, de 1966, permanecendo em vigor: as associações de classe, de beneficência e de socorro mútuos podem instituir pensões e pecúlios em favor de seus associados e respectivas famílias, de valor limitado, atendendo-se à restrição sobrevinda com a Lei n. 6.435, de 1977.

O contrato de ajuda mútua será plurilateral e autoorganizativo, repartindo custos e benefícios exclusivamente entre os participantes, mediante rateio. Sua diferenciação do seguro capitalista e da previdência privada é a autogestão, tal como permitido pela Lei n. 9.656/1998 para os planos de saúde.”(g.n.).

Verifica-se, assim, que conforme entendimento da própria justiça federal, a possibilidade da instituição de um associação sem fins lucrativos, voltada para ajuda mútua

de seus associados com repartição de custos e benefícios entre seus participantes, mediante rateio, e caracterizada pela autogestão, a qual não se confunde com o seguro capitalista oferecido pelas seguradoras convencionais, sujeitas à legislação específica.

A Justiça tem ainda se posicionado de maneira mais atualizada e intensa, através dos julgados nas ações que chegam às turmas superiores, sendo que De concreto em termos jurisprudenciais, temos tão somente 3 (três) decisões de tribunais em todo o nosso País, sendo as seguintes:

1. A primeira, do TJSP confirmando por unanimidade sentença de primeira instância que confirmou a licitude das atividades da ASCATRAN, publicada em 04/04/2013;
2. A segunda, do TRF da segunda Região, também unânime, reformando a sentença de primeira instância que havia condenado a AMPLA, publicada em 29/07/2014; e
3. A terceira, do TRF da primeira Região, também unânime, reformando a sentença de primeira instância que havia condenado a PROTECAR, publicada em 20/03/2017.

No acórdão acima proferido em 2014, os desembargadores afirmaram:

“Verifica-se, assim, a possibilidade da instituição de uma associação sem fins lucrativos, voltada para ajuda mútua de seus associados, com repartição de custos e benefícios entre seus participantes, mediante rateio, e caracterizada pela autogestão, a qual não se confunde com o seguro capitalista oferecido pelas seguradoras convencionais, sujeitas à legislação específica.”

Ainda, trataram sobre as efetivas distinções entre as atividades:

“Neste aspecto, observa-se que a preocupação da SU-SEP, com a falta de garantia dos consumidores de que seus riscos serão efetivamente cobertos, não se sustenta. O mecanismo do contrato plurilateral envolve o conhecimento das condições do rateio das despesas verificadas entre os associados, como claramente explicitado no regulamento da associação (fls. 65/72). E estão todos cientes de que, quanto menor o número de associados, maiores serão as despesas a serem custeadas por todos, e vice-versa.

A ideia, evidentemente, é dividir os prejuízos com outras pessoas na mesma situação, em sistemática diversa daquela implementada pelas companhias seguradoras, em que o contrato celebrado entre segurado e segurador efetivamente obriga o segurador “a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos determinados” (art. 757, caput, do CPC).

Por fim, sustentaram a legalidade das atividades da entidade:

“Inviável, destarte, afirmar a ilegalidade de toda e qualquer associação de pessoas unidas com o objetivo de ratear despesas diversas, apenas para assegurar a lucratividade e a competitividade das companhias seguradoras convencionais, em evidente cerceamento da autonomia da vontade e da liberdade de associação.

Verifica-se, assim, a inexistência de qualquer ilegalidade na atuação da associação Ré, que não efetua contratos de seguro na modalidade típica albergada pelo Código Civil e pela legislação específica, como explicitado acima.”

Já o segundo acórdão proferido, no ano de 2017, a fundamentação do relator foi brilhante.

Vejamos:

“A ilegalidade da atividade exercida pela apelante não está demonstrada de maneira evidente. Conforme se apurou dos elementos trazidos aos autos, não se identifica, de plano, que a atividade desenvolvida pela entidade associativa PROTECAR possua natureza jurídica de seguro privado, em razão de que, pela leitura de seu regulamento e estatuto, presentes no processo, trata-se de uma organização constituída regularmente como associação, onde os associados dividem os possíveis prejuízos materiais causados aos veículos de sua propriedade num sistema cooperativo de auto-gestão.”

O julgador continua:

“Em suma, o seguro mútuo caracteriza-se pelo rateio, de prejuízos já ocorridos, entre os seus associados, agrupados com o fim específico de ajuda mútua, na defesa do seu patrimônio, sem que haja intenção lucrativa. Não há distinção típica das figuras do segurador e segurado e o risco não é assumido pela associação, mas sim dividido entre os associados, que contribuem com prestações, em razão das despesas apuradas.”

E finalizou:

“Ademais, reputo que a apelante se enquadra na classificação de associação de socorro mútuo prevista no art. 143,§1º, do Decreto-lei 2.063/40, e pelo próprio normativo legal esteja isenta do regime por ele definido. Sublinho que, em meu entendimento, numa interpretação literal e gramatical da norma, a instituição de pensão ou pecúlio aos integrantes e familiares dessa organização não seja condição imprescindível para sua caracterização na forma legal (embora seja facultado instituí-los), sendo uma característica própria dos montepios, na maneira como redigido aquele dispositivo.”

Os tribunais federais também já tem se posicionado no mesmo sentido em relação às ações criminais, assim como das cíveis. Conforme julgado ocorrido em 09/05/2017, pelo TRF da 1 Região, os diretores da associação AMIVE tiveram a confirmação por unanimidade da inexistência de crime na atividade.

Na referida decisão, os eméritos desembargadores julgaram o caso de acordo com os mesmos argumentos com os argumentos esposados no presente recurso:

“Não há dúvidas que não existe vedação legal à prática em análise, à luz da própria liberdade de associação garantida constitucionalmente, e do entendimento reconhecido no Enunciado nº 185, aprovado na III Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho da Justiça Federal, nestes termos:

A disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão.”

Percebe-se, pois, que a fundamentação apresentada na propositura do presente projeto de lei não se sustenta. Atenta contra o interesse público, privilegiando o interesse individual de poucos em detrimento do interesse coletivo de pelo menos 35 milhões de brasileiros, motivo pelo qual requer-se a aprovação da presente emenda, modificando o projeto original com as presentes alterações.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado **LEONARDO QUINTÃO**
PMDB - MG