

**EMENDA nº.        PLEN (SUBSTITUTIVO)**  
**(ao Projeto de Lei da Câmara dos Deputados, 3139, de 2015)**

Inclua-se o artigo 7º. do substitutivo do projeto de lei 3139 de 2015, a seguinte redação:

**Art. 7º 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.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2018.

Deputado GEORGE HILTON  
Membro da Comissão

**JUSTIFICATIVA**

Diante das diversas decisões judiciais e legislações existente, verificou-se que a SUSEP não é órgão legítimo para fiscalizar e aplicar penalidades nas entidades de autogestão, chamadas também popularmente como “associações de socorro mútuo e proteção veicular”, eis que não realizam seguro empresarial.

Não havendo lei que regulamente ou coíba tal prática entre os associados, e estas atendem ao princípio da legalidade previsto no inciso II do art.5º da Constituição Federal, que diz que “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”.

Devendo ocorrer o cancelamento das multas aplicadas e serem anistiadas.

Abaixo segue as legislações e jurisprudências existentes:

## 1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A licitude das associações, bem como a sua criação, funcionamento e extinção são assegurados na Constituição Federal nos seguintes termos:

*“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;*

*XVIII a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;*

*XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;*

*XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;*

*XXI as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente. (...).”*

## 2. CÓDIGO CIVIL

O Código Civil Brasileiro em seu artigo 53 traz a definição do que venham a ser as associações:

*“Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”.*

Outros dispositivos legais também vão à mesma esteira da licitude do funcionamento das associações e da sua legitimidade, senão veja-se:

## 3. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, descreve em seu artigo 20 que *"Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas."*

## 4. CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM

Do mesmo modo a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada para ratificação pela Lei nº 65/78, de 13 de outubro, convencionou que:

*"1. Qualquer pessoa tem direito a liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses." e ainda que "2. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições que, sendo previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros."*

## 5. CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

Acerca da liberdade de associação, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e promulgada pelo **Decreto nº 678/1992**, estabelece:

*“Artigo 16 - Liberdade de associação*

- 1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.*
- 2. O exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.*
- 3. O presente artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia”.*

### 5.1. Sentença São Paulo

Ademais, transcreve-se a sentença exarada nos autos da Ação Civil Pública, movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da Associação dos Transportadores de Cargas do Noroeste Paulista - ASTRU, onde o MM. Juiz de 1º Grau deu pela improcedência da Ação:

*“Vistos. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou Ação Civil Pública em face de ASTRU - ASSOCIAÇÃO DOS TRANSPORTADORES DE CARGAS DO NOROESTE PAULISTA e OUTROS, defendendo sua legitimidade para ação em prol de difusos consumidores, visando, em breve síntese, a dissolução da associação requerida, com desconsideração da personalidade jurídica para atingir patrimônio do presidente, diretores e conselheiros fiscais. Sustentou que a requerida ASTRU se estabeleceu sob forma de associação e passou a manejar planos de seguros de veículos, entre um de seus objetivos e finalidades, prevendo, no site, contrato de cobertura para acidente, furto e roubo, impondo cláusulas de adesão e administrando dinheiro colhido entre os próprios consumidores, sem autorização governamental para funcionamento, conforme informado pela Superintendência de Seguros Privados- SUSEP. Expondo quanto à legislação aplicável, explicitando os fatos apurados no Inquérito Civil preparatório e citando lições da doutrina e jurisprudência, pediu a tutela antecipada para determinar a imediata cessação das atividades da requerida, consistente em venda de contratos de seguro e veiculação de propaganda, com apresentação de inventário dos bens e aplicações financeiras, bem como discriminação dos associados e nomeação de administrador provisório e, ao final, a procedência da ação. Atribuiu à causa o valor de R\$ 100.000,00, juntando documentos de fls. 25/280. O pedido liminar foi indeferido, sendo determinado, contudo, que a requerida apresentasse, no prazo da defesa, inventário de seus bens e aplicações financeiras, com relação completa dos associados até a data do ajuizamento da ação, bem como a citação dos requeridos e dos interessados por edital (fls. 282/284). Os requeridos foram citados (fls. 291, v.) e Alcir Carlos Rubio Garrido informou sua renúncia ao cargo de Conselheiro Fiscal (fls. 292). Contestação a fls. 13/327, invocando preliminares de ilegitimidade passiva de Alcir Garrido e carência de ação pela*

*inexistência de comprovação da atuação da requerida como seguradora, havendo mútua assistência entre particulares e pessoas jurídicas ligadas ao transporte de cargas, via rateio de despesas. No mérito, impugnaram os termos da inicial, alegando que a associação propicia assistência aos que aderem ao sistema de rateio, não exige pagamento antecipado de prêmio dos associados, concluindo pela improcedência da ação. Juntaram procurações e documentos (fls. 328/732). Réplica a fls. 738/744, com pedido de julgamento antecipado e remessa de cópias à Polícia Federal de São José do Rio Preto. Os requeridos comprovaram o recolhimento da CPA e apresentaram documento a respeito da retirada de Alcir do Conselho Fiscal (fls. 748/751 e 753/754). É o relatório. DECIDO. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de AUSTRAU e outros, visando à cessação das atividades da requerida, principalmente sua atuação no mercado de seguros e cotização de riscos com indenizações envolvendo os veículos de seus associados, não admitindo qualquer pessoa em seus quadros sociais e cessando a veiculação de publicidade, com nomeação de pessoa de confiança do Juízo para acompanhar e fiscalizar os atos de sua administração. O feito comporta julgamento no estado em que se encontra, dispensando a produção de prova pericial e prova oral, pois os fatos estão comprovados por documentos e, no mais, a questão depende de interpretação jurídica, como manifestou o Ministério Público na réplica. Rejeito as preliminares arguidas. Com efeito, foram incluídos no polo passivo, além da Associação, o presidente, diretores e integrantes do Conselho Fiscal. Para comprovar sua desfiliação, o correquerido Alcir Garrido apresentou, a fls. 292 e 756, simples pedido de renúncia voluntária ao cargo de Conselheiro Fiscal, recebido em 30.11.09. Não obstante, como o mesmo foi eleito em Assembleia Geral Extraordinária de Fundação, sua renúncia só produz efeitos se aceita pela Associação, não havendo demonstração de que isso tenha ocorrido. A preliminar de carência de ação refere-se, na verdade, ao próprio mérito da ação e com ele será analisado. No mérito, em que pese a investigação efetuada pelo Diligente Promotor de Justiça da Comarca de Urupês, por meio de Inquérito Civil preparatório, iniciado após representação subscrita pelo Sindicato dos Corretores de Seguros, de Empresas Corretoras de Seguros, de Saúde, de Vida, de Capitalização, de Previdência Privada no Estado de São Paulo (fls. 31/34), a improcedência da ação se impõe. Com efeito, conforme fundamentado na decisão liminar, por documentos e, no mais, a questão depende de interpretação jurídica, como manifestou o Ministério Público na réplica. Rejeito as preliminares arguidas. Com efeito, foram incluídos no polo passivo, além da Associação, o presidente, diretores e integrantes do Conselho Fiscal. Para comprovar sua desfiliação, o correquerido Alcir Garrido apresentou, a fls. 292 e 756, simples pedido de renúncia voluntária ao cargo de Conselheiro Fiscal, recebido em 30.11.09. Não obstante, como o mesmo foi eleito em Assembleia Geral Extraordinária de Fundação, sua renúncia só produz efeitos se aceita pela Associação, não havendo demonstração de que isso tenha ocorrido. A preliminar de carência de ação refere-se, na verdade, ao próprio mérito da ação e com ele será analisado. No mérito, em que pese a investigação efetuada pelo Diligente Promotor de Justiça da Comarca de Urupês, por meio de Inquérito Civil preparatório, iniciado após*

representação subscrita pelo Sindicato dos Corretores de Seguros, de Empresas Corretoras de Seguros, de Saúde, de Vida, de Capitalização, de Previdência Privada no Estado de São Paulo (fls. 31/34), a improcedência da ação se impõe. Com efeito, conforme fundamentado na decisão liminar, "Consta da inicial que a requerida se estabeleceu em 11.07.2007 sob a forma de associação e passou a manejar planos de seguros de veículos, entre os seus objetivos e finalidades, sem autorização governamental para funcionamento, afrontando o Decreto-lei 73, de 21.11.96, que por documentos e, no mais, a questão depende de interpretação jurídica, como manifestou o Ministério Público na réplica. Rejeito as preliminares argüidas. Com efeito, foram incluídos no pólo passivo, além da Associação, o presidente, diretores e integrantes do Conselho Fiscal. Para comprovar sua desfiliação, o correquerido Alcir Garrido apresentou, a fls. 292 e 756, simples pedido de renúncia voluntária ao cargo de Conselheiro Fiscal, recebido em 30.11.09. Não obstante, como o mesmo foi eleito em Assembléia Geral Extraordinária de Fundação, sua renúncia só produz efeitos se aceita pela Associação, não havendo demonstração de que isso tenha ocorrido. A preliminar de carência de ação refere-se, na verdade, ao próprio mérito da ação e com ele será analisado. No mérito, em que pese a investigação efetuada pelo Diligente Promotor de Justiça da Comarca de Urupês, por meio de Inquérito Civil preparatório, iniciado após representação subscrita pelo Sindicato dos Corretores de Seguros, de Empresas Corretoras de Seguros, de Saúde, de Vida, de Capitalização, de Previdência Privada no Estado de São Paulo (fls. 31/34), a improcedência da ação se impõe. Com efeito, conforme fundamentado na decisão liminar, "Consta da inicial que a requerida se estabeleceu em 11.07.2007 sob a forma de associação e passou a manejar planos de seguros de veículos, entre os seus objetivos e finalidades, sem autorização governamental para funcionamento, afrontando o Decreto-lei 73, de 21.11.96, que regula o Sistema Nacional de Seguros Privados, compondo-se, em 02.10.09, por 194 associados." Não há dúvidas de que o funcionamento e atuação das seguradoras dependem de autorização governamental, cingindo-se a controvérsia em definir se a Associação requerida atua no ramo de seguros sem prévia autorização, praticando ato ilícito e justificando os pedidos formulados pelo Ministério Público, ou se tem finalidade e atuação diversa, operando licitamente em prol de seus associados. Imprescindível, para tanto, distinguir contrato de seguro de associação de interessados em cotizar prejuízos. O Enunciado n. 185 do Conselho da Justiça Federal, aprovado na III Jornada de Direito Civil, extraído do Código Civil Anotado, de Maria Helena Diniz, 15ª Ed., Ed. Saraiva, p. 538, citado na decisão liminar, entendeu que: "Segurador- É aquele que suporta o risco (RF, 87726, mediante recebimento do prêmio como deve assumir riscos estipulados no contrato, precisa preencher certos requisitos como: sua atividade é exercida por companhias especializadas, isto é, por sociedades anônimas, mediante prévia autorização do governo federal (CF88, art. 192, II, com redação da EC n. 13/96; Lei 8.177/91, art. 21; BAASP, 1.852:74; CNSP, Resolução n. 14/91), e sujeita à fiscalização da SUSEP (Superintendência de Seguros Privados). A disciplina dos seguros do não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão". O parecer subscrito pelo Professor Antônio Junqueira de Azevedo, diante de consulta formulada pela FENACAT - Federação Nacional das Associações e Cooperativas de Caminhoneiros e Transportadores, juntada na contestação (fls. 710/725) traça algumas distinções fundamentais. Extrai-se que "não há mutualismo no contrato de seguro, mas somente na operação do segurador, inclusive no caso de seguro mútuo. Entretanto, há outros contratos que apresentam traços mutualísticos em si mesmos, como aqueles de comunhão de escopo. Nestes se enquadram os serviços de proteção por autogestão firmados entre as associações vinculadas à FENACAT e os caminhoneiros associados" (fls. 718). O regime jurídico entre empresas de seguro e tais associações também se distingue. "As sociedades de seguros mútuos têm, como diz o nome, estrutura societária. Os sócios são cotistas da pessoa jurídica cuja função, descrita no objeto social, é segurá-los contra riscos predeterminados. Os

*status de segurado e de sócio surgem com a simples adesão ao contrato de sociedade, não sendo necessário celebrar qualquer outro negócio jurídico". Nas associações, "a relação mutualística se perfaz no próprio instrumento de adesão, que une todos os associados participantes por meio de rateio direto ou pelo fundo de reserva". O Professor conclui que os grupos restritos de ajuda mútua, organizados em autogestão, não devem ser tratados como seguros também do ponto de vista regulatório, por ausência de risco sistêmico, podendo atuar independente de autorização ou fiscalização das autoridades reguladoras (fls. 723). No caso da AUSTRAU, consta do Regimento Interno que (art.40) que a Associação não distribui lucros, bonificações ou vantagens a associados, podendo se tornar associado toda pessoa física ou jurídica que tenha como objetivo o transporte de carga ou que receba convite de dois sócios abonadores (art. 8º do Estatuto). Há rateio de cotas e pagamento de mensalidade pelos associados, situação que diverge do pagamento de prêmio, essencial para caracterização do contrato de seguro (art. 757 e seguintes do Código Civil). Os documentos encartados aos autos permitem concluir que os associados se unem visando obtenção de benefícios a todos, que pode incluir ou não o rateio de prejuízos. No caso de prejuízos, como roubo de caminhão de associado, primeiro realiza-se o prejuízo (apuração do valor) para, depois, rateá-lo entre os associados. À luz de tais considerações, conclui-se que a atividade praticada pela AUSTRAU não se confunde com venda de seguros aos associados, regendo-se pelas regras comuns da Constituição Federal e Direito Civil, ou seja, a legislação específica, referente às prestadoras de serviços securitários, mostra-se inaplicável ao caso em tela. Em consequência, reconhecida a ausência de ilicitude nas atividades da associação requerida e dos requeridos incluídos no pólo passivo, padece de fundamentação o pedido de cessação de suas atividades, bem como de indenização aos associados. Por fim, no tocante ao pedido formulado pelo Ministério Público, visando extração de cópias com remessa à Polícia Federal, diante dos fundamentos da sentença, fica facultado ao próprio autor referida providência. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido inicial, com fundamento no art. 269, I, do Código de Processo Civil. Isento de custas e honorários, diante da natureza jurídica da parte autora. P.R.I.C. Urupês, 27 de abril de 2012. GISLAINE DE BRITO FALEIROS VENDRAMINI Juíza de Direito. "*

**Ainda em relação a esta sentença o Ministério Público recorreu ao Tribunal de Justiça de São Paulo, onde foi proferido acórdão negando provimento ao recurso, conforme anexo (apelação 0000920-87.2011.8.26.0648).**

## 5.2. Sentença Criminal

Assim, neste mesmo raciocínio, em que as associações não exercem atividades similares a de seguro, destaca-se um fragmento da decisão publicada nos autos da Ação Civil Pública, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face da AMAIS ASSOCIACAO DE PROTECAO VEICULAR, na qual, a MMª Juíza de 1º Grau, nem sequer recebeu a denúncia, rejeitando-a:

*"[...] Deveras, nada há de ilícito na associação sem fins lucrativos de pessoas voltada para a mútua ajuda entre os associados, com repartição de custos e benefícios mediante rateio e autogestão, que não se equipara ao seguro capitalista oferecido pelas seguradoras sujeitas à legislação específica de regência. Daí porque a conduta narrada, na denúncia não se subsume ao previsto art. 16 c/c art.1º, parágrafo único, inciso I, da lei 7.492/68"*

## 5.3. Sentença Rio Grande do Sul

Neste mesmo convencimento, de que as associações não fazem qualquer operação de seguros, podemos citar e juntar aos autos a sentença do Processo nº 109/1.07.0000310-9, movida pelo Sincor-RS e FENACOR em face da Associação dos Transportadores de Carga Geral de Marau, na qual o Magistrado declarou em sentença que as atividades desenvolvidas pela associação com relação a proteção do seu caminhão em nada se assemelhavam às atividades desenvolvidas pelas seguradoras (sentença extraída do site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul), *in verbis* um trecho da mesma:

*“A mútua, estabelecida entre a ré e seus associados, repito, não guarda qualquer característica com a operação exclusiva de segurado, assim não houve violação ao disposto no Decreto lei 73/1966, por parte da requerida”.*

#### **5.4. PARECER TÉCNICO EMITIDO PELA PRÓPRIA SUSEP, declarando que associação não realiza seguro empresarial**

Indo ao encontro da tese das associações, ainda que as associações não façam seguros, podemos citar **dois relatórios** emitidos por inspetores da SUSEP, onde eles concluem:

##### **1.º Relatório:**

*Relatório de Fiscalização SUSEP/DEFIS/GRFS/Nº 006/2005 (Processo SUSEP Nº 15414.200116/2005-75)*

*Conclusão:*

*“Por fim, entendemos que as operações de assistência mutualista da Associação não guardam nenhuma característica de operações exclusivas de uma Sociedade Seguradora, conforme preconizado no parágrafo 1º, do art. 143, do Decreto Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, s.m.j. À consideração superior. GRFS, em 16 de maio de 2005.” Relatório assinado pelos Srs. Arlei Vieira da Silva - fiscal - matrícula SIAPE Nº 1294223 e Luiz Francisco Abrantes Cabral Ribeiro - fiscal - matrícula SIAPE Nº 0777215.*

##### **2º Relatório:**

*Relatório de Diligência n.º 8 -SUSEP 15414.001497/2006-92 Conclusão:*

*“Considerando as explicações apresentadas pela Associação e a documentação fornecida às fls. 33 a 70, entendemos que não há indícios que a empresa esteja comercializando planos de seguro, uma vez que não possui todos os princípios básicos do seguro”. Relatório assinado pelos Sras. Ivanir de Souza Abritta - matrícula Nº 778.285 e Sueli de Souza Martins - matrícula Nº 777221.*

#### **5.5. DA RECENTE DECISÃO DO TRF DA PRIMEIRA REGIÃO JÁ TRANSITADA EM JULGADO**

Em decisão publicada em março do ano corrente o Tribunal Regional Federal da Primeira Região proferiu decisão, a qual representa mais um marco histórico em prol das associações de proteção veicular.

Em anexo segue a íntegra da referida decisão, a qual também engrossa o entendimento que já vem se consubstanciando em favor das associações. Vejamos:

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 nº 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. (grifos nossos)

Importa destacar o entendimento dos R. Desembargadores no relatório da decisão:

(...)

A apelante se define como associação de socorro mútuo. **Embora a atividade venha a se assemelhar a operação de seguro mercantil, é possível traçar relevantes diferenças.**

(...)

E 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**, e do entendimento reconhecido no Enunciado nº 185, aprovado na III Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho da Justiça Federal(...)

(...)

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.

Assim, por todos os ângulos que se analisa a questão, verifica-se que ainda não há lei que permita que a SUSEP fiscalize associações e entidades de Autogestão, devendo ser



canceladas e anistiadas todas as multas aplicadas a todas as associações de Socorro Mútuo/  
Proteção veicular.