



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

EMENDA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

PROJETO DE LEI Nº 3.139, DE 2015.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre operações seguros privados, as cooperativas de seguros e as associações de socorro mútuo.

Art. 2º Os arts. 5º, 8º, 24, 27, 36, 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 e de sociedade cooperativa, devidamente autorizadas.

§ 1º 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.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no §1º deste artigo, aplica-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar com seguros privados o disposto na legislação pertinente às sociedades cooperativas.

§ 3º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP e a Susep estabelecerão parâmetros e diretrizes de forma proporcional ao porte, à atividade 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, 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. 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) manter 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 do parágrafo único e 107-A:

“Art. 3º. Consideram-se operação de seguro privado, para fins da legislação em vigor, o produto, serviço, plano ou contrato, de prazo determinado que, a critério do Conselho Nacional de Seguros Privados, tenha por objeto a proteção ou a garantia de interesse legítimo de seus membros ou associados contra riscos

predeterminados, mediante pagamentos antecipados, à exceção daqueles disciplinados em leis especiais.”

Parágrafo único. Ante a inexistência de transferência de risco para um segurador e de prêmio que represente o preço da assunção do risco, não equipara-se a contrato de seguro a atividade de uma associação de socorro mútuo, no que tange o rateio de despesas já ocorridas exclusivamente entre os seus membros em um modelo de autogestão, respeitado os critérios estabelecidos por lei, sob pena de configurar seguro privado e ficar sujeito às penas previstas neste Decreto-Lei.

“CAPÍTULO

IX-A

Das Associações de Socorro Mútuo

Art. 107-A. As entidades de socorro mútuo são pessoas jurídicas constituídas na forma de associação, sem fins lucrativos, que têm por objeto exclusivo o rateio de despesas exclusivamente ocorridas entre os habilitados como associados.

Parágrafo único. As associações de socorro mútuo, para exercer sua atividade típica, nos termos do parágrafo único do Art. 3, devem satisfazer o que prescreve o Código Civil e aos seguintes requisitos:

I – descrição pormenorizada e por meio de regulamento escrito dos planos, serviços e auxílios oferecidos a seus associados, bem como especificação da área geográfica de sua atuação e de sua forma de amparo. Deverá expor ainda, de forma inequívoca, que é uma associação civil e não uma sociedade empresarial, bem como expor previamente ao interessado e nos regulamentos que não realiza contrato de seguro;

II - a admissão deve ser por indicação de um associado, o qual o interessado deverá receber de forma prévia as informações relevantes sobre a atividade do socorro mútuo. Depois de informado o interessado deverá preencher a ficha de filiação própria e receber no ato o regulamento e documentos que a associação entender pertinentes. A associação poderá contratar agentes para realizar a promoção de seus objetivos, desde que a pessoa de forma fácil e imediata identifique como tal.

III – a indicação de um teto para o rateio das despesas e as cotas necessárias para ocorrer às despesas da administração e despesas ocorridas exclusivamente entre seus associados. As contribuições deverão ser mensais e serão variáveis em razão do rateio das despesas ocorridas. As cotas serão fixadas com base no bem material indicado pelo associado, no momento da filiação

IV - a associação deverá definir em seu regulamento a forma de cadastro do bem material que está sujeito há uma despesa. Ocorrendo a despesa com o bem material cadastrado, esta será verificada e incluída no rateio, para pagamento dos associados no mês posterior.

V - o regulamento que definirá as regras do socorro mútuo será redigido de forma simples, devendo constar em destaque, para imediata e fácil compreensão as normas relativas as situações de amparo, situações que não serão amparadas, forma de procedimentos de amparo, filiação e desfiliação, obrigações pecuniárias e outras regras que possam que impliquem limitações de direitos;

VI - deverá constituir a reserva de contingência em percentual mínimo de 5% (cinco), para cobrir uma possível falta de verba devido o aumento da inadimplência ou quando ocorrer um número excessivo de despesas, originados por caso fortuito ou

força maior. A referida reserva, seu percentual e forma de utilização deve ser criada em assembleia geral.

VII - obrigatoriedade de assembleia geral ordinária, que se realizará anualmente nos 3 (três) primeiros meses após o término do exercício social, deliberará sobre prestação de contas, acompanhada de parecer do Conselho Fiscal, relatório de gestão, balanço e demonstrativo de superávit ou déficit. Além da averbação em cartório, a associação deverá dar publicidade da ata de prestação de contas aos seus associados.

VI - os gestores indicados no estatuto, nos termos do art. 54, V, VII do Código Civil, composto exclusivamente por associados eleitos pela assembleia geral, devem ter reputação ilibada, não poderão ocupar cargos em associações que tenham o mesmo objetivo ou interesses conflitantes, terão mandato não superior a 04 (quatro) anos, sendo permitida a reeleição;

VIII - os componentes da Administração e do Conselho fiscal, bem como os liquidantes, não são pessoalmente responsáveis pelas obrigações que contrariem em nome da associação e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente e criminalmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder com culpa ou dolo, com violação a lei, estatuto ou regulamento do socorro mútuo. Demonstrado que a associação não possui a liquidez mínima para auxílio de seus membros, seja por insolvência, abuso de personalidade ou culpa no desempenho de suas funções, os bens dos administradores firam ao alcance da atividade expropriatória nos termos do art. 50 do Código Civil.

IX - a dissolução administrativa respeitará o disposto no art. 61 do Código Civil. Aprovado em assembleia geral, a associação será dissolvida, seguindo-se a

liquidação com a indicação do administrador responsável, finalizado esta etapa, realiza-se o cancelamento.

X - verificado que a associação está deixando de desempenhar a atividade do socorro mútuo a que se destina aplicação das importâncias recebidas em fins diversos do previsto ou ficar sem efetiva administração por abandono ou omissão continuada dos administradores, caberá ao Ministério Público, de ofício ou por provocação de qualquer interessado, requerer a competente dissolução.

XI - cabe ao Ministério Público a fiscalização das associações no que tange a execução fiel da lei.

XII - aplica-se nas regras do socorro mútuo, no que for cabível, o Código do Consumidor.

XII - as associações de socorro mútuo poderão ser representadas por federações e/ou entidades representativas, quando filiadas e desde que contenha autorização expressa.

Art. 4º As associações civis que, na data de publicação oficial esta Lei Complementar, já estejam regularmente constituídas e em atividade no segmento de rateio de despesas ocorridas, terão prazo de cento e oitenta dias para requerer, adequar seu estatuto e regulamento próprio do socorro mútuo.

Art. 5º Ficam cancelados 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 desta Lei.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

1. DAS ASSOCIAÇÕES DE SOCORRO MÚTUO. AÇÃO COLETIVA QUE RECONHECE A DIFERENÇA DA ATIVIDADE DE UMA ASSOCIAÇÃO E SEGURO EMPRESARIAL. TRANSITO EM JULGADO. EFEITO ERGA OMNES.COISA JULGADA.

Diferentemente do alegado no relatório do projeto de lei, *data vênia*, na área jurídica o debate sobre a natureza da atividade exercida por uma associação de socorro mútuo, foi esclarecido com a decisão final (transitada em julgado) em uma ação civil pública (ação coletiva).

A ação civil pública foi ajuizada pela própria Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, com objetivo do Poder Judiciário declarar se existe ou não atividade de seguro em uma associação que realiza o rateio de despesas, bem como se esta atividade é ilegal.

Acerca desta ação coletiva, vale destacar sobre os efeitos de uma decisão de segunda instância proferida em ação civil pública, a Lei 9.494/97 (Lei da Ação Civil Pública) descreve em seu art. 16 que: “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”

O órgão prolator da decisão foi o Tribunal Regional da 1ª Região o qual tem competência territorial no Distrito Federal e nos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, da Bahia, de Goiás, do Maranhão, de Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, do Piauí, de Rondônia, de Roraima e do

Tocantins, aplicando na literalidade o artigo supracitado, a decisão teria efeitos em tais localidades.

Entretanto, entendeu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) por sua Corte Especial, em julgados submetidos ao rito dos recursos repetitivos, que as sentenças e acórdãos nas ações civis públicas têm validade para todo o país, não se restringido ao limite geográfico, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido. Vejamos o Informativo de Jurisprudência nº. 536 do STJ:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EFICÁCIA DA SENTENÇA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Em ação civil pública, a falta de publicação do edital destinado a possibilitar a intervenção de interessados como litisconsortes (art. 94 do CDC) não impede, por si só, a produção de efeitos erga omnes de sentença de procedência relativa a direitos individuais homogêneos. **A Corte Especial do STJ decidiu que "os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo" (REsp 1.243.887-PR, submetido ao rito do art. 543-C do CPC, DJ 12/12/2011). Não fosse assim, haveria graves limitações à extensão e às potencialidades da ação civil pública. Com efeito, quanto à eficácia subjetiva da coisa julgada na ação civil pública, incide o CDC por previsão expressa do art. 21 da própria Lei 7.347/1985.** De outra parte, a ausência de publicação do edital previsto no art. 94 do CDC constitui vício sanável, que não gera nulidade apta a induzir a extinção da ação civil pública, porquanto, sendo regra favorável ao consumidor, como tal deve ser interpretada. REsp 1.377.400-SC, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 18/2/2014. (Grifou-se)

Em aplicação da tese definida pelo STJ, pode-se concluir que a decisão teria força nacional em relação aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, ou seja, sobre a natureza jurídica da associação de socorro mútuo e sua distinção do seguro empresarial. Melhor dizendo, a sentença civil não terá os efeitos da coisa julgada coletiva limitados, uma vez que tal ato acarretaria um mitigar esdrúxulo da efetividade da decisão judicial em ação coletiva.

Nesse diapasão, em virtude do que estabelece o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública sobre a tutela coletiva, aparados pela Lei nº 12.016/09 (art. 22), impõe-se a interpretação metodizada do art. 2º-A da Lei 9.494/97, “de forma a prevalecer o entendimento de que a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu”. (HERMAN BENJAMIN, 2015).

Vale destacar que a inicial da outra ação é idêntica a esta, tratando-se da natureza jurídica da atividade desenvolvida por uma associação de proteção automotiva (Art. 337, §4º, CPC: Há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado). A inicial da SUSEP trata-se de direitos difusos e coletivos, portanto, a decisão que julgou o mérito (associação de proteção não é seguro empresarial) tem eficácia a todos.

Ir contra a decisão definitiva da ação civil pública é desrespeitar a segurança jurídica e a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI), é gerar prejuízo a economia processual (decisões contraditórias), além de gerar o “descrédito ao sistema jurídico, pois não está afinada com a necessária coerência e unidade das regras e princípios que o integram, além de não ser axiologicamente adequada aos anseios da comunidade, que deseja, para as agressões de massa, repressão na mesma medida”¹.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes dizem que: Viola o princípio da igualdade por tratar de forma diversa os brasileiros (para uns irá “valer” a decisão, para outros não) e Os direitos coletivos “lato sensu” são indivisíveis, de forma que não há sentido que a decisão que os define seja separada por território.

Em ações coletivas, visto da indivisibilidade dos interesses tutelados (materiais ou processuais), a lesão a um interessado, implica lesão a todos, o proveito a um, todos são beneficiados. Nesse sentido, impossível afastar (territorialmente, neste caso) os efeitos de decisões com tal natureza e do fato de ter ocorrido a coisa julgada.

Nesse sentido, segue sucessivamente o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça e Ministério Público Federal:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EFEITOS DA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO COLETIVA. ART. 2º-A DA LEI 9.494/97. INCIDÊNCIA DAS NORMAS DE TUTELA

¹ Paulo Valério Dal Pai Moraes .A COISA JULGADA “ERGA OMNES” NAS AÇÕES COLETIVAS (Código do Consumidor) e a LEI Nº 9.494/97. Acesso:http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_consumidor/doutrinas/A%20coisa%20julgada%20erga%20omnes%20nas%20a%C3%A7%C3%B5es%20coletivas.htm.

COLETIVA PREVISTAS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI 8.078/90), NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI 7.347/85) E NA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA (LEI 12.016/2009). INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA AO TERRITÓRIO SOB JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA SENTENÇA. IMPROPRIEDADE. OBSERVÂNCIA AO ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL NO JULGAMENTO DO RESP. 1.243.887/PR, REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA, E PELO STF QUANTO AO **ALCANCE DOS EFEITOS DA COISA JULGADA NA TUTELA DE DIREITOS COLETIVOS**. 1. Na hipótese dos autos, a quaestio iuris diz respeito ao alcance e aos efeitos de sentença deferitória de pretensão agitada em Ação coletiva pela Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social. A controvérsia circunscreve-se, portanto, à subsunção da matéria ao texto legal inserto no art. 2º-A da Lei 9.494/1997, que dispõe **sobre os efeitos de sentença proferida em ação coletiva, haja vista que o acórdão objurgado firmou entendimento no sentido de que o decisum alcança apenas aqueles substituídos que, no momento do ajuizamento da ação, tinham endereço na competência territorial do órgão julgador (fl. 318/e-STJ)**. 2. A res iudicata nas ações coletivas é ampla, em razão mesmo da existência da multiplicidade de indivíduos concretamente lesados de forma difusa e indivisível, não havendo que confundir competência do juiz que profere a sentença com o alcance e os efeitos decorrentes da coisa julgada coletiva. 3. Limitar os efeitos da coisa julgada coletiva seria um mitigar exdrúxulo da efetividade de decisão judicial em ação coletiva. Mais ainda: reduzir a eficácia de tal decisão à "extensão" territorial do órgão prolator seria confusão a técnica dos institutos que balizam os critérios de competência adotados em nossos diplomas processuais, mormente quando - por força do normativo de regência do Mandado de Segurança (hígido neste ponto) - a fixação do Juízo se dá (deu) em razão da pessoa que praticou o ato (ratione personae) . 4. Por força do que dispõem o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública sobre a tutela coletiva, sufragados pela Lei do Mandado de Segurança (art. 22), impõe-se a interpretação sistemática do art. 2º-A da Lei 9.494/97, de forma a prevalecer o entendimento de que a abrangência da coisa julgada é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e de que a imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva

produz deriva de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu. 5. Incide, in casu, o entendimento firmado no REsp. 1.243.887/PR representativo de controvérsia, porquanto naquele julgado já se vaticinara a interpretação a ser conferida ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (alterado pelo art. 2º-A da Lei 9.494/97), de modo a harmonizá-lo com os demais preceitos legais aplicáveis ao tema, em especial às regras de tutela coletiva previstas no Código de Defesa do Consumidor. (...)" (AgRg no AgRg no Ag 1419534/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 03/02/2016) (grifo nosso);

"[...] EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO COLETIVA. EFEITOS DA SENTENÇA. ABRANGÊNCIA NACIONAL DA DEMANDA. PROVIMENTO DOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. 1. Trata-se de embargos de divergência opostos pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC, contra acórdão proferido em agravo regimental pela Terceira Turma desse Superior Tribunal de Justiça que conheceu em parte do recurso especial e, nesta extensão, deu-lhe provimento, para firmar o entendimento de que a sentença proferida em ação civil pública fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência do órgão prolator da decisão. **2. Recentemente, a Terceira Turma desse STJ se posicionou pela abrangência nacional, porque os efeitos da sentença de abrangência nacional havia sido decidida e estava protegida pela imutabilidade do manto da coisa julgada.** 3. **No julgamento do REsp. 1.243.887/PR, submetido ao regime dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC), a Corte Especial do STJ reconheceu que "os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metas individuais postos em juízo".** 4. Pelo provimento dos embargos de divergência." (grifo nosso).

A ação civil pública em comento teve o julgamento de mérito sobre a atividade de uma associação de rateio de despesas, ou seja, da sua diferença com o seguro empresarial. Tal decisão em ação coletiva transitou em julgado, ora, **NÃO FOI IMPUGNADA PELA PRÓPRIA SUSEP, TORNANDO-**

SE FINAL O REFERIDO ENTENDIMENTO. Para clareza dos limites objetivos e subjetivos da demanda e da sua eficácia nacional, segue a ementa:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUSEP. ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. PROTEÇÃO AUTOMOTIVA DISPONIBILIZADA AOS ASSOCIADOS. SEGURO MUTUO. TÍPICO CONTRATO DE SEGURO MERCANTIL. ILEGALIDADE NÃO DEMONSTRADA. PROVIMENTO. 1. Dentre as atribuições legais previstas no Decreto-lei nº 73/66, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP - tem competência para a fiscalização das operações de seguro e afins (Decreto-lei n.º 73/66). Legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública com o mesmo fim. **2. Na hipótese em exame, foi verificado que a disponibilização do serviço de proteção automotiva pela associação, então fiscalizada pela referida entidade, sem que haja intenção lucrativa, não caracteriza o contrato firmado entre as partes em típico contrato de seguro.** 3. **Apesar da semelhança com o seguro mercantil comercializado pelas operadoras usuais do mercado, o seguro mutuo com ele não se confunde. Essa modalidade é caracterizada pelo rateio de despesas entre os associados, apuradas no mês anterior, e proporcional às quotas existentes, com limite máximo de valor a ser indenizado. É hipótese de contrato pluralista, orientado pela autogestão, em que todos os associados assumem o risco, sendo feito, entre eles, a divisão dos prejuízos efetivamente caracterizados.** 4. **“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”.** **Aplicação do Enunciado nº 185, aprovado na III Jornada de Direito Civil.** 5. Apelação conhecida e provida. (Grifo nosso).

No julgamento do recurso, o Desembargador relator “*apurou dos elementos trazidos aos autos, não se identifica, de plano, que a atividade desenvolvida pela entidade associativa 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 autogestão*”.

Disse ainda o Relator que “*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”.

Sobre a legalidade da associação, o Relator expôs que: “*Em se tratando desse tipo de organização, dúvidas não restam em inexistir qualquer vedação legal à prática em análise, à luz da própria liberdade de associação garantida constitucionalmente*”.

Outro ponto interessante é sobre a questão do consumidor, tema atacado pela Superintendência de Seguro Privados - SUSEP na referida ação civil pública. A SUSEP alegou que a associação estava violando direitos difusos de consumidores. A questão também foi esclarecida no recurso, colocando o TRF1 que não há qualquer prova de que associados estariam sendo lesados. Vejamos:

“Sem adentrar na discussão da aplicabilidade ou não do Código de Defesa do Consumidor ao presente caso, entendo que o risco potencialmente lesivo aos consumidores deveria ser concretamente demonstrado nos autos. Na hipótese, isso nem ocorre. **Não há qualquer demonstração de que os associados estariam eventualmente sendo lesados. Ademais, pelo regulamento e pelo estatuto daquela associação, assim como no anúncio veiculado no mercado, trazidos aos autos, mostram-se claras as peculiaridades desse modelo de contrato, que, embora assemelhado ao de seguro, com ele não se confunde – alerta esse inclusive constante do material publicitário**” (...) **Como se vê, não há omissão de informação relevante para orientação do consumidor, ou engodo, ou mesmo abusividade na propaganda comercializada pela apelante, do que reputo sua conduta de boa-fé, ao passo que, ao se sujeitar a proposta por ela ofertada, o interessado saberá de plano que estará aderindo a uma cooperação para rateio de despesas, em prol de proteção mútua a seus bens**”(Trecho do voto da APELAÇÃO CÍVEL N. 0018423-62.2013.4.01.3500/GO julgada em 20/03/2017) (Grifou-se)

Nessa linha, ocorreu julgado posterior, envolvendo o mesmo tema, o qual o TRF1 já informa que a “*jurisprudência deste Tribunal assentou que a disponibilização do serviço de proteção automotiva por associação sem a intenção lucrativa, não caracteriza o contrato firmado entre as partes em típico contrato de seguro*”².

² RECURSO EM SENTIDO ESTRITO N. 0013842-69.2016.4.01.3800/MG, Maio/2017.

Destarte, em submissão a erudição do alto colegiado do Superior Tribunal de Justiça "*não é possível admitir a limitação dos efeitos da decisão proferida em sede de ação coletiva, para circunscrevê-los tão somente aos limites territoriais que se compreendem na competência do juiz prolator, pois, se assim fosse, estaríamos desvirtuando a natureza da ação e, o que é mais grave, dividindo, cindindo o direito coletivo, difuso ou individual homogêneo, criando, assim, um direito regional*". (Fl. 2.424, vol. 11, embargos de divergência em Recurso Especial 1134957 - STJ).

No relatório, a alegação de que o tema não foi decidido pelo Judiciário é uma afronta a própria separação de poderes, bem como a afronta a decisão final exarada pelo judiciário, como já mencionado, um desrespeito a todo trabalho realizado no julgamento do tema.

Nesse diapasão, sabendo dos efeitos do julgamento de mérito da ação coletiva, bem como a clareza dos limites objetivos e subjetivos da demanda em reconhecer a diferença da atividade de uma associação e seguro empresarial, resta evidente a coisa julgada e os efeitos *erga omnes*, tendo em vista se tratar de uma decisão de que julgou o mérito, logo, não se pode colocar a atividade da associação como um seguro, pois assim estaria contrariando a própria decisão, o qual já foi aceita pela própria SUSEP.

2. DA CONTRADIÇÃO DO RELATÓRIO. RECONHECIMENTO DA ATIVIDADE COMO SEGURO. DA INSEGURANÇA QUANTO A APLICAÇÃO DA NORMA SOBRE CONTRATO TÍPICO DE SEGURO (ART. 757 E SEQUENTES DO CÓDIGO CIVIL)

O Excelentíssimo Deputado diz que "*Não cabe à Câmara dos Deputados interpretar a lei vigente – isto é papel do Poder Judiciário. Se muito, poderíamos fazer alguns ajustes para tornar as leis mais claras, eliminando dúvidas*".

Porém, no decorrer do relatório começa a interpretar da sua forma os pontos sobre a atividade, dizendo que há transferência de risco e, portanto, equipara-se ao seguro. Além de fazer a interpretação da lei vigente, realiza de forma contrária a decisão final sobre o tema. Como já demonstrado, em sede de ação coletiva, o Judiciário ao aplicar a lei, entendeu que a atividade não configura contrato de seguro.

Acerca do ponto sobre a transferência de risco, assim decidiu o Poder Judiciário sobre a associação de socorro 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.** Trecho do voto da APELAÇÃO CÍVEL N. 0018423-62.2013.4.01.3500/GO julgada em 20/03/2017. (Grifou-se)

A associação não realiza uma transferência de risco, este é dos próprios associados, a associação apenas possibilita a divisão das despesas já ocorridas. Vale destacar que a associação nada mais é do que a formalização das pessoas, a união destas pessoas por meio de um estatuto (contrato plurilateral). A própria SUSEP em um grupo de estudo, de forma TÉCNICA E NÃO POLÍTICA, concluiu que:

Esgotados todos os argumentos técnicos trazidos pelos integrantes do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria SUSEP nº 6.369, de 16 de outubro de 2015, concluiu-se que, devido às inegáveis diferenças entre a operação de auxílio mútuo e a operação de seguro, suficiente seria que **a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP enfrentasse essa distinção, reorientando suas ações a partir de 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.** Portaria SUSEP nº 6.369, de 16 de outubro de 2015. (Grifou-se).

Em específico, para dizer que alguém está realizando contrato de seguro é obrigatório que contemple os requisitos do artigo 757 de Código Civil:

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

O primeiro elemento indicado pela lei é o prêmio, ou seja, o valor indicado pela seguradora, depois de um estudo atuarial, para transferir o risco. Tais elementos não estão presentes na associação de auxílio mútuo, visto que não assume o risco de seus associados, ora, o risco permanece com o associado, a associação apenas possibilita a divisão de uma despesa já ocorrida (certa e passada), logo, o valor pago (mensalidade) é referente às

despesas já ocorridas e custos administrativos e não um prêmio para transferência de risco!

Na associação o mutualismo/solidariedade é o elemento caracterizador do grupo. É o elemento para repartição das despesas ocorridas, ou seja, o combustível que faz os associados a se comprometerem com os outros, a reciprocidade existente em associações civis (objetivo comum do grupo - dividir despesas ocorridas).

O Conselho Federal de Justiça (CJF), sobre a distinção entre as duas atividades, proferiu o Enunciado 185, orientando que a disciplina dos seguros no Código Civil, que impunha a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas, não se aplicava ao socorro mútuo, na formação de grupos fechados destinados à prestação de ajuda mútua entre os seus membros.

Ainda sobre o referido artigo, a associação não se obriga a riscos predeterminados, mas apenas a tomar conhecimento das despesas já ocorridas entre os seus associados para realizar a divisão/rateio, funcionando como um condomínio, em que os condôminos realizam a repartição das despesas apuradas e não predeterminadas.

Não existe a distinção entre segurado e seguradora como no seguro empresarial, na associação o associado é ao mesmo tempo beneficiário e cooperador, tendo em vista que a associação não assume os riscos, mas apenas realiza a autogestão da divisão.

Destarte, inexistentes são os requisitos do seguro empresarial na atividade da associação, trata-se apenas de um grupo fechado que realiza a divisão de despesas já ocorridas, exclusivamente entre os seus membros/associados.

O fato de exercer atividade econômica ou até mesmo atividade complexa, não faz existir a figura do contrato de seguro, pois, conforme exposto, para esta configuração é necessária a presença dos requisitos impostos pelo Código Civil, os quais não estão presentes em uma associação. A associação de socorro mútuo ao exercer a sua finalidade - ratear as despesas ocorridas entre os seus membros - continua a ter natureza de associação civil.

Provada as diferenças, a equiparação ao seguro irá trazer enorme insegurança, além de estar contra o entendimento exarado em uma ação coletiva com transito em julgado (efeito *erga omnes*), pois, equiparando ao seguro, teria a associação que respeitar os artigos 757 e seguintes do Código Civil, como exemplo realizar a compra do risco, ter apólice, etc., fatos que não coadunam com atividade exercida.

Nesse sentido, reconhecendo que a atividade exercida por uma associação de socorro mútuo é distinta do seguro empresarial, o caminho a ser desenvolvido não é pela simples equiparação, pois, dessa forma, estaríamos contrariando o próprio entendimento já exposto, além de exigir de uma associação civil requisitos complexos inerentes do seguro empresarial. Portanto, prudente seria a criação de normas definidas e objetivas sobre a repartição das despesas realizadas por uma associação civil, criadas pelo próprio Estado para ampliação e segurança de direitos.

3. DO REGRAMENTO ESPECÍFICO PARA UMA ASSOCIAÇÃO DE SOCORRO MÚTUO. PROTEÇÃO DOS ASSOCIADOS. SEGURANÇA JURÍDICA.

Reconhecido de maneira final que a atividade exercida por uma associação de socorro mútuo não é contrato de seguro e que não existe ilegalidade, com base na própria Constituição Federal, para dar maior segurança aos membros de uma associação, correto seria uma norma específica sobre o tema.

O tema associação civil é bem delicado, pois a liberdade de associação é uma garantia constitucional, não podendo ocorrer embaraço ou proibição na criação de uma associação, salvo as hipóteses de caráter ilícito e paramilitar, o que não ocorre no presente caso.

Na Constituição Federal de 1988, a liberdade de associação foi tratada no título dos direitos e garantias fundamentais, no seu art. 5º, incisos XVII a XXI, o qual define que é plena liberdade de associação para fins lícitos, e não dependem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Em análise da posição constitucional acerca da liberdade de associação, verifica-se que o legislador garante maior independência, o exemplo é a própria vedação da interferência estatal em seu funcionamento.

Tal ponto foi resultado da sociedade em evitar a intervenção estatal em grupos de pessoas, permitirem a estas pessoas a liberdade de criar grupo para obtenção de um objetivo comum, privar esse direito seria uma afronta direta à Constituição e aos Tratados Internacionais.

A Constituição Federal impõe que os direitos fundamentais (liberdade de associação) não podem ser restringidos, porém, conforme unanimidade da doutrina e jurisprudência, tais direitos podem ser ampliados. No caso em tela, não é permitido restringir a liberdade de associação, porém, pode o Poder Legislativo aumentar o seu alcance, ou melhor, ampliar o direito inerente a associação civil, e, em especial, os direitos dos associados.

Tal ponto é visto de forma cristalina no que tange os Partidos Políticos, visto que é uma associação civil com regramento específico, no entanto, o Estado não intervém em sua criação ou objetivos que pretende

alcançar. Utilizando tal exemplo, a fim de manter a liberdade de associação e o direito constitucional dos indivíduos de criarem um grupo para dividir suas despesas ocorridas, o mais prudente é a criação de uma norma específica para tratamento de uma associação que tivesse por finalidade o socorro mútuo.

Como afirmado pelo Excelentíssimo Deputado Federal Vinicius Carvalho, é preciso que as associações *“estejam sujeitos a uma disciplina jurídica bem definida, que estabeleça normas de acesso, de oferta, de gestão e de solvência dos agentes operadores, bem como de proteção dos contratantes ou aderentes desses arranjos, e que estejam também sujeitos à supervisão pelo Poder Público”*.

Nessa linha de raciocínio e aproveitando o exemplo dos partidos políticos, importante a criação em lei dos requisitos mínimos para que uma associação possa exercer o socorro mútuo, porém, garantindo a autonomia da associação.

As associações de socorro mútuo se figuram, no Brasil e no mundo, como parte importante do desenvolvimento econômico e social no que se refere à geração de empregos, à ampliação das capacidades de antecipação e de inovação desenvolvidas por seus fomentadores, à regulação da produção e a oferta de muitos serviços sociais de interesse geral, entre outros impactos positivos diretos e indiretos exercidos pelas instituições associativas.

O associativismo coloca em evidência um modelo de empreendimento que não se caracteriza pela extensão, nem pelos ramos de atuação, mas sim pelo respeito de valores comuns, notadamente a primazia da democracia, a participação dos parceiros sociais, os objetivos sociais, a defesa e efetivação dos preceitos da solidariedade e da responsabilidade, a união dos interesses dos membros participantes com o interesse geral; a supervisão democrática pelos membros, a adesão livre e voluntária, a autonomia de gestão e a independência relativamente aos poderes públicos; a mobilização dos esforços à conquista de propósitos de desenvolvimento sustentável e o serviço prestado aos seus membros de acordo com o interesse geral.

Considerando todas as consequências positivas e as externalidades benéficas geradas pela atuação das associações de socorro mútuo no Brasil, que a riqueza e o equilíbrio de uma sociedade provêm da sua diversidade, e que as estas associações promovem ativamente essa diversidade, ao melhorar e reforçar o arranjo social brasileiro e ao introduzir um modelo não capitalista específico, que lhe permite contribuir também para um crescimento estável e duradouro, torna-se necessária a regulamentação deste setor, a fim de assegurar a manutenção e o funcionamento das atividades desempenhadas por ele, com segurança jurídica e reconhecimento baseado em lei.

Essa regulamentação, porém, deve ser concebida e enunciada pelo poder legislativo federal, a fim de evitar arbitrariedades e parcialidades referentes a outros órgãos com poder de fiscalização, que nem sempre atuam norteados pela equidade, pela isonomia e neutralidade. As regras que dizem respeito à forma de atuação das Associações Mútuas, bem como suas obrigações jurídicas, tributárias e administrativas devem estar vinculadas aos ditames da lei, que é o único mecanismo legítimo para criar um enquadramento jurídico seguro, que dê às organizações de socorro mútuo o reconhecimento dos seus valores específicos, a fim de não estarem em desvantagem em relação a outros tipos de atividade.

Em muitos países da Europa, onde as atividades desempenhadas por Associações representam 10%(dez por cento) do conjunto de negócios e gera cerca de 6% (seis por cento) do total de empregos, a legislação possui maior nível de complexidade, dando respaldo jurídico e estabelecendo normas à atuação dessas organizações, sem desrespeitar suas particularidades.

A exemplo, podemos citar o aparato legislativo de Portugal, que através do Decreto-Lei nº 72/1990 instaurou o “Código das Associações Mutualistas”, conjunto de normas e princípios que regem a atuação das instituições de solidariedade social.

No país em questão, a atividade das associações mútuas é fiscalizada de acordo com o já referido decreto-lei e está subordinada ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – MTSSS. O artigo 109 do Decreto-lei 72/1990 destaca os objetivos da tutela do Estado, que se responsabiliza por garantir o cumprimento da lei, promover a coerência das atividades e finalidades das associações mutualistas, e defender o interesse dos associados.

Art. 109 § 1º A acção tutelar do Estado tem por objectivo garantir o cumprimento da lei, promover a compatibilização dos fins e actividades das associações mutualistas com os fins legalmente estabelecidos e defender os interesses dos associados.

§ 2º A acção tutelar do Estado não pode limitar o direito de livre actuação das associações, salvo nos casos e nas condições expressamente previstos na lei.

Na Itália, onde o associativismo é tão relevante como no Brasil, a regulamentação existe desde 1997, com base no Decreto-Legislativo nº 460/1997, que dispõe sobre a "Reorganização da disciplina fiscal de entidades não comerciais e organizações sem fins lucrativos de utilidade social" (no texto

original: ““Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”), isto é, um conjunto de normas específicas relacionadas à tributação de entidades sem fins lucrativos que desempenham atividade de cooperação social; e com base na Lei nº 118/2005, que dispõe sobre a “Delegação ao Governo sobre a disciplina da empresa social” (no texto original: “Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale”), que tem como objetivo outorgar ao governo a função de aprovar decretos legislativos relacionados à empreendimentos de cunho social, desenvolvidos por organizações privadas sem fins lucrativos, que exercem de maneira estável e principal uma "atividade econômica de produção ou troca de bens ou serviços de utilidade social, visando alcançar fins de interesse geral”, tal como podemos verificar no § 1º da já referida lei:

§ 1º - Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del Ministro delle attività produttive, del Ministro della giustizia, del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro dell'interno, uno o più decreti legislativi recanti una disciplina organica, ad integrazione delle norme dell'ordinamento civile, relativa alle imprese sociali, intendendosi come imprese sociali le organizzazioni private senza scopo di lucro che esercitano in via stabile e principale un'attività economica di produzione o di scambio di beni o di servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale.

Ainda, no âmbito internacional, pode-se destacar a legislação espanhola, que possui ampla complexidade no que diz respeito ao reconhecimento das atividades desempenhadas por associações mútuas, através da Lei 49/2002, que versa sobre o sistema fiscal das associações sem fins lucrativos (nas quais se incluem as associações de socorro mútuo), ditando normas de caráter tributário e abrindo possibilidade de apoio financeiro por parte do Estado a essas organizações.

Na Alemanha há um sistema legislativo parecido, exposto no “Código Social Alemão (“Sozialgesetzbuch”), que dita regras e prerrogativas destinadas às associações mútuas.

Na Europa como um todo há um forte movimento que tem por objetivo aumentar a robustez política, legislativa e econômica das organizações associativas. A própria União Européia, através da Resolução do Parlamento Europeu de 19 de fevereiro de 2009, deixa recomendações aos seus países membros sobre a importância de se regulamentar (com vínculo na lei) a atividade associativa em todo o continente, ainda que o conceito do associativismo tenha nuances diferentes em cada país, e que os nomes dados a esse tipo de atividade sejam igualmente distintos (Economia Social, Associações Mútuas, Terceiro Setor, etc.). Vejamos alguns trechos dessa Resolução:

O Parlamento Europeu:

“Reconhece que a economia social só poderá prosperar e desenvolver todo o seu potencial se puder beneficiar de condições políticas, legislativas e operacionais adequadas, tendo em conta a riqueza da diversidade das instituições da economia social e as suas características específicas;”

“Considera que a UE e os Estados-Membros devem reconhecer a economia social e os seus interessados (cooperativas, sociedades mútuas, associações e fundações) na sua legislação e políticas; sugere que essas medidas incluam o acesso fácil ao crédito e benefícios fiscais, o desenvolvimento de microcréditos, a elaboração de estatutos europeus para as associações, as fundações e as sociedades mútuas, bem como financiamentos comunitários adaptados às necessidades e incentivos para prestar um maior apoio às organizações da economia social que operam em sectores comerciais e não comerciais, que são criados para fins de utilidade social;”

Portanto, a exemplo do que ocorre na legislação internacional é fundamental que se reconheça a importância das associações mútuas e que se criem regulamentações específicas a esse tipo de atividade, respeitando sempre suas características particulares e a autonomia garantida pela liberdade de associação. A equiparação a uma modalidade de seguro pode-se criar um cipoal, além de desconsiderar a essência do associativismo, da solidariedade e outros pontos específicos da atividade.

Como exposto, importante a criação de regras para essa modalidade específica de associação, sem modificar a sua natureza, como feito no estrangeiro, realmente surgir uma legislação inovadora que atenda aos anseios do povo, sem que haja apenas um “remanejamento” para outra figura jurídica já existente como o seguro.

4. DA IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO LEGISLATIVA POR AUTARQUIA. DA AFRONTA A SEPARAÇÃO DOS PODERES. DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ASSOCIAÇÃO). DA IMPOSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO POR PARTICULAR.

Foi exposto no relatório e no texto normativo do projeto de lei que o CNSP ou a SUSEP ficariam responsáveis pela criação dos parâmetros e diretrizes sobre as associações.

Tal ponto fere a separação dos poderes imposta pela Carta Magna, visto que está permitindo que um conselho ou uma autarquia tenha poderes típicos do Legislativo, qual seja, legislar. Sabemos que uma autarquia não tem competência para editar ato administrativo de caráter inovador (legislar), cabendo tal competência apenas ao Poder Legislativo, nos termos do art. 44 da Constituição Federal.

Além da proibição legal, colocar a disposição da SUSEP tal poder será uma forma de arbitrariedade, pois a autarquia, mesmo com decisões finais declarando que a atividade de uma associação não é seguro, ainda mantém a posição em falar que é seguro, ora, em total desrespeito a coisa julgada.

Além disso, como dar o poder de legislar e ao mesmo tempo o poder de fiscalizar?

Outro ponto, é que sobre a competência exclusiva para legislar sobre Direito Civil, por se tratar de associações civis, apenas a União tem competência para criar regras, nos termos do art. 22, I da Constituição Federal. Portanto, impor o poder ao CNSP ou SUSEP para legislar sobre direito civil (associação) é algo inconstitucional.

O impedimento também se estende para as pessoas jurídicas de direito privado, não tendo estas o poder de criar normas e fiscalizar as associações, ora, não há fundamentação jurídica a permitir que um particular possa criar normas e fiscalizar outro particular. Diante desses pontos, reforça a ideia do relator em existir alguma figura pública para fiscalizar.

Portanto, ratifica a necessidade da criação em lei federal dos requisitos para que uma associação civil possa realizar o rateio de despesas, funcionando como associações em regime especial.

5. DA EXISTÊNCIA DE ENTE PÚBLICO PARA FISCALIZAÇÃO. DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE FISCALIZAR SOCIEDADES CIVIS DE FINS ASSISTENCIAIS. DECRETO LEI Nº 41, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966

Sobre a questão da atividade específica de uma associação de socorro mútuo, o qual se caracteriza pelo seu aspecto assistencialista (amparar o associado), bem como a necessidade de um ente público para fiscalização, expõe na presente justificativa a figura do Ministério Público.

A Lei Complementar nº. 40 de 14 de dezembro de 1981, o qual Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Dentre sua competência, podemos citar:

Art. 1º - **O Ministério Público**, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, **pela defesa da ordem jurídica** e dos interesses indisponíveis da sociedade, **pela fiel observância da Constituição e das leis**, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar.

Art. 3º - São funções institucionais do Ministério Público: (...)

I - velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução; (...) (Grifou-se)

De forma mais específica, podemos citar também o teor do Decreto Lei nº. 41/1966, o qual expõe que o Ministério Público possui a atribuição até para requerer a dissolução de uma associação que não está cumprindo as atividades a que destina. Vejamos:

Art 1º Toda sociedade civil de fins assistenciais que receba auxílio ou subvenção do Poder Público ou que se mantenha, no todo ou em parte, com contribuições periódicas de populares, fica sujeita à dissolução nos casos e forma previstos neste decreto-lei.

Art 2º A sociedade será dissolvida se:

I - Deixar de desempenhar efetivamente as atividades assistenciais a que se destina;

II - Aplicar as importâncias representadas pelos auxílios, subvenções ou contribuições populares em fins diversos dos previstos nos seus atos constitutivos ou nos estatutos sociais;

III - Ficar sem efetiva administração, por abandono ou omissão continuada dos seus órgãos diretores.

Art 3º Verificada a ocorrência de alguma das hipóteses do artigo anterior, o Ministério Público, de ofício ou por provocação de qualquer interessado, requererá ao juízo competente a dissolução da sociedade.

Parágrafo único. O processo da dissolução e da liquidação reger-se-á pelos arts. 655 e seguintes do Código de Processo Civil.

Art 4º A sanção prevista neste Decreto-lei não exclui a aplicação de quaisquer outras, porventura cabíveis, contra os responsáveis pelas irregularidades ocorridas.

Art 5º Este Decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.(Grifou-se)

O referido decreto e a lei complementar trazem com propriedade a competência do Ministério Público no que tange a fiscalização das associações. Já percebemos esta atuação hoje, em que o Ministério Público verifica se associações estão fugindo de suas finalidades, a questão da prestação de contas, direitos e garantias do associado, etc.

Portanto, não restam dúvidas da legitimidade e competência do Ministério Público para velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução, no caso concreto, criando por lei os requisitos para configuração do socorro mútuo, será o *parquet* responsável.

Não necessita da criação de outro órgão ou outra figura da administração indireta, também não é possível garantir tal poder ao CNSP ou SUSEP, pois nesta hipótese, estaria desconsiderando toda essência e características personalíssimas das associações de socorro mútuo e simplesmente equiparando-as ao seguro.

A situação em que haverá a ação da SUSEP e CNSP será quando uma das associações descumprirem os requisitos criados por lei e realizar, realmente, contrato de seguro sem a devida autorização.

Diante disto, entendo ser o Ministério Público Estadual o ente público que deverá fiscalizar as associações de socorro mútuo, na verdade, verificar se estão cumprindo os requisitos que serão criados por esta Comissão Especial ou, em simples palavras, se estão realizando apenas o rateio de despesas ocorridas e suas peculiaridades.

6. DA INTERVENÇÃO DO ESTADO EM UMA ASSOCIAÇÃO CIVIL. DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO.

Cabe esclarecer que a liberdade de associação e criação de suas normas é uma garantia constitucional, não podendo haver a intervenção estatal na atividade do grupo, salvo as hipóteses de caráter ilícito e paramilitar (o que não ocorre no presente caso). Trata-se de uma garantia incontestável, sendo claro que as leis que imponham exigências para submissão de estatutos, não podem ser recepcionadas pela Constituição Federal.

Como exemplo, as pessoas fazem a filiação de forma voluntária e possuem ciência das regras do grupo, não seria constitucional a intervenção do Estado no que tange a criação de regras que interfiram na liberdade de autonomia destas pessoas, ora, as normas são criadas pelos próprios membros, levando em consideração os seus objetivos comuns de acordo com suas finalidades sociais, por essa razão que ninguém pode ser compelido a se associar ou manter-se associado (art. 5º, XX, CF).

As associações têm suas normas criadas pelos próprios associados, podemos até fazer um paralelo com o artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual diz que “*na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*”. Portanto, sabendo o motivo pelo qual o grupo criou essas regras, ou seja, o seu fim, não será justo (equidade) o desrespeito a liberdade de associação (Direito fundamental).

Portanto, vale destacar a questão da autonomia de uma associação. O Código Civil traz de forma aberta os requisitos para a fundação de tais entidades, deixando claro o respeito, a autonomia dos associados na criação das regras, além de respeito à própria liberdade de associação à luz da Constituição Federal.

Porém a referida autonomia não pode ser absoluta, o qual acredita poder sofrer restrições estatais, mas devendo ser realizada uma análise com base na própria Carta Magna. Interessante, para melhor esclarecimento, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.045/DF, os quais fazem preciosos apontamentos sobre a liberdade de associação a autonomia.

O Excelentíssimo Ministro Celso de Mello expõe em seu voto:

Daí a advertência de autores como LUÍS ROBERTO BARROSO (“Interpretação Constitucional – Direito Constitucional Intertemporal – Autonomia Desportiva: Conteúdo e Limites – Conceito de Normas Gerais”, in Revista de Direito Público, p. 96, item no 97, janeiro-março de 1991, ano 24, RT), cujo magistério, no tema, assinala que **“A autonomia (...) não apenas comporta, como antes pressupõe a existência de determinados limites. Quem tem competência para conceder autonomia, tem competência para traçar-lhe parâmetros”** (grifei).

Vê-se, portanto, que, tendo em vista o conceito mesmo de autonomia, e cuide-se de autonomia privada ou trata-se de autonomia normativa -, o que se mostra relevante é a circunstância de que tal prerrogativa jurídica, ainda que resultante de cláusula constitucional, nada mais **significa do que a posse de uma capacidade de autodeterminação, essencialmente exercitável, pelo ente público ou privado, nos estritos limites delineados pelo ordenamento positivo do Estado.**

Daí a observação de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 4/88, 1995, Saraiva), **a propósito do alcance da regra constitucional consagradora da autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, em passagem na qual esse ilustre publicista adverte que ” (...) a autonomia é autodeterminação dentro da lei (...)”** (grifei), **o que permite reconhecer a legitimidade de intervenção normativa do Estado na definição das cláusulas gerais pertinentes à estruturação das associações civis (e, também, das organizações desportivas) , eis que, não custa insistir, o exercício do poder autônomo projeta-se , necessariamente, dentro de um círculo traçado pelo próprio Estado.**

Na realidade, e como referido por esse Autor, o termo **“autonomia”- tal como previsto no texto constitucional – “não é empregado no seu sentido etimológico, grego, de ‘independência’, mas sim no de autodeterminação dentro de limites traçados por norma superior”** (grifei).

Cabe rememorar, neste ponto, o magistério de MORTATI (“Istituzioni di diritto pubblico”, vol. 2/694, 1967, CEDAM), para quem a noção conceitual de autonomia nada mais representa senão um **“Poder de autodeterminação exercitável de modo independente, mas nos limites consentidos pela lei estatal superior”** (grifei).

Essa mesma percepção do tema é perfilhada por JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 482, 23a. ed., 2004, Malheiros) cujo magistério destaca que a autonomia – ainda que derivada de matriz constitucional (como sucede com as universidades, com os partidos políticos, com os Estados- membros, com os Municípios e com os Tribunais, dentre outros) – **“é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido”, qualificando-se, por isso mesmo, como “poder limitado e circunscrito (...)”** (grifei).

Cabe ao Poder Público, mediante legislação própria, definir a extensão dessa capacidade de autodeterminação, traçando-lhe, para efeito de seu exercício, os limites de sua submissão ao poder normativo do Estado, que indicará, em regra-matriz, em que medida, em quem extensão e sob quais condições a prerrogativa jurídica da autonomia poderá ser validamente exercida.

Vê-se, pois, a partir dessa essencial limitação jurídica que incide sobre a autonomia normativa, que as entidades privadas – a quem se outorgou, excepcionalmente, tal prerrogativa extraordinária – estão sujeitas à regulação estatal, que, **mediante cláusulas genéricas ou conceitos jurídicos indeterminados, pode impor restrições, definir a extensão e estabelecer parâmetros destinados a condicionar a prática desse poder de auto-organização e de autodeterminação, sem que se possa inferir, da legítima emanção de normas instituídas pelo Poder Público, qualquer tipo de indevida interferência na esfera de liberdade das associações civis e das entidades desportivas em geral.** (Trecho do voto da ADI nº. 3.045/DF) Grifou-se)

Com base no magnífico posicionamento, o Estado, com respeito à liberdade de associação, pode criar elementos para determinar os parâmetros para validar a autogestão realizada pelas associações de socorro mútuo, conduta que se propõe na presente emenda.

Sala das Sessões, em de março de 2018.

João Campos
Deputado Federal