



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 COMPLEMENTAR

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 equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais.

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, de sociedade cooperativa ou de entidade de autogestão que opere produto, serviço ou contrato de que trata o art. 3º-A deste Decreto-Lei.

§ 1º Independentemente da forma de sua constituição, as instituições de que trata o caput deste artigo submetem-se às normas do Sistema Nacional de Seguros Privados e ao disposto na legislação pertinente à proteção e à defesa do consumidor. As sociedades anônimas seguradoras e resseguradoras submetem-se à supervisão e à fiscalização da Susep. As sociedades cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais submetem-se à supervisão e fiscalização de agência autorreguladora, cuja constituição e cujas finalidades observarão, no que couber e com as devidas adequações, os parâmetros estabelecidos na Resolução 233/2011 do CNSP para criação do IBRACOR.

§ 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. E às entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais aplica-se o disposto nos artigos 53 a 61 da Lei 10.406/2002.

§ 3º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP, a Susep e a agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais 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.

§ 4º A agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais será vinculada diretamente ao CNSP e trabalhará em paralelo e em harmonia com a SUSEP.”

“Art. 27. Serão processadas por meio de execução de título extrajudicial as ações de cobrança dos prêmios dos contratos de seguro ou de arranjos a estes equiparados, na forma deste Decreto-Lei, bem como aquelas destinadas ao resarcimento 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 e à agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, na qualidade de executoras da política traçada pelo CNSP, como órgãos fiscalizadores 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.

Parágrafo único – As atribuições elencadas no presente artigo competirão à SUSEP quando se tratarem de sociedades anônimas seguradoras e resseguradoras. E competirão à agência autorreguladora quando se tratarem de cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais.

”

.....

“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.”

Parágrafo único – O disposto neste artigo não se aplica à prospecção de novos associados ou cooperados das cooperativas de seguro e das entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, as quais poderão promover as prospecções através de consultores ou de corretores de seguros.

“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 seguintes arts. 3º-A e 107-A:

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

ou por meio de rateio ou resarcimento de despesas já ocorridas, à exceção daqueles disciplinados em leis especiais.”

“CAPÍTULO IX-A Das Entidades de Autogestão

Art. 107-A. As entidades de autogestão são pessoas jurídicas constituídas na forma de associação, sem fins lucrativos, que têm por objeto exclusivo a operação com produto, serviço, plano ou contrato de que trata o art. 3º-A deste Decreto-Lei, os quais, na forma regulamentada pelo CNSP e pela agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, são acessíveis exclusivamente àqueles previamente habilitados como seus membros, associados ou integrantes.

Parágrafo único. Para obter a autorização para operar, as entidades de autogestão de que trata o caput deste artigo devem satisfazer aos seguintes requisitos, além de outros que venham a ser estabelecidos pelo CNSP ou pela agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, no exercício de suas atribuições:

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

II – demonstração da viabilidade econômico-financeira dos planos, serviços e arranjos contratuais por ela oferecidos; e

III – comprovação de constituição de fundos especiais, reservas técnicas e provisões garantidoras de suas operações, conforme parâmetros definidos pelo CNSP.” (NR)

Art. 4º Aplicam-se às cooperativas de seguros, às entidades de autogestão e às operações por elas realizadas as normas legais e regulamentares aplicáveis às sociedades seguradoras, inclusive no que se refere à taxa de fiscalização devida pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados as quais serão devidas à agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais.

Art. 5º As pessoas jurídicas que, na data de publicação oficial desta Lei Complementar, já estejam regularmente constituídas e em atividade nos segmentos de proteção veicular, de proteção automotiva e de benefícios mútuos ou de proteção contra outros riscos patrimoniais terão prazo de cento e oitenta dias para requerer, perante a agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, a regularização de sua situação, mediante apresentação de pedido de autorização para operar como entidades de autogestão.

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

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

JUSTIFICATIVA

O eminent Relator, de forma sábia, inteligente e criativa, criou a figura das entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais. Na verdade, tal conceito abarca e uniformiza as variações de entidades existentes no mercado com esse mesmo propósito, dando-lhes o aspecto, o cunho e a definição jurídica de um novo tipo de associativismo, regulado pelos artigos 53 a 61 da Lei 10.406/2002.

Igualmente ao que ocorre com as sociedades seguradoras e resseguradoras, o douto relator – e não poderia ser diferente – subordina essas entidades de autogestão ao regramento imposto pelo Sistema Nacional de Seguros Privados. Dadas as semelhanças de operação no mercado e aos propósitos de socialização dos riscos a que está exposto e vulnerabilizado o patrimônio dos associados, que muito se assemelha à proteção patrimonial oferecida pelo mercado segurador convencional, muito natural e até necessário, que tais entidades observem, no que couber, as normas editadas pelo CNSP. Todavia, equivoca-se o eminent relator quando subordina as entidades de autogestão à regulação e fiscalização da SUSEP. Primeiramente porque tal vinculação e subordinação configurar-se-ia em flagrante inconstitucionalidade, afrontando o disposto no inciso XVIII do artigo 5º da Constituição, que estabelece “*a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento*”. Não pode, pois, o poder público se imiscuir na administração e funcionamento de tais entidades. Pode, todavia, estabelecer regras para que elas se autorregulem.

Em segundo lugar, a SUSEP não tem competência – legislativa e funcional – para regular e fiscalizar tal mercado. A SUSEP tem se mostrado incompetente – no ponto de vista funcional e não legislativo – para fiscalizar as pouco mais de uma centena de seguradoras que operam no mercado brasileiro. Tanto isso é verdade que praticamente UM TERÇO das seguradoras foram liquidadas em menos de duas décadas, a maioria por questões políticas e não econômico-financeiras. E mesmo que a razão das liquidações houvesse sido econômico-financeira, isso demonstraria a incapacidade da SUSEP, pois se ela tem acesso a todos os relatórios, a todos os documentos contábeis, se ela rege as aplicações e provisões técnicas, se ela acompanha a vida diária das seguradoras, como permite que as mesmas cheguem à situação de insolvência ou de inviabilidade econômica financeira. Lembremos que existem atualmente apenas 119 seguradoras em operação no Brasil. Como poderia a SUSEP regular e fiscalizar a atividade de cerca de 2.000 associações e cooperativas de proteção veicular?

Ademais, a própria SUSEP, através de seu diretor de fiscalização, afirmou em audiência pública realizada pela comissão especial que há atualmente 160 processos administrativos e mais de 200 ações civis públicas movidas pela SUSEP contra essas entidades de autogestão. Mesmo sem ter competência e legitimidade legais para atuar contra essas entidades, a SUSPEP tem instaurado processos administrativos e ajuizado ações civis

públicas contra elas, além de autuá-las e estabelecer multas milionárias e impagáveis. Conforme relatado no relatório do eminente deputado Vinícius Carvalho e divulgado no site oficial da SUSEP, uma única associação, com cerca de oito mil associados, foi multada em duzentos e trinta e oito milhões de reais. Se rateássemos essa multa entre os associados, cada um pagaria em torno de R\$ 29.750,00, ou seja, valor muito superior, provavelmente, ao valor venal do automóvel protegido, visto que o ticket médio dos automóveis que buscam a proteção patrimonial mutualista gira na casa de R\$ 20.000,00.

Não nos resta a menor sombra de dúvida que, uma vez entregues à custódia regulatória da SUSEP, essas entidades de autogestão seriam liquidadas no espaço de tempo de um ano. Ora, a última seguradora liquidada extrajudicialmente pela SUSEP, a NOBRE SEGUROS DO BRASIL, no dia 04 de outubro de 2016, tinha um patrimônio líquido de 62 milhões de reais, possuía 170 milhões de reais em provisões técnicas e movimentava 260 milhões de reais em prêmio anual. A SUSEP a liquidou extrajudicialmente por motivação exclusivamente política, por um desencontro contábil de 3 milhões de reais, que poderia ser objetivamente sanado em uma reunião do conselho de acionistas. Os milhares de consumidores lesados com a liquidação da NOBRE SEGUROS DO BRASIL não foi objeto de preocupação da SUSEP. No Rio de Janeiro, 18.000 taxistas ficaram desamparados. As vítimas de acidentes de ônibus dos cerca de 120.000 ônibus, que dispunham de seguro de RCO com a NOBRE SEGUROS DO BRASIL não receberam as suas indenizações. Cerca de oito mil médicos que respondiam a processos indenizatórios por má práxis, que dispunham de apólices de responsabilidade civil profissional com a NOBRE SEGUROS DO BRASIL também ficaram “a ver navios”.

Em nenhum momento, o prejuízo ao consumidor foi objeto de preocupação da autarquia federal. Aliás, denúncias trazidas à comissão especial pelo sindicato dos servidores da Susep – SINDSUSEP – demonstraram que tanto as indicações para os cargos diretivos quanto as decisões da diretoria, muitas vezes contrariando pareceres técnicos, tem motivações meramente políticas.

Afirmou o relator que “*o que nos preocupa muito, porém, é que as poucas regras que hoje se vê para esses arranjos de proteção automotiva, veicular ou de benefícios mútuos, são fixadas somente nos estatutos das respectivas entidades, e não em lei. Sob a ótica jurídica, trata-se de algo demasiadamente frágil e inconsistente, sobretudo porque essas relações associativas, não se sujeitam ao sistema protetivo do Código de Defesa do Consumidor. Além do mais, não há qualquer tipo de controle ou aprovação, pelo Estado, dos métodos de avaliação, mensuração e gestão de risco que, ao menos em tese, deveriam orientar o cálculo dos valores de prêmios ou de “rateios” cobrados pelas entidades de seus membros associados*

Grande equívoco cometido pelo eminente relator nessa assertiva, foi afirmar que essas relações associativas não se sujeitam ao sistema protetivo do Código de Defesa do Consumidor. Aliás, essa sentença configura um contrassenso e uma incoerência, visto que o próprio relator, em uma das audiências públicas, afirmou que as relações associativas se subordinam sim ao regramento protetivo da lei consumirista. Chegou a esclarecer que enquanto contribuinte, o membro é apenas um associado, mas quando

demandas serviços da entidade passa a ser um consumidor da mesma. E, na prática, assim tem entendido o Poder Judiciário. Cabe esclarecer que as mais de cem entidades de autogestão filiadas à AAAPV já assinaram o termo de convênio com a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, comprometendo-se a apresentar uma solução para toda e qualquer reclamação no prazo de dez dias. Ainda autorizaram a SENACOM a inserirem as suas entidades no portal www.consumidor.gov.br.

Afirma, ainda o ilustre relator que as poucas regras existentes estão previstas apenas nos estatutos das próprias entidades E NÃO EM LEI, o que as torna frágeis e expõem o consumidor. Todavia, em seu substitutivo, não fixa essas regras, mas as delega à SUSEP, ou seja, mesmo com a aprovação do presente PLC, não haverá regras e requisitos estabelecidos em lei, mas delegados ao poder arbitrário, irresponsável e inconsequente de uma autarquia que tem demonstrado a sua incapacidade e a sua ineficiência ao longo de seus 50 anos de existência.

Se o poder regulatório do Estado garantisse os direitos do consumidor, não teríamos hoje 600 mil ações cíveis, manejadas por consumidores contra planos de saúde, apesar da fiscalização e regulação da ANS. No dia 02 de junho de 2017, a ANS suspendeu a comercialização de 38 planos de saúde e em 30 de novembro de 2017, de mais 31 planos de saúde, conforme divulgado em seu próprio sítio na Internet. Tamanho é o número de demandas manejadas por pacientes contra operadoras de planos de saúde que o Conselho Nacional de Justiça, editou, primeiramente a Recomendação número 43/2013 e, posteriormente, a Resolução número 238/2016 para, primeiro recomendar e depois determinar que os Tribunais de Justiça criem varas especializadas em direito da saúde, para julgar as centenas de milhares de demandas dessa natureza. Tudo isso, apesar da atuação da ANS, que, se realmente funcionasse, não teria tantas demandas ajuizadas.

O mesmo se aplica ao mercado de seguros privados. Foi demonstrado em audiência pública que o CONSÓRCIO LÍDER DOS SEGUROS DPVAT, ou simplesmente, a SEGURADORA LÍDER, que administra um seguro social – sem a pretensão de lucros – responde a quase trezentos mil processos. Se somarmos as demandas movidas por consumidores contra seguradoras no Brasil, o número ultrapassa aqueles contra os planos de saúde, ou seja, mais de seiscentas mil ações judiciais. Isso tudo, apesar da regulação estatal, através da SUSEP.

Vê-se, pois que a intervenção e a regulação do Estado não garantem os direitos do consumidor. Muito antes pelo contrário. Quanto menos o Estado intervir e se imiscuir nas relações sociais, tanto melhor elas funcionam.

O Brasil dispõe atualmente de 14 (quatorze) agências reguladoras, a saber: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Mineração (ANM) e Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Há por outro lado, 32 (trinta e duas) entidades de AUTORREGULAMENÇÃO, que editam e aprovam os seus respectivos códigos de ética, regulamentam e regulam a atividade e fiscalizam a atuação das pessoas físicas e jurídicas a elas vinculadas e subordinadas, julgando-as e imputando-lhes penas, quando couber: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, Conselho Federal de Administração, Conselho Federal de Biblioteconomia, Conselho Federal de Biologia, Conselho Federal de Biomedicina, Conselho Federal de Contabilidade, Conselho Federal de Corretores de Imóveis, Conselho Federal de Economia, Conselho Federal de Economistas Domésticos, Conselho Federal de Educação Física, Conselho Federal de Enfermagem, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, Conselho Federal de Estatística, Conselho Federal de Farmácia, Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Conselho Federal de Fonoaudiologia, Conselho Federal de Medicina Veterinária, Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Museologia, Conselho Federal de Nutricionistas, Conselho Federal de Odontologia, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Química, Conselho Federal de Serviço Social, Conselho Federal dos Despachantes Documentalistas do Brasil, Conselho Federal dos Representantes Comerciais, Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas, Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia, Ordem dos Advogados do Brasil (não é uma autarquia, é uma entidade *sui generis*), Associação Brasileira de Agências de Publicidade - ABAP (que fundou o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) e Ordem dos Músicos do Brasil.

Tais entidades autorreguladora, sem interferência estatal, funcional muito bem e garantem a qualidade dos serviços prestados ao consumidor e zelam pelo exercício ético da atividade em suas respectivas áreas de atuação.

Por que não autorizar e permitir que as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais se organizem em uma agência nacional de Autorregulamentação. Furtar-lhes tal direito, sob o pretexto de que o consumidor não estaria devidamente protegido, seria subestimar a sua inteligência e capacidade organizacional.

A própria SUSEP, aliás, muito recentemente, aprovou a edição da Resolução número 233/2012 do CNSP, que criou o IBRACOR, que nada mais é, senão um INSTITUTO DE AUTORREGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DOS CORRETORES DE SEGUROS.

Louvável a preocupação do eminentíssimo relator com a economia popular, quando assevera que as entidades de autogestão movimentam atualmente algo em torno de 4,2 bilhões de reais por ano. Equivoca-se, todavia, quando sentencia que por conta dessa cifra, a atividade deve ter regulação estatal. Poderíamos traçar um paralelo com as cooperativas habitacionais, que cuidam de imóveis (apartamentos, casas, terrenos em condomínio e lojas comerciais), as quais administram bens muito mais valiosos que os automóveis usados, objeto da proteção das entidades de autogestão aqui tratadas. As cooperativas habitacionais, sem qualquer interferência do Estado e sem regulação estatal, tem funcionado muito melhor que a maioria das construtoras e empreiteiras. Exemplos clássicos são as Cooperativas do Poder Legislativo Federal – a COOPERLEGIS e a COOPERSEFE, essa última está construindo, inclusive shopping centers.

Por outro lado, dar atribuição à SUSEP para controlar, fiscalizar e regular as entidades de autogestão, através de projeto de lei complementar de iniciativa legislativa do Poder Legislativo configura-se outro vício de constitucionalidade, pois atribui competência a órgão do Poder Executivo, matéria reservada à iniciativa privativa do senhor Presidente da República, nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal. O sábio relator construiu um subterfúgio inteligentíssimo, asseverando que não estaria atribuindo competência, mas sim, simplesmente, redefinindo as regras de acesso ao mercado de seguros, alargando as possibilidade de outras personalidades jurídicas terem acesso ao mesmo. Por via tortuosa, estar-se-ia, sim, criando atribuições a órgão do Poder Executivo, determinando ao mesmo que regule e fiscalize outras entidades criadas pelo projeto de lei complementar.

Sala da Comissão, em de março de 2018.

JOÃO CAMPOS
Deputado Federal