



CÂMARA DOS DEPUTADOS

# \*PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 519-A, DE 2018

(Do Sr. Lucas Vergilio)

Altera a redação do caput do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea "m", ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; tendo parecer da Comissão Especial pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do de nº 5571/16, apensado, das Emendas apresentadas de nºs 1 a 7, das Emendas apresentadas ao Substitutivo de nºs 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16; pela inconstitucionalidade das Emendas apresentadas ao Substitutivo de nºs 7, 11 e 14; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária deste e do de nº 5571/16, apensado, das Emendas apresentadas de nºs 1 a 7; e das Emendas apresentadas ao Substitutivo de nºs 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15; pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas apresentadas ao Substitutivo de nºs 3, 4 e 16; e, no mérito, pela aprovação deste e do de nº 5571/16, apensado, das Emendas apresentadas ao Substitutivo de nºs 8, 9, 10, 13, 15; pela aprovação parcial das Emendas apresentadas de nºs 1, 2, 3, 5, 6 e 7, na forma do substitutivo, o qual observa a forma de Projeto de Lei Complementar; e pela rejeição da Emenda apresentada de nº 4 e das Emendas apresentadas ao Substitutivo de nºs 5, 6 e 12 (Relator: DEP. VINÍCIUS CARVALHO).

(\*) Atualizado em 29/08/2023 para inclusão de novo despacho e apensados (2)

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO;

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO;

DEFESA DO CONSUMIDOR;

SAÚDE;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54 DO RICD) E À CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54 DO RICD).

RENUMEREM-SE OS PROJETOS DE LEI N. 3.139/2015 E 5.571/2016 COMO PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR, SUBMETIDOS À APRECIAÇÃO DO PLENÁRIO, NOS TERMOS DO ART. 24, II, A, DO RICD. PUBLIQUE-SE.

29.08.23 Tendo em vista a edição da Resolução da Câmara dos Deputados n. 1/2023, revejo o despacho de distribuição aposto ao Projeto de Lei Complementar n. 519/2018, para o fim de determinar a sua redistribuição à Comissão de Saúde e à Comissão de Trabalho, em substituição, respectivamente, à Comissão de Seguridade Social e Família e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, ambas extintas pela mesma Resolução, mantidos válidos e eficazes eventuais pareceres aprovados. Em razão da distribuição a mais de quatro Comissões de mérito, incide a hipótese prevista no art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ficando a matéria sujeita à apreciação por Comissão Especial. Publique-se.

**APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Projeto apensado: 520/18

III - Na Comissão Especial:

- Emendas apresentadas (7)
- 1º Parecer do relator
- 1º Substitutivo oferecido pelo relator
- Emendas apresentadas ao substitutivo (14)
- 2º Parecer do relator
- 2º Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

II - Nova apensação: 101/23

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º. O art. 24, *caput*, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e o art. 36 com a inserção da alínea “m”, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 24. Somente poderão operar em seguros privados sociedades anônimas ou cooperativas, desde que devidamente autorizadas pelo órgão supervisor e fiscalizador do mercado de seguros. (NR)*

*§ 1º As sociedades cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho. (renumerado)*

*§ 2º Ficam proibidas a constituição, operação, comercialização, venda e realização de contratos de natureza securitária, por associações, demais cooperativas e clubes de benefícios, pessoas naturais e jurídicas, que ofereçam, também, quaisquer produtos que prevejam coberturas, resarcimentos, indenizações e proteção para quaisquer fins, inclusive aqueles que sejam assemelhados ou idênticos aos de seguros de danos ou de pessoas, assim como instituir e administrar fundos mútuos, para as finalidades aqui descritas. (NR).*

*§ 3º Pelo cometimento de infração às disposições contidas no § 2º deste artigo, as pessoas naturais e pessoas jurídicas responsáveis, ficam sujeitas, no âmbito do órgão fiscalizador de seguros, à sanção administrativa de multa igual ao valor da soma das importâncias seguradas, limitada à quantia prevista no inciso IV do art. 108, deste Decreto-Lei. (NR).*

*§ 4º. Para a aplicação de sanção administrativa prevista no § 3º deste artigo, deverão ser observadas todas as circunstâncias e os procedimentos contidos nos §§ 2º ao 5º, do art. 108 deste Decreto-Lei. (NR).*

*§ 5º. Independentemente de aplicação de sanções administrativas que vierem a incorrer, as pessoas naturais enquadradas nas disposições do § 2º, do art. 24 desta Lei, na condição de administradores, diretores ou gestores, poderão ser responsabilizadas, criminalmente, na forma do art. 16, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. (NR).*

.....

*Art. 36.....*

*m) fiscalizar entidades associativas, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, para os fins previstos no § 2º, do art. 24, deste Decreto-Lei. (NR).*

.....

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, no seu mister fiscalizatório, vem apurando, sistematicamente, através de vários processos administrativos sancionadores, originários de denúncias a ela formalizadas, que diversas associações, cooperativas e outros, vêm atuando como se sociedades seguradoras fossem, sem a devida autorização legal, infringindo, flagrantemente, as disposições contidas nos artigos 24<sup>1</sup>, 78<sup>2</sup> e 113<sup>3</sup>, do Decreto-Lei nº 73/66, instituindo, inclusive, de forma mascarada, clubes de benefícios e fundos mútuos.

Por essa forte razão, diversas associações e cooperativas vêm recebendo multas pecuniárias altíssimas. Entretanto, não obstante a condenação e aplicação das penalidades, elas, ainda assim, recorrem, escamoteiam, fecham e abrem outras associações, substituindo as anteriores, e continuam exercendo suas atividades ilegalmente, proliferando essa prática ilegal em vários Estados e no Distrito Federal.

Trata-se, portanto, de matéria de extrema relevância, que deve ser apreciada e enfrentada por esta Casa Legislativa, em função dos graves danos causados não apenas aos agentes operadores do Mercado de Seguros, mas, em especial e, sobretudo, a todos os consumidores do País (consumidores de seguros ou não), tendo em vista que essa atuação ilegal reflete custos para o próprio setor e para outros segmentos da economia.

Na prática, e a título de ilustração, verifica-se que associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, ofertam e fornecem no mercado, principalmente, a “proteção e assistência automotiva” contra roubo, acidente, etc. aos seus associados ou cooperados, e a qualquer pessoa, livremente no mercado, mediante os pagamentos correspondentes, operando no sistema de planos de rateio.

O que se constata, no fundo, é que esse serviço é um verdadeiro contrato de seguro, atividade típica que é regulada pelo Estado. Além disso, essas associações e cooperativas não possuem identidade, uma vez que nelas podem se associar quaisquer interessados, além de se constituírem com a isenção de tributos, culminando em flagrante burla na questão fiscal e na de prestação de serviço (IOF, IR, ISS, INSS, etc.), com enorme prejuízo ao erário público.

As instituições financeiras que operam seguros são obrigadas a

---

<sup>1</sup> Art. 24. Poderão operar em seguros privados apenas Sociedades Anônimas ou Cooperativas, devidamente autorizadas.

Parágrafo único. As Sociedades Cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes de trabalho.

<sup>2</sup> Art. 78. As Sociedades Seguradoras só poderão operar em seguros para os quais tenham a necessária autorização, segundo os planos, tarifas e normas aprovadas pelo CNSP.

<sup>3</sup> Art. 113. As pessoas físicas ou jurídicas que realizarem operações de seguro, cosseguro ou resseguros sem a devida autorização, no País ou no exterior, ficam sujeitas à pena de multa igual ao valor da importância segurada ou ressegurada.

constituir provisões e reservas técnicas, as quais garantem a sua solvabilidade, oferecendo contrapartida financeira para os compromissos assumidos, consoante os arts. 84<sup>4</sup> e 85<sup>5</sup>, do Decreto-Lei nº 73/66.

Com efeito, o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP determina que, para garantia de suas operações, as sociedades seguradoras autorizadas a operar em seguros privados devem constituir, mensalmente, diversas reservas matemáticas (provisões técnicas). Essas reservas técnicas, que constituem ativos das sociedades seguradoras, são aplicadas em títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, registrados na SUSEP, e não podem ser alienados sem a sua análise e aprovação da Autarquia.

Além disso, existem mecanismos que se destinam a pulverizar os riscos assumidos pelo mercado segurador, que são o co-seguro<sup>6</sup>, o resseguro<sup>7</sup> e a retrocessão<sup>8</sup>. Importa destacar, também, que as operações de seguro estão sujeitas ao pagamento de Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, o que não ocorre no caso da atuação das associações e cooperativas.

A matéria relativa a seguros é, portanto, extremamente regrada, razão pela qual é regulada pelo Estado e depende de prévia e expressa autorização outorgada pela Autarquia destinada a esse fim.

Prevê, ainda, que as sociedades seguradoras deverão integralizar o capital social, constituir reservas técnicas, submeter-se a rigorosa fiscalização por parte do órgão fiscalizador, além de não poder exercer qualquer outra atividade comercial ou industrial, nos termos dos artigos 36, 73 e 84, do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

As associações e cooperativas, em situação diametralmente oposta a tudo isso, e às exigências legais estabelecidas para as sociedades seguradoras, têm todas as benesses concedidas por lei, conquanto sendo uma entidade associativa, embora com o desvirtuamento de finalidade, oferecendo produtos com elementos característicos da atividade securitária, em flagrante violação à lei de regência, dentre os quais: mutualismo, risco, segurado, prêmio, indenização e sinistro.

Assim, a forma jurídica de “associação” tem sido utilizada, de forma simulada e distorcida, na tentativa de se furtarem ao cumprimento da legislação de regência, já que abertas à participação de qualquer proprietário de veículo automotor, ou a outro tipo de cobertura securitária. Com essa larga possibilidade de participação, as associações e cooperativas vêm captando recursos de terceiros sem a competente autorização para tal, além da efetiva prática comercial abusiva, incompatível com os princípios da boa-fé e da equidade que devem nortear as relações de consumo (CDC, art. 4º, III).

4 Art. 84. Para garantia de todas as suas obrigações, as Sociedades Seguradoras constituirão reservas técnicas, fundos especiais e provisões, de conformidade com os critérios fixados pelo CNSP, além das reservas e fundos determinados em leis especiais.

5 Art. 85. Os bens garantidores das reservas técnicas, fundos e provisões serão registrados na SUSEP e não poderão ser alienados, prometidos alienar ou de qualquer forma gravados em sua prévia e expressa autorização, sendo nulas de pleno direito, as alienações realizadas ou os gravames constituídos com violação deste artigo.

6 É a operação na qual se reparte um determinado risco, de um determinado seguro, entre duas ou mais sociedades seguradoras.

7 É o seguro do seguro, utilizado quando há riscos vultosos ou excesso de limite técnico da sociedade seguradora.

8 É o mecanismo utilizado pelas resseguradoras que transferem os excessos de suas responsabilidades, pulverizando os riscos, entre o próprio mercado.

Como bem adverte Uadi Lammêgo Bulos, *"as associações só se justificam para fins lícitos, porque um grupo permanente de homens não deve associar-se com o fito de estabelecer agremiações contrárias à ordem jurídica instituída"* (Constituição Federal Anotada, pág. 139).

Entretanto, os objetivos dessas associações e cooperativas, tornam inofismável que elas auferem significativas quantias mensais, em dinheiro dos milhares de fictícios associados e cooperados, e se obrigam a pagar uma indenização na ocorrência de determinados eventos como roubo, furto, acidente e incêndio, etc., isto é: quando pagam, haja vista a incerteza que se tem neste aspecto de cumprimento de obrigações.

Como bem pontuado pelo i. Jurista, Ricardo Bechara Santos, em seu artigo *"Proliferação Marginal de Associações e Cooperativas que atuam como Seguradoras sem a devida autorização do Estado Regulador"*: “Realmente, a atividade e “produtos” dessas associações, pelo exame que se faz de seus objetivos, em tudo se confunde com um contrato de seguro ou operação de seguro, já que todos os elementos desse contrato estariam ali alinhados, ou seja: (a) o **risco**, como evento incerto e futuro; (b) sua **transferência** a uma instituição não autorizada; (c) mediante o pagamento de um **prêmio**, (d) e com a obrigação da instituição receptora do risco de **indenizar** a cedente, (e) na ocorrência de um **“sinistro”**. (grifos do original)

Assim, especificamente, no caso de cobertura de automóvel, a forma simulada de oferta da “proteção veicular” não é clara e induz o consumidor a contratar na crença de estar aderindo à cobertura securitária regular de uma seguradora que tem autorização para operar.

Essa simulação é de extrema nocividade para os “associados ou não”, que, na verdade, entendem serem consumidores. No entanto, esses contratos de “proteção automotiva”, apesar de todas as características do contrato de seguros, na realidade, não podem ser consideradas como “relação de consumo”, a teor do contido no art. 3º, §2º, do Código de Defesa e Proteção do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que assim dispõe:

*“Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.*

*(...)*

*§2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”* (grifei)

A conduta antiética dessas associações e cooperativas e seus administradores, diretores ou gestores, completamente à margem de toda a legislação é de tamanha gravidade que é valorada negativamente pelo Estado sob os aspectos administrativo e criminal, já que atuando como entidades financeiras, além de, notoriamente, gerar efeitos de natureza civil aos consumidores lesados. O

Estado, como sabido, tem o dever de zelar pela higidez do sistema e os direitos dos segurados e beneficiários.

E, nesse aspecto, é de fundamental importância, também, a atuação dos Procon's estaduais na proteção dos interesses dos adquirentes de produtos securitários, assim como no combate ao mercado que comercializa, de forma ilegal, produtos assemelhados ou idênticos aos de seguros.

Há de se combater, também, a ação de pessoas que figuram como administradoras, diretoras ou gestoras dessas associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, com o propósito definido de iludir e enganar consumidores.

Apesar das previsões contidas no art. 50<sup>9</sup>, do Código Civil, e no art. 28<sup>10</sup>, do Código de Defesa do Consumidor, é importante reforçar a possibilidade, também, de desconsideração da personalidade jurídica, para fins de alcançar o patrimônio pessoal desses administradores, diretores ou gestores, de forma a penalizar aquele que extrapola os contornos e limites das leis vigentes.

A responsabilidade solidária dos administradores é prevista também no art. 109<sup>11</sup>, do Decreto-Lei nº 73/66, o qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as Operações de Seguros e Resseguros.

Não obstante, esse tipo de conduta pode configurar, em tese, crime por parte dos administradores, diretores e gestores das associações e cooperativas, com enquadramento previsto no art. 16 c/c art. 1º, §1º, I, da Lei nº 7.492/86, que assim prevê:

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

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

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

**Art. 16. Fazer operar, **sem a devida autorização**, ou com autorização obtida**

---

9 Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, o juiz pode decidir, a requerimento da parte ou do Ministério Público, quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

10 Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

11 Art. 109. Os Diretores, administradores, gerentes e fiscais das Sociedades Seguradoras responderão solidariamente com a mesma pelos prejuízos causados a terceiros, inclusive aos seus acionistas, em consequência do descumprimento de leis, norma e instruções referentes às operações de seguro, cosseguro, resseguro ou retrocessão, e em especial, pela falta de constituição das reservas obrigatórias.

*mediante declaração (Vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio:*

*Pena – Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.”*  
*(sem grifos no original)*

Assim, esta proposição, pontualmente, objetiva o seguinte:

A nova redação proposta para o *caput* do art. 24, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, estabelece que podem operar em seguros privados, somente sociedades anônimas e cooperativas, desde que devidamente autorizadas pelo órgão supervisor e fiscalizador do mercado de seguros.

Fica mantido o texto original do parágrafo único do art. 24, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, porém, definido como § 1º do mesmo artigo.

No § 2º do art. 24, fica estabelecida a proibição a que se pretende estabelecer para associações, cooperativas, que não tenham o escopo da exceção prevista no § 1º, incluindo-se, também, a figura dos “clubes de benefícios” e “fundos mútuos”, que têm sido uma maneira, também, de se explorar e comercializar produtos securitários, sem a devida autorização do Estado.

No § 3º do art. 24, fica estabelecida a forma da aplicação de sanção administrativa pelo órgão fiscalizados de seguros e no § 4º, a necessidade de observância de todas as circunstâncias e procedimentos contidos nos §§ 2º ao 5º, do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

O limite para a aplicação da multa pecuniária está estabelecido em R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), conforme previsto no inciso IV do art. 108, do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

No caso da observância dos §§ 2º ao 5º, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, será obedecido o contraditório; a possibilidade de interposição de recurso e, também, a aplicação da multa em dobro, em caso de reincidência.

Conforme fundamentação acima, no § 5º, do art. 24, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, fica prevista a possibilidade de enquadramento e imputação da atuação dos administradores, diretores e gestores de associações, demais cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, nas disposições do art. 16, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, como crime ao sistema financeiro.

A inserção do contido para a alínea “m”, do art. 36, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, tem o condão de alcançar, estender e dar condições jurídicas à SUSEP para fiscalizar, inibir e punir associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, que simulam venda de seguros e produtos com coberturas securitárias, haja vista a forte resistência colocada por essas entidades, que não

permitem o acesso às suas instalações e disponibilização de dados e informações às diligências que vêm sendo feitas por aquela Autarquia.

Considerando, assim, que essas associações, cooperativas e clubes de benefícios, estão **(i)** violando a legislação vigente e as normas estatais de regulação e, com isso, atuando totalmente à margem da lei; **(ii)** que os seus administradores, diretores e gestores estão atuando de forma voluntária e cientes de que estão praticando ilícitos de ordem civil, administrativa, fiscal, previdenciária e criminal; **(iii)** que está caracterizada grave infração à lei em detrimento do consumidor; **(iv)** e, que não se pode compactuar que a disciplina da personificação das sociedades seja aplicada para a obtenção de resultados que ofendam os princípios maiores que informam o Direito, em fraude à lei ou em abuso do direito, merecendo repressão severa o exercício empresarial, associativo e cooperativo que desatende as leis vigentes, é que estou convicto da necessidade de oferecer solução definitiva à essa situação de descontrole regulatório e de anomalia de mercado, com a apresentação do presente Projeto de Lei.

Dante do exposto, solicito o apoio dos meus nobres pares, para aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 29 de novembro de 2015.

Deputado Lucas Vergílio

#### **LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
Seção de Legislação Citada - SELEC

#### **DECRETO-LEI N° 73, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966**

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, usando da atribuição que lhe confere o artigo 2º do Ato Complementar número 23, de 20 de outubro de 1966,

DECRETA:

#### **CAPÍTULO III** **DISPOSIÇÕES ESPECIAIS APLICÁVEIS AO SISTEMA**

Art. 24. Poderão operar em seguros privados apenas Sociedades Anônimas ou Cooperativas, devidamente autorizadas.

Parágrafo único. As Sociedades Cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho.

Art. 25. As ações das Sociedades Seguradoras serão sempre nominativas.

.....

## CAPÍTULO V DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

### Seção I

Art. 35. Fica criada a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), entidade autárquica, jurisdicionada ao Ministério da Indústria e do Comércio, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira.

Parágrafo único. A sede da SUSEP será na cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, até que o Poder Executivo a fixe, em definitivo, em Brasília.

Art. 36. Compete à SUSEP, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras:

- a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos Estatutos das Sociedades Seguradoras, opinar sobre os mesmos e encaminhá-los ao CNSP;
- b) baixar instruções e expedir circulares relativas à regulamentação das operações de seguro, de acordo com as diretrizes do CNSP;
- c) fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado segurador nacional;
- d) aprovar os limites de operações das Sociedades Seguradoras, de conformidade com o critério fixado pelo CNSP;
- e) examinar e aprovar as condições de coberturas especiais, bem como fixar as taxas aplicáveis; (*Retificado pelo Decreto-Lei nº 296, de 28/2/1967*)
- f) autorizar a movimentação e liberação dos bens e valores obrigatoriamente inscritos em garantia das reservas técnicas e do capital vinculado;
- g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras;
- h) fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras, 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 Sociedades Seguradoras que tiverem cassada a autorização para funcionar no País;
- j) organizam seus serviços, elaborar e executar seu orçamento.
- k) fiscalizar as operações das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral e de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e aplicar as penalidades cabíveis; e. (*Alínea acrescida pela Lei Complementar nº 137, de 26/8/2010*)
- l) celebrar convênios para a execução dos serviços de sua competência em qualquer parte do território nacional, observadas as normas da legislação em vigor. (*Alínea acrescida pela Lei Complementar nº 137, de 26/8/2010*)

### Seção II Da Administração da SUSEP

Art. 37. A administração da SUSEP será exercida por um Superintendente, nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Indústria e do Comércio, que terá as suas atribuições definidas no Regulamento deste Decreto-lei e seus vencimentos fixados em Portaria do mesmo Ministro. (*“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto-Lei nº 168, de 14/2/1967*)

Parágrafo único. A organização interna da SUSEP constará de seu Regimento, que será aprovado pelo CNSP. (*Parágrafo único com redação dada pelo Decreto-Lei nº 168, de 14/2/1967*)

---

## CAPÍTULO VII DAS SOCIEDADES SEGURADORAS

### Seção I Legislação aplicável

Art. 72. As Sociedades Seguradoras serão reguladas pela legislação geral no que lhes for aplicável e, em especial, pelas disposições do presente decreto-lei.

Parágrafo único. Aplicam-se às sociedades seguradoras o disposto no art. 25 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com a redação que lhe dá o art. 1º desta lei. (*Parágrafo único acrescido pela Lei nº 5.710, de 7/10/1971*)

Art. 73. As Sociedades Seguradoras não poderão explorar qualquer outro ramo de comércio ou indústria.

### Seção II Da autorização para funcionamento

Art. 74. A autorização para funcionamento será concedida através de Portaria do Ministro da Indústria e do Comércio, mediante requerimento firmado pelos incorporadores, dirigido ao CNSP e apresentado por intermédio da SUSEP.

---

### Seção III Das Operações das Sociedades Seguradoras

Art. 78. As Sociedades Seguradoras só poderão operar em seguros para os quais tenham a necessária autorização, segundo os planos, tarifas e normas aprovadas pelo CNSP.

Art. 79. É vedado às Sociedades Seguradoras reter responsabilidades cujo valor ultrapasse os limites técnico, fixados pela SUSEP de acordo com as normas aprovadas pelo CNSP, e que levarão em conta:

---

Art. 84. Para garantia de Todas as suas obrigações, as Sociedades Seguradoras constituirão reservas técnicas, fundos especiais e provisões, de conformidade com os critérios fixados pelo CNSP, além das reservas e fundos determinados em leis especiais.

§ 1º (*Parágrafo acrescido pela Lei nº 10.190, de 14/2/2001 e revogado pela Medida Provisória nº 449, de 3/12/2008 convertida na Lei nº 11.941, de 27/5/2009*)

§ 2º (Parágrafo acrescido pela Lei nº 10.190, de 14/2/2001) e revogado pela Medida Provisória nº 449, de 3/12/2008 convertida na Lei nº 11.941, de 27/5/2009)

§ 3º (Parágrafo acrescido pela Lei nº 10.190, de 14/2/2001) e revogado pela Medida Provisória nº 449, de 3/12/2008 convertida na Lei nº 11.941, de 27/5/2009)

Art. 85. Os bens garantidores das reservas técnicas, fundos e previsões serão registrados na SUSEP e não poderão ser alienados, prometidos alienar ou de qualquer forma gravados em sua previa e expressa autorização, sendo nulas de pleno direito, as alienações realizadas ou os gravames constituídos com violação deste artigo. (Retificado pelo Decreto-Lei nº 296, de 28/2/1967)

Parágrafo único. Quando a garantia recair em bem imóvel, será obrigatoriamente inscrita no competente Cartório do Registro Geral de Imóveis, mediante simples requerimento firmado pela Sociedade Seguradora e pela SUSEP.

Art. 86. Os segurados e beneficiários que sejam credores por indenização ajustada ou por ajustar têm privilégio especial sobre reservas técnicas, fundos especiais ou provisões garantidoras das operações de seguro, de resseguro e de retrocessão. (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007)

Parágrafo único. Após o pagamento aos segurados e beneficiários mencionados no caput deste artigo, o privilégio citado será conferido, relativamente aos fundos especiais, reservas técnicas ou provisões garantidoras das operações de resseguro e de retrocessão, às sociedades seguradoras e, posteriormente, aos resseguradores. (Parágrafo único acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007)

Art. 87. As Sociedades Seguradoras não poderão distribuir lucros ou quaisquer fundos correspondentes às reservas patrimoniais, desde que essa distribuição possa prejudicar o investimento obrigatório do capital e reserva, de conformidade com os critérios estabelecidos neste Decreto-lei.

Art. 88. As sociedades seguradoras e os resseguradores obedecerão às normas e instruções dos órgãos regulador e fiscalizador de seguros sobre operações de seguro, co-seguro, resseguro e retrocessão, bem como lhes fornecerão dados e informações atinentes a quaisquer aspectos de suas atividades. (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007)

## CAPÍTULO X DO REGIME REPRESSIVO (Retificado pelo Decreto-Lei nº 296, de 28/2/1967)

Art. 108. A infração às normas referentes às atividades de seguro, cosseguro, resseguro, retrocessão e capitalização sujeita, na forma definida pelo órgão regulador de seguros, a pessoa natural ou jurídica responsável às seguintes penalidades administrativas, aplicadas pelo órgão fiscalizador de seguros: (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 137, de 26/8/2010)

I - advertência; (Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007)

II - suspensão do exercício das atividades ou profissão abrangidas por este Decreto-Lei pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias; (Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007)

III - inabilitação, pelo prazo de 2 (dois) anos a 10 (dez) anos, para o exercício de cargo ou função no serviço público e em empresas públicas, sociedades de economia mista e

respectivas subsidiárias, entidades de previdência complementar, sociedades de capitalização, instituições financeiras, sociedades seguradoras e resseguradores; ([Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

IV - multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); e ([Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

V - suspensão para atuação em 1 (um) ou mais ramos de seguro ou resseguro. ([Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

VI - ([Revogado pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

VII - ([Revogado pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

VIII - ([Revogado pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

IX - ([Revogado pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

§ 1º A penalidade prevista no inciso IV do caput deste artigo será imputada ao agente responsável, respondendo solidariamente o ressegurador ou a sociedade seguradora ou de capitalização, assegurado o direito de regresso, e poderá ser aplicada cumulativamente com as penalidades constantes dos incisos I, II, III ou V do caput deste artigo. ([Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

§ 2º Das decisões do órgão fiscalizador de seguros caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias, com efeito suspensivo, ao órgão competente. ([Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

§ 3º O recurso a que se refere o § 2º deste artigo, na hipótese do inciso IV do caput deste artigo, somente será conhecido se for comprovado pelo requerente o pagamento antecipado, em favor do órgão fiscalizador de seguros, de 30% (trinta por cento) do valor da multa aplicada. ([Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

§ 4º Julgada improcedente a aplicação da penalidade de multa, o órgão fiscalizador de seguros devolverá, no prazo máximo de 90 (noventa) dias a partir de requerimento da parte interessada, o valor depositado. ([Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

§ 5º Em caso de reincidência, a multa será agravada até o dobro em relação à multa anterior, conforme critérios estipulados pelo órgão regulador de seguros. ([Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

Art. 109. Os Diretores, administradores, gerentes e fiscais das Sociedades Seguradoras responderão solidariamente com a mesma pelos prejuízos causados a terceiros, inclusive aos seus acionistas, em consequência do descumprimento de leis, normas e instruções referentes as operações de seguro, cosseguro, resseguro ou retroseção, e em especial, pela falta de constituição das reservas obrigatorias.

Art. 110. Constitui crime contra a economia popular, punível de acordo com a legislação respectiva, a ação ou omissão, pessoal ou coletiva, de que decorra a insuficiência das reservas e de sua cobertura, vinculadas à garantia das obrigações das Sociedades Seguradoras.

Art. 111. Serão aplicadas multas de até Cr\$ 50.000.000 (cinquenta milhões de cruzeiros) às Sociedades Seguradoras que:

a) ([Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

b) ([Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

c) ([Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

d) ([Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

e) ([Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007](#))

f) ([Revogada pela Lei nº 9.932, de 20/12/1999, a partir da transferência do controle acionário da IRB-BRASIL Re](#))

g) [\(Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

h) [\(Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

i) [\(Revogada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

§ 1º Os prestadores de serviços de auditoria independente aos resseguradores, às sociedades seguradoras, às sociedades de capitalização e às entidades abertas de previdência complementar responderão, civilmente, pelos prejuízos que causarem a terceiros em virtude de culpa ou dolo no exercício das funções previstas neste artigo. [\(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, os prestadores de serviços de auditoria independente responderão administrativamente perante o órgão fiscalizador de seguros pelos atos praticados ou omissões em que houverem incorrido no desempenho das atividades de auditoria independente aos resseguradores, às sociedades seguradoras, às sociedades de capitalização e às entidades abertas de previdência complementar. [\(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

§ 3º Instaurado processo administrativo contra resseguradores, sociedades seguradoras, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência complementar, o órgão fiscalizador poderá, considerada a gravidade da infração, cautelarmente, determinar a essas empresas a substituição do prestador de serviços de auditoria independente. [\(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

§ 4º Apurada a existência de irregularidade cometida pelo prestador de serviços de auditoria independente mencionado no caput deste artigo, serão a ele aplicadas as penalidades previstas no art. 108 deste Decreto-Lei. [\(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

§ 5º Quando as entidades auditadas relacionadas no caput deste artigo forem reguladas ou fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários ou pelos demais órgãos reguladores e fiscalizadores, o disposto neste artigo não afastará a competência desses órgãos para disciplinar e fiscalizar a atuação dos respectivos prestadores de serviço de auditoria independente e para aplicar, inclusive a esses auditores, as penalidades previstas na legislação própria. [\(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

Art. 112. Às pessoas que deixarem de contratar os seguros legalmente obrigatórios, sem prejuízo de outras sanções legais, será aplicada multa de: [\(“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

I - o dobro do valor do prêmio, quando este for definido na legislação aplicável; e [\(Inciso acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

II - nos demais casos, o que for maior entre 10% (dez por cento) da importância segurável ou R\$ 1.000,00 (mil reais). [\(Inciso acrescido pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

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

Art. 114. [\(Revogado pela Lei Complementar nº 126, de 15/1/2007\)](#)

Art. 115. A suspensão de autorização para operar em determinado ramo de seguro será aplicada quando verificada má condução técnica ou financeira dos respectivos negócios.

.....

.....

## LEI N° 7.492, DE 16 DE JUNHO DE 1986

Define os crimes contra o sistema financeiro nacional e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

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

Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira:

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

II - a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades referidas neste artigo, ainda que de forma eventual.

**DOS CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

Art. 2º Imprimir, reproduzir ou, de qualquer modo, fabricar ou pôr em circulação, sem autorização escrita da sociedade emissora, certificado, cautela ou outro documento representativo de título ou valor mobiliário:

.....

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

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

Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consangüíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas:

.....

.....

**LEI N° 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990**

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**TÍTULO I  
DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR**

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem

pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

## CAPÍTULO II DA POLÍTICA NACIONAL DE RELAÇÕES DE CONSUMO

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (*“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 9.008, de 21/3/1995*)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder

público com os seguintes instrumentos, entre outros:

.....

**CAPÍTULO IV**  
**DA QUALIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇOS, DA PREVENÇÃO E DA REPARAÇÃO**  
**DOS DANOS**

.....

**Seção V**  
**Da Desconsideração da Personalidade Jurídica**

Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

§ 1º (VETADO).

§ 2º As sociedades integrantes dos grupos societários e as sociedades controladas, são subsidiariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código.

§ 3º As sociedades consorciadas são solidariamente responsáveis pelas obrigações decorrentes deste código.

§ 4º As sociedades coligadas só responderão por culpa.

§ 5º Também poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for, de alguma forma, obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores.

**CAPÍTULO V**  
**DAS PRÁTICAS COMERCIAIS**

**Seção I**  
**Das Disposições Gerais**

Art. 29. Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas.

**LEI N° 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**

Institui o Código Civil.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**PARTE GERAL**

**LIVRO I**  
**DAS PESSOAS**

**TÍTULO II**

## DAS PESSOAS JURÍDICAS

### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

Art. 51. Nos casos de dissolução da pessoa jurídica ou cassada a autorização para seu funcionamento, ela subsistirá para os fins de liquidação, até que esta se conclua.

§ 1º Far-se-á, no registro onde a pessoa jurídica estiver inscrita, a averbação de sua dissolução.

§ 2º As disposições para a liquidação das sociedades aplicam-se, no que couber, às demais pessoas jurídicas de direito privado.

§ 3º Encerrada a liquidação, promover-se-á o cancelamento da inscrição da pessoa jurídica.

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 520, DE 2018 (Do Sr. João Campos)

Dispõe sobre o socorro mútuo e dá outras providências.

### **DESPACHO:**

APENSE-SE AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 519/2018. REVEJO, POR CONSEGUINTE, O DESPACHO INICIAL APOSTO AO PROJETO DE LEI N. 3.139/2015, PARA INCLUIR O EXAME PELA COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E A ANÁLISE DE MÉRITO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. PUBLIQUE-SE. OFICIE-SE.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O socorro mútuo poderá ser um dos objetivos de uma associação e consiste na divisão exclusivamente entre os seus membros em um sistema auto-organizativo

dos danos patrimoniais relativos ao bem móvel indicado pelo associado.

§ 1º. O associado deve, voluntariamente, informar o desejo de participar do socorro mútuo, nessa ocasião deverá indicar o bem móvel o qual deseja amparo. Após a indicação a associação terá que realizar o seu cadastro e emitir documento escrito com as informações referentes ao bem garantido.

§ 2º. A auto-organização de que trata o *caput* deste artigo deve ser exercida por meio da Assembleia Geral, o qual definirá as regras de funcionamento do socorro mútuo e demais benefícios do grupo.

§ 3º. A convocação da Assembleia Geral será feita mediante edital de convocação, com pauta dos assuntos a serem tratados, a ser fixado na sede da Associação, com antecedência mínima de trinta e, máxima, de sessenta dias.

Art. 2º A associação que tiver como objetivo o socorro mútuo, deve registrar no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, além dos requisitos impostos pela Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 o estatuto deve conter:

- I. O nome “socorro mútuo” na denominação da entidade;
- II. A participação de no mínimo 500 (quinhentos) associados;
- III. Indicação de que as regras do socorro mútuo deverão ser dispostas em um regulamento próprio, criado por meio da Assembleia Geral;
- IV. Mandato dos órgãos de administração não superior a quatro anos;
- V. A segregação patrimonial entre a entidade e a contribuição dos seus membros para o socorro mútuo;
- VI. Exigência de quorum qualificado para deliberação sobre a dissolução.

Art. 3º Para realização do objetivo de socorro mútuo, os associados contribuem com as quotas necessárias para ocorrer às despesas da administração e aos danos patrimoniais verificados.

Art.4º A associação deve constituir um fundo de reserva técnica, o qual deverá ser utilizado nas hipóteses de elevado número de danos patrimoniais em que as contribuições ordinárias não forem suficientes para arcar com as indenizações em determinado mês e dissolução.

Parágrafo único. O valor da contribuição do fundo de reserva técnica e eventual utilização, deverão ser determinados por meio de uma Assembleia geral.

Art. 5º. Reserva-se o direito de fiscalização do socorro mútuo ao Conselho Nacional de Seguros Privados e de forma subsidiária as Federações das Associações de Benefícios e Socorro Mútuo de cada Estado, que tenham mais de dois anos de fundação.

Art. 7º Fica estabelecido o prazo de 12 (doze) meses para que a associações atualmente em atividade reformulem os seus estatutos, no que for cabível, adaptando-os ao disposto na presente Lei, quando tiver com objetivo o socorro mútuo.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

## JUSTIFICATIVA

A idéia de associativismo é muito antiga, não sabemos certo quando se deu o seu surgimento. Até mesmo no reino animal verificamos a união de seres para prática de um ato de interesse comum, basta citar quando búfalos se reúnem para se defenderem de um ataque.

Uma das primeiras práticas de associativismo com objetivo de amparo foi vista no século II, “se o membro de uma caravana perdesse seu animal sem culpa de sua parte, todos se cotizavam para repor o animal perdido” (BIGOT, 1996, apud PASQUALOTTO, 2008 p.29). Posteriormente, na Idade Média, houve o surgimento das guildas, associações de profissionais que instituíam uma contribuição do membro em troca de benefícios e hansas que eram associações de comerciantes que tinha como objetivo a divisão dos riscos do comércio.

Na Europa surgiu também o ideal do mutualismo o qual foram criadas associações que protegiam os interesses de seus associados, essas “associações tinham em regra por modelo as Fiendly Societies constituídas na Inglaterra, na 2ª metade do século XVIII.

Na França, o grande impulso do Mutualismo cabe a Thiers, com a legislação publicada em 1850. Em 1852 existiam naquele país 2438 associações, tendo o seu número ascendido para 4410, em 1861. Na Inglaterra, em 1899, vigoravam 6773 sociedades de socorro mútuo”(MONTEPIO....,2014).

As associações de socorro mútuo tiveram maior força no cenário brasileiro principalmente ao longo do Segundo Reinado e da Primeira República, como entidades mutuais organizadas por interesses recreativos, étnicos e profissionais. Dentre esse período podemos citar as associações mutuas criadas por italianos que moravam em São Paulo, conforme Lugi Biondi (2012, p.75) diz que:

“existia a “Società Italiana di Beneficenza (1878); SIMS Vittorio Emanuele II (1879); SIMS Militi Italiani (1886); Unione Meridionale Italiana (1887); Unione Veneta San Marco (1888); SIMS Leale Oberdan (1889); SIMS Lega Lombarda (1897); Società Democratica Toscana di Mutuo Soccorso “Galileo Galilei” (1898); Società Operaia di Mutua Assistenza (1899); SIMS Vittorio Emanuele III (1900); Operaia “Umberto I” (1900); SIMS Unione della Mooca (1902); Società Italiana di MS (1904); Società “Italia” di MS (1905); Società di Mútuo Soccorso del Cambucy (1922); Luigi Biondi Dossiê Società di MS Colonia di Polignano a Mare-Bari (1923); Operaia Fuscaldese (1924); Unione della Mooca (1925); União Fraterna de Água Branca (1925)”.

As associações de proteção mútua têm origem antiga, o qual já existia grupos de pessoas que tinham interesses comuns e para persecução desses objetivos cooperaram entre si, como ajuda em serviço, dinheiro, apoio etc. Entidades que tiveram um papel importante para efetivação de direitos fundamentais e métodos democráticos, bem como da promoção da igualdade social.

Infelizmente, por um tempo a liberdade de associação foi restringida pelo absolutismo e mais recente pelo regime ditatorial, pois representam um sistema menor de democracia e que desenvolve direitos fundamentais. Sabendo da importância dessas entidades, após a segunda Guerra Mundial surgem inúmeros tratados internacionais que reconhecem expressamente a liberdade de associação.

Seguindo essa linha, nossa Constituição Federal insere a liberdade de associação em cinco incisos dispostos no artigo 5º e ganha o status de direitos e garantias fundamentais. Dentre eles podemos citar:

Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo 20, I. Todo o homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.

Artigo 23, IV. Todo o homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

Adotado pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948.

Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (1948):

Art. 2 — Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas.

Art. 3 — 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação.

Art. 4 — As organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa.

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos aprovado pela Assembléia Geral da ONU (1966):

“toda e qualquer pessoa tem o direito de se associar livremente com outras, incluindo o direito de constituir sindicatos e de a eles aderir para a proteção de seus interesses”

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969):

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 públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Peter Brannen (2003. p. 21) diz essa sedimentação da liberdade de associação é realizada “não apenas como um direito humano fundamental, mas também como algo essencial para o sustento econômico, para o progresso social e para o básico escoramento da democracia dentre e entre as nações”.

No Brasil, a liberdade de associação começou a ter maior força com o projeto da Constituição de 1891, o qual o título “Declaração de Direitos”, artigo 72, §8º prescrevia:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 8º - **A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.** (Grifou-se).

Mesmo em período autoritário, a Constituição de 1934 garantiu o direito de liberdade de associação:

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 9º **a liberdade de associação, desde que os seus fins não sejam contrários à lei penal e aos bons costumes.** (Grifou-se).

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, que independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal sem seu funcionamento:

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;** (Grifou-se).

O referido texto constitucional é acerca do direito a liberdade das associações e da não interferência estatal não é passível de alteração por meio de emenda constitucional, visto que, protegido pelas cláusulas pétreas (art. 60, §4º da CF/88)<sup>12</sup>. A liberdade de associação é tão importante, que a Constituição Federal intensificou o grau de proteção, vedando a interferência estatal em seu funcionamento, como prova disso, nem durante o estado de sítio é lícito suspender esse exercício.

<sup>12</sup> Art. 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta (...) § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir(...) IV - os direitos e garantias individuais.

Destarte, com o crescimento de nosso Estado Democrático, as associações começaram a ganhar espaço, assumindo um relevante papel em nossa sociedade. O fim do golpe militar, volta da democracia e promulgação da Constituição Federal de 1988 foram o combustível para surgimento dos movimentos sociais e criação de associações sem fins lucrativos, todas em prol da dignidade humana, igualdade, solidariedade, luta por direitos de excluídos, etc.

No Brasil as associações começaram a ganhar espaço na década de 1980, com o fim do período militar e surgimento do cenário de luta por direitos sociais. Isso se deve aos espaços públicos de participação em que entidades sem fins lucrativos iniciam suas atividades, voltadas a suprir a falta de atuação do Estado, realizando assim seu papel democrático.

Acerca do tema, o Superior Tribunal de Federal por meio do Recurso Extraordinário nº. 201819-RJ consignou o entendimento de que:

“as associações privadas que exerçam função predominante em determinado âmbito econômico e/ou social, mantendo seus associados em relações de dependência econômica e/ou social integram o que se pode denominar de espaço público, ainda que não estatal”.

Esses atos de colaboração e solidariedade, base do associativismo funcionam como base do regime democracia, nesse sentido pode citar a lição de Tocqueville (1998, p. 394):

“Nos países democráticos, a ciência da associação é a ciência mãe; o progresso de todas as outras depende dos progressos daquela. Entre as leis que regem as sociedades humanas, existe uma que parece mais precisa e mais clara que todas as outras. Para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições”

O doutrinador Rodrigo Xavier Leonardo (2014, p. 17) diz que:

“O ambiente democrático que procura solidez em nossa história fez com que as experiências associativas ganhassem espaço e assumissem um relevante papel de organização das pessoas em torno de objetivos comuns, que dão significado, fundam e solidificam relações de pertencimento, para além do indivíduo e da sua convivência exclusivamente familiar”

Seguindo essa linha, Putnam (2002, p.103 e 104) diz que “as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático”. Portanto, não restam dúvidas da importância do associativismo, que revelam aos associados um ideal de democracia, reciprocidade e amparo mútuo.

A demonstrar essa importância do associativismo, Frantz ( 2012, p. 09) expõe:

“O estudo sobre associativismo, cooperativismo e economia solidária tem a preocupação com a formação de capacidade crítica. Isto é, uma capacidade criativa

e inovadora de pensa-mentos e conceitos que permitem desenvolver melhor as habilidades e funções profissionais, as interações e ações coletivas de atores sociais de um mundo necessitado de mudanças e transformações sociais”

Lígia Helena Hahn Lüchmann (2014, p. 160) diz que

“entre outras contribuições, as associações permitiram ampliar os domínios das práticas democráticas para diversas esferas da vida social, constituindo meios alternativos para dar voz as desfavorecidos em função das condições desiguais e de distribuição de dinheiro e poder”. Nessa senda, a associações tem revelado com um importante instrumento da sociedade, tornando efetivo o direito da igualdade e democracia.

Não diferente, as associações de divisão de prejuízos fazem com que os associados fiquem em posição de igualdade e que todos pensem na cooperação recíproca/práticas coletivas, além de combater vícios da sociedade moderna como o individualismo.

A partir desses ensinamentos percebe-se que o associativismo é uma ferramenta para efetivação de objetivos comuns, pois a união de pessoas com mesmo objetivo possui maior força e, consequentemente, mais chances de efetivar aquilo que os fizeram unir. Cabe destacar ainda que o associativismo faça surgir o sentimento de cooperação, confiança, igualdade, amparo mútuo, civilidade e a de representar e lutar por grupos de excluídos.

Além das virtudes indicadas acima, o associativismo faz surgir o sustento econômico e caminha para desenvolvimento das pessoas. A título de exemplo no “ano de 1999, segundo informações publicadas no *Le Monde économie*, na França, as associações sem fins lucrativos foram responsáveis por 1.230.000 salários com um orçamento de 234 milhões de francos” (Xavier, 2014, p. 70).

Para se ter uma idéia, no ano de 2010 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA divulgara um estudo sobre fundações e associações sem fins lucrativos, sendo revelado o número de 556.846 (quinhentos e cinqüenta e seis oitocentos e quarenta e seis mil) entidades sem fins lucrativos.

Dentre essas entidades, podemos citar as associações de socorro mútuo, grupo que por meio de uma autogestão realizam por meio da solidariedade a repartição de custos e benefícios exclusivamente entre os seus associados.

As associações de socorro mútuo não possuem fins lucrativos, assim, seus associados contribuem apenas com um valor referente à manutenção da sede e funcionários (administração) e outro referente às divisões dos prejuízos. Tal aspecto pode ser exemplificado da seguinte forma:

Ocorrência de um prejuízo no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais)

## DIVIDIDO/RETEADO

Por 500 Associados – todos associados (até mesmo o que teve o prejuízo)



Com a ajuda mútua resta a cada associado o pagamento de R\$ 1,00 (um real) para amparar o associado que teve o prejuízo.

Conforme o esquema acima, veja que a associação de proteção veicular não gera lucros, pois o valor é exato aos prejuízos ocorridos no mês anterior. Em virtude de não obter lucros, mostra uma alternativa viável aos associados, ou melhor, não há exploração econômica na atividade desenvolvida.

Após estudos de campo, verificou-se a necessidade de um número mínimo de associados para participação do socorro mútuo, de modo a garantir a estabilidade e continuidade do referido objetivo. Dessa forma, chegou à conclusão da necessidade de no mínimo quinhentos associados participantes do socorro mútuo.

Sobre a efetividade da atividade exercida pelas associações de socorro mútuo, cabe mencionar alguns dados como “Em 23 de setembro de 1894 todas as organizações mutualistas do Chile enviaram delegados a Santiago, onde formaram a Confederação de Trabalhadores que mais tarde se converteu no “Congreso Social Obrero” (CSO). O Chile teria então, uma federação nacional de sociedades de apoio mútuo. Desta forma, em 1900, havia 240 Mútua” (...) Em 1925, o CSO e várias federações menores se uniram e formaram a Confederação Nacional Mutualista que teve mais de 100.000 membros” (Dissertação Sistemas Previdenciários Sulamericanos: Brasil, Uruguai e Chile de Cláudia Gamberini Mardones).

Cláudia Gamberini Mardones (2007, p. 30) menciona que “No Uruguai, as organizações de socorro mútuo fundadas sobre as premissas de proteção à um grupo social frente à um meio hostil, favoreciam inicialmente o proletariado de origem européia, os pequenos comerciantes e os trabalhadores informais (autônomos) de mesma categoria. Posteriormente, no decorrer das primeiras décadas do século XX, a classe média começou a vislumbrar as vantagens das sociedades mutualistas. Em 1920, haviam nove importantes sociedades de socorro mútuo em Montevidéu. Neste contexto, o mutualismo servia às vezes aos fins de proselitismo político e confessional (Hospital Evangélico, Círculo católico de Obreros), ou mesmo ideológico (Mutualista Del Partido Nacional e mais a frente Mutualista Del Partido Colorado)”

Outro ponto a se destacar é que o valor arrecadado é destinado a integralidade ao pagamento das despesas ocorridas no mês anterior, assim, o valor das quotas

recebido mediante rateio já tem as despesas certas, não há uma arrecadação alheia ou injustificada, até porque em toda a divisão é exposto ao membro do grupo os eventos ocorridos e seus valores, bem como realizada as prestações de contas.

Tal modalidade era disposta de forma expressa no Código Civil de 1916, em seus artigos 1466 a 1470. Portanto, o antigo Código Civil prescrevia que os associados contribuíssem com as quotas necessárias para ocorrer às despesas da administração e aos prejuízos verificados, sendo obrigado o grupo estar adstrito a um valor máximo a ser rateado.

O novo Código Civil não trouxe de forma expressa sobre as associações de socorro mútuo, dispondo apenas de forma geral sobre as associações. Na realidade, o momento em que esse diploma legal foi criado já estava em vigência a nossa Constituição cidadã, a qual dá importante papel da liberdade de associação, deixando de forma geral e permitindo a criação de qualquer grupo que tenha interesses comuns, havendo apenas a exceção de criação visando objetivo paramilitar ou ilícito.

Não é pelo fato de não estar presente expressamente no Código Civil de 2002 que há proibição das atividades das associações de socorro mútuo, tal embate que foi resolvido na III Jornada de Direito Civil, quanto o Dr. Adalberto de Souza Pasqualotto, professor Adjunto na PUC/Rio Grande do Sul expôs que essa entidade é diferente de um seguro empresarial pelo fato de ter sua atividade pautada na autogestão e solidariedade. Para tanto foi até aprovado o enunciado 185.

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

Em discussão mais atual (15/09/2015), no parecer do PL 356/2012 o Senador Eduardo Amorim, na Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, trouxe de forma clara a questão das associações. Vejamos:

“O fato de o atual Código Civil não ter reproduzido, com especificidade, os dispositivos do anterior Código Civil (que, nos arts. 1.466 ao 1.470, disciplinava o seguro mútuo) não significa que tal prática ficou vedada. De fato, o novo Código Civil adotou, entre as suas diretrizes metodológicas, a de não reproduzir dispositivos legais do anterior Código que cuidassem de contratos sem tanto uso social e para os quais era desnecessária (e até mesmo inconveniente, por engessar a autonomia da vontade) a disciplina legal expressa. É o que sucedeu, por exemplo, com o pacto comissório nos contratos de compra e venda, que ainda hoje é admitido, apesar de o novo Código não ter reproduzido o teor do já revogado art. 1.163 do Código Civil de 1916. (...) As entidades de seguro mútuo não se equiparam às seguradoras, pois, conforme o respeitado civilista Flávio Tartuce, “naquelas os segurados não contribuem por meio de prêmio, e sim por meio de quotas necessárias para se

protegerem de determinados prejuízos por meio da dispersão do evento danoso entre os seus membros” “

Mais recente, em 30/03/2016 o Senador Douglas Cintra, representando a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, expôs em seu parecer a seguinte lição:

“(...) Além disso, não se deve confundir os seguros propriamente ditos com os serviços de proteção de autogestão, pois estes exigem mutualidade e estabelecem rateio entre participantes ou estipulam fundo de reserva a partir de contribuições periódicas, sem estrutura societária, não abrangendo, assim, o mercado de consumo, mas apenas um grupo de associados. A atividade de seguros, por outro lado, abrange o mercado em geral, não pessoas determinadas, sendo a seguradora organizada para tal finalidade.

Os grupos restritos de ajuda mútua, organizados em sistema de autogestão, tampouco devem ser tratados como seguros do ponto de vista regulatório, por ausência de risco sistêmico. Nesse sentido, eles podem ser prestados independentemente de autorização ou fiscalização das autoridades reguladoras de seguros.

Registre-se que, apesar da omissão do atual Código Civil quanto ao seguro mútuo (o antigo Código tratava do assunto nos arts. 1.466 a 1470), é praticamente consenso na doutrina não haver qualquer vedação legal à prática. Tanto é assim que o Enunciado nº 185 da Terceira Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho da Justiça Federal(...”

Mesmo com todo esse arcabouço legal e doutrinário, ocorre de forma arbitrariedade intervenção nas associações em total discordância a nossa Carta Magna, arbitrariedade que esta sendo combatida por belíssimas decisões, como exemplo a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 2º. Região, tendo como relatora a Dra. Edna Carvalho Kleemann:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. SUSEP. ASSOCIAÇÃO. PROTEÇÃO AUTOMOTIVA. ILIGALIDADE. INEXISTENCIA. A despeito das atribuições legais da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP para a fiscalização das operações de seguro e afins (Decreto-lei n.º 73/66), não se verifica, no caso, a negociação ilegal de seguros por associação sem fins lucrativos instituída com o fim de promover proteção automotiva a seus associados. Apesar das semelhanças com o contrato de seguro automobilístico típico, há inegáveis diferenças, como o rateio de despesas entre os associados, apuradas no mês anterior, e proporcional as quotas existentes, com limite máximo de valor a ser indenizado. Hipótese de contrato pluralista, em grupo restrito de ajuda mútua, caracterizado pela autogestão (Enunciado n.º 185 da III Jornada de Direito Civil), em que não há figura do segurado e segurador, nem garantia de risco coberto, mas rateio de prejuízos efetivamente caracterizados (...”

Segue também a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

“(...) Em que pesem os argumentos constantes da decisão agravada, a meu ver, conforme se apurou dos elementos trazidos aos autos, não se identifica, de plena, que a atividade desenvolvida pela entidade associativa PROTECAR possua

natureza jurídica de seguro privado, em razão de que, pela leitura de seu regulamento e estatuto presentes no processo, trata-se de uma organização constituída regularmente como associação, onde os associados dividem os possíveis prejuízos matérias causados aos veículos de sua propriedade num sistema cooperativo de autogestão (...) Embora de fato reconheçam semelhanças com o contrato de seguro, vejo que o ajuste em análise caracteriza-se pelo rateio de prejuízos ocorridos entre os seus associados, agrupados com o fim específico de ajuda mútua, na defesa do seu patrimônio, sem que haja intenção lucrativa. Não há distinção típica das figuras do segurador e segurado e o risco não é assumido pela associação, mas sim dividido entre os associados, que contribuem com prestações, em razão das despesas apuradas (...) (...) E em se tratando desse tipo de organização, duvidas não restam em inexistir qualquer vedação legal a prática em análise, a luz da própria liberdade de associação garantida constitucionalmente, e do entendimento no Enunciado nº 185, aprovado na III Jornada de Direito Civil (...) (Agravo de Instrumento N. 0037059-66.2014.4.01.0000. Des. Kassio Nunes Marques. Brasília 22.10.2014)"

Segue também os julgados dos Tribunais Estatais:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 'SEGURO PIRATA'. SUPOSTA COMERCIALIZAÇÃO NÃO AUTORIZADA, PELA RÉ E POR SEUS DIRIGENTES, DE APÓLICES DE SEGURO CONTRA DANOS CAUSADOS A VEÍCULOS DE CARGA. INOCORRÊNCIA. ASSOCIAÇÃO DEMANDADA QUE SE LIMITA A PROMOVER MERO SISTEMA MUTUAL DE COMPENSAÇÃO DE DANOS MATERIAIS ENTRE SEUS ASSOCIADOS. AUSÊNCIA DA ASSUNÇÃO DE RISCOS PELA RÉ, BEM COMO EXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÕES RECÍPROCAS TÃO-SOMENTE ENTRE OS ASSOCIADOS QUE BASTA PARA DESCARACTERIZAR A ALEGADA OPERAÇÃO DE SEGUROS EM SENTIDO ESTRITO. HIPÓTESE DOS AUTOS ASSEMELHADA À FIGURA DA MUTUALIDADE, NÃO MAIS REGULAMENTADA PELO NOVO CÓDIGO CIVIL, MAS DE LIVRE EXISTÊNCIA E OPERAÇÃO (ENUNCIADO Nº. 185 DA III JORNADA DE DIREITO CIVIL DO CJF - CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL). PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS. DECISÃO DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. APELO IMPROVIDO. TJSP. SEXTA CAMARA DE DIREITO PRIVADO. RELATOR VITO GUGLIELMI. DATA DO JULGAMENTO 04/04/2013."

"EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. DISPONIBILIZAÇÃO AOS ASSOCIADOS DE PROTEÇÃO AUTOMOTIVA. NÃO PAGAMENTO DAS OBRIGAÇÕES REFERENTES À ALUDIDA GARANTIA. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. CAUSA MADURA. JULGAMENTO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDOINICIAL. I - A disponibilização do serviço de proteção automotiva pela Associação não caracteriza o contrato firmado entre as partes em típico contrato de seguro. II - Havendo ajuste entre as partes de garantia de proteção automotiva, aos contratantes é exigido o cumprimento das normas acordadas. III - O desrespeito às obrigações assumidas pelas partes legitima o contratante lesado a exigir o respectivo cumprimento, não havendo se falar em impossibilidade jurídica do pedido. IV - Cassada a sentença que extinguiu o processo, sem resolução de mérito, passa-se, desde logo, ao julgamento da causa, com fulcro no permissivo do art. 515, §3º, do CPC, estando o feito devidamente instruído. V - Tendo a parte Autora comprovado os fatos constitutivos de seu direito e o Réu não apresentado defesa, a procedência do pedido inicial é medida que se

impõe. (TJMG, AC 0331763-02.2011.8.13.0105, Rel. Des. Leite Praça, Pub. 09.07.2013)"

"(...)A requerida é pessoa jurídica constituída em forma de associação, que oferece à sociedade o chamado Programa de Proteção Automotiva (PPA), benefício que garante aos associados a reparação de danos ocorridos em seus veículos, quando decorrentes de colisão, incêndio, furto e roubo. Embora seja flagrante a similaridade com as operação das seguradoras, a atividade desenvolvida por associações de proteção veicular, como a requerida, diferem daquelas tecnicamente, "Enquanto o seguro se baseia em cálculos atuariais que permitem a previsão de ocorrências, fixação prévia do prêmio e constituição de reservas, o programa de proteção teria como cerne o rateio de prejuízos, tantos quantos forem e depois de constatadas as ocorrências, não havendo qualquer tipo de reserva de valores." (TJMG - Apelação Cível 1.0024.11.334189-5/001, Relator(a): Des.(a) Eduardo Mariné da Cunha , 17ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 17/07/2014, publicação da súmula em 29/07/2014)"

"CIVIL E PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO CÍVEL EXECUÇÃO – CONTRATO – COOPERATIVAS OU ASSOCIAÇÕES DE PROTEÇÃO AUTOMOTIVA – CONTRATO – TÍTULO JUDICIAL – NÃO CARACTERIZAÇÃO – IMPROVIMENTO. O contrato firmado entre o associado ou cooperado e a respectiva cooperativa ou associação de proteção de veículos não equivale, para fins de caracterização como título executivo extrajudicial, a contrato de seguro, haja vista sua ausência no rol elencado no art. 585, do Código de Processo Civil (TJES, AC 0009567-74.2010.8.08.0012, Rel. Des. Subs. JANETE VARGAS SIMÕES, DJ 14.09.2012)"

"EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA - ACIDENTE DE TRÂNSITO - ASSOCIAÇÃO - GRUPO DE PROTEÇÃO MÚTUA - CONTRATO DE SEGURO - INEXISTÊNCIA - APLICAÇÃO DO REGULAMENTO DE PROTEÇÃO VEICULAR - EMBRIAGUEZ DO CONDUTOR ASSOCIADO - DANOS MATERIAIS - RESSARCIMENTO INDEVIDO. - Nos termos do art. 333, II do CPC, compete ao réu provar a existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. - Comprovada a ocorrência de causa excludente de responsabilidade prevista no regulamento da associação requerida, que prevê o não ressarcimento caso o dano tenha decorrido de conduta do associado contrária à legislação de trânsito, a improcedência do pleito indenizatório é medida que se impõe. Recurso não provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0024.11.257710-1/001, Relator(a): Des.(a) Pedro Aleixo , 12ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/10/2014, publicação da súmula em 13/10/2014)"

"EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. ASSOCIAÇÃO. GRUPO DE PROTEÇÃO MÚTUA. CONTRATO DE SEGURO. INEXISTÊNCIA. APLICAÇÃO DO REGULAMENTO. - Diante da vedação contida no parágrafo único, do artigo 757, do Código Civil, a adesão feita à associação criada com o objetivo de oferecer proteção veicular aos seus associados não se caracteriza como um contrato de seguro. - A Circular SUSEP nº 269/2004 não tem aplicação a tal relação, que se rege pelo regulamento do programa de assistência e benefícios aprovado em Assembléia pelos associados. (TJMG - Apelação Cível 1.0672.12.003882-9/001, Relator(a): Des.(a) Luiz Carlos Gomes da Mata , 13ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 30/01/2014, publicação da súmula em 07/02/2014)"

Ainda podemos relacionar o Projeto de Lei nº. 356/2012, de autoria do Senador Paulo Paim em que “Altera o artigo 53 do Código Civil para permitir aos transportadores de pessoas ou cargas organizarem-se em associação de direitos e obrigações recíprocas para criar fundo próprio, desde que seus recursos sejam destinados exclusivamente à prevenção e reparação de danos ocasionados aos seus veículos por furto, acidente, incêndio, entre outros”.

Trata-se de uma meio de colocar de forma expressa no Código Civil a atual situação enfrentada pela classe dos caminhoneiros, luta como aconteceu no caso dos consórcios e cooperativas de crédito, que após embates surgiram leis apenas para regulamentar a atividade, ora, a atividade sempre foi considerada legal, havendo a lei apenas para traçar requisitos mínimos de funcionamento.

Destarte, restam dúvidas sobre o que é uma associação de socorro mútuo e sua importância no cenário brasileiro, entidades que por meio de autogestão democrática amparam seus associados em momentos difíceis, além de criar progresso social e desenvolvimento econômico regional.

Enfim, não há como negar crescimento das associações sem fins lucrativos e o papel por elas desenvolvido, como o sentimento de cooperação, confiança, igualdade, amparo mútuo, civilidade, representação, luta por grupos de excluídos e mais importante, ferramenta para efetivação de objetivos comuns, pois a união de pessoas com mesmo objetivo possui maior força e, consequentemente, mais chances de efetivar aquilo que os fizeram unir.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2016.

**João Campos**  
**Deputado Federal**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA**  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG  
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL  
Seção de Legislação Citada - SELEC

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

**PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na

harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....

**TÍTULO II**  
**DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

**CAPÍTULO I**  
**DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS**

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:

- I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;
- II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
- III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
- IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
- V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravio, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;
- VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;
- VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;
- VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;
- IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;
- X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
- XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;
- XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;
- XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;
- XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
- XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;
- XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;
- 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;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

- a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;
- b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do *de cuius*;

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

- a) a plenitude de defesa;
- b) o sigilo das votações;
- c) a soberania dos veredictos;
- d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime

propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de

sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á *habeas data* :

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

a) o registro civil de nascimento;

b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (*Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004*)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República

Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004*)

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004*)

## CAPÍTULO II DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (*Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015*)

## TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

### CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO

#### **Seção VIII Do Processo Legislativo**

##### **Subseção II Da Emenda à Constituição**

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

### Subseção III Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (*Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998*)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (*Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001*)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (*Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998*)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....

.....

### **LEI N° 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**

Institui o Código Civil.

#### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### PARTE GERAL

#### LIVRO I DAS PESSOAS

.....

#### TÍTULO II DAS PESSOAS JURÍDICAS

.....

## CAPÍTULO II DAS ASSOCIAÇÕES

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

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III - os direitos e deveres dos associados;

IV - as fontes de recursos para sua manutenção;

V - o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; (*Inciso com redação dada pela Lei nº 11.127, de 28/6/2005*)

VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. (*Inciso acrescido pela Lei nº 11.127, de 28/6/2005*)

## DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

### Preâmbulo

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum,

Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão,

Considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta da ONU, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas fundamentais e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso, Agora portanto

### A ASSEMBLÉIA GERAL

proclama

## A PRESENTE DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

.....

### Artigo XX

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica.
2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

### Artigo XXI

1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

### Artigo XXII

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

### Artigo XXIII

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

### Artigo XXIV

Todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas.

.....

.....

## CONVENÇÃO N° 87

“A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho.

Convocada em São Francisco pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e ali reunida a 17 de junho de 1948, em sua 31<sup>a</sup> Sessão.

Após ter decidido adotar sob forma de uma Convenção diversas propostas relativas à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, assunto que constitui o sétimo ponto da ordem do dia da sessão.

Considerando que o Preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho enuncia, entre os meios suscetíveis de melhorar a condição dos trabalhadores e de assegurar a paz, ‘a afirmação do princípio da liberdade sindical’;

Considerando que a Declaração de Filadélfia proclamou novamente que ‘a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto’;

Considerando que a Conferência Internacional do Trabalho em sua 30<sup>a</sup> Sessão adotou, por unanimidade, os princípios que devem constituir a base da regulamentação internacional;

Considerando que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua Segunda Sessão, endossou esses princípios e convidou a Organização Internacional do Trabalho a prosseguir em todos os

seus esforços no sentido de que seja possível adotar uma ou várias convenções internacionais;

Adota, aos nove dias de julho de mil novecentos e quarenta e oito, a Convenção seguinte, que será denominada ‘Convenção sobre a Liberdade Sindical e à Proteção do Direito Sindical, 1948’.

### PARTE I LIBERDADE SINDICAL

Art. 1 — Cada Membro da Organização Internacional do Trabalho, para o qual a presente Convenção está em vigor, se compromete a tornar efetivas as disposições seguintes.

Art. 2 — Os trabalhadores e os empregadores, sem distinção de qualquer espécie, terão direito de constituir, sem autorização prévia, organizações de sua escolha, bem como o direito de se filiar a essas organizações, sob a única condição de se conformar com os estatutos das mesmas.

Art. 3 — 1. As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de elaborar seus estatutos e regulamentos administrativos, de eleger livremente seus representantes, de organizar a gestão e a atividade dos mesmos e de formular seu programa de ação.

2. As autoridades públicas deverão abster-se de qualquer intervenção que possa limitar esse direito ou entravar o seu exercício legal.

Art. 4 — As organizações de trabalhadores e de empregadores não estarão sujeitas à dissolução ou à suspensão por via administrativa.

Art. 5 — As organizações de trabalhadores e de empregadores terão o direito de constituir federações e confederações, bem como o de filiar-se às mesmas, e toda organização, federação ou confederação terá o direito de filiar-se às organizações internacionais de trabalhadores e de empregadores.

## DECRETO N° 592, DE 6 DE JULHO DE 1992

Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e

Considerando que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966;

Considerando que o Congresso Nacional aprovou o texto do referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo n° 226, de 12 de dezembro de 1991;

Considerando que a Carta de Adesão ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi depositada em 24 de janeiro de 1992;

Considerando que o pacto ora promulgado entrou em vigor, para o Brasil, em 24 de abril de 1992, na forma de seu art. 49, § 2º;

**DECRETA:**

Art. 1º O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, apenso por cópia ao presente decreto, será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 06 de julho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

FERNANDO COLLOR  
Celso Lafer

### PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

#### PREÂMBULO

Os Estados Partes do presente Pacto,

Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana,

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado e menos que se criem às condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais,

Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades do homem,

Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto,

Acordam o seguinte:

## PARTE I

### ARTIGO 1

1. Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente se suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência.
3. Os Estados Partes do presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

## PARTE II

### ARTIGO 2

1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição.
2. Na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto, os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a tomar as providências necessárias com vistas a adotá-las, levando em consideração seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto.
3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a:
  - a) Garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais;
  - b) Garantir que toda pessoa que interpuiser tal recurso terá seu direito determinado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão; e a desenvolver as possibilidades de recurso judicial;
  - c) Garantir o cumprimento, pelas autoridades competentes, de qualquer decisão que julgar procedente tal recurso.

## PARTE III

### ARTIGO 22

1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses.
2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam

necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia.

3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam ou aplicar a lei de maneira a restringir as garantias previstas na referida Convenção.

## ARTIGO 23

1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e terá o direito de ser protegida pela sociedade e pelo Estado.
  2. Será reconhecido o direito do homem e da mulher de, em idade núbil, contrair casamento e constituir família.
  3. Casamento algum será celebrado sem o consentimento livre e pleno dos futuros esposos.
  4. Os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar as medidas apropriadas para assegurar a igualdade de direitos e responsabilidades dos esposos quanto ao casamento, durante o mesmo e por ocasião de sua dissolução. Em caso de dissolução, deverão adotar-se disposições que assegurem a proteção necessária para os filhos.
- .....
- .....

## DECRETO N° 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992

Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e Considerando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, na forma do segundo parágrafo de seu art. 74;

Considerando que o Governo brasileiro depositou a carta de adesão a essa convenção em 25 de setembro de 1992; Considerando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) entrou em vigor, para o Brasil, em 25 de setembro de 1992, de conformidade com o disposto no segundo parágrafo de seu art. 74;

DECRETA:

Art. 1º 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, apensa por cópia ao presente decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º Ao depositar a carta de adesão a esse ato internacional, em 25 de setembro de 1992, o Governo brasileiro fez a seguinte declaração interpretativa: "O Governo do Brasil entende que os arts. 43 e 48, alínea d, não incluem o direito automático de visitas e inspeções in loco da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Estado".

Art. 3º O presente decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de novembro de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

ITAMAR FRANCO  
Fernando Henrique Cardoso

**CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS**

**P R E Â M B U L O**

Os Estados americanos signatários da presente Convenção, reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem;

Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos;

Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito mundial como regional;

Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; e

Considerando que a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à própria Carta da Organização de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais e resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria,

Convieram no seguinte:

**P A R T E I**  
**Deveres dos Estados e Direitos Protegidos**

**C A P I T U L O II**  
**Direitos Civis e Políticos**

**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 de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.
3. O disposto neste 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.

## CONSTITUIÇÃO DE 1891

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891.

Nós, os Representantes do Povo Brazileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regimen livre e democratico, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte

### CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL

#### TITULO IV Dos cidadãos brasileiros

---

#### SECÇÃO II DECLARAÇÃO DE DIREITOS

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade nos termos seguintes

§ 1º Ninguem pôde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, sinão em virtude de lei.

§ 2º Todos são iguaes perante a lei.

A Republica não admite privilegio de nascimento, desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens honorificas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os titulos nobiliarchicos e de conselho.

§ 3º Todos os individuos e confissões religiosas podem exercer publica e livremente o seu culto, associando-se para esse fim adquirindo bens, observadas as disposições do direito commun

§ 4º A Republica só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§ 5º Os cemiterios terão caracter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a pratica dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não offendam a moral publica e as leis.

§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos.

§ 7º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção official, nem terá relações de dependencia, ou alliance com o Governo da União, ou o dos Estados.

§ 8º A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a policia, sinão para manter a ordem publica.

§ 9º E' permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes publicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados.

§ 10. Em tempo de paz, qualquer pôde entrar no territorio nacional ou delle sahir, com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.

§ 11. A casa é o asylo inviolável do individuo; ninguem pôde ahi penetrar, de noite, sem consentimento do morador, sinão para acudir a victimas de crimes, ou desastres, nem de dia, sinão nos casos e pela fórmula prescriptos na lei.

§ 12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórmula que a lei determinar. Não é permitido o anonymato.

§ 13. A' excepção do flagrante delicto, a prisão não poderá executar-se, sinão depois de pronuncia do indiciado, salvos os casos determinados em lei, e mediante ordem escripta da autoridade competente.

§ 14. Ninguem poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvas as excepções especificadas em lei, nem levado á prisão, ou nella detido, si prestar fiança idonea, nos casos em que a lei a admittir.

§ 15. Ninguem será sentenciado, sinão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior e na fórmula por ella regulada.

§ 16. Aos accusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciaes a ella, desde a nota de culpa, entregue em vinte e quatro horas ao preso, e assignada pela autoridade competente, com os nomes do accusador e das testemunhas.

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade, ou utilidade publica, mediante indemnização prévia.

As minas pertencem aos proprietarios do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de industria.

§ 18. E' inviolavel o sigillo da correspondencia.

§ 19. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente.

§ 20. Fica abolida a pena de galés e a de banimento judicial.

§ 21. Fica igualmente abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

§ 22. Dar-se-ha o habeas-corpus sempre que o individuo soffrer ou se achar em imminente perigo de sofrer violencia, ou coacção, por illegalidade, ou abuso de poder.

§ 23. A' excepção das causas, que, por sua natureza, pertencem a juizos especiaes, não haverá fôro privilegiado.

§ 24. E' garantido o livre exercicio de qualquer profissão moral, intellectual e industrial.

§ 25. Os inventos industriaes pertencerão aos seus autores, aos quaes ficará garantido por lei um privilegio temporario, ou será concedido pelo Congresso um premio razoavel, quando haja conveniencia de vulgarisar o invento.

§ 26. Aos autores de obras litterarias e artisticas é garantido o direito exclusivo de reproduzilas pela imprensa ou por qualquer outro processo mecanico. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

§ 27. A lei assegurará tambem a propriedade das marcas de fabrica.

§ 28. Por motivo de crença ou de função religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e politicos, nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico.

§ 29. Os que allegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer onus que as leis da Republica imponham aos cidadãos, e os que aceitarem condecorações ou títulos nobiliarchicos estrangeiros perderão, todos os direitos politicos.

§ 30. Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado sinão em virtude de uma lei que o autorize.

§ 31. E' mantida a instituição do Jury.

Art. 73. Os cargos publicos civis, ou militares, são accessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as accumulações remuneradas.

.....  
.....

## CONSTITUIÇÃO DE 1934

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Nós, os representantes do Povo Brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléa Nacional Constituinte para organizar um regime democratico, que assegure á Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte

## CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

---

### TITULO III DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS

---

#### CAPITULO II DOS DIREITOS E DAS GARANTIAS INDIVIDUAIS

Art 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistencia, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

- 1) Todos são iguaes perante a lei. Não haverá privilegios, nem distincções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões proprias ou dos paes, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéas politicas.
- 2) Ninguem será obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.
- 3) A lei não prejudicará o direito adquirido, o acto jurídico perfeito e a coisa julgada.
- 4) Por motivo de convicções philosophicas, políticas ou religiosas, ninguem será privado de qualquer dos seus direitos, salvo o caso do art. 111, letra b .
- 5) É inviolável a liberdade de consciencia e de crença e garantido o livre exercicio dos cultos religiosos, desde que não contravengam á ordem publica e aos bons costume. As associações religiosas adquirem personalidade jurídica nos termos da lei civil.
- 6) Sempre que solicitada, será permittida a assistencia religiosa nas expedições militares, nos hospitais, nas penitenciarias e em outros estabelecimentos officiaes, sem onus para os cofres publicos, nem constrangimento ou coação dos assistidos. Nas expedições militares a assistencia religiosa só poderá ser exercida por sacerdotes brasileiros natos.
- 7) Os cemitérios terão carácter secular e serão administrados pela autoridade municipal, sendo livre a todos os cultos religiosos a pratica dos respectivos ritos em relação aos seus crentes. As associações religiosas poderão manter cemiterios particulares, sujeitos, porém, á fiscalização das autoridades competentes. É-lhes prohibida a recusa de sepultura onde não houver cemiterio secular.
- 8) É inviolável o sigillo da correspondencia.
- 9) Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento, sem dependencia de censura, salvo quanto a espectaculos e diversões publicas, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permittido anonymato. É segurado o direito de resposta. A publicação de livros e periodicos independe de licença do poder publico. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem politica ou social.
- 10) É permittido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes publicos, denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade.
- 11) A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem publica. Com este fim, poderá designar o local onde a

reunião se deva realizar, comtanto que isso não o impossibilite ou frustre.

12) É garantida a liberdade de associação para fins licitos. Nenhuma associação será compulsoriamente dissolvida senão por sentença judiciaria.

13) É livre o exercicio de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade technica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse publico.

14) Em tempo de paz, salvas as exigencias de passaporte quanto á entrada de estrangeiros, e as restricções da lei, qualquer pessoa pode entrar no territorio nacional, nelle fixar residencia ou delle sair.

15) A União poderá expulsar do territorio nacional os estrangeiros perigosos á ordem publica ou nocivos aos interesses do paiz.

16) A casa é o asylo inviolavel do individuo. Nella ninguem poderá penetrar, de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a victimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela fórmula prescriptos na lei.

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou collectivo, na fórmula que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade publica far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indemnização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, ressalvado o direito á indemnização ulterior.

18) Os inventos industriaes pertencerão aos seus autores, aos quaes a lei garantirá privilegio temporario ou concederá justo premio, quando a sua vulgarização convenha á collectividade.

19) É assegurada a propriedade das marcas de industria e commercio e a exclusividade do uso do nome commercial.

20) Aos autores de obras literarias, artisticas e scientificas é assegurado o direito exclusivo de reproduzil-as. Esse direito transmittir-se-á aos seus herdeiros pelo tempo que a lei determinar.

21) Ninguem será preso senão em flagrante delicto, ou por ordem escripta da autoridade competente, nos casos expressos em lei. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não fôr legal, e promoverá, sempre que de direito, a responsabilidade da autoridade coactora.

22) Ninguem ficará preso, se prestar fiança idonea, nos casos por lei estatuidos.

23) Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém soffrer, ou se achar ameaçado de soffrer violencia ou coacção em sua liberdade, por illegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões, disciplinares não cabe o habeas corpus .

24) A lei assegurará aos accusados ampla defesa, com os meios e recursos essenciaes a esta.

25) Não haverá fôro privilegiado nem tribunaes de excepção; admittem-se, porém, juizos especiaes em razão da natureza das causas.

26) Ninguem será processado, nem sentenciado senão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior ao fato, e na fórmula por ela prescripta.

27) A lei penal só retroagirá quando beneficiar o réu.

28) Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente.

29) Não haverá pena de banimento, morte, confisco ou de caracter perpetuo, ressalvadas, quanto á pena de morte, as disposições da legislação militar, em tempo de guerra com paiz estrangeiro.

30) Não haverá prisão por dívidas, multas ou custas.

31) Não será concedida a Estado estrangeiro extradição por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, de brasileiro.

32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistencia judiciaria, creando, para esse efeito, orgãos especiaes assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e sellos.

33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou

violado por acto manifestamente inconstitucional ou illegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do habeas corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito publico interessada. O mandado não prejudica as acções petitorias competentes.

34) A todos cabe o direito de provêr á propria subsistencia e á de sua familia, mediante trabalho honesto. O poder publico deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigencia.

35) A lei assegurará o rapido andamento dos processos nas repartições publicas, a communicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuaes, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negocios publicos, ressalvados, quanto ás ultimas, os casos em que o interesse publico imponha segredo, ou reserva.

36) Nenhum imposto gravará diretamente a profissão de escriptor, jornalista ou professor.

37) Nenhum juiz deixará de sentenciar por motivo de omissão na lei. Em tal caso, deverá decidir por analogia, pelos principios geraes de direito ou por eqüideade.

38) Qualquer cidadão será parte legitima para pleitear a declaração de nulidade ou annulação dos actos lesivos do patrimonio da União, dos Estados ou dos Municipios.

---

#### TITULO IV DA ORDEM ECONOMICA E SOCIAL

---

Art 122. Para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social, fica instituida a Justiça do Trabalho, á qual não se applica o disposto no Capítulo IV do Título I.

Paragrapho unico. A constituição dos Tribunaes do Trabalho e das Comissões de Conciliação obedecerá sempre ao principio da eleição de seus membros, metade pelas associações representativas dos empregados, e metade pelas dos empregadores, sendo o presidente de livre nomeação do Governo, escolhido dentre pessoas de experencia e notoria capacidade moral e intellectual.

Art 123. São equiparados aos trabalhadores, para todos os effeitos das garantias e dos benefícios da legislação social, os que exerçam profissões liberaes.

---

#### **LEI N° 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916** (Revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)

---

Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

**O PRESIDENTE DA REPUBLICA** dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decretou e eu sanciono a lei seguinte:

---

#### PARTE ESPECIAL

---

#### LIVRO III DO DIREITO DAS OBRIGAÇÕES

---

## TÍTULO V DAS VÁRIAS ESPÉCIES DE CONTRATOS

### CAPÍTULO I DA COMPRA E VENDA

---

#### Seção II Das Cláusulas Especiais à Compra e Venda

---

##### DO PACTO COMISSÓRIO

Art. 1.163. Ajustado que se desfaça a venda, não se pagando o preço até certo dia, poderá o vendedor, não pago, desfazer o contrato, ou pedir o preço.

Parágrafo único. Se, em 10 (dez) dias de vencido o prazo, o vendedor, em tal caso, não reclamar o preço, ficará de pleno direito desfeita a venda.

### CAPÍTULO II DA TROCA

Art. 1.164. Aplicam-se à troca as disposições referentes à compra e venda, com as seguintes modificações:

I - salvo disposição em contrário, cada um dos contratantes pagará por metade as despesas com o instrumento da troca;

II - é nula a troca de valores desiguais entre ascendentes e descendentes, sem consentimento expresso dos outros descendentes.

---

### CAPÍTULO XIV DO CONTRATO DE SEGURO

---

#### Seção IV Do Seguro Mútuo

Art. 1.466. Pode ajustar-se o seguro, pondo certo número de segurados em comum entre si o prejuízo, que a qualquer deles advenha, do risco por todos corrido. Em tal caso o conjunto dos segurados constitui a pessoa jurídica, a que pertencem as funções de segurador.

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

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

poderão os associados repartir entre si o excesso em dividendo, se não preferirem criar um fundo de reserva.

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

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

---



---

## **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N. 3.139, DE 2015**

### **EMENDA ADITIVA Nº 1**

Art.1º - Acrescente-se os incisos I, II, III e IV e §6º, ao artigo 1º do Projeto de Lei nº 3.139 de 2015, que altera o artigo 24 do Decreto Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, com a seguinte redação:

§6º Não é considerado atividade de natureza securitária a desenvolvida pelas associações e cooperativas em que instituem o objetivo do socorro mútuo, que por uma auto-organização e mediante rateio, realiza a repartição das despesas já ocorridas, exclusivamente entre os seus membros. Nessa hipótese, a associação possibilita apenas a repartição entre os membros, não há assunção de um risco futuro, apólice, fundo ou pagamento de prêmio.

I - A associação mencionada no parágrafo anterior deve cumprir as normas do Código Civil, a associação ainda terá que indicar de forma expressa em seu nome a expressão “Socorro Mútuo”, ter a participação de no mínimo 800 (oitocentos) associados e regulamento próprio.

II - A forma do socorro mútuo deve estar descrita no regulamento próprio, devendo constar obrigatoriamente os eventos que serão amparados pelo grupo, eventos não amparados, forma de amparo e valor máximo de rateio. Para realização desse objetivo, os associados contribuirá com as quotas necessárias para ocorrer às despesas fixas da administração e as variáveis, que corresponde ao rateio das despesas pretéritas e ocorridas.

III - São cancelados até a data de publicação desta Lei os autos de infração lavrados pela Superintendência de Seguros Privados -Susep e anistiadas as multas deles decorrentes aplicadas às associações que realizavam o rateio de despesas já ocorridas.

IV - Fica estabelecido o prazo de 12 (doze) meses para que a associações que tenham o objetivo do socorro mútuo, reformulem os seus estatuto e regulamento, no

que for cabível, adaptando-os ao disposto na presente Lei, reservando o direito de fiscalização do socorro mútuo ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

## JUSTIFICATIVA

Mais especificamente no ano de 2005, retornou a sociedade às associações de socorro mútuo, associações civis que realiza, por meio de uma autogestão de seus filiados a divisão das despesas ocorridas exclusivamente entre eles. Em razão desse modelo democrático e sustentável, ocorreu um crescimento considerável de tais entidades, hoje podemos dizer que são amplamente conhecidas na sociedade.

Trata-se de uma atividade globalmente reconhecida, que gera o sentimento de cooperação, confiança, igualdade, amparo mútuo, civilidade, representação, luta por grupos de excluídos e mais importante, ferramenta para efetivação de objetivos comuns, pois a união de pessoas com mesmo objetivo possui maior força e, consequentemente, mais chances de efetivar aquilo que os fizeram unir.

O surgimento das associações se dá por uma necessidade da sociedade civil e se deve aos espaços públicos de participação em que entidades sem fins lucrativos iniciam suas atividades, voltadas a suprir a falta de atuação do Estado, realizando assim seu papel democrático. Acerca do tema, o Superior Tribunal de Federal por meio do Recurso Extraordinário nº. 201819-RJ consignou o entendimento de que:

“(...) as associações privadas que exerçam função predominante em determinado âmbito econômico e/ou social, mantendo seus associados em relações de dependência econômica e/ou social integram o que se pode denominar de espaço público, ainda que não estatal”.

Esses atos de colaboração e solidariedade, base do associativismo funcionam como base do regime democrático, nesse sentido pode citar a lição de Tocqueville em sua Obra Democracia na América (1998, p. 394):

“Nos países democráticos, a ciência da associação é a ciência mãe; o progresso de todas as outras depende dos progressos daquela. Entre as leis que regem as sociedades humanas, existe uma que parece mais precisa e mais clara que todas as outras. Para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que entre eles a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em que cresce a igualdade de condições”.

O doutrinador Rodrigo Xavier Leonardo em sua doutrina “Associações sem fins econômicos” (2014, p. 17) diz que:

“O ambiente democrático que procura solidez em nossa história fez com que as experiências associativas ganhassem espaço e assumissem um relevante papel de organização das pessoas em torno de objetivos comuns, que dão significado, fundam e solidificam relações de pertencimento, para além do indivíduo e da sua convivência exclusivamente familiar”

Seguindo essa linha, Putnam (2002, p.103 e 104) diz que “as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático”. Portanto, não restam dúvidas da importância do associativismo, que revelam aos associados um ideal de democracia, reciprocidade e amparo mútuo.

A demonstrar essa importância do associativismo, Frantz (2012, p. 09) expõe:

“O estudo sobre associativismo, cooperativismo e economia solidária tem a preocupação com a formação de capacidade crítica. Isto é, uma capacidade criativa e inovadora de pensamentos e conceitos que permitem desenvolver melhor as habilidades e funções profissionais, as interações e ações coletivas de atores sociais de um mundo necessitado de mudanças e transformações sociais”

Lígia Helena Hahn Lüchmann (2014, p. 160)<sup>13</sup> diz que “(...) entre outras contribuições, as associações permitiram ampliar os domínios das práticas democráticas para diversas esferas da vida social, constituindo meios alternativos para dar voz as desfavorecidos em função das condições desiguais e de distribuição de dinheiro e poder”.

Nessa senda, a associações tem revelado com um importante instrumento da sociedade, tornando efetivo o direito da igualdade e democracia. Não diferente, as associações de divisão de despesas fazem com que os associados fiquem em posição de igualdade e que todos pensem na cooperação recíproca/práticas coletivas, além de combater vícios da sociedade moderna como o individualismo. Além das virtudes indicadas acima, o associativismo faz surgir o sustento econômico e caminha para desenvolvimento das pessoas.

A título de exemplo no “ano de 1999, segundo informações publicadas no *Le Monde économie*, na França, as associações sem fins lucrativos foram responsáveis por 1.230.000 salários com um orçamento de 234 milhões de francos” (Xavier, 2014, p. 70). Para se ter uma ideia, no ano de 2010 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA divulgara um estudo sobre fundações e associações sem fins lucrativos, sendo revelado o número de 556.846 (quinhentos e cinquenta e seis oitocentos e quarenta e seis mil) entidades sem fins lucrativos.

Tal modalidade era disposta de forma expressa no Código Civil de 1916, em seus artigos 1466 a 1470. Portanto, o antigo Código Civil prescrevia que os associados contribuían com as quotas necessárias para ocorrer às despesas, sendo obrigado o grupo estar adstrito a um valor máximo a ser rateado. O novo Código Civil não trouxe de forma expressa sobre as associações de socorro mútuo, dispondo apenas de forma geral sobre as associações.

Na realidade, o momento em que esse diploma legal foi criado já estava em

---

<sup>13</sup> LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, V. 29, N. 85, Junho 2014.

vigência a nossa Constituição cidadã, a qual dá importante papel da liberdade de associação, deixando de forma geral e permitindo a criação de qualquer grupo que tenha interesses comuns, havendo apenas a exceção de criação visando objetivo paramilitar ou ilícito.

No artigo sobre o tema, Gabriel Martins Teixeira Borges<sup>14</sup> expõe que “As associações de socorro mútuo não possuem fins lucrativos, assim, seus associados contribuem apenas com um valor referente à manutenção da sede e funcionários (administração) e outro referente às divisões das despesas. Tal aspecto pode ser exemplificado da seguinte forma: *Despesa (passada e certa) no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) - DIVIDIDO/RETEADO Por 50 Associados - Com a ajuda mútua resta a cada associado o pagamento de R\$ 1,00 (um real)*”

O valor arrecadado é destinado a integralidade ao pagamento das despesas ocorridas no mês anterior, assim, o valor das quotas recebido mediante rateio já tem as despesas certas, não há uma arrecadação alheia, injustificada ou futura, até porque em toda a divisão deve ser exposta aos membros do grupo os eventos ocorridos e seus valores, bem como a realização da prestações de contas. Com efeito, por meio de um sistema solidário e auto-organizativo, as partes integrantes do grupo (associados) se comprometem por meio de um estatuto fazer a divisão das despesas entre os membros.

É importante frisar que associação atua apenas como gestora da coisa comum, ou seja, tem a finalidade apenas de administrar os custos e benefícios, não existe a figura do “fornecedor de serviços” não há comercialização na atividade da entidade, a associação é apenas a formalização jurídica de seus associados, que foi criada para organizar e fazer a autogestão dos interesses do grupo.

No presente caso é formado um contrato plurilateral, ou seja, formam vínculos recíprocos de cooperação/ comunhão de fim, para melhor entendimento cabe trazer a lição Ascarelli<sup>15</sup> que utiliza-se das figuras geométricas para exemplificar a diferença; “Num contrato bilateral as partes estariam em lados opostos de uma reta; no contrato plurilateral, as partes estariam dispostas em um círculo”.

Para não restar dúvidas, Sérgio Mourão Corrêa Lima<sup>16</sup> expõe:

“A associação decorre do acordo de vontades congruentes dos associados fundadores, manifesta em assembleia, no sentido de contribuírem com bens ou serviços para suas atividades; portanto, na formação, a associação tem natureza jurídica de contrato bilateral ou plurilateral. Nessa linha, Renan Lotufo sustenta que a associação é contrato “plurissubjetivo unidirecional, porque são vários os que

<sup>14</sup> Confira-se, a propósito, este artigo: BORGES, Gabriel Martins Teixeira. Associação de socorro mútuo: um estudo no atual cenário brasileiro. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 fev. 2017. Disponível em: . Acesso em: 24 ago. 2017

<sup>15</sup> ASCARELLI, Tullio. Problemas das Sociedades Anônimas e direito comparado. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1969.

<sup>16</sup> FRAZÃO, Ana; GONÇALVES, Oksandro; CAMINHA, Uinie (Organizadores). Associações: constituição, fundamentos e perspectivas. Rio de Janeiro: Processo, 2017

declaram suas vontades, mas todas no mesmo sentido"

Outro ponto a destacar é que associação de socorro mútuo obedece todas as normas para seu funcionamento, como o registro no cartório competente, CNPJ, dentre outras medidas, razão que prova ser uma entidade legalmente autorizada. Acerca do tema o Conselho da Justiça Federal, a partir da III Jornada de Direito Civil:

"O contrato de ajuda mútua será plurilateral e auto-organizativo, repartindo custos e benefícios exclusivamente entre os participantes, mediante rateio. Sua diferenciação do seguro capitalista e da previdência privada é a autogestão, tal como permitido pela Lei n. 9656/1998, para os planos de saúde."

Como resultado dos estudos advindos III Jornada de Direito Civil, temos a aprovação por unanimidade do enunciado 185, que admite de forma expressa a atividade da associação. Vejamos:

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

Nesse sentido segue o entendimento do Tribunal Regional da 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> Região, Tribunal Estadual e Justiça Federal. 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 n° 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. APELAÇÃO CÍVEL N. 0018423- 62.2013.4.01.3500/GO julgada em 20/03/2017) (Grifou-se)

PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. OPERAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL. SEGUROS. ART. 16 DA LEI 7.492/86. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. PROTEÇÃO AUTOMOTIVA DISPONIBILIZADA AOS ASSOCIADOS. SEGURO MUTUO. ILEGALIDADE NÃO DEMONSTRADA.1. Recurso em sentido estrito interposto pelo Ministério Público Federal contra a decisão que rejeitou a denúncia ofertada em desfavor do recorrido, na qual lhe é imputada a prática do delito tipificado no art. 16, da Lei 7.492/92, em razão de dirigir associação, supostamente voltada à ajuda mútua entre os associados, operando atividade securitária sem a devida autorização legal.2. 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. (AC 0018423-62.2013.4.01.3500/GO, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, Sexta Turma, e-DJF1 de 31/03/2017)3. A ilegalidade da atividade exercida pela AMIVE não está demonstrada. Conforme se apurou dos elementos trazidos aos autos, não se identifica que a atividade desenvolvida pela associação possua natureza jurídica de seguro privado, já que se trata 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. 4. Este foi o fundamento adotado pelo Juízo a quo para rejeitar a denúncia ofertada pelo Ministério Público Federal contra o recorrido, bem como pelo Ministério Público Federal, no exercício da função de fiscal da lei, para opinar no sentido do desprovimento do presente recurso em sentido estrito.5. O seguro mútuo caracteriza-se pelo rateio, de prejuízos já ocorridos, entre os seus associados, agrupados com o fim específico de ajuda mútua, na defesa do seu patrimônio, sem que haja intenção lucrativa. Não há distinção típica das figuras do segurador e segurado e o risco não é assumido pela associação, mas sim dividido entre os associados, que contribuem com prestações, em razão das despesas apuradas.6. Não há 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 que dispõe: “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”.7. Recurso em sentido estrito desprovido. (AC 0013842-69.2016.4.01.3800 /MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, QUARTA TURMA, Julgamento em 09/05/2017) (Grifou-se)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. SUSEP. ASSOCIAÇÃO. PROTEÇÃO AUTOMOTIVA. ILIGALIDADE. INEXISTENCIA. A despeito das atribuições legais da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP para a fiscalização das operações de seguro e afins (Decreto-lei n.º 73/66), não se verifica, no caso, a negociação ilegal de seguros por associação sem fins lucrativos instituída com o fim de promover proteção automotiva a seus associados. **Apesar das semelhanças com o contrato de seguro automobilístico típico, há inegáveis diferenças, como o rateio de despesas entre os associados, apuradas no mês anterior, e proporcional as quotas existentes, com limite máximo de valor a ser indenizado. Hipótese de contrato pluralista, em grupo restrito de ajuda mutua, caracterizado pela autogestão (Enunciado n.º 185 da III Jornada de Direito Civil), em que não há figura do segurado e segurador, nem garantia de risco coberto, mas rateio de prejuízos efetivamente caracterizados. Eventual prática de crime (art. 121 do DL n.º 73/66) há de ser aferida na via própria, mas não há qualquer ilegalidade na simples associação para rateio de prejuízos.** Apelação provida. Sentença reformada. 6º Turma Especializada do Tribunal Regional da 2º Região. Rel. Edna Carvalho Kleemann.) (Grifou-se)

No mesmo sentido decisões proferidas na esfera estadual:

'(...) Em que pesem os argumentos expendidos pela SUSEP e pelo Parquet federal, a proteção oferecida pelas associações a seus membros não constitui seguro, porque evidencia-se essencialmente diversa do contrato em virtude do qual um dos contratantes assume a obrigação de pagar ao outro, ou a quem este designar, uma indenização no caso da consumação do evento incerto e temido, em contrapartida ao pagamento do prêmio previamente estabelecido e pago por parte do segurado, na dicção do art. 757 do Código Civil. Ou seja, "toda operação de seguro representa, em última análise, a garantia de um interesse contra a realização de um risco, mediante o pagamento antecipado de um prêmio. Os essentialia negotii são, portanto, quatro: o interesse, o risco, a garantia e o prêmio" (Comparado apud NERY Júnior, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código Civil Comentado. 6.ed.rev.ampl.atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 669). Os veículos dos associados não são segurados quanto a eventos danosos futuros, mas no caso da superveniência deles, até certo limite, é feita a distribuição do prejuízo mediante rateio variável, ou seja, não há pagamento de premio prévio, mas cotização de uma parte do dano suportado pelo associado, que minimiza os custos pela inexistência de cálculos atuariais e mesmo perfil de risco, itens necessariamente computados no valor do prêmio do seguro. De outra banda, oportuno trazer à colação os fundamentos pelos quais foi consolidado o Enunciado 185 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal a propósito da interpretação ao art. 757 do Código Civil: "185 –Art. 757: A disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de

ajuda mútua, caracterizados pela autogestão". E, pela pertinência, transcrevo a justificativa para o entendimento externado no referido enunciado: "Há duas concepções de seguro, conforme suas origens. O seguro do tipo alpino surgiu nos Alpes suíços e é fundado no princípio da solidariedade. Os segurados compartilham entre si os riscos comuns, organizando-se em sociedades mútuas e prevenindo-se contra os infortúnios. Estipulam geralmente pecúlios para o caso de morte, sendo frequentes também os seguros de saúde e de acidentes. O segundo tipo é o seguro capitalista, denominado anglo-saxão. É originário da cobertura dos riscos da navegação de longo curso e animado pelo lucro do segurador. O Código Civil de 1916 acolheu as duas modalidades, dedicando uma seção ao seguro mútuo. Os segurados em tudo suportavam o prejuízo advindo a cada um, exercendo eles mesmos a função de segurador (art. 1.466). Em lugar do prêmio, contribuíam para o enfrentamento das despesas administrativas e dos prejuízos verificados em cotas proporcionais aos benefícios individuais (arts. 1467 e 1469). Pontes de Miranda acentuou não haver diferença conceitual entre seguro mutualista e capitalista, variando, todavia a natureza da relação jurídica. No primeiro há relação jurídico plurilateral, envolvendo os segurados entre si, que se organizavam geralmente em forma de sociedade, nos moldes do Código Civil de 1916. No seguro capitalista, o contrato é bilateral, entre segurado e segurador. As sociedades de seguros, independentemente da modalidade que praticavam - seguro mutualista ou capitalista – não podiam ser constituídas sem prévia autorização, conforme o art. 20, § 1º, do Código Civil de 1916. O Decreto-lei nº 2.063, de 7 de março de 1940, mudou essa situação. De um lado dispôs que as operações de seguros só poderiam ser realizadas por sociedades anônimas, cooperativas e sociedades mútuas, mas de outra parte, excluiu de sua incidência as associações de classe, de beneficência e de socorros mútuos, instituidoras de pensões e pecúlios em favor de seus associados e respectivas famílias. Assim criou um seguro mútuo societário e outro associativo, de certo modo distinguindo os conceitos de sociedade e associação, o que veio a ser feito decisivamente no Código de 2002. Posteriormente, o Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, reservou as operações de seguros às sociedades anônimas e às cooperativas, alijando as antigas sociedades mútuas, que seriam o embrião das entidades de previdência privada, reguladas pela Lei 6.435, em 1977. Quanto às associações de classe, beneficência, de socorros mútuos e montepios então em funcionamento, foram mantidas fora do regime legal também no Decreto- Lei 73, tal como dispusera o Decreto-lei 2.063, ficando facultado ao Conselho Nacional de Seguros Privados mandar fiscalizá-las quando julgasse conveniente. Com a edição da Lei 6.435, de 15 de julho de 1977, a mutualidade passou a ser regida por normas de previdência privada, com exceção dos planos de pecúlio de pequeno valor (até 300 ORTNs, na época) vigorantes no âmbito limitado de uma empresa, fundação ou outra entidade de natureza autônoma, e administrados exclusivamente sob a forma de rateio entre os participantes. A Lei 6.435/1977 foi revogada pela Lei Complementar 109, de 29 de maio de 2001, que passou a regular com exclusividade a previdência fechada privada e aberta, nada dispondo relativamente às entidades ressalvadas na lei anterior. O regime de

previdência privada tem caráter complementar e autônomo em relação ao regime geral de previdência social. As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e são acessíveis a quaisquer pessoas físicas. As sociedades seguradoras autorizadas a operar exclusivamente no ramo “vida” podem operar planos de benefícios previdenciários. Às entidades abertas é aplicável, no que couber, também a legislação própria das sociedades seguradoras. As entidades fechadas, só podem ser organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos e são acessíveis exclusivamente aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, entes denominados “patrocinadores”; e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas “instituidores”. As entidades fechadas constituídas por instituidores devem terceirizar a gestão dos recursos que irão garantir as reservas técnicas e provisões mediante a contratação de instituição especializada e autorizada para tanto, cujo patrimônio deverá ser mantido segregado e totalmente isolado dos patrimônios do instituidor e da entidade fechada. Como se percebe, nos planos previdenciários das entidades fechadas constituídas por instituidores intervêm: o instituidor, que será uma pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial; a entidade previdenciária, criada sob a forma de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos (conhecida como fundo de pensão); e o gestor. Operacionalmente, as relações jurídicas se estabelecem entre a entidade fechada e o gestor, sendo beneficiários os membros ou associados do instituidor. O gestor presta serviços à entidade previdenciária, pondo-se esta e os beneficiários como consumidores frente àquele. O mesmo esquema de relações prevalece nas entidades patrocinadas, que são constituídas por empregadores privados ou públicos em favor de seus empregados e servidores com serviços de gestão terceirizados. Nos modelos previstos na legislação previdenciária não há lugar para o mutualismo puro. O Código Civil de 2002 também o ignorou como espécie de seguro, não reproduzindo qualquer dispositivo análogo ao art. 1.466 do CC/1916. Como bem observou Ronaldo Porto Macedo Júnior, registrou-se um importante movimento do sistema de sociedade de amigos e organizações de auxílio mútuo para a moderna empresa de seguro e para a previdência social. Nada disso, porém, significa o expurgo do mutualismo. A autonomia privada e a liberdade contratual, inclusive levando-se em consideração a função social do contrato, garantem a sua permanência, desde que praticado em círculo restrito e mantido como princípio genuíno. Os mutualistas deverão auto-organizar-se exclusivamente sob a forma associativa, uma vez que a societária é utilizável somente pelo seguro capitalista e pela previdência social. Legalmente, ainda prevalece a ressalva do Decreto-lei nº 2.063, de 1940, que não foi expressamente revogado pelo Decreto-lei nº 73, de 1966, permanecendo em vigor: as associações de classe, de beneficência e de socorro mútuos podem instituir pensões e pecúlios em favor de seus associados e respectivas famílias, de valor limitado, atendendo-se à restrição sobrevinda com a Lei 6.435, de 1977. O contrato de ajuda mútua será plurilateral e auto-organizativo, repartindo custos e benefícios exclusivamente entre participantes, mediante rateio. Sua diferenciação do

seguro capitalista e da previdência privada é a autogestão, tal como permitido pela Lei 9.656/1988 para os planos de saúde.” (grifos da transcrição). 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 quanto previsto no art. 16 c/c art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei 7.492/86. Sob outro enfoque, impor restrição a tal modalidade de reunião de pessoas onde a lei não impôs caracteriza manifesto cerceamento à liberdade do indivíduo, a quem é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, inclusive associar-se para fins lícitos, como vimos de ver, (incisos II e XVIII do art. 5º da Constituição da República) mormente para a finalidade de buscar minimizar o risco individual no risco coletivo, pela vertente do mutualismo.” (JF MG, 4ª Vara Federal, Processo nº. 0032812.2014.4.01.3800, Juíza Federal Rogéria Maria Castro Debelli)

“Inclusive, é importante mencionar que foi constituído pela Superintendência de Seguros Privados –SUSEP (Portaria Susep nº 6.369, de 16 de outubro de 2015), um Grupo de Trabalho com o objetivo de discutir a conceituação de fundos mútuos constituídos pelas associações e cooperativas de transporte. O Grupo foi composto por representantes da SUSEP, Organização das Cooperativas Brasileiras –OCB, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, da Confederação Nacional de Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSeg, da Federação Nacional de Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros –FENACOR, da Federação Nacional das Associações de Caminhoneiros e Transportadores –FENACAT e do Sindicato Nacional das Empresas de Transporte de Automóveis –SINTRAUTO. Após as diversas discussões, houve um significativo avanço na conceituação dos fundos pela SUSEP e o reconhecimento de que, apesar de possuir semelhanças com a atividade securitária, os fundos não podem ser considerados como um seguro, sejam eles utilizados pelas associações ou cooperativas”<sup>17</sup>

Como provado acima, a diferença elementar está no fato do seguro empresarial proteger o segurado contra evento futuro e incerto e a associação de socorro mútuo fazer contra evento pretérito e ocorrido. Sobre esse ponto, interessante fazer as seguintes indagações:

- (i) Qual a proibição (legislação) de um grupo de pessoas que se unem por um interesse comum e decidem dividir as despesas (certas e passadas) entre elas ocorridas?;
- (ii) (Pode considerar atividade de seguro sem a devida

<sup>17</sup> Parecer do Deputado Federal Benedito Gama da Comissão de Finanças e Tributação (junho/2016). Projeto de Lei 4.844 de 2012

autorização o condomínio que realiza o rateio das despesas entre os condôminos?

- (iii) (Se uma família, em comum acordo, decide dividir as despesas (certa a passada) de seus membros, essa entidade (família) está agindo como uma “seguradora pirata”? As indagações acima traz de forma fiel a atividade exercida pela associação de socorro mútuo, a qual não possui qualquer impedimento legal. Ainda utilizando o terceiro exemplo, a família poderia criar uma associação para formalizar esse interesse comum (ajuda mútua aos membros), ou seja, organizar os membros em torno desse objetivo e mesmo nessa hipótese não configuraria uma seguradora.

Não restam dúvidas sobre as associação de socorro mútuo e sua importância no cenário brasileiro, entidades que por meio de autogestão democrática amparam seus associados em momentos difíceis, além de criar progresso social e desenvolvimento econômico regional.

Ante ao exposto, a partir da garantia constitucional a liberdade de associação, bem como o importante papel desenvolvido pelas associações de socorro mútuo e para não deixar ocorrer o retrocesso e ataque ao nosso Estado Democrático, proponho a presente emenda a qual peço o acolhimento pelo Relator.

Sala das Sessões, em 29 de agosto de 2017.

**João Campos**  
Deputado Federal

## **EMENDA SUPRESSIVA Nº 2**

Suprime-se a alínea “m” do Art. 36.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A redação do artigo 36 do texto, sabe-se que a SUSEP não pode ter competência para fiscalizar associações, cooperativas e clubes de benefícios.

Em primeiro lugar, a liberdade de associação pressupõe a não ingerência do Estado. Não há como exigir fiscalização de qualquer ente em relação às associações, sob pena de violação constitucional.

A liberdade de associação, embora ligada ao direito de liberdade, merece ser destacada dos demais direitos de liberdade.

De acordo com a lição de Canotilho e Vital Moreira:

*“a expressão mais qualificada da liberdade de organização coletiva privada é, portanto, também um instrumento de garantia da liberdade política, religiosa, de fruição cultural, entre outras, o que, por sua vez, indica o seu valor para uma ordem democrática.”<sup>18</sup>*

Aliás, é no seu significado para a democracia que a liberdade de associação alcança a sua maior repercussão, notadamente na esfera não estritamente individual.

Mediante a possibilidade de as pessoas formarem agregados interpessoais de interesses para a consecução, na condição de entes coletivos, de objetivos comuns, a liberdade de associação, tal como propõe Miguel Carbonell, assume um papel essencial na conformação das democracias modernas.<sup>19</sup>

A Constituição consagra o referido direito em várias dimensões, senão vejamos o art. 5º em seus incisos:

*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.*

E as normas em questão são cláusulas pétreas, protegidas pelo art. 60, § 4º, estando fora de qualquer possibilidade de Emenda Constitucional e, menos ainda, de atuação do legislador infraconstitucional.

O texto da Carta Fundamental é expresso:

*Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.*

Na esteira disso, sujeitar as associações à fiscalização da Superintendência de Seguros Privados é uma proposta totalmente descabida e violadora da ordem constitucional.

---

<sup>18</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa anotada. Coimbra, p. 643.

<sup>19</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016; p. 554.

Além de tal ponto, a fiscalização das cooperativas também foge à competência da SUSEP, eis que a própria lei regente (5764/71) estabelece:

*Art. 92. A fiscalização e o controle das sociedades cooperativas, nos termos desta lei e dispositivos legais específicos, serão exercidos, de acordo com o objeto de funcionamento, da seguinte forma: I - as de crédito e as seções de crédito das agrícolas mistas pelo Banco Central do Brasil; II - as de habitação pelo Banco Nacional de Habitação; III - as demais pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. § 1º Mediante autorização do Conselho Nacional de Cooperativismo, os órgãos controladores federais, poderão solicitar, quando julgarem necessário, a colaboração de outros órgãos administrativos, na execução das atribuições previstas neste artigo. § 2º As sociedades cooperativas permitirão quaisquer verificações determinadas pelos respectivos órgãos de controle, prestando os esclarecimentos que lhes forem solicitados, além de serem obrigadas a remeter-lhes anualmente a relação dos associados admitidos, demitidos, eliminados e excluídos no período, cópias de atas, de balanços e dos relatórios do exercício social e parecer do Conselho Fiscal.*

No que tange aos clubes de benefícios, estas são instituições do direito civil, normalmente constituídas na forma de pessoas jurídicas e, portanto, a sua fiscalização não pode ser atribuída a ente cuja competência é o ramo de seguros por evidente incompatibilidade material.

Diante da argumentação ora formulada, apresentamos esta emenda para suprimir do texto dispositivo que extrapola o limite legal de sua competência.

Sala da Comissão, em 05 de setembro de 2017.

Deputado **DANIEL ALMEIDA**

**PCdoB-BA**

### **EMENDA MODIFICATIVA Nº 3**

Dê-se ao § 2º, do art. 24, a seguinte redação:

*“§ 2º Poderão exercer atividade de natureza securitária as pessoas autorizadas pela SUSEP, de acordo com a sua respectiva competência fiscalizatória.” (NR)*

### **JUSTIFICAÇÃO**

A redação do §2º, no texto do PL 3139/15, traz vedações além das que parecem ser a intenção do legislador proponente, na medida em que da sua redação se extraem diversos impedimentos que, certamente, constituem evidente engessamento de várias atividades desempenhadas por particulares e por pessoas jurídicas. Além

disso, estabelece restrições a direitos que não estão autorizadas pela ordem constitucional.

Vejamos que a redação do artigo estabelece as seguintes proibições, em total descompasso aos objetivos propostos:

Na redação “*Constituição, operação, comercialização, venda e realização de contratos de natureza securitária por associações, cooperativas e clubes de benefícios, pessoas naturais e jurídicas*”, a vedação impõe o impedimento para qualquer ente firmar contrato de natureza securitária, pois a redação do artigo não é precisa.

Inviável a vedação, pois resultará que nenhum contrato de seguro poderá ser firmado por associações, cooperativas e clubes de benefícios, bem como pessoas naturais e jurídicas.

É evidente que qualquer pessoa jurídica pode contratar seguro e, inclusive, é quem o constitui, opera, comercializa, vende e, evidentemente, explora o ramo. No caso, a redação resulta aniquilamento da atividade securitária, o que, certamente, não é a intenção do legislador pátrio.

Noutro ponto da redação do artigo, qual seja, “*quaisquer produtos que prevejam coberturas, resarcimentos, indenizações e proteção para quaisquer fins*” a vedação resulta impedimento de, por exemplo, uma empresa de rastreamento de veículos, de transporte de mercadorias, bancar o prejuízo ocasionado ao cliente que não através da contratação de seguro.

A questão resulta evidente monopólio das indenizações por danos ocorridos em razão da atividade, diante do que todos terão a obrigação de contratar seguro para quaisquer situações corriqueiras do dia-a-dia e, inclusive, a que possa resultar reparação/indenização de danos.

O mesmo ocorre com outra parte da redação, qual seja, “*inclusive aqueles que sejam assemelhados ou idênticos aos de seguros de danos ou de pessoas*” mostram-se incabíveis as palavras “assemelhados ou idênticos” na medida em que não há precisão quanto à semelhança ou identidade, tornando a disciplina normativa aberta e sujeita às mais variadas interpretações, resultando evidente insegurança jurídica.

Sobre o conceito de norma aberta, o Ministro Carlos Britto esclarece:

*(...) por não ter suficiente densidade normativa, não é possível sua aplicação imediata, exigindo-se uma normação infraconstitucional para integrar-lhe o sentido. Em consequência, sustentam a imprescindibilidade da interpositio legislatoris prevista no caput do dispositivo. Essa determinação, colocada na cabeça, estende-se a todo o corpo do artigo, deixa-o como norma aberta e impõe a observância da legislação anterior à Constituição Federal de 1988, até o advento da lei complementar. (RE 340111 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL; AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO; DJ 16/02/2004; p. 00073).*

Além de a norma ser aberta, o conceito jurídico construído na dimensão do texto normativo proposto, também se revela indeterminado.

E, como assevera a doutrina, o conceito jurídico indeterminado, entendido como um dispositivo vago e que também possibilita interpretação ampla, não depende de edição posterior de outra norma. É instituto de grande amplitude, ou de *fluidez*, tal como expõe Bandeira de Mello<sup>20</sup>.

Para ao jurista Frederico do Valle Abreu<sup>21</sup>:

*“a vaguidade semântica existente em certa norma com a finalidade de que ela, a norma, permaneça, ao ser aplicada, sempre atual e correspondente aos anseios da sociedade nos vários momentos históricos em que a lei é interpretada e aplicada.”*<sup>22</sup>

Além disso, o final do texto proposto, de igual modo, também apresenta vedação além da que estaria autorizada pelo sistema jurídico pátrio.

O texto “assim como instituir e administrar fundos mútuos, para as finalidades aqui descritas” aniquila a essência das cooperativas que, nas suas relações com os cooperados, estabelecem fundos que, pela natureza jurídica cooperativa, reverte em benefício mútuo para os cooperados.

Vejamos que a Lei 5764/71 estabelece:

**Art. 28. As cooperativas são obrigadas a constituir: I - Fundo de Reserva destinado a reparar perdas e atender ao desenvolvimento de suas atividades, constituído com 10% (dez por cento), pelo menos, das sobras líquidas do exercício; II - Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, destinado a prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa, constituído de 5% (cinco por cento), pelo menos, das sobras líquidas apuradas no exercício. § 1º Além dos previstos neste artigo, a Assembléia Geral poderá criar outros fundos, inclusive rotativos, com recursos destinados a fins específicos fixando o modo de formação, aplicação e liquidação. § 2º Os serviços a serem atendidos pelo Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social poderão ser executados mediante convênio com entidades públicas e privadas.**

A redação proposta investe a SUSEP, autarquia cuja competência material é restrita e delineada, de uma espécie de “super-poderes” para regular e fiscalizar diversas outras matérias e setores que, certamente, ultrapassam a sua competência e, de igual modo, não lhe cabem por evidente incompatibilidade.

Diante do exposto apresentamos esta emenda com traz uma redação alternativa que melhor contempla todos os agentes envolvidos na operação de seguros privados.

Sala da Comissão, em 05 de setembro de 2017.

Deputado **DANIEL ALMEIDA**

<sup>20</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 29.

<sup>21</sup> ABREU, Frederico do Valle. *Conceito jurídico indeterminado, interpretação da lei, processo e suposto poder discricionário do magistrado*.

<sup>22</sup> BUONAVITA, Paula Gondim Furtado. **Conceito jurídico indeterminado e norma aberta**. Disponível em: [www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao\\_setembro2008/discente/dis3.doc](http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_setembro2008/discente/dis3.doc)

**PCdoB-BA****EMENDA MODIFICATIVA Nº 4**

Dê-se ao § 3º, do art. 24, a seguinte redação:

“§ 3º A infração às disposições contidas nesta lei sujeita os agentes à multa, limitada esta à quantia prevista no inciso IV do art. 108, deste Decreto-Lei”. (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

A redação proposta ao §3º do texto impõe dupla penalização aos que violarem a disciplina legal, o que caracteriza o *bis in idem*, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

Isso, pois, já existe a previsão do art. 36, “h”, “k”, que assim estabelecem:

*“h) fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis; e*

*“k) fiscalizar as operações das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral e de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e aplicar as penalidades cabíveis;”.*

Não bastasse isso, inexiste a possibilidade de atribuir uma multa levando-se em consideração o termo “importância segurada”, na medida em que não há tal elemento.

A norma proposta não precisa o que seria “importância segurada” e, na esteira disso, em não havendo importância segurada, já que não há qualquer tipo de seguro, não haveria elemento suficiente para a atribuição da sanção pecuniária.

Estamos diante de norma aberta, conceito indeterminado, o que implica insegurança jurídica. E, mais, a atribuição de uma sanção deve incidir em fato gerador, com conceito certo e determinado.

No caso, em não sendo preciso a hipótese de incidência da sanção, certamente há risco de arbítrio por parte do órgão/agente fiscalizador que não tem parâmetros suficientes para aplicar a penalidade.

A luz deste entendimento, apresentamos esta emenda que visa sanar a imprecisão jurídica e a possibilidade de haver dupla penalização aos agentes operadores de seguros privados.

Sala da Comissão, em 05 de setembro de 2017.

Deputado **DANIEL ALMEIDA**

**PCdoB-BA**

**EMENDA MODIFICATIVA Nº 5**

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

“Art. 24. Somente poderão operar em seguros privados sociedades anônimas ou cooperativas, desde que devidamente autorizadas, não se confundindo com a operação de Seguro Privados a atividade de Proteção Veicular, por possuir natureza jurídica diversa, assim como modalidade de funcionamento específica e baseada no rateio de prejuízos, sem transferência de risco para um órgão segurador. Tal atividade poderá ser operada por associações, cooperativas e clubes de benefícios. (NR)

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

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

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

Art.

36.....

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

## **J U S T I F I C A Ç Ã O**

Atualmente assistimos no Brasil um aumento vertiginoso da insegurança pública e da violência social, que ocorreu em meio à total falência financeira e estrutural das instituições democráticas. O Estado, que nunca cumpriu com seu papel da forma que a Constituição Federal prevê (seja a de 1988 ou as anteriores) chegou ao fundo do poço nas últimas décadas, tornando-se o um dos piores do mundo em diversos indicativos negativos, como corrupção, violência e deficiência na educação.

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

Sob esta ótica, as associações de benefícios se desenvolveram com o passar dos anos e atualmente cumprem um importante papel no que se refere à proteção patrimonial em todo o País.

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

Percebe-se, pois, que a fundamentação apresentada na propositura do presente

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

Sala de Sessões, 05 de setembro de 2017

**Raimundo Gomes de Matos**

Deputado Federal

PSDB / CE

**EMENDA Nº 6**

Art. 1º Acrescente-se os §§ 6º e 7º ao artigo 24, alterado pelo art. 1º do Projeto de Lei 3.139 de 2015, com a seguinte redação:

“Art. 24 .....

.....  
§6º Não é considerado atividade de natureza securitária a desenvolvida pelas associações e cooperativas em que instituem o objetivo do socorro mútuo, que por uma autogestão e mediante rateio, realiza a repartição das despesas já ocorridas no grupo, exclusivamente entre os seus membros.

§7º Ficam anistiadas os autos de infrações e multas aplicadas pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, até a data de publicação desta Lei às associações e cooperativas que realizam o rateio de despesas já ocorridas.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A atividade de uma associação de socorro mútuo é globalmente reconhecida, além de gerar o sentimento de cooperação, confiança, igualdade, amparo mútuo, civilidade, representação, luta por grupos de excluídos e mais importante, ferramenta para efetivação de objetivos comuns, pois a união de pessoas com mesmo objetivo possui maior força e, consequentemente, mais chances de efetivar aquilo que os fizeram unir.

O surgimento das associações se dá por uma necessidade da sociedade civil e se deve aos espaços públicos de participação em que entidades sem fins lucrativos iniciam suas atividades, voltadas a suprir a falta de atuação do Estado, realizando assim seu papel democrático.

As associações de socorro mútuo não possuem fins lucrativos, assim, seus associados contribuem apenas com um valor referente à manutenção da sede e funcionários (administração) e outro referente às divisões das despesas.

Conforme exemplificado acima, a associação rateia as despesas entre os próprios associados, surgindo à figura da reciprocidade, não havendo exploração de lucro na atividade desenvolvida, sendo o valor arrecadado destinado a integralidade ao pagamento das despesas ocorridas no mês anterior, assim, o valor das quotas recebido mediante rateio já tem as despesas certas, não há uma arrecadação alheia, injustificada ou futura, até porque em toda a divisão deve ser exposta aos membros do grupo os eventos ocorridos e seus valores, bem como a realização da prestações de contas.

As associações de socorro mútuo geram milhares de empregos direitos e indiretos, além de pagamento de impostos regionais e municipais em virtude de sua atividade. Tem como garantia a solidariedade do grupo e a confiança deles junto aos membros.

Sobre a sua legalidade, não há na lei qualquer proibição (legislação) de um grupo de pessoas que se unem por um interesse comum e decidem dividir as despesas (certas e passadas) entre elas ocorridas. Nessa linha podemos citar como exemplo uma família, em comum acordo, decide dividir as despesas (certa a passada) de seus membros. Nesse sentido pode citar o Enunciado 185 da III Jornada de Direito Civil:

**"O contrato de ajuda mútua será plurilateral e auto-organizativo, repartindo custos e benefícios exclusivamente entre os participantes, mediante rateio. Sua diferenciação do seguro capitalista e da previdência privada é a autogestão,** tal como permitido pela Lei n. 9656/1998, para os planos de saúde."

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

Na mesma linha o entendimento do Tribunal Regional da 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> Região, Tribunal Estadual e Justiça Federal. 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 n° 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 n° 185, aprovado na III Jornada de Direito Civil.5. Apelação conhecida e provida. APELAÇÃO CÍVEL N. 0018423-62.2013.4.01.3500/GO julgada em 20/03/2017) (Grifou-se)

PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. OPERAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL. SEGUROS. ART. 16 DA LEI 7.492/86. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. PROTEÇÃO AUTOMOTIVA DISPONIBILIZADA AOS ASSOCIADOS. SEGURO MUTUO. ILEGALIDADE NÃO DEMONSTRADA.1. Recurso em sentido estrito interposto pelo Ministério Público Federal contra a decisão que rejeitou a denúncia ofertada em desfavor do recorrido, na qual lhe é imputada a prática do delito tipificado no art. 16, da Lei 7.492/92, em razão de dirigir associação, supostamente voltada à ajuda mútua entre os associados, operando atividade securitária sem a devida autorização legal.2. 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. (AC 0018423-62.2013.4.01.3500/GO, Rel. Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, Sexta Turma, e-DJF1 de 31/03/2017)3. A ilegalidade da atividade exercida pela AMIVE não está demonstrada. Conforme se apurou dos elementos trazidos aos autos, não se identifica que a atividade desenvolvida pela associação possua natureza jurídica de seguro privado, já que se trata 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. 4. Este foi o fundamento adotado pelo Juízo a quo para rejeitar a denúncia ofertada pelo Ministério Público Federal contra o recorrido, bem como pelo Ministério Público Federal, no exercício da função de fiscal da lei, para opinar no sentido do desprovimento do presente recurso em sentido estrito.5. O seguro mútuo caracteriza-se

pelo rateio, de prejuízos já ocorridos, entre os seus associados, agrupados com o fim específico de ajuda mútua, na defesa do seu patrimônio, sem que haja intenção lucrativa. Não há distinção típica das figuras do segurador e segurado e o risco não é assumido pela associação, mas sim dividido entre os associados, que contribuem com prestações, em razão das despesas apuradas.<sup>6</sup> Não há 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 que dispõe: “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 autoquestão”.<sup>7</sup> Recurso em sentido estrito desprovido. (AC [0013842-69.2016.4.01.3800](#) /MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, QUARTA TURMA, Adv. Recorrido. Renato de Assis Pinheiro, Adv. Recorrente Daniela Batista Ribeiro, Julgamento em 09/05/2017) (Grifou-se)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. SUSEP. ASSOCIAÇÃO. PROTEÇÃO AUTOMOTIVA. ILIGALIDADE. INEXISTENCIA. A despeito das atribuições legais da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP para a fiscalização das operações de seguro e afins (Decreto-lei n.o 73/66), não se verifica, no caso, a negociação ilegal de seguros por associação sem fins lucrativos instituída com o fim de promover proteção automotiva a seus associados. Apesar das semelhanças com o contrato de seguro automobilístico típico, há ineqüáveis diferenças, como o rateio de despesas entre os associados, apuradas no mês anterior, e proporcional as quotas existentes, com limite máximo de valor a ser indenizado. Hipótese de contrato pluralista, em grupo restrito de ajuda mutua, caracterizado pela autoquestão (Enunciado n.º 185 da III Jornada de Direito Civil), em que não há figura do segurado e segurador, nem garantia de risco coberto, mas rateio de prejuízos efetivamente caracterizados. Eventual prática de crime (art. 121 do DL n.º 73/66) há de ser aferida na via própria, mas não há qualquer ilegalidade na simples associação para rateio de prejuízos. Apelação provida. Sentença reformada. 6º Turma Especializada do Tribunal Regional da 2º Região. Rel. Edna Carvalho Kleemann.) (Grifou-se)

Diante do exposto, solicito apoio dos nobres pares para aprovação da presente emenda por entender que a negativa será um retrocesso e ataque ao nosso Estado Democrático.

Sala de Sessões, 05 de setembro de 2017.

**Lincoln Portela**  
Deputado Federal  
PRB/MG

#### **EMENDA MODIFICATIVA Nº 7**

**Art. 1º** . Dá ao art. 24, caput a nova redação abaixo, cria o Parágrafo Único do referido artigo, modifica o texto dos §§ 1º, 2º, 3º, e suprime o texto dos §§ 4º e 5º do

referido artigo. Modifica o texto da alínea "m" do art. 36, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

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

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

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

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

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

.....  
....

Art.  
36.....

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

## **J U S T I F I C A Ç Ã O**

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

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

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

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

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

Cumpre ressaltar que para muitas destas pessoas, o veículo é além da ferramenta de trabalho, o bem mais valioso que possui. Cerca de 90% dos brasileiros não possuem casa própria ou reservas financeiras, sendo o seu veículo esta reserva, a ser liquidada para atendimento de qualquer emergência que venha a acometer o

cidadão ou sua família. Desta forma, concluímos que a proteção patrimonial não se revela somente como um “luxo” a ser ofertado a quem interessar ao mercado securitário, mas sim uma necessidade de bem-estar social.

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

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

*“Art. 1.466 - Pode ajustar-se o seguro, pondo certo número de segurados em comum entre si o prejuízo, que a qualquer deles advenha, do risco por todos corrido. Em tal caso o conjunto dos segurados constitui a pessoa jurídica, a que pertencem as funções de segurador.*

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

*Art. 1.468 - Será permitido também obrigar a prêmios fixos os segurados, ficando, porém, estes adstritos, se a importância daqueles não cobrir a dos riscos verificados, a quotizarem-se pela diferença. Se, pelo contrário, a soma dos prêmios exceder à dos riscos verificados, poderão os associados repartir entre si o excesso em dividendo, se não preferirem criar um fundo de reserva*

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

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

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

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

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

Este cenário levou a atividade a se desenvolver a pleno vapor, trazendo segurança a milhares de necessitados sem qualquer previsão de lucro a quem quer que seja, através da aplicação do mutualismo em sua mais pura essência, ou seja, negócio totalmente diverso do seguro. Uma das atividades visa o lucro, e a outra, visa o

benefício mútuo dos optantes. Percebe-se claramente que, embora ambas as atividades sejam baseadas no mutualismo, as diferenças saltam aos olhos.

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

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

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

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

É inegável que existem semelhanças entre as atividades (sobretudo no resultado

final ao optante, qual seja, a proteção de seu patrimônio), contudo existem também diversas diferenças que afastam por completo qualquer resquício de identidade. Outrossim, tal análise deve ser feita com atenção a todo embasamento técnico-jurídico, evitando assim um pré-julgamento prejudicial a todos os envolvidos. Porquanto similitude, absolutamente, não é sinônimo de identidade.

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

Podemos citar os casos do surgimento dos Consórcios, modelo exportado do Brasil para todo mundo, e que foi duramente combatido algumas décadas atrás. Temos o caso das Cooperativas de Crédito, que enfrentaram grande pressão dos bancos quando surgiram e atualmente são uma realidade muito mais confiável do que as instituições financeiras. Mais recentemente, podemos citar os casos do Uber, violentamente combatido pelos jurássicos taxistas (e recentemente regulamentado em SP), assim como do Netflix que tem deixado as operadoras de TV a cabo em desespero. Isso sem falar nos Planos de Autogestão da Saúde, que tem dado uma “aula” aos planos de saúde no quesito qualidade dos serviços prestados.

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

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

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

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

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

E quando o assunto é risco de lesão aos consumidores, as seguradoras não podem falar de nenhuma outra atividade no País. Ora, somente nos últimos anos tivemos 49 (quarenta e nove) seguradoras liquidadas extrajudicialmente pela SUSEP, causando prejuízos a milhares de brasileiros (Nova York Companhia de Seguros, Cruzeiro do Sul Cia Seguradora, Interbrazil Seguradora S/A, Santos Seguradora S/A, Santos Cia de Seguros, Max Life Seguradora do Brasil S/A, AVS Seguradora S/A, São Paulo Cia Nacional de Seguros, Preferencial Cia de Seguros, Vida Clube de Seguros, APS Seguradora S/A, Sulina Seguradora S/A, SDB Cia de Seguros Gerais, Companhia Internacional de Seguros, Embrasil Previdência Privada, Montevan Previdência Privada S/A, CORRFA Previdência Privada, Montepio MFM, Empresarial de Previdência Privada, PREVBRÁS Sociedade Nacional de Previdência Privada, Companhia Urano de Capitalização, Interunion Capitalização S/A, Valor Capitalização S/A, Companhia Central de Seguros, Edel Seguradora S/A, GNPP Seguradora S/A, Companhia Internacional de Previdência Privada, Ajax Companhia Nacional de Seguros, Companhia Ancora de Seguros Gerais, Caixa Geral S/A Seguradora, Carioca Seguradora S/A, Castello Costa Cia de Seguros, Martinelli Seguradora S/A, Companhia Patrimonial de Seguros Gerais, Planalto Companhia de Seguros Gerais, SAOEX S/A Seguradora e Previdência Privada, Segurança Cia de Seguros e Previdência, GNPP PROVIDA Seguradora S/A, Companhia de Seguros Monarca, Megacap Capitalização S/A, Montepio Beneficente Montese, Absoluta Seguros S/A, Montepio Nacional dos Trabalhadores na Indústria de Energia Elétrica, MONTIENE, F&Z Participações Societárias Ltda., Companhia Interestadual de Seguros, GEPLAN Sociedade de Previdência Privada). Na mesma

esteira, tivemos recentes casos de planos de saúde (Unimed SP). Igualmente, os bancos já deixaram milhares na mão (Cruzeiro do Sul, Rural, Panamericano, Santos).

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

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

Vejamos:

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

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

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

Enfim, após a judicialização de dezenas de demandas em face das associações, percebeu-se que o embate judicial iniciado pela SUSEP não surtiu os efeitos

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

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

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

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

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

Temos hoje 35 milhões de brasileiros excluídos do mercado de seguros (por conta

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

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

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

Veja o que sustenta a SUSEP no referido parecer:

- “4. Apenas para contextualizar o assunto, cabe aqui um breve histórico.
5. A atuação de associações com o objetivo de amparar os associados no sistema mutualista com rateio de prejuízos (sem transferência de risco para um ente garantidor) ganhou força à medida em que foi percebida a dificuldade de alguns setores, principalmente os caminhoneiros, em contratar uma apólice de seguro. O alto valor do prêmio cobrado pelas seguradoras nesse segmento onerava expressivamente as atividades profissionais desses grupos chegando a inviabilizar muitas operações.
6. Apesar de correrem um risco maior quando comparado à contratação de uma

*apólice de seguros, com uma massa homogênea, um grupo de interesse comum e valores de indenização próximos, essas associações diminuem sensivelmente os custos da proteção material adotando o sistema de cotas para rateio dos prejuízos que são absorvidas pela massa. (...)*

Verifica-se da análise do trecho acima que a SUSEP reconhece, *a priori*, a principal das diferenças sustentadas pelas associações: **O FATO DE QUE A PROTEÇÃO VEICULAR SE BASEIA EM UM RATEIO, SEM TRANSFERÊNCIA DE RISCO PARA UM ENTE GARANTIDOR**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainda complementa a SUSEP, no item 14 do parecer:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*“185 – Art. 757: A disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda*

*mútua, caracterizados pela autogestão.” (g. n.).*

*A justificativa para tal enunciado explicita que:*

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

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

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

*O Código Civil de 1916 acolheu as duas modalidades, dedicando uma seção ao seguro mútuo. Os segurados em tudo suportavam o prejuízo advindo a cada um, exercendo eles mesmos a função de segurador (art. 1.466). Em lugar do prêmio, contribuíam para o enfrentamento das despesas administrativas e dos prejuízos verificados com quotas proporcionais aos benefícios individuais (arts. 1.467 e 1.469).*

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

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

*O Decreto-Lei n. 2.063, de 7 de março de 1940, mudou essa situação. De um lado, dispôs que as operações de seguros privados só poderiam ser realizadas por*

*sociedades anônimas, cooperativas e sociedades mútuas, mas, de outra parte, excluiu de sua incidência as associações de classe, de beneficência e de socorros mútuos, instituidoras de pensões e pecúlios em favor de seus associados e respectivas famílias.*

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

*Posteriormente, o Decreto-Lei n. 73, de 21 de novembro de 1966, reservou as operações de seguros às sociedades anônimas e às cooperativas, alijando as antigas sociedades mútuas, que seriam o embrião das entidades de previdência privada, reguladas pela Lei n. 6.435, em 1977.*

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

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

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

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

*As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e são acessíveis a quaisquer pessoas físicas. As sociedades seguradoras*

*autorizadas a operar exclusivamente no ramo “vida” podem operar planos de benefícios previdenciários. Às entidades abertas é aplicável, no que couber, também a legislação própria das sociedades seguradoras.*

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

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

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

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

*Como bem observou Ronaldo Porto Macedo Junior, registrou-se um importante*

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

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

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

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

1. A primeira, do TJSP confirmado por unanimidade sentença de primeira instância que confirmou a licitude das atividades da ASCATRAN, publicada em 04/04/2013;

2. A segunda, do TRF da segunda Região, também unânime, reformando a sentença de primeira instância que havia condenado a AMPLA, publicada em 29/07/2014; e

3. A terceira, do TRF da primeira Região, também unânime, reformando a sentença de primeira instância que havia condenado a PROTECAR, publicada em 20/03/2017.

No acórdão acima proferido em 2014, os desembargadores afirmaram:

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

Ainda, trataram sobre as efetivas distinções entre as atividades:

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

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

Por fim, sustentaram a legalidade das atividades da entidade:

*“Inviável, destarte, afirmar a ilegalidade de toda e qualquer associação de pessoas*

*unidas com o objetivo de ratear despesas diversas, apenas para assegurar a lucratividade e a competitividade das companhias seguradoras convencionais, em evidente cerceamento da autonomia da vontade e da liberdade de associação.*

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

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

Vejamos:

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

O julgador continua:

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

E finalizou:

*“Ademais, reputo que a apelante se enquadra na classificação de associação de socorro mútuo prevista no art. 143,§1º, do Decreto-lei 2.063/40, e pelo próprio*

*normativo legal esteja isenta do regime por ele definido. Sublinho que, em meu entendimento, numa interpretação literal e gramatical da norma, a instituição de pensão ou pecúlio aos integrantes e familiares dessa organização não seja condição imprescindível para sua caracterização na forma legal (embora seja facultado instituí-los), sendo uma característica própria dos montepios, na maneira como redigido aquele dispositivo.”*

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

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

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

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

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

Sala da Comissão, em 06 de setembro de 2017.

Deputado **LEONARDO QUINTÃO**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, de autoria do deputado Lucas Vergílio, “altera a redação do *caput* do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea ‘m’, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966”.

Para uma melhor compreensão das implicações da presente proposição, vale lembrar que o Decreto-lei nº 73, de 1966, que ora se busca alterar, “dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências”. Trata-se, na verdade, do diploma legislativo que determina as linhas gerais de estruturação, organização, regulação e supervisão do setor de seguros privados no Brasil.

Em síntese, as alterações pretendidas com o PL buscam atingir três grandes objetivos: (i) vedar a constituição, operação, comercialização, venda e realização de contratos de natureza securitária, por associações e outras pessoas jurídicas nele indicadas; (ii) estabelecer sanções para essas pessoas jurídicas, bem como para seus dirigentes; e (iii) atribuir competência à Superintendência de Seguros Privados (Susep) para fiscalizar “entidades associativas, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos” que atuem irregularmente na oferta de contratos assemelhados a seguros.

O PL é justificado a partir da necessidade de se conferir maior efetividade para o combate à atuação de “associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos” no mercado de seguros. Segundo o autor da proposição, tais entidades têm oferecido “proteção e assistência automotiva contra roubo, acidente, etc. aos seus associados ou cooperados, e a qualquer pessoa, livremente no mercado, mediante os pagamentos correspondentes, operando no sistema de planos de rateio”. Alega-se então que:

- os planos ou arranjos de proteção automotiva ou veicular possuem natureza de contrato de seguro;
- sua oferta por parte de pessoas jurídicas não constituídas na

forma de sociedades seguradoras expõe a coletividade a riscos, uma vez que não se exige delas a constituição de provisões ou reservas técnicas, tampouco a adoção de mecanismos destinados a pulverizar os riscos próprios da atividades, como o cosseguro, o resseguro e a retrocessão;

- sua oferta por parte de associações contraria o art. 50 do Código Civil, pois importa o uso simulado e distorcido da forma jurídica da associação para a exploração de atividade tipicamente securitária, captando irregularmente recursos de terceiros;
- pela forma como são constituídas, tais entidades acabam não se sujeitando ao Código de Defesa do Consumidor e, por falta de informação adequada, acabam induzindo o contratante dos planos de rateio à “crença de estar aderindo à cobertura securitária regular de uma seguradora que tem autorização para operar”;
- a atuação dessas entidades configura “conduta antiética”, uma vez que se processa completamente à margem da lei, e também, configura crime contra o sistema financeiro, nos termos do art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986, uma vez que envolve a operação irregular de instituição financeira.

Com base nesses argumentos, o autor do PL propõe a “repressão severa do exercício empresarial, associativo e cooperativo que desatende as leis vigentes”, razão pela qual considera ser necessário “oferecer solução definitiva à essa situação de descontrole regulatório e de anomalia de mercado, com a apresentação do presente Projeto de Lei”.

Por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a proposição foi originalmente distribuída à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Posteriormente, o despacho inicial foi revisto pela Mesa Diretora em três oportunidades, para incluir o exame pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), pela Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria,

## Comércio e Serviços (CDEICS).

Tendo em vista a distribuição da proposição a mais de três comissões de mérito, o Presidente da Câmara dos Deputados, cumprindo o que prescreve o art. 34, inciso II, do Regimento Interno da Casa, determinou, em 13/7/2017, a criação de Comissão Especial para analisar e proferir parecer sobre a presente proposição. No mesmo ato, determinou que a referida comissão fosse composta por 34 (trinta e quatro) membros titulares e igual número de suplentes.

A Comissão Especial foi então instalada em 23/8/2017. No prazo regimental de cinco sessões, compreendido entre 25/8/2017 e 6/9/2017, foram apresentadas sete emendas, as quais são sucintamente apresentadas no quadro abaixo:

Nº	Data da apresentação	Autor	Descrição resumida do teor
1	29/08/2017	João Campos	Altera o art. 1º do PL nº 3.139 de 2015, acrescentando os incisos I, II, III e IV e §6º ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que não é considerada atividade de natureza securitária a desenvolvida pelas associações e cooperativas em que instituem o objetivo do socorro mútuo; para estabelecer regras sobre tais entidades; para cancelar os autos de infração lavrados pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e para anistiar as multas deles decorrentes aplicadas em face de associações e cooperativas que operam com socorro mútuo; e para fixar prazo de doze meses para que as associações que tenham o objetivo do socorro mútuo reformulem os seus estatuto e regulamento, de modo a se adaptarem às regras que estabelece.
2	05/09/2017	Daniel Almeida	Suprime do art. 1º do PL a parte que busca incluir alínea "m" ao art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, que atribui à Susep a competência para fiscalizar entidades associativas, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos que operem com seguros.
3	05/09/2017	Daniel Almeida	Altera o art. 1º do PL, para dar nova redação ao § 2º do art. 24 do Decreto-Lei

			nº 73, de 1966, de modo a permitir o exercício de atividade de natureza securitária às pessoas autorizadas pela Susep, “de acordo com a sua respectiva competência fiscalizatória”.
4	05/09/2017	Daniel Almeida	Altera o art. 1º do PL, para dar nova redação ao § 3º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a limitar o valor da multa aos agentes operadores do mercado de seguros aos patamares previstos no inciso IV do art. 108, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, qual seja, de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).
5	05/09/2017	Raimundo Gomes de Matos	Altera o art. 1º do PL, para acrescentar, suprimir e alterar a redação de dispositivos do art. 24 e para dar nova redação para alínea “m” do art. 36, todos do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que a atividade de seguros privados não se confunde com a de proteção veicular; que a operação desta última por associações, cooperativas e clubes de benefícios não implica no cometimento de infração às disposições contidas no Decreto-Lei nº 73, de 1966; e para vedar a fiscalização das entidades que operem proteção veicular pela Susep, “sendo tais entidades fiscalizadas pelo Ministério Público, ou outro órgão eventualmente criado para tanto”.
6	05/09/2017	Lincoln Portela	Altera o art. 1º do PL, para acrescentar os §§ 6º e 7º ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que não é considerada atividade de natureza securitária a desenvolvida pelas associações e cooperativas de socorro mútuo; e para anistiar os autos de infração e as multas aplicadas pela Susep até a data de publicação da Lei às associações e cooperativas que operam com rateio de despesas já ocorridas.
7	06/09/2017	Leonardo Quintão	Altera o art. 1º do PL, para acrescentar, suprimir e alterar a redação de dispositivos do art. 24 e para dar nova redação para alínea “m” do art. 36, todos do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que a atividade de seguros privados não se confunde com a de proteção veicular; que a operação desta última por associações, cooperativas e clubes de benefícios não implica no cometimento de infração às disposições contidas no Decreto-Lei nº 73,

			de 1966; e para vedar a fiscalização das entidades que operem proteção veicular pela Susep, “sendo tais entidades fiscalizadas pelo Ministério Público, ou outro órgão eventualmente criado para tanto”.
--	--	--	--

Em reunião realizada em 12/9/2017, o plano de trabalho apresentado por este Relator foi aprovado pela Comissão Especial. Restou definido no plano que, por se tratar de um tema bastante controvertido e de grande repercussão, os trabalhos desta Comissão Especial, além dos debates previstos regimentalmente, compreenderiam a realização de **audiências públicas** e de **missões oficiais**.

O objetivo buscado com a realização das audiências públicas foi oportunizar a participação dos representantes dos diversos segmentos envolvidos nesse debate – isto é, governo, seguradoras, cooperativas, entidades de proteção automotiva e de benefícios mútuos, corretores de seguros, consumidores –, bem como de representantes do meio acadêmico. Com base no que fora proposto no plano de trabalho e nos requerimentos apresentados pelos ilustres membros deste colegiado, foram realizadas **três audiências públicas**, que contaram com a participação dos seguintes profissionais:

Data	Participante
24/10/2017 (Terça-feira, 9h30)	FABRICIO KLEIN Representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
	RAUL CANAL Presidente da Agência de Autorregulamentação das Associações de Proteção Veicular e Patrimonial (AAPV)
	LUIZ CARLOS NEVES Presidente da Federação Nacional das Associações de Caminhoneiros e Transportadores (FENACAT)
	CAUBY MORAIS Presidente da Força Associativa Nacional (FAN)
	CINTIA SOUZA DOS SANTOS Presidente da Federação Nacional de Benefícios (FENABEN)

	<p><b>GABRIEL BORGES</b> Presidente da Federação Nacional das Associações de Benefícios do Estado de Goiás (FEAB – GO)</p>
	<p><b>ANA CAROLINA PINTO CARAM GUIMARÃES</b> Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional do Consumidor, do Ministério da Justiça (Senacon/MJ)</p>
	<p><b>MARCIO SERÔA DE ARAUJO CORIOLANO</b> Presidente da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSeg)</p>
<p>9/11/2017 (Quinta-feira, 9h30)</p>	<p><b>ARMANDO VERGÍLIO DOS SANTOS JÚNIOR</b> Presidente da Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e Resseguros (Fenacor)</p>
	<p><b>JOÃO FRANCISCO SILVEIRA BORGES DA COSTA</b> Presidente da Federação Nacional de Seguros Gerais (Fenseg)</p>
	<p><b>ANA RITA PETRAROLI</b> Presidente da Seção Brasileira da Associação Internacional de Direito de Seguros (AIDA)</p>
	<p><b>PRISCILA GRECOV</b> Secretária-Adjunta de Política Microeconômica - Ministério da Fazenda</p>
<p>5/12/2017 (Quinta-feira, 9h30)</p>	<p><b>LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA</b> Procurador Regional da República - 1ª Região</p>
	<p><b>AMAURI ARTIMOS DA MATTA</b> Promotor de Justiça de Defesa do Consumidor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais</p>
	<p><b>CARLOS ALBERTO DE PAULA</b> Diretor de Supervisão de Conduta da Superintendência de Seguros Privados (Susep)</p>

Para a melhor condução dos debates e para o esclarecimento de questões fáticas, técnicas e jurídicas pertinentes ao Projeto de Lei em questão, as audiências públicas

seguiram um roteiro-padrão, com três etapas. Primeiro, oportunizou-se uma exposição inicial livre de cada convidado acerca da matéria. Em seguida, foram apresentados por este Relator diferentes quesitos técnicos-jurídicos a cada um dos participantes, a fim de colher a opinião de todos a respeito da proposição. Por fim, foi oportunizada a todos os membros da Comissão Especial a formulação de perguntas adicionais, ao que seguiram os debates na forma regimental.

O debate foi amplo, democrático e de grande consistência técnica. Somente por este Relator foram formuladas aos participantes mais de sessenta perguntas, que trataram de diversos aspectos pertinentes ao Projeto de Lei em discussão. Foi também solicitado que, posteriormente às suas participações, os convidados enviassem suas manifestações. Infelizmente, contudo, somente atenderam ao pleito da Comissão os participantes ouvidos na primeira audiência pública, isto é, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e as entidades de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos, quedando-se os demais inertes.

Paralelamente, foram realizadas duas missões oficiais pelos membros desta Comissão Especial. O objetivo foi conhecer o panorama global do mercado de seguros mútuos e cooperativos e de arranjos formais ou informais de proteção patrimonial ou autosseguro no mundo, com foco específico nas controvérsias, nos desafios e nas soluções adotadas em outros países para a regulação, a supervisão e até mesmo a formalização desse segmento.

Conforme proposto no plano de trabalho aprovado por este colegiado, foram enviadas missões oficiais a dois eventos: (i) Conferência Bienal da Federação Internacional de Seguros Mútuos e Cooperativos, realizada em Londres (Inglaterra), de 17 a 20/10/2017; e (ii) Conferência Anual da Federação Internacional de Seguros Mútuos e Cooperativos (Seção Américas), realizada em Montevidéu (Uruguai), de 29/11/2017 a 1/12/2017.

Durante ambas as missões oficiais, além da participação nos eventos em si, os membros desta Comissão Especial realizaram também encontros e reuniões com parlamentares e autoridades de regulação e supervisão financeira dos governos britânico e uruguai. Também foram realizadas reuniões com entidades representativas dos agentes operadores dos mercados envolvidos em ambos os países, a fim de conhecer sua visão acerca dos problemas, dos obstáculos e das

soluções encontradas.

Por fim, aos subsídios colhidos pelos membros desta Comissão Especial por meio das audiências públicas, missões oficiais e do acesso a documentos técnicos de entidades internacionais – como a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) e a Federação Internacional de Seguros Mútuos e Cooperativos (ICMIF) – somou-se a importante contribuição dos servidores da Susep. Em 11/1/2018, por meio de sua entidade representativa, o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Superintendência de Seguros Privados (SindSusep), foi encaminhada à Secretaria da Comissão Especial uma manifestação a respeito do PL que ora estamos a discutir.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Conforme determina o art. 34, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete a esta Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas. Em termos mais específicos, cabe a este colegiado, na forma do art. 53, inciso IV, do mesmo Regimento, pronunciar-se quanto à compatibilidade orçamentária, quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, também, sobre o mérito da proposição.

Antes de começarmos, porém, gostaríamos de registrar nossos agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para a formação de nosso convencimento a respeito da matéria.

Esse agradecimento é ainda mais enfático para aqueles que se dispuseram a participar das audiências públicas e dedicaram o seu tempo e o seu conhecimento a fornecer subsídios à elaboração de um texto legislativo que seja capaz de oferecer uma solução para uma demanda a uma questão tão importante para a sociedade brasileira.

Feito esse importante registro, passamos, então, às questões que cabem a esta Comissão Especial apreciar.

### **II.1 DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

Em relação a este primeiro aspecto, compete a esta Comissão apreciar o PL nº 3.139, de 2015, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, inciso II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

O art. 1º, §1º, da Norma Interna, define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

O Projeto, assim como as Emendas nº 1 a 7, apresentadas nesta Comissão Especial, dispõem sobre os requisitos para que as sociedades anônimas e as cooperativas atuem no mercado de seguros privados. A matéria, portanto, não interfere em receitas ou despesas públicas federais.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29/5/1996, *in verbis*:

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”

Em vista do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 3.139, de 2015, das Emendas nº 1 a 7 e do Substitutivo que, como adiante exposto, apresentamos perante esta Comissão Especial.

## II.2 DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Analizando o PL nº 3.139, de 2015, estamos certos de que, a despeito de fazer referência à “proteção veicular” e à “proteção automotiva”, a matéria nele versada,

ao fim e ao cabo, está verdadeiramente situada no campo temático dos **seguros privados**. Tal constatação não decorre apenas da análise do diploma legislativo que se propõe seja alterado – qual seja, o Decreto-Lei nº 73, de 1966, que rege o Sistema Nacional de Seguros Privados –, mas também do exame do real objetivo da proposição, que é o de conceber (ou reforçar) a base jurídica para a coibição da atuação de “associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos” no mercado de seguros privados.

Nesse sentido, resta claro que, em se tratando de proposição que dispõe acerca de seguros privados ou de matéria a ela correlata, o objeto do PL nº 3.139, de 2015, está compreendido no campo temático de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso VII da Constituição da República.<sup>23</sup> Em princípio, portanto, nada impediria que o Congresso Nacional legislasse acerca do tema.

Entretanto, uma análise mais detida dos termos do Projeto de Lei revela que o mesmo desafia dois importantes óbices relacionados à **constitucionalidade formal**. Primeiro, porque trata de matéria reservada à Lei Complementar. Segundo, porque, em parte de seus dispositivos, o PL atribui competência a órgão do Poder Executivo, qual seja, a Superintendência de Seguros Privados (Susep), e, com isso, trata de matéria reservada à iniciativa privativa do Presidente da República.

No que se refere ao **primeiro vício** de inconstitucionalidade formal, cumpre destacar inicialmente que, estando direcionado para alterar os art. 24 e 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, o que se busca com o PL é alterar as regras de acesso e o regime sancionador do Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP), o qual, como se sabe, é parte integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Ocorre que, nos termos do art. 192 da Constituição da República,<sup>24</sup> a regulação do SFN, em todas as partes que o compõem, é **matéria reservada à lei complementar**. Em face de tanto, o entendimento que prevalece é no sentido de que o Decreto-Lei nº 73, de 1966, ao menos na parte em que estabelece regras de estrutura, organização e supervisão do Sistema Nacional de Seguros Privados, foi recepcionado com *status de lei complementar*.

<sup>23</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores”.

<sup>24</sup> “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”.

Tal entendimento, inclusive, conta com o aval da jurisprudência do STF. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 2.223, em sede cautelar, a Suprema Corte suspendeu a eficácia de dispositivos da Lei nº 9.932, de 2001, que alterava dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 1966, para viabilizar a transferência de atribuições do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) para a Susep. O entendimento adotado à época foi exatamente a necessidade de disciplina da matéria por lei complementar, nos termos determinados no art. 192 da Constituição.

Vale pontuar que, embora a referida ADIn tenha sido julgada prejudicada por perda de objeto, face à revogação dos incisos do art. 192 da Constituição que amparavam a pretensão, o *caput* do mesmo artigo continua a exigir a forma de lei complementar para a regulação do sistema financeiro nacional – que, como já afirmado, tem como um de seus segmentos o mercado de seguros privados.

Peço licença aos ilustres pares da Comissão para ir adiante nos detalhes desse tema, em face de sua relevância, a fim de que não pare qualquer dúvida acerca do que estamos a sustentar.

Não se trata aqui de afirmar que toda a matéria de seguros é reservada à Lei Complementar, mas apenas aquela de trata da estrutura institucional do Sistema Nacional de Seguros Privados. Para que se possa melhor compreender a posição deste Relator, entendemos pertinente frisar que, de modo geral, o regime jurídico dos seguros privados (como, aliás, qualquer outro relacionado ao Sistema Financeiro Nacional) possui três dimensões normativas: a estrutural; a cível-empresarial; e a consumerista. Cada uma delas é disciplinada por conjuntos específicos de normas, que tratam sobre diferentes aspectos jurídicos do mercado de seguros privados no Brasil.

A primeira dimensão, a **estrutural**, é aquela que trata dos aspectos relacionados à organização, à regulação e à supervisão do mercado como um todo. Nela são disciplinados temas como a delimitação do mercado e seus agentes operadores, bem como as regras e condições para acesso, permanência e até mesmo para o afastamento temporário ou a retirada do mercado desses agentes. Esses contornos são dados primordialmente pelo Decreto-Lei nº 73, de 1966, que, como anteriormente expusemos, teve grande parte de seus dispositivos recepcionado pela Constituição de 1988 com *status* de Lei Complementar.

Por sua vez, o segundo âmbito de disposições, de natureza **cível-empresarial**, é aquele que trata do negócio jurídico de seguro em si, suas características e condições gerais de validade. Nesse âmbito, o que se disciplina é o conceito, o objeto e as modalidades de seguro, bem como as suas condições de validade, as obrigações nele envolvidas e os prazos de prescrição e decadência. No plano legal, essa vertente é disciplinada principalmente pelo Código Civil, com destaque para os artigos 757 a 802.

Por fim, a terceira dimensão compreende os aspectos relacionados à **defesa do consumidor**. Trata-se aqui do conjunto de regras específicas que devem ser observadas por todos os agentes econômicos que atuem na oferta ou comercialização de produtos e serviços no mercado de consumo. Seu objeto não é a estrutura do setor de seguros privados, nem as características dos contratos, mas sim a proteção das pessoas físicas ou jurídicas que adquirem ou utilizam produto ou serviço como destinatários finais. Como se sabe, essa dimensão é disciplinada primordialmente pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Analizando-se a matéria sob essa ótica, estamos certos de que o PL nº 3.139, de 2015, tem um espectro de disposições que vai muito além das relações jurídicas cíveis ou consumeristas. Trata, isto sim, da **dimensão estrutural** do Sistema Nacional de Seguros Privados. Afinal de contas, o que se busca é redefinir quem, quando e como pode ingressar no próprio Sistema Nacional de Seguros Privados. Assim sendo, à luz do que prescreve o art. 192 da Constituição, a matéria versada no PL nº 3.319, de 2015, a nosso ver, somente pode ser objeto de Projeto de Lei Complementar (PLP), e não de Projeto de Lei (PL).

A inobservância da forma do PLP, no entanto, não chega a criar óbice intransponível à tramitação da matéria nesta Comissão Especial. Como se sabe, projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar são espécies formalmente diferentes de proposições legislativas, mas se sujeitam basicamente às mesmas regras de tramitação na Câmara dos Deputados, salvo quanto à exigência de aprovação, na fase de Plenário, por maioria absoluta de votos. Basta, para tanto, uma readequação na forma da proposição, o que se pode fazer por meio de Emenda ou mesmo de um Substitutivo.

Assim, uma vez aprovado o presente parecer pela Comissão Especial, caberá ao órgão competente da Secretaria-Geral da Mesa apenas tomar as providências de

reclassificação e renumeração desta proposição antes de encaminhar o processo à apreciação do Plenário.

No que se refere ao **segundo vício** de inconstitucionalidade formal antes apontado, nossa convicção se apoia no fato de que o PL nº 3.139, de 2015, amplia o rol de atribuições da Susep, na medida em que tenciona a inclusão da alínea “m” no art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, para conferir àquele ente competência para “fiscalizar entidades associativas, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, para os fins previst no § 2º, do art. 24, deste Decreto-Lei”.

Considerando que a Susep é autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, entendo que se está diante de **matéria reservada à iniciativa legislativa privativa do Presidente da República**, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”.<sup>25</sup> Embora a redação atual do dispositivo em tela não seja tão clara, é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que é indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.<sup>26</sup>

Assim sendo, ao menos na parte em que altera a redação do art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, a proposição, por ter sido apresentada por um deputado federal, implica invasão da competência legislativa privativa do Presidente da República.

Também aqui, entendemos que o vício de inconstitucionalidade formal apontado é possível de ser sanado, por meio de Emenda ou Substitutivo. Estamos certos de que, tanto sob a ótica da constitucionalidade quanto da própria técnica legislativa, o melhor caminho a seguir não é a mera e simples atribuição de competência para a Susep, mas sim a própria redefinição das regras de acesso ao mercado de seguros. Tal se pode fazer de modo a ampliar o rol de agentes legalmente autorizados a ingressar no Sistema Nacional de Seguros Privados, por meio de inovação legislativa que atenda ao pleito de associações e cooperativas que, hoje, atuam à margem desse mercado.

Desse modo, para sanar ambos os vícios de inconstitucionalidade aqui apontados,

---

<sup>25</sup> “Art. 61. ....  
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.”

<sup>26</sup> Nesse sentido, confira-se a ADIn nº 3.254 e AI 643.926-ED.

temos como pertinente a apresentação de um Substitutivo, que segue anexo. No texto que ora propomos, além de importantes alterações relacionadas ao mérito, que serão devidamente descritas mais adiante neste Voto, realizamos ajustes na forma da proposição – de modo a que ela passe a tramitar da forma de um PLP – e suprimimos o dispositivo que buscava alargar o espectro de atribuições da Susep.

No que tange à **juridicidade**, entendemos que o PL nº 3.139, de 2015, na forma do Substitutivo ora apresentado, não possui dispositivo que contrarie os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio, tampouco os tratados internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

Por fim, quanto à **técnica legislativa** e à **redação**, temos que a proposição em exame, na forma do Substitutivo ora apresentado, atende às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em vista de tais razões, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, na forma do Substitutivo ora apresentado, que sana os vícios encontrados na forma e no texto originais da proposição.

## II.3 DO MÉRITO

### II.3.1 DA CONTEXTUALIZAÇÃO DA MATÉRIA

O PL nº 3.139, de 2015, busca firmar uma posição legislativa acerca de um tema que tem se revelado bastante controvertido no Sistema Nacional de Seguros Privados: a juridicidade da oferta de arranjos contratuais alternativos aos seguros convencionais.

Há alguns anos, um número crescente de pessoas, sentindo-se de algum modo excluído do mercado de seguros empresariais ou convencionais no Brasil, tem se organizado para prover alternativas que garantam a proteção de seus bens (em geral, veículos automotores) em caso de dano. De forma criativa, essas pessoas vêm constituindo ou passando a integrar associações para dar conta desse objetivo.

Tais entidades têm sido utilizadas para prover arranjos jurídicos que, na prática, instrumentalizam um sistema de rateio de prejuízos entre as pessoas que aderem a esses arranjos ou esquemas. Assim, em lugar de contratarem seguradoras, os

próprios associados ou contratantes assumem o compromisso de proteger seus veículos contra riscos como roubo, furto, colisão e incêndio, dentre outros. Esses arranjos têm sido ofertados ao público sob denominações variadas, como “proteção veicular”, “proteção automotiva”, “benefícios mútuos”, “socorro mútuo”, ou, ainda, “assistência automotiva”.

A justificativa usual para a busca dessa via alternativa é a grande dificuldade que motoristas têm encontrado para contratar os seguros convencionais disponíveis no mercado. Essa alegação é especialmente comum entre motoristas profissionais (como caminhoneiros e taxistas) e proprietários de veículos com certo tempo de uso (em geral, com mais de dez anos) ou adquiridos em certas condições (como leilões de salvados de seguradoras). A queixa amplamente difundida por essas pessoas é que as companhias seguradoras têm recusado cobertura para esses bens ou, quando o fazem, cobram valores tão altos que tornam praticamente inviável sua contratação pelos proprietários dos veículos.

Trata-se de uma realidade nos dias atuais, demonstrada pelas próprias entidades que atuam nesse segmento. Segundo dados apresentados pela AAPV, existiriam hoje cerca de mil e setecentas associações, que atenderiam a cerca de dois milhões de automóveis, cem mil motocicletas e oitenta mil caminhões participantes de “programas de proteção”. Já segundo informações prestadas pela Fenaben, existiriam mais de três mil associações de socorro mútuo, que atendem a mais de três milhões de associados.

Justamente por isso, o tema tem suscitado um crescente debate no Congresso Nacional, a ponto de já haver em tramitação ao menos quatro outras proposições sobre o mesmo tema.<sup>27</sup> A comparação entre os textos do PL em exame e das outras quatro proposições acima listadas revela que a posição legislativa aqui proposta é em sentido diametralmente oposto àquela que se busca com as demais proposições: enquanto aquelas buscam disciplinar a matéria, permitindo assim a oferta de seguros mútuos, o PL nº 3.139, de 2015, busca proibir totalmente a negociação desses arranjos contratuais por entidades que não estejam constituídas sob a forma de sociedades seguradoras.

---

<sup>27</sup> São elas: Projeto de Lei do Senado nº 356, de 2012, de autoria do Senador Paulo Paim (RS); Projeto de Lei nº 4.844, de 2012, do Deputado Diego Andrade (MG); Projeto de Lei nº 5.523, de 2016, do Deputado Ezequiel Teixeira (RJ); e Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, do Deputado João Campos (GO).

No fundo, toda a controvérsia deve-se a um verdadeiro “limbo jurídico” acerca da matéria. Com efeito, não há, hoje, qualquer comando legal ou regulamentar que trate expressa e especificamente dos arranjos de proteção veicular, proteção automotiva ou de benefícios mútuos.

A consequência mais perversa desse limbo é a insegurança jurídica que projeta sobre as entidades de proteção veicular, proteção automotiva e socorro mútuo – e, principalmente, sobre os membros ou associados que, de boa-fé, têm efetuado pagamentos e contribuições para essas entidades, na expectativa de contarem com alguma proteção para seu patrimônio. Pela falta de lei específica, não há hoje uma posição clara do Estado brasileiro sobre a licitude desse tipo de serviço prestado.

Para a Superintendência de Seguros Privados (Susep), trata-se de comercialização ilegal de seguros. Na audiência pública promovida por esta Comissão Especial, embora tenha afirmado que a autarquia ainda não tem uma posição oficial definitiva sobre a matéria, o senhor Carlos Alberto de Paula, Diretor da Susep, informou que aquele ente supervisor de seguros vem promovendo ações ostensivas de combate às associações e cooperativas de socorro mútuo. Segundo informado pelo diretor, há mais de duzentos processos administrativos já instaurados contra a atuação supostamente irregular das associações de proteção veicular e assemelhadas, além de cento e noventa ações civis públicas em tramitação que tratam do mesmo tema. De acordo com levantamento feito a pedido deste Relator, a Susep vem, de fato, aplicando pesadas multas. A apenas uma delas, que contava com mais de oito mil associados, a Susep aplicou uma multa de R\$ 238 milhões.<sup>28</sup>

Por outro lado, as associações sustentam que sua atividade não tem natureza de seguro. Tanto nas audiências públicas desta Comissão Especial quanto nas manifestações escritas que foram posteriormente encaminhadas, as associações e federações que tomaram parte no debate foram bastante enfáticas nesse sentido, tendo elencando argumentos técnicos e jurídicos para sustentar que sua atividade se limita ao gerenciamento de mecanismos de repartição de riscos entre seus membros. Para corroborar seus argumentos, várias entidades encaminharam a este Relator pareceres jurídicos e cópias de decisões judiciais favoráveis a seus interesses.

---

<sup>28</sup> Conforme notícia divulgada pela própria Susep em seu sítio eletrônico, disponível em: <<http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/susep-multa-15-entidades-que-vendiam-seguro-irregular>>. Acesso em 25 jan. 2018.

A controvérsia, contudo, é latente, mesmo no Poder Judiciário. Se é verdade que existem decisões favoráveis às entidades, é também verdade que existem vários julgados de 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> instância nos quais se decidiu pela ilegalidade da atuação dessas entidades. Embora não haja ainda um posicionamento dos Tribunais Superiores, fica claro que essa controvérsia só existe em razão do limbo jurídico que antes descrevemos.

Esse quadro de insegurança não pode continuar. Entendemos que cabe ao Poder Legislativo dar uma solução para a matéria. Não há como negar que estamos diante de uma demanda de grande repercussão social e econômica, haja vista não apenas o contingente de pessoas que atualmente já recorre aos arranjos contratuais alternativos aos seguros convencionais, hoje oferecidos sob variadas denominações.

Nas linhas que seguem tentaremos então, a partir dos subsídios colhidos ao longo dos últimos meses, encaminhar uma solução para essa importante questão.

### **II.3.2 DA NECESSIDADE DE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DA ATIVIDADE**

Analizando a situação, parece-nos bastante claro que esta Comissão Especial tem diante de si basicamente três alternativas de posicionamento a respeito da matéria que constitui objeto do PL nº 3.139, de 2015. São elas:

- (i) a proibição total da oferta de arranjos jurídicos de proteção automotiva, proteção veicular e benefícios mútuos, tal como pretendido na redação original do PL;
- (ii) a liberação total da oferta desses arranjos, mediante o estabelecimento de uma autorização legal para a auto-organização dessas entidades, sem qualquer controle ou fiscalização do Estado;
- (iii) a abertura ou liberação parcial desses arranjos, mediante o estabelecimento de regras e condições para a constituição, funcionamento e operação das pessoas jurídicas que oferecem esses arranjos ou mecanismos de compartilhamento de risco, de forma a garantir a proteção dos

interesses econômicos daqueles que a estes aderem.

Em relação à **primeira alternativa**, não há dúvidas de que a completa proibição da oferta dos arranjos de proteção automotiva, proteção veicular e benefícios mútuos no País seria uma possibilidade de posição legislativa legítima, que estaria devidamente respaldada pela Constituição. Em razão dos riscos que a captação de recursos do público representa para a sociedade, a aprovação de lei com restrições ou condições mais rigorosas para o acesso e a permanência no mercado de seguros de determinadas entidades até teria respaldo constitucional, à vista do que prescreve o art. 170, parágrafo único da Constituição.<sup>29</sup>

Ocorre que, ao assim proceder, esta Comissão Especial, a nosso ver, estaria ignorando uma realidade já existente no País, que tem sido o último socorro para milhares de pessoas que hoje se sentem excluídas do mercado de seguros. Estaríamos, portanto, virando as costas para uma parcela da população que, inclusive, compareceu em massa às audiências públicas, lotando seguidamente vários plenários desta Casa. Como bem destacado pelo ilustre Procurador Luiz Augusto Lima, do Ministério Público Federal, em sua manifestação na terceira audiência pública realizada por esta Comissão Especial, a mera proibição implicaria “empurrar o problema para a frente”.

Além disso, a proibição total desperdiçaria uma grande oportunidade de induzir uma maior concorrência no Sistema Nacional de Seguros Privados. Isso porque, com a proibição da atuação das associações, na prática somente as sociedades seguradoras poderiam continuar ofertando mecanismos de gerenciamento e repartição de riscos sobre interesses das pessoas. Em outros termos, ter-se-ia a garantia da manutenção do *status quo*, instituindo uma espécie de reserva de mercado. Seria assim eliminada por completo a possibilidade de que outras formas jurídicas, já testadas e aprovadas no mundo, como a das cooperativas, pudessem atuar nesse segmento no País.

Por outro lado, a **segunda alternativa**, relacionada à liberação ampla e irrestrita da oferta de arranjos de proteção automotiva, proteção veicular e benefícios mútuos, também não seria de modo algum adequada.

<sup>29</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

O fato é que, a despeito do espírito de cooperação e colaboração mútuas que as orientam, as pessoas jurídicas que atuam nesse segmento promovem a captação de recursos junto ao público, atuando como depositárias e administradoras desses recursos até que sejam usados em favor dos sócios, cooperados ou associados, quando da ocorrência de prejuízos. Dados apresentados por uma das entidades, a AAAPV, dão conta que o segmento de proteção veicular hoje já movimentaria cerca de R\$ 4,2 bilhões no País. E, em nossa visão, quanto mais o setor se expande, maiores são os volumes de ativos e maior é o risco à coletividade.

Da forma como tem atuado, as associações que administram ou operam os arranjos de gerenciamento e repartição de riscos, de fato, podem sim colocar em perigo crescente a coletividade. Isto porque, diante da ausência de normas específicas, não há qualquer garantia ou proteção minimamente consistente para os titulares dos bens e dos recursos envolvidos nesses arranjos de proteção de que, quando for preciso, eles contarão com a cobertura das entidades nas quais confiaram. Sem uma regulação e fiscalização do Estado, o risco de problemas com a gestão dos recursos captados é alto demais. É imprescindível que atuemos para prevenir esses problemas.

Queremos deixar claro que não estamos aqui, de modo algum, a lançar sombras de dúvida sobre a idoneidade das entidades que hoje atuam. 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 próprias entidades, e não em lei. Sob a ótica jurídica, trata-se de algo demasiadamente frágil e inconsistente, sobretudo porque estas 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 dos “rateios” cobrados pelas entidades de seus membros ou associados.

Essa preocupação, por sinal, foi a tônica das manifestações dos ilustres representantes dos Ministério Público Federal e Estadual, do Ministério da Fazenda e da Susep que compareceram às audiências públicas realizadas por esta Comissão Especial. Embora tenham reconhecido a legitimidade do movimento de oferta desses arranjos de gerenciamento de risco e tenham-no visto como uma alternativa

buscada pelas pessoas diante da dificuldade do acesso ao mercado de seguro convencional ou empresarial, todos, em uníssono, apontaram os enormes riscos jurídicos, atuariais e financeiros a que estão sujeitas as pessoas que aderem a arranjos ou mecanismos de proteção veicular ou automotiva, pela ausência de regulação e supervisão do Estado.

Vale ressaltar, por oportuno, que nem mesmo as próprias associações e federações que já atuam nesse segmento parecem se opor a essa normatização e fiscalização pelo Poder Público. Embora tenham apontado caminhos ligeiramente diferentes para o modo como isto deve se dar, não houve qualquer manifestação dissonante das entidades em relação a este ponto. A controvérsia, ao fim e ao cabo, limita-se apenas a como proceder para legislar sobre o assunto.

Por tudo isso, somos da opinião de que a **terceira alternativa**, ou seja, a abertura ou liberação parcial desses arranjos, mediante o estabelecimento de regras e condições para a legalização da atividade destas associações, é o melhor caminho a ser trilhado. Não apenas porque é fruto de consenso entre os que tomaram parte no rico debate promovido por esta Comissão Especial, como também porque nos parece, de longe, ser a única alternativa que encaminha uma solução definitiva para tão importante questão.

Votamos aqui, portanto, no sentido de que os arranjos ou mecanismos de proteção automotiva, de proteção veicular e de outros assemelhados passem a ser permitidos no Brasil, mas que eles 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.

### **II.3.3 DA ABORDAGEM A SER ADOTADA**

Uma vez firmada a posição pela legalização dessa atividade, a questão que se coloca para esta Comissão Especial envolve a definição da forma como isto deve se dar. Ou seja, é preciso firmar uma posição acerca da abordagem que se deve dar à regulação e à supervisão dos arranjos de proteção veicular, proteção automotiva e benefícios mútuos.

Em linhas gerais, é possível vislumbrar dois caminhos possíveis, a saber:

- (i) uma **abordagem meramente cível**, que confira às associações de proteção veicular, proteção automotiva e benefícios mútuos o tratamento básico e comum dado pelo direito brasileiro às entidades sem fins econômicos; ou
- (ii) uma **abordagem de regulação econômica**, que dê a essas entidades um tratamento legislativo que leve em conta a natureza econômica desses arranjos e planos, diante da existência de captação, administração e aplicação de recursos de terceiros.

Antes de passar ao exame de cada uma dessas alternativas, é preciso frisar que, durante toda a discussão deste Projeto de Lei, a controvérsia tem sido centrada na discussão sobre a qualificação jurídica dessa atividade. Muito se discutiu se a atividade dessas entidades tem ou não natureza de seguro – e, portanto, se elas estão ou não sob a supervisão da Susep. Foram então lidos, transcritos e referenciados trechos de pareceres jurídicos e de decisões judiciais em ambos os sentidos.

Ainda que reconheçamos a importância desse debate, estamos certos de que sua utilidade é muito maior para a interpretação de *lege lata* (ou seja, da lei tal como vigente hoje) do que para uma tomada de posição de *lege ferenda* (isto é, para a construção de uma nova lei). 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.

Em nossa visão, o que nos cabe é definir o tratamento que **será dado** à atividade. Naturalmente, muitas dessas considerações técnicas podem nos ajudar a formar um juízo de valor sobre a matéria, mas o legislador deve estar sempre um passo à frente. Nosso olhar deve ser voltado para o futuro, ou seja, para a definição de qual o melhor caminho a ser seguido daqui por diante.

Assim posta a questão, consideramos que a tomada de posição quanto à abordagem legislativa a ser adotada para os arranjos de proteção veicular, proteção automotiva e benefícios mútuos passa fundamentalmente pela resposta à seguinte pergunta: deve ela ser tratada como atividade civil comum, na linha daquela que é desempenhada pelas associações profissionais, esportivas e sociais, ou há

aspectos e peculiaridades que justificam um tratamento diferenciado?

Após um minucioso exame das informações prestadas pelas próprias entidades, nas audiências e nos ofícios encaminhados a esta Comissão Especial, estamos absolutamente convictos que elas **não desempenham atividades civis comuns** – tampouco de caráter assistencial ou filantrópico. Pelo contrário: as associações de proteção veicular, proteção automotiva e benefícios mútuos **captam recursos de terceiros**, e se propõem a **administrar esses recursos** e a **aplicá-los** na manutenção de mecanismos de gerenciamento de riscos contra bens de seus associados.

Há, portanto, **propósito e conteúdo evidentemente econômicos** nos arranjos, planos ou mecanismos de gerenciamento e repartição de riscos. O fato de não haver finalidade lucrativa, neste ponto, em nada afasta o caráter econômico, pois a razão de ser dessas associações e federações, hoje, é uma só: administrar riscos e recursos de seus membros e associados. E, na medida em que há um compromisso contratual ou estatutário de cada associado ou membro de contribuir para arcar com prejuízos de terceiros, há também uma evidente aproximação (para alguns, uma identidade) com a própria atuação das próprias companhias seguradoras. Afinal, em lugar de transferir o risco para uma sociedade anônima, mediante o pagamento de um prêmio, a “proteção automotiva”, a “proteção veicular” e outras assemelhadas viabilizam uma diluição ou repartição desses riscos entre os membros da entidade, segundo regras previamente estabelecidas por esta. Portanto, não há como negar que existe, nessa atividade, **transferência e gestão de riscos de terceiros**.

Parece claro, assim, que essa atividade apresenta contornos e finalidades muitos específicos, com feições que os distinguem de maneira determinante de outras associações comuns. Não é a filantropia, tampouco o caráter social, cultural, assistencial ou mesmo esportivo que une esses associados. O que os une é o desejo comum de gerenciar e repartir riscos de natureza patrimonial e, também, de arrecadar e gerir os recursos necessários para fazer frente a esses riscos.

Para que isso seja possível, é imprescindível a incorporação de métodos ou técnicas de gestão de risco muitos específicos – oriundos, sobretudo, das ciências atuariais. Não basta a mera vontade de administrar bem ou de ajudar ao próximo. É preciso o domínio desse tipo de conhecimento. A solvência dessas entidades (ou dos arranjos de proteção em si) depende de uma gestão profissional. Administrar um plano ou

fundo de proteção veicular, automotiva ou de benefícios mútuos é algo extremamente complexo, que nem de longe pode ser equiparado à administração de um clube esportivo ou mesmo de um mero “clube de benefícios”, figuras que também costumam observar a forma de associações.

Definitivamente, portanto, não estamos no plano comum do associativismo. Por conta disso, parece-nos que a única alternativa que realmente endereça solução adequada para esses arranjos de gerenciamento e é, de fato, a **regulação econômica**, de forma a destinar às associações um tratamento legislativo compatível com a natureza flagrantemente econômica desses arranjos e mecanismos.

#### **II.3.4 DA PREMISSA FUNDAMENTAL A SER ADOTADA: A NECESSIDADE DE TRATAMENTO JURÍDICO EQUIVALENTE ENTRE OS DIFERENTES AGENTES OFERTANTES DE PROTEÇÃO CONTRA RISCO**

Firmada a posição por uma abordagem legislativa orientada pela busca da regulação econômica da atividade, duas questões então se colocam para esta Comissão Especial: o que deve ser regulado; e como deve ser regulado.

Para um adequado enfrentamento da matéria, e na linha do que se observa na experiência nacional e internacional no campo da regulação econômica, entendemos que dois grandes propósitos devem nortear a intervenção legislativa em matéria de arranjos de proteção veicular, proteção automotiva de benefícios mútuos: (i) promover a estruturação de um segmento economicamente sólido e eficiente; e (ii) proporcionar um nível adequado de proteção para as pessoas que aderirem aos arranjos ou mecanismos geridos por essas entidades.

Nessa linha de princípio, entendemos que o bom e regular desenvolvimento dessa atividade demanda, inicialmente, a edição de normas acerca de alguns aspectos centrais das entidades de autoproteção patrimonial como constituição e funcionamento; contabilidade e estatística; requerimentos de capital e constituição de provisões e reservas; e, por se tratarem de entidades sem fins lucrativos, da destinação de eventuais sobras.

Além disso, é fundamental estabelecer normas acerca dos próprios arranjos ou mecanismos de proteção patrimonial. É preciso, por exemplo, fixar regras para sua

concepção e oferta, bem como critérios técnico-atuariais a serem observados, com o objetivo de evitar a formação de passivos a descoberto. Isso sem falar em regras de proteção dos próprios associados em face das entidades, para que seus direitos sejam efetivados na prática.

Na estruturação desse arcabouço jurídico, no entanto, um fator nos parece crucial: é preciso que o legislador seja coerente. Não se pode tratar de forma diferente atividades ou agentes que guardam tamanha semelhança entre si, sob pena de se gerar distorções inadmissíveis ou absolutamente injustificáveis, tanto sob a ótica econômica, quanto sob a ótica jurídica.

Neste ponto específico, entendemos que se deve dar ouvidos à voz da experiência das autoridades e das entidades representativas que compareceram às audiências públicas. Destaco, inicialmente, a contribuição pela senhora Priscila Grecov, da Secretária-Adjunta de Política Microeconômica do Ministério da Fazenda. Em sua manifestação, dentre outros pontos, a subsecretária frisou que, na visão daquela Pasta Ministerial, não importa tanto se a proteção contra risco é oferecida na forma de seguro convencional ou de planos de auxílio-mútuo. O que efetivamente importa é que em ambas atividades há risco muito semelhante a ser gerido. Ainda segundo a representante do Ministério, é preciso garantir que aqueles que ofertam de produtos ou serviços semelhantes estejam sujeitos a regras semelhantes.

Em sentido convergente foi a manifestação do senhor Carlos Alberto de Paula, da Susep, para quem a atuação das associações de proteção veicular, proteção automotiva e benefícios mútuos guarda grande identidade com a atuação das seguradoras. Por isso, segundo o diretor, não há como tratar ambas de forma diferente, sob pena de se criar distorções no mercado.

Além da grande identidade técnica entre as atividades, tal como pontuadas por essas autoridades, merecem destaque as ponderações do senhor Promotor Amauri Artimos da Mata, do Ministério Público de Minas Gerais. Em sua exposição, o ilustre membro do *Parquet* estadual frisou que a grande maioria dos consumidores que aderem a esses mecanismos de proteção patrimonial acredita que está de fato contratando um seguro – ou, ao menos, age sob a legítima expectativa de que terá uma cobertura idêntica à de um seguro.

Tais manifestações são corroboradas pelo grande manancial de informações

extraídas da experiência internacional nas missões oficiais realizadas por esta Comissão Especial. Tendo frequentado foros internacionais e regionais em matéria de seguros mútuos e cooperativos, foi possível aos membros que integraram essas missões conversar com autoridades e agentes operadoras de diversos países, dos cinco continentes.

A despeito das naturais diferenças entre as legislações nacionais, à vista da realidade de cada País, foi possível constatar que, **em todos os países** de origem das autoridades que conversamos, pouco importa a forma de oferta da proteção patrimonial (ou seja, se seguro propriamente dito ou benefício mútuo), e menos ainda a forma jurídica do agente (se seguradora, associação ou sociedade mútua). Em todos eles, o tratamento jurídico dado é praticamente o mesmo. O que há apenas é o estabelecimento de regras proporcionais para os diferentes agentes, que leva em conta o fato de que as associações e sociedades mútuas não possuem finalidade lucrativa.

Como exposto anteriormente, entendemos que não cabe a esta Comissão Especial interpretar as leis atuais para dizer se os arranjos de proteção automotiva, proteção veicular ou de benefícios mútuos constituem ou não seguro. Todavia, não se pode fechar os olhos para a realidade, nem ignorar a experiência de quem lida com regulação econômica, muito menos a experiência internacional a respeito do tema, para se pretender criar o “melhor dos mundos”.

À vista de todos esses elementos, nossa posição é de que, dada a identidade de objeto – qual seja, a proteção contra risco, mediante o pagamento de valores pecuniários periódicos –, as entidades de proteção veicular e automotiva devem, para todos os fins, estar sujeitas a regime jurídico equivalente ao das seguradoras. Qualquer solução diferente desta, a nosso ver, levaria a profundas distorções no mercado interno, consubstanciando um tratamento não-isonômico entre agentes operadores que, embora sob formas jurídicas diferentes, no fundo oferecem ao público a mesma essência: proteção contra riscos.

De certo modo, as informações trazidas pelas próprias entidades constituem argumentos de reforço da solução que aqui defendemos. Este Relator tomou o cuidado de ler atentamente todos os panfletos, prospectos, ofícios e demais documentos nos quais as entidades descrevem os arranjos ou mecanismos de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos. Em todos eles, é

propagada a informação de que tais arranjos são oferecidos como alternativas mais econômicas aos seguros convencionais. E mais: que essas proteções foram concebidas para atender a uma parcela da população não atendida pelo mercado segurador convencional.

Ora, se tais arranjos são alternativos aos seguros, parece claro que estamos diante de mecanismos de gerenciamento e repartição de risco que apresentam o que, na seara da defesa da concorrência, se chama de **substitutividade**. De forma resumida, ela consiste na possibilidade de o consumidor escolher entre um e outro produto, sem grande perda de utilidade ou conforto. Há, portanto, um nível muito elevado de concorrência potencial entre as associações e as seguradoras.

Nesse quadro, nada, rigorosamente nada, explicaria um tratamento substancialmente diferente entre elas. Se os arranjos de proteção veicular, proteção automotiva e benefícios mútuos são substitutos dos seguros, como alegam as próprias entidades, então elas precisam receber tratamento equivalente.

Daí porque se, por um lado, temos como essencial viabilizar a legalização da atuação das associações e federações de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos, por outro nos parece crucial conferirmos a todos os agentes que operam com mecanismos de compartilhamento de risco um tratamento legislativo minimamente harmônico e convergente.

### **II.3.5 DA SOLUÇÃO PROPOSTA: A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS**

O desafio que se coloca em seguida diz respeito a como proceder para definir essa equivalência ou harmonização de regime jurídico. Para nos ajudar na reflexão da matéria, o recurso à análise comparativa nos parece muito útil.

Analizando a atuação das associações de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos, parece-nos evidente que sua situação frente às sociedades seguradoras é absolutamente idêntica à situação que as cooperativas de crédito possuem diante dos bancos comerciais. Ora, no âmbito do mercado financeiro, embora seja patente a diferença no porte e nas diretrizes de gestão de cooperativas e dos bancos tradicionais, ambos estão submetidos às mesmas linhas gerais de regime jurídico, sendo regulados pelo mesmo órgão (o Conselho Monetário

Nacional) e supervisionados pelo mesmo ente (o Banco Central do Brasil). Há apenas o cuidado do legislador e das autoridades competentes em promover uma normatização e uma fiscalização proporcional, de forma a compatibilizá-las com as peculiaridades do modelo cooperativo e, principalmente, de modo a não inviabilizar a sua atuação no mercado.

Este, no entanto, não é o único exemplo que temos no Brasil. Similar abordagem é adotada no mercado de planos privados de assistência à saúde. Segundo a legislação em vigor, podem atuar como operadoras desses planos não apenas as sociedades comerciais e civis, como também as cooperativas e as chamadas “entidades de autogestão de sistemas de assistência à saúde”. Também nesse mercado, todos os agentes operadores estão sujeitos a linhas gerais muito similares de regime jurídico e às mesmas estruturas de regulação e supervisão, havendo apenas algumas exceções pontuais, permeada por uma regulação proporcional em favor das entidades de autogestão.

Tal como diz o ditado popular, não precisamos “reinventar a roda” para estabelecer regras consistentes para a legalização desse segmento alternativo. Estamos certos de que essa mesma lógica, já consagrada no âmbito do mercado financeiro e no mercado de saúde suplementar, deve nortear a abordagem legislativa da questão que aqui estamos a enfrentar. Além de se tratar de técnica já experimentada em nosso País, ela evita as distorções de mercado que comentamos anteriormente.

Dada a profunda identidade entre esses arranjos de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos com os seguros convencionais, não vemos motivo algum para buscar soluções normativamente apartadas ou muito diferentes. Seguindo essa linha, o que propomos é uma reformatação e modernização na própria dinâmica de funcionamento do Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP), de modo a democratizar o acesso a esse mercado. Pretendemos, com isso, ampliar o próprio escopo do sistema e criar condições para abrigar nele outras formas de proteção contra riscos.

Inicialmente, propomos uma ampliação das formas jurídicas hoje admitidas a operar no mercado de seguros privados. Nesse ponto, entendemos por bem acolher parcialmente as Emendas nº 1 (Dep. João Campos), nº 3 (Dep. Daniel Almeida), nº 5 (Dep. Raimundo Gomes de Matos), nº 6 (Dep. Lincoln Portela) e nº 7 (Dep. Leonardo Quintão), de modo a conferir um respaldo para que outras figuras

jurídicas, além das seguradoras, possam operar com proteção contra risco.

Nessa linha, estamos propondo que as cooperativas de seguros possam atuar de forma mais ampla. Atualmente, por expressa determinação do art. 24 do parágrafo único do Decreto-Lei nº 73, de 1966, as cooperativas somente podem operar com seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho. Nossa proposta é que elas possam atuar de forma ampla nesse mercado, tal qual as seguradoras.

Ademais, para permitir o ingresso das entidades de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos, propomos a criação de um terceiro tipo de agente operador do SNSP: a **“entidade de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais”**. Em termos mais específicos, o que estamos a propor aqui é a incorporação, pelo Decreto-Lei nº 73, de 1966, da possibilidade de um modelo de negócios baseado na autogestão de risco, que já é adotado e inclusive assim nominado pelas próprias associações que já atuam no País. Estamos aqui, portanto, acolhendo o pleito dessas entidades, e fazemos isso mediante a trasladação, para o mercado de seguros privados, da conhecida figura da **“entidade de autogestão”**, adotada pela Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para o mercado de saúde suplementar.

Entendemos que se trata de uma solução técnico-jurídica já experimentada em outro importante setor regulado, que pode perfeitamente servir para o ingresso de novos entrantes que queiram gerir seus próprios planos de proteção contra riscos patrimoniais – mas, ressalte-se, desde que autorizados pela Susep, tal como ocorre com os demais agentes operadores do mercado. Com isso, as associações que hoje atuam passarão a contar com um tipo específico, mais adequado às suas finalidades e formas e aos seus propósitos.

Ao mesmo tempo, essa solução prima pela busca da harmonização do regime jurídico aplicável a todos aqueles que forem autorizados a operar no mercado pela Susep. Com isso, estaremos a tratar de forma harmônica todos aqueles que efetivamente atuam com proteção contra risco, inclusive por meio de sua sujeição aos ditames do Código de Defesa do Consumidor.

Para evitar o abuso dessa nova espécie de agente operador, propomos, na linha do que já ocorre no setor de saúde suplementar, que somente sejam admitidas como entidades de autogestão as pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade

lucrativa, constituídas sob a forma de associação civil. Contudo, sua operação, por expressa disposição legal, estará restrita aos seus membros, filiados ou associados.

Adicionalmente, estamos propondo requisitos mínimos para que essas pessoas jurídicas possam ser autorizadas pela Susep. O principal deles é que a entidade tenha como objeto social exclusivo a operação de planos de proteção contra riscos patrimoniais. Além disso, a autorização da Susep para que tais pessoas jurídicas possam se qualificar como entidades de autogestão requererá o fornecimento de informações e a comprovação de algumas providências mínimas importantes, como a demonstração da viabilidade econômico-financeira de seus planos e arranjos de proteção e a comprovação de constituição de fundos especiais, reservas técnicas ou provisões garantidoras de suas operações.

A fim de permitir a transição das associações de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos que já atuam no momento, estamos propondo um prazo de cento e oitenta dias para que elas possam se regularizar perante a Susep. Durante esse período, as atuais associações poderão continuar operando, desde que se adequem às normas legais e regulamentares do “novo” Sistema Nacional de Seguros Privados.

Se, por um lado, estamos abrindo caminho para a regularização, por outro é preciso deixar claro, de uma vez por todas, que as pessoas jurídicas que não pleitearem sua entrada formal no mercado serão devidamente punidas. A não ser assim, todo o trabalho que estamos aqui desenvolvendo nos últimos meses terá sido em vão. Para tanto, estamos propondo a criação do conceito de “operação equiparada a seguro”.

Segundo consignamos no texto do Substitutivo, passará a ser equiparada a operação de seguro privado, para todos os fins, toda modalidade de produto, serviço, plano ou contrato 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 rateio de despesas já ocorridas, excetuados aqueles regidos em leis especiais.

Ao mesmo tempo em que abre caminho para a comercialização dos arranjos de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos, a solução aqui proposta busca superar a discussão sobre a real natureza desses arranjos e conciliar os diferentes pontos de vista, sem ferir a boa técnica. Nesse novo regime

legal, portanto, os arranjos de proteção contra risco patrimonial constituirão um negócio jurídico diferenciado, tal como pretendido nas Emendas nº 1, 3, 5, 6 e 7. Contudo, esses arranjos estarão sujeitos a regras minimamente equivalentes às do seguro convencional.

Para evitar a constituição de grandes barreiras à entrada desses novos agentes operadores do Sistema Nacional de Seguros Privados, estamos inserindo no Substitutivo a obrigação de que, na normatização desse sistema, o CNSP e a Susep estabeleçam parâmetros e diretrizes de forma proporcional ao porte, à atividade e ao perfil de risco das instituições operadoras, definindo, para tanto, critérios de segmentação.

A partir da nova lei, o CNSP e a Susep terão pleno e expresso respaldo legal para editar os atos normativos necessários à regulamentação da matéria. Deixamos claro que não estamos a criar competência para tais estruturas do Poder Executivo – o que, como já expusemos antes, seria constitucional. Eles efetivamente continuarão a regular e supervisionar os agentes operadores do Sistema Nacional de Seguros Privados. O que estamos propondo é apenas a alteração das regras de acesso ao SNSP, de modo a que novos agentes possam nele ingressar – e, nessa medida, passem a se sujeitar às regras e à supervisão em vigor para o mercado.

Essa técnica de equiparação, é bom frisar, não é novidade em nosso País. A Lei nº 4.595, de 1964, ao tratar do conceito de instituição financeira e do universo de supervisão do Banco Central do Brasil, estabelece o conceito de “instituição financeira por equiparação” (art. 17, parágrafo único). O objetivo por lá é evitar que agentes oportunistas, sob o argumento de que não se encaixam nesse conceito legal, atuem no sistema sem a fiscalização do Banco Central.

Outro diploma que adota essa técnica de equiparação é a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que dispõe sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional. De acordo com a lei, equipara-se a instituição financeira, dentre outros, a pessoa jurídica que capte ou administre seguros ou qualquer tipo de poupança ou recursos de terceiros e a pessoa natural que exerça quaisquer dessas atividades, ainda que de forma eventual.

O que pretendemos com a adoção dessa técnica é coibir a atuação ilegal de agentes na oferta desses planos de proteção no âmbito do já reformatado Sistema

Nacional de Seguros Privados. Acreditamos que a incorporação do conceito de “operação de seguro por equiparação” dará o respaldo definitivo para que a Susep possa supervisionar e reprimir a atuação de pessoas físicas ou jurídicas que, no futuro, se revele verdadeiramente clandestina ou ilegal. Além disso, haverá respaldo legal mais claro para a responsabilização penal das pessoas que atuarem nesse segmento sem a devida autorização.

### **II.3.6 DA APRECIAÇÃO DAS EMENDAS**

A propósito das emendas apresentadas pelos ilustres deputados, gostaríamos de frisar que todas elas contribuíram sobremaneira para o amadurecimento de nossa posição a respeito da matéria. Além de suscitem importantes aspectos pertinentes à disciplina das associações de proteção veicular, de proteção automotiva e de benefícios mútuos, as emendas refletem a saudável divergência de posicionamentos que atualmente se observa em relação à matéria.

No tocante às Emendas nº 1, 3, 5, 6 e 7, temos que elas merecem parcial acolhimento. Como já expusemos nas linhas anteriores deste Voto, as associações de proteção veicular, de proteção automotiva e de benefícios mútuos estão de fato a merecer um tratamento compatível sua dinâmica de atuação. Por isso, inclusive, propomos no Substitutivo a criação da figura da “entidade de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais”.

Por outro lado, no entanto, consideramos que, por todas as razões já fartamente desenvolvidas, tais entidades precisam estar sujeitas a um regime jurídico equivalente ao das seguradoras. A não ser assim, criar-se-ia um indevido tratamento anti-isonômico entre agentes que operam com mecanismos muito semelhantes de proteção contra risco, em detrimento dos interesses da própria coletividade.

Em relação à Emenda nº 2, entendemos que ela deve ser acolhida. Assim o fazemos não pelas razões constantes de sua justificação, mas sim porque, como já expusemos em item próprio deste Voto, a mera atribuição de competência nova a estruturas do Poder Executivo é providência que incorreria em vício de iniciativa.

Por fim, quanto à Emenda nº 4, somos pela sua rejeição. Isto porque, da forma como estamos consignando no Substitutivo, as entidades de autogestão, assim como as cooperativas, passarão a se submeter ao mesmo regime sancionador dos demais

agentes operadores do Sistema Nacional de Seguros Privados.

## II.4 DA CONCLUSÃO

Por tudo quanto exposto, votamos:

- (i) pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 3.139, de 2015, das Emendas nºs 1 a 7 apresentadas nesta Comissão Especial e do Substitutivo que ora apresentamos;
- (ii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, na forma do Substitutivo anexo, que ora apresentamos, o qual observa a forma de Projeto de Lei Complementar (PLP); e
- (iii) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, com acolhimento parcial das Emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6 e 7, e pela rejeição da Emenda nº 4, na forma do Substitutivo anexo, que ora apresentamos, o qual observa a forma de Projeto de Lei Complementar (PLP).

Sala da Comissão, em 13 de março 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO  
Relator

## 1º SUBSTITUTIVO DO RELATOR PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais; e dá outras providências.

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, 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 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, 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 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 Susep, 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 Susep, 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.

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 terão prazo de cento e oitenta dias para requerer, perante a Superintendência de Seguros Privados, 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 Susep, 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.

Sala da Comissão, em 13 de março de 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO

Relator

### **EMENDA Nº 3 AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

#### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais; e dá outras providências.

**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, os parâmetros estabelecidos na Resolução 233/2012 do CNSP.

**§ 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.”

**“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 ressegurados. 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 e novas adesões 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.

### JUSTIFICAÇÃO

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 duto 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 eminentíssimo 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 demanda 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](http://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, provou 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.

Sala da Comissão, em 26 de março de 2018

**Deputado Leonardo Quintão**  
**(MDB – MG)**

**EMENDA Nº 4 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  
Das Associações de Socorro Mútuo**

IX-A

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 ficam 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 nos 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 vénia*, 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 restringindo 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, apurados 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"<sup>30</sup>.

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 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 PROLATÓR 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

<sup>30</sup> 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.mppsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_consumidor/doutrinas/A%20coisa%20julgada%20erga%20omnes%20nas%20a%C3%A7%C3%B5es%20coletivas.htm](http://www.mppsp.mp.br/portal/page/portal/cao_consumidor/doutrinas/A%20coisa%20julgada%20erga%20omnes%20nas%20a%C3%A7%C3%B5es%20coletivas.htm).

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 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 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. (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*”<sup>31</sup>.

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, estariíamos 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).

---

<sup>31</sup> RECURSO EM SENTIDO ESTRITO N. 0013842-69.2016.4.01.3800/MG, Maio/2017.

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 SEGUINTE 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, estariamos 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 embargo 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 sem 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 Mútua, 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 utilita' 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 Mútua, 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 LEGISATIVA 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 ASSISTÊNCIAIS. 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-à 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 apontamos 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 emanação 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 26 de março de 2018.

João Campos  
Deputado Federal

## EMENDA MODIFICATIVA Nº 5

Dê-se aos Artigos 24; 36 e 122 constantes do Art. 2º e ao artigo 107-A, constante do Art. 3º do Substitutivo; e aos Artigos 4º e 5º do Substitutivo do Relator, a seguinte redação:

**“Art. 24. ....**

§ 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 233/2012 do CNSP para criação do IBRACOR. (NR)

§ 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.

**“Art. 122. ....**

**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 e novas adesões através de consultores ou de corretores de seguros. (NR)

**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:

**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. (NR)

### **JUSTIFICAÇÃO:**

O eminente 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 eminentíssimo 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 poucas dezenas 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 SUSEP 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 eminentíssimo 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 eminentíssimo 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 demanda 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](http://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 eminente 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 Legislativa 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 possibilidades 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 26 de março de 2018.

Deputado DANIEL ALMEIDA  
PCdoB/BA

## **EMENDA Nº 6 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 eminentíssimo 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 eminentíssimo 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 independentes 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 SUSEP 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 eminentíssimo 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 demanda 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 AAPV 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](http://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 AUTORREGULAMENTAÇÃO, 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 eminente 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 Legislativa 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 26 de março de 2018.

JOÃO CAMPOS  
Deputado Federal

## EMENDA Nº 7 AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

### PROJETO DE LEI 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 o Sistema Nacional de Seguros Privados; as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais; e dá outras

providências.

Art. 2º Os arts. 33, 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 33. ....:

- .....;
- I - Ministro de Estado da Fazenda, ou seu representante, que o presidirá;
- II - representante da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda;
- III - Presidente da Superintendência de Seguros Privados -SUSEP;
- IV - representante do Ministério da Justiça;
- V - representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social;
- VI - representante do Banco Central do Brasil; e
- VII - representante da Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

§ 1º Os representantes referidos nos incisos I a VII do caput e seus suplentes serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda por indicação do titular de cada órgão ou entidade.

§ 2º Na qualidade de Presidente do CNSP, o Ministro de Estado da Fazenda terá como suplente, pela ordem, seu representante designado na forma do caput, o representante da Secretaria de Política Econômica de que trata o inciso I do caput e o suplente do representante da Secretaria de Política Econômica.

§ 3º O CNSP terá seu funcionamento regulado em regimento interno.” (NR)

“Art. 35. Fica criada a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo de seus dirigentes e autonomia financeira e orçamentária.

.....” (NR)

“Art. 37. A SUSEP será administrada por um Conselho Diretor, formado por um Presidente e por quatro Diretores, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal, entre pessoas de ilibada reputação, notório conhecimento e reconhecida competência em matéria de seguros privados e resseguros, previdência complementar aberta ou capitalização, devendo ser atendidos um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

I - ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de fiscalização, supervisão ou regulação de mercados relacionados à atuação da SUSEP ou em área conexa àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

2. cargo de docente ou de pesquisador em áreas afetas à atuação da SUSEP;

c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da SUSEP;

II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e

III - não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

§ 1º É vedada a indicação:

I - de representante ou empregado de entidades supervisionadas pela SUSEP, ou de entidades representativas delas, cujo vínculo tenha se encerrado em até 6 (seis) meses antes da data da indicação;

II - de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

III - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

IV - de pessoa que exerce cargo em organização sindical;

I - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a SUSEP em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

VI - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a SUSEP ou suas atribuições.

§ 2º As vedações previstas nos incisos I e II do § 1º estendem-se também aos

parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas neles mencionadas.

§ 3º Os requisitos previstos no inciso I do caput serão dispensados no caso de indicação de servidor efetivo da SUSEP para cargo de diretor ou presidente, desde que atendidos os seguintes quesitos mínimos:

I - o servidor tenha ingressado na SUSEP por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

II - o servidor tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na SUSEP;

III - o servidor tenha ocupado cargo na gestão superior da SUSEP, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o caput.

§ 4º O mandato dos dirigentes da SUSEP será de cinco anos, vedada a recondução, devendo ser renovado a cada ano um quinto dos membros do Conselho.

§ 5º Os dirigentes da SUSEP perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.

§ 6º Sem prejuízo do que preveem a lei penal e a lei de improbidade administrativa, poderá ser causa da perda do mandato a inobservância, pelo Presidente ou Diretor, dos deveres e das proibições inerentes ao cargo.

§ 7º Cabe ao Ministro de Estado da Fazenda instaurar processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial e compete ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.

§ 8º No caso de renúncia, morte ou perda de mandato do Presidente da SUSEP, assumirá o Presidente Substituto designado na forma do Regimento Interno da SUSEP, até nova nomeação, sem prejuízo de suas atribuições.

§ 9º No caso de renúncia, morte ou perda de mandato de Diretor, assumirá, interinamente, o Diretor Substituto nomeado na forma estabelecida pelo § 5º, sem prejuízo de suas atribuições, até nova nomeação na forma disposta nesta Lei, para completar o mandato do substituído.

§ 10 A organização interna da SUSEP constará de seu Regimento Interno, no qual serão fixados as atribuições e os deveres do Presidente, dos Diretores e do Conselho Diretor, que será aprovado pelo Conselho Diretor.” (NR)

Art. 3º Na composição do primeiro Conselho Diretor da SUSEP com mandatos fixos e não coincidentes, o Presidente e os quatro diretores serão nomeados, respectivamente, com mandatos de cinco, quatro, três, dois e um ano.

Parágrafo único. A posse do primeiro Conselho Diretor de que trata o caput deverá ocorrer no prazo de até um ano da data de publicação desta Lei.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICATIVA

A abertura do mercado de seguros para a inclusão de novos atores, como os propostos no Projeto de Lei Complementar (Substitutivo do PL 3.139/2015), exige que a estrutura de governança do órgão supervisor, Superintendência de Seguros Privados, seja revista. Para que possa executar seu importante trabalho de forma imparcial, justa e tempestiva, o Estado deve dotar o supervisor com ferramentas adequadas e técnicas para consecução de seu objetivo e para que seja provida um serviço de excelência para a sociedade. Desta forma, a presente proposta de emenda busca alterar dispositivos do Decreto Lei 73/66 para que seja dada mais autonomia à SUSEP, buscando seu fortalecimento, primordialmente com critérios mais claros para indicação de seus dirigentes e mandato fixo.

Em Fevereiro e Março deste ano (2018), o Fundo Monetário Internacional (FMI) tem aferido a aderência da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) aos princípios básicos de seguros da Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, International Association of Insurance Supervisors), no âmbito do Programa de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP, Financial Sector Assessment Program). A primeira recomendação feita pela equipe foi:

*“Os diretores e superintendente da SUSEP devem ser protegidos por regras claras, com legislação incluindo mandato fixo, condições de exoneração, disclosure público das razões da exoneração e critério de qualificação para novas indicações.”*

Tal recomendação foi a única com prazo sugerido como **imediato** e **alta prioridade**.

Neste sentido, cabe destacar ainda que, em dezembro de 2012, o FMI, juntamente com avaliadores do Banco Mundial, aferiu, em outra missão do FSAP, a aderência da SUSEP aos princípios básicos de seguros da IAIS naquela época. Especificamente no que se refere às condições de autonomia na atuação do Supervisor, a avaliação foi considerada negativa, devido ao arcabouço legal da SUSEP que contempla elementos que limitam sua independência e sua capacidade de cumprir eficazmente seus objetivos. Portanto, em 5 anos fica constatado nas avaliações que não houve progresso algum nesta questão.

O Grupo de Trabalho constituído em junho de 2014, por meio da Portaria SUSEP nº 5.885, de 2 de junho de 2014, realizou estudos com a finalidade de propor um Plano de Ações Governamentais para fomentar e desenvolver o mercado de seguros, resseguros, previdência complementar aberta e capitalização no Brasil, concluindo que, primeiramente, a autoridade supervisora deveria ser fortalecida, de modo a criar um ambiente regulatório e supervisor estável, com diretrizes claras e perenes, para, então, agir consistentemente no fomento e desenvolvimento do mercado supervisionado.

O atual ambiente regulatório resulta em frequentes mudanças de diretrizes e

procedimentos impostos ao mercado supervisionado, causando instabilidade ao ambiente de supervisão e regulação. Parte da instabilidade resulta da ausência de requisitos mínimos para a nomeação do da autoridade máxima da SUSEP e dos Diretores, os quais poderiam, a qualquer momento, ser exonerados sem publicação dos motivos de seus desligamentos.

Para garantir autonomia à gestão da SUSEP, de forma a permitir maior estabilidade do ambiente de supervisão e regulação, sugere-se emenda ao Projeto de Lei Complementar (Substitutivo – PL 3.139, de 2015) afeta àquela Instituição, espelhada na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e também na recente Lei 13.303, de 2016 que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, submete-se à consideração de Vossa Excelência proposta de emenda que insere artigos ao substitutivo alterando o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP) e regula as operações de seguros e resseguros, disciplinando, dessa forma, a governança da SUSEP.

As alterações propostas visam viabilizar o fortalecimento institucional da SUSEP, consoante fragilidades apontadas no relatório do FMI supramencionado, propondo-se, no artigo 6º do Projeto de Lei Complementar, alterações pontuais nos artigos 33, 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

A alteração do artigo 33 objetiva ajustar a composição do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), órgão responsável por fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados, à do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), responsável pela regulação do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar, de forma que o Ministério da Fazenda passe a ter mais uma vaga no CNSP, além do Ministro da Fazenda que o preside, reproduzindo-se, desta forma, o modelo do CNPC.

A proposta de alteração do caput do artigo 35 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, tem por finalidade assegurar a autonomia da SUSEP, a partir de seu enquadramento como autarquia em regime especial.

Quanto à alteração proposta para o artigo 37, deve-se salientar que o fator fundamental para garantir a autonomia da SUSEP está na estabilidade de seus dirigentes. Nesse diapasão, em sintonia com a emenda ora apresentada, verifica-se que, na maior parte das autarquias em regime especial, o modelo vem sendo o de estabelecer mandatos fixos de cinco anos. Com efeito, na esfera federal, o Presidente da República escolhe os dirigentes e os indica ao Senado Federal, que os sabatina e aprova, na forma que preconiza o artigo 52, inciso III, alínea “f” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, uma vez nomeados,

os dirigentes exercem seus respectivos mandatos, não podendo ser exonerados “ad nutum”, assegurando-se efetivamente a autonomia, na forma disposta no projeto ora encaminhado, que prevê mandatos descasados e intercalados de cinco anos para o Conselho Diretor.

Além disso, exigem-se critérios técnicos para a seleção do Conselho Diretor, considerando que os produtos oferecidos nos mercados supervisionados necessitam de profundo conhecimento técnico, de modo a se garantir sua solvabilidade e higidez econômica, assegurando-se, dessa forma, que o dirigente esteja salvaguardado, no desempenho de suas atividades, de interferências que possam influenciar sua imparcialidade e independência, uma vez que, na qualidade de gestor de entidade revestida do encargo de fiscalizar o Sistema Nacional de Seguros Privados, deverá dispensar às partes, mercado e consumidores, igualdade de tratamento.

Outro aspecto tratado no bojo da alteração do artigo 37, refere-se à mudança de designação do cargo de dirigente máximo da SUSEP de “Superintendente” para “Presidente”, objetivando encerrar dúvidas recorrentes, tanto no trato com entidades nacionais, quanto internacionais, uma vez que o título de “Superintendente” é comumente usado na estrutura de outras entidades nacionais ou estrangeiras para identificação de dirigentes ocupantes de cargos de menor hierarquia.

Cabe destacar que os requisitos previstos na emenda para indicação de membro do Conselho Diretor da SUSEP estão absolutamente em linha com os previstos na Lei 13.303, de 2016, inclusive de lá foram extraídos, quais sejam: experiência profissional mínima e vedações, da exata mesma forma disposta neste diploma legal recente que legisla sobre critérios para indicação de pessoas para direção em empresas públicas e sociedades de economia mista.

Sobre as vedações previstas nos Incisos do parágrafo 1º do artigo 37, destacamos aquela referente a empregados de entidades supervisionadas pela SUSEP, onde deve ser requerido um período de quarentena de pelo menos 6 (seis) meses antes da data da indicação para cargo de direção na Autarquia, baseado no artigo 6º da Lei 12.813, de 2013, que dispõe sobre conflito de interesse no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal, combinado com o parágrafo 2º do artigo 17 da Lei 13.303, de 2016.

Em linhas gerais, as alterações propostas para o artigo 37 contribuirão para dar maior transparência ao processo de nomeação do Conselho Diretor da SUSEP, além de coadunar-se com práticas observadas no mercado regulador e fiscalizador brasileiro e procurar garantir a indicação de pessoas devidamente qualificadas, com notório conhecimento, reputação ilibada e a necessária autonomia para o exercício destas relevantes funções.

Por fim, a proposta de emenda solicita inclusão do artigo 7º ao Projeto de Lei Complementar a fim de estabelecer regras de transição para a composição do

primeiro Conselho Diretor da SUSEP, com mandatos fixos e não coincidentes.

Essas são as razões pelas quais submeto à consideração de Vossa Excelência a proposta de emenda ao Projeto de Lei Complementar (Substitutivo do PL 3.139, de 2015) em anexo.

Sala das Sessões, em 26 de março de 2018.

JOÃO CAMPOS  
Deputado Federal

### **EMENDA ADITIVA Nº 8**

Acrescenta dispositivo ao Substitutivo do Projeto de Lei 3.139, de 2015.

Art. 1º Acrescente-se o seguinte artigo 6º ao Substitutivo do Projeto de Lei 3.139, de 2015, renumerando-se o atual artigo 6º para artigo 7º.

“Art. 6º As sociedades cooperativas terão prazo de cento e oitenta dias para se adequar aos atos regulamentares editados pelo CNSP e, se for o caso, pela SUSEP, a partir da publicação destes.

.....”(N  
R)

### **J U S T I F I C A Ç Ã O**

A presente emenda objetiva dar às cooperativas o mesmo tratamento legal destinado às entidades de autogestão pelo art. 5º do Substitutivo ao PL nº 3.139/2015. Ou seja, assegurar às sociedades cooperativas prazo razoável para que as mesmas se adequem aos atos regulamentares editados pelo CNSP e, se for o caso, pela SUSEP.

Sala da Comissão, 26 de março de 2018

**OSMAR SERRAGLIO**  
Deputado Federal - PMDB/PR

### **EMENDA MODIFICATIVA Nº 9**

Altera o art. 3º do Substitutivo ao Projeto de Lei 3.139, de 2015.

Art. 1º Dê-se ao artigo 3º-A e ao artigo 107-A, *caput* e inciso I, constantes do artigo 3º do Substitutivo ao Projeto de Lei 3.139, de 2015, a seguinte redação.

“Art. 3º.....

“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 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.”

“.....  
.”

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 Susep, são acessíveis exclusivamente àqueles previamente habilitados como seus associados.

.....  
.”

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

.....  
.”

(NR)

## J U S T I F I C A Ç Ã O

A presente emenda objetiva a exclusão do termo “membros” do art. 3º-A; dos termos “membros” e “integrantes” do *caput* e do termo “membros” do inciso I, ambos do artigo 107-A, futuros textos do normativo, para evitar ambiguidades e interpretações que sejam divergentes da *mens legislatoris*, já que os membros que integram as associações são denominados no ordenamento jurídico brasileiro de associados.

Portanto, basta que conste no texto normativo o termo “associados”, por tratar-se da expressão que designa, em sentido estrito, os membros das associações. Isto é, das instituições que poderão atuar de forma autogestionária no mercado de seguros a partir da alteração normativa.

Sala da Comissão, 26 de março de 2018

**OSMAR SERRAGLIO**  
**Deputado Federal - PMDB/PR**

## EMENDA MODIFICATIVA Nº 10

Altera os §§2º e 3º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, constante do artigo 2º do Substitutivo ao Projeto de Lei 3.139, de 2015.

Art. 1º Dê-se aos §§2º e 3º do art. 24 do Decreto-Lei 73, de 1966, constante do artigo 2º do Substitutivo ao Projeto de Lei 3.139, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 24 .....

.....

§ 2º Sem prejuízo do disposto no §1º deste artigo, aplica-se às cooperativas autorizadas a operar com seguros privados o disposto na legislação específica que institui o regime jurídico destas sociedades.

§ 3º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP e a Susep estabelecerão parâmetros e diretrizes adequados aos modelos societários, 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.” (NR)

### J U S T I F I C A Ç Ã O

O dispositivo em questão visa resguardar a aplicação da legislação especial sobre cooperativas, assegurando que sejam observadas as características do regime jurídico deste modelo societário.

Ocorre que, ao dispor pela aplicação da “*legislação pertinente*”, o § 2º do art. 24 do Substitutivo ao PL 3.139/2015 não evidencia a prevalência das disposições da Lei nº 5.764/1971, considerando que existem diversas legislações aplicáveis às sociedades cooperativas e que podem ser entendidas como pertinentes, tal como as disposições do Código Civil (Lei nº 10.406/2002) sobre cooperativa, previstas nos artigos 1.093 a 1.096.

Importante ressaltar que, apesar de se tratar de lei posterior à lei geral do cooperativismo, o Código Civil não afastou a aplicação desta, cuidando apenas de reforçar a sua vigência ao estabelecer (art. 1.093), de modo expresso, a ressalva às disposições da legislação especial, regida atualmente pela Lei nº 5.764/1971.

A previsão legislativa visa homenagear o **princípio da especialidade das normas**, segundo o qual a norma especial afasta a incidência da norma geral (*Lex specialis derogat legi generali*). Neste caso, o legislador assegurou a interpretação adequada da norma prevalente, indicando a necessidade de observância da legislação

especial, qual seja, a Lei nº 5.764/1971, conforme entendimento já consolidado na doutrina cooperativista<sup>32</sup>.

A prevalência da Lei Cooperativista sobre o Código Civil de 2002 reside também no preceito constitucional esculpido no inciso XVIII, art. 5º da Constituição Federal, que faz menção à necessidade de uma legislação específica (“*na forma da lei*”) para as cooperativas, o que nos conduz ao convencimento de que a vontade do constituinte originário claramente era apontar para a aplicação da legislação vigente.

Finalmente, além de ressalvar a aplicabilidade da legislação específica para as sociedades cooperativas, faz-se necessário a adequação do disposto no §3º do art. 24, para assegurar que o conteúdo regulatório sobre seguros observe não apenas as características inerentes à atividade, mas também a compatibilidade desta com o modelo societário escolhido para operar.

Isto porque, existem características muito distintas nos modelos societários que estarão autorizados a operar com os seguros, o que determina modos de operacionalização e administração diversos a serem adotados para assegurar o cumprimento das normas regulatórias.

Deste modo, considerando os fundamentos ora expostos, entende-se que devem ser alterados as disposições dos §§2º e 3º do art. 24, para garantir que sejam observadas as características e especificidades de cada modelo societário.

Sala da Comissão, 26 de março de 2018

**OSMAR SERRAGLIO**  
**Deputado Federal - PMDB/PR**

#### **EMENDA MODIFICATIVA Nº 11**

Art. 1º Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados; as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais; e dá outras providências.

“ Art. 6º Os arts. 33, 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 33.....

I - Ministro de Estado da Fazenda, ou seu representante, que o presidirá;

II - representante da Secretaria de Política Econômica do Ministério da

<sup>32</sup> **PERIUS, Vergílio Frederico.** *Comentários à Legislação das Sociedades Cooperativas*. Tomo I. In: KRUEGER, Guilherme; MIRANDA, André Branco (Coord.), Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2007, p. 38; **ANDRIGHI, Fátima Nancy.** *Cooperativismo e o Novo Código Civil*. In: KRUEGER, Guilherme (Coord.), Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2003, p. 54; **MEINEN, Énio.** *Cooperativismo e o Novo Código Civil*. In: KRUEGER, Guilherme (Coord.), Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2003, p. 185.

Fazenda;

III - Presidente da Superintendência de Seguros Privados -SUSEP;

IV - representante do Ministério da Justiça;

V - representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social;

VI - representante do Banco Central do Brasil; e

VII - representante da Comissão de Valores Mobiliários - CVM.

§ 1º Os representantes referidos nos incisos I a VII do caput e seus suplentes serão designados pelo Ministro de Estado da Fazenda por indicação do titular de cada órgão ou entidade.

§ 2º Na qualidade de Presidente do CNSP, o Ministro de Estado da Fazenda terá como suplente, pela ordem, seu representante designado na forma do caput, o representante da Secretaria de Política Econômica de que trata o inciso I do caput e o suplente do representante da Secretaria de Política Econômica.

§ 3º O CNSP terá seu funcionamento regulado em regimento interno.” (NR)

“Art. 35. Fica criada a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo de seus dirigentes e autonomia financeira e orçamentária.

.....” (NR)

“Art. 37. A SUSEP será administrada por um Conselho Diretor, formado por um Presidente e por quatro Diretores, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal, entre pessoas de ilibada reputação, notório conhecimento e reconhecida competência em matéria de seguros privados e resseguros, previdência complementar aberta ou capitalização, devendo ser atendidos um dos requisitos das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I e, cumulativamente, os requisitos dos incisos II e III:

I - ter experiência profissional de, no mínimo:

a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, na área de fiscalização, supervisão ou regulação de mercados relacionados à atuação da SUSEP ou em área conexa àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou

b) 4 (quatro) anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:

1. cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;

2. cargo de docente ou de pesquisador em áreas afetas à atuação da SUSEP;  
c) 4 (quatro) anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da SUSEP;  
II - ter formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; e  
III - não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas nas alíneas do inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

§ 1º É vedada a indicação:

I - de representante ou empregado de entidades supervisionadas pela SUSEP, ou de entidades representativas delas, cujo vínculo tenha se encerrado em até 6 (seis) meses antes da data da indicação;

II - de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

III - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

IV - de pessoa que exerce cargo em organização sindical;

I - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a SUSEP em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

VI - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a SUSEP ou suas atribuições.

§ 2º As vedações previstas nos incisos I e II do § 1º estendem-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas neles mencionadas.

§ 3º Os requisitos previstos no inciso I do caput serão dispensados no caso de indicação de servidor efetivo da SUSEP para cargo de diretor ou presidente, desde que atendidos os seguintes quesitos mínimos:

I - o servidor tenha ingressado na SUSEP por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

II - o servidor tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na SUSEP;

III - o servidor tenha ocupado cargo na gestão superior da SUSEP, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o caput.

§ 4º O mandato dos dirigentes da SUSEP será de cinco anos, vedada a recondução, devendo ser renovado a cada ano um quinto dos membros do Conselho.

§ 5º Os dirigentes da SUSEP perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.

§ 6º Sem prejuízo do que preveem a lei penal e a lei de improbidade administrativa, poderá ser causa da perda do mandato a inobservância, pelo Presidente ou Diretor, dos deveres e das proibições inerentes ao cargo.

§ 7º Cabe ao Ministro de Estado da Fazenda instaurar processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial e compete ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.

§ 8º No caso de renúncia, morte ou perda de mandato do Presidente da SUSEP, assumirá o Presidente Substituto designado na forma do Regimento Interno da SUSEP, até nova nomeação, sem prejuízo de suas atribuições.

§ 9º No caso de renúncia, morte ou perda de mandato de Diretor, assumirá, interinamente, o Diretor Substituto nomeado na forma estabelecida pelo § 5º, sem prejuízo de suas atribuições, até nova nomeação na forma disposta nesta Lei, para completar o mandato do substituído.

§ 10 A organização interna da SUSEP constará de seu Regimento Interno, no qual serão fixados as atribuições e os deveres do Presidente, dos Diretores e do Conselho Diretor, que será aprovado pelo Conselho Diretor.” (NR)

Art. 7º Na composição do primeiro Conselho Diretor da SUSEP com mandatos fixos e não coincidentes, o Presidente e os quatro diretores serão nomeados, respectivamente, com mandatos de cinco, quatro, três, dois e um ano.

Parágrafo único. A posse do primeiro Conselho Diretor de que trata o caput deverá ocorrer no prazo de até um ano da data de publicação desta Lei.

Renumera-se o artigo 6º do substitutivo para 8º, conforme segue,

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A abertura do mercado de seguros para a inclusão de novos atores, como os propostos no Projeto de Lei Complementar (Substitutivo do PL 3.139/2015), exige que a estrutura de governança do órgão supervisor, Superintendência de Seguros Privados, seja revista. Para que possa executar seu importante trabalho de forma imparcial, justa e tempestiva, o Estado deve dotar o supervisor com ferramentas adequadas e técnicas para consecução de seu objetivo e para que seja provida um serviço de excelência para a sociedade. Desta forma, a presente proposta de emenda busca alterar dispositivos do Decreto Lei 73/66 para que seja dada mais autonomia à SUSEP, buscando seu fortalecimento, primordialmente com critérios mais claros para indicação de seus dirigentes e mandato fixo.

Em Fevereiro e Março deste ano (2018), o Fundo Monetário Internacional (FMI) tem aferido a aderência da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) aos princípios básicos de seguros da Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, International Association of Insurance Supervisors), no âmbito do Programa de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP, Financial Sector Assessment Program). A primeira recomendação feita pela equipe foi:

“Os diretores e superintendente da SUSEP devem ser protegidos por regras claras, com legislação incluindo mandato fixo, condições de exoneração, disclosure público das razões da exoneração e critério de qualificação para novas indicações.”

Tal recomendação foi a única com prazo sugerido como imediato e alta prioridade.

Neste sentido, cabe destacar ainda que, em dezembro de 2012, o FMI, juntamente com avaliadores do Banco Mundial, aferiu, em outra missão do FSAP, a aderência da SUSEP aos princípios básicos de seguros da IAIS naquela época. Especificamente no que se refere às condições de autonomia na atuação do Supervisor, a avaliação foi considerada negativa, devido ao arcabouço legal da SUSEP que contempla elementos que limitam sua

independência e sua capacidade de cumprir eficazmente seus objetivos. Portanto, em 5 anos fica constatado nas avaliações que não houve progresso algum nesta questão.

O Grupo de Trabalho constituído em junho de 2014, por meio da Portaria SUSEP nº 5.885, de 2 de junho de 2014, realizou estudos com a finalidade de propor um Plano de Ações Governamentais para fomentar e desenvolver o mercado de seguros, resseguros, previdência complementar aberta e capitalização no Brasil, concluindo que, primeiramente, a autoridade supervisora deveria ser fortalecida, de modo a criar um ambiente regulatório e supervisor estável, com diretrizes claras e perenes, para, então, agir consistentemente no fomento e desenvolvimento do mercado supervisionado. O atual ambiente regulatório resulta em frequentes mudanças de diretrizes e procedimentos impostos ao mercado supervisionado, causando instabilidade ao ambiente de supervisão e regulação. Parte da instabilidade resulta da ausência de requisitos mínimos para a nomeação da autoridade máxima da SUSEP e dos Diretores, os quais poderiam, a qualquer momento, ser exonerados sem publicação dos motivos de seus desligamentos.

Para garantir autonomia à gestão da SUSEP, de forma a permitir maior estabilidade do ambiente de supervisão e regulação, sugere-se emenda ao Projeto de Lei Complementar (Substitutivo – PL 3.139, de 2015) afeta àquela Instituição, espelhada na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e também na recente Lei 13.303, de 2016 que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, submete-se à consideração de Vossa Excelência proposta de emenda que insere artigos ao substitutivo alterando o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP) e regula as operações de seguros e resseguros, disciplinando, dessa forma, a governança da SUSEP.

As alterações propostas visam viabilizar o fortalecimento institucional da SUSEP, consoante fragilidades apontadas no relatório do FMI supramencionado, propondo-se, no artigo 6º do Projeto de Lei Complementar, alterações pontuais nos artigos 33, 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

A alteração do artigo 33 objetiva ajustar a composição do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), órgão responsável por fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados, à do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), responsável pela regulação do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar, de forma que o Ministério da Fazenda passe a ter mais uma vaga no CNSP, além do Ministro da Fazenda que o preside, reproduzindo-se, desta forma, o modelo do CNPC.

A proposta de alteração do caput do artigo 35 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, tem por finalidade assegurar a autonomia da SUSEP, a partir de seu enquadramento como autarquia em regime especial.

Quanto à alteração proposta para o artigo 37, deve-se salientar que o fator fundamental para garantir a autonomia da SUSEP está na estabilidade de seus dirigentes. Nesse diapasão, em sintonia com a emenda ora apresentada, verifica-se que, na maior parte das autarquias em regime especial, o modelo vem sendo o de estabelecer mandatos fixos de cinco anos. Com efeito, na esfera federal, o Presidente da República escolhe os dirigentes e os indica ao Senado Federal, que os sabatina e aprova, na forma que preconiza o artigo 52, inciso III, alínea “f” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim, uma vez nomeados, os dirigentes exercem seus respectivos mandatos, não podendo ser exonerados “ad nutum”, assegurando-se efetivamente a autonomia, na forma disposta no projeto ora encaminhado, que prevê mandatos descasados e intercalados de cinco anos para o Conselho Diretor.

Além disso, exigem-se critérios técnicos para a seleção do Conselho Diretor, considerando que os produtos oferecidos nos mercados supervisionados necessitam de profundo conhecimento técnico, de modo a se garantir sua

solvabilidade e higidez econômica, assegurando-se, dessa forma, que o dirigente esteja salvaguardado, no desempenho de suas atividades, de interferências que possam influenciar sua imparcialidade e independência, uma vez que, na qualidade de gestor de entidade revestida do encargo de fiscalizar o Sistema Nacional de Seguros Privados, deverá dispensar às partes, mercado e consumidores, igualdade de tratamento.

Outro aspecto tratado no bojo da alteração do artigo 37, refere-se à mudança de designação do cargo de dirigente máximo da SUSEP de “Superintendente” para “Presidente”, objetivando encerrar dúvidas recorrentes, tanto no trato com entidades nacionais, quanto internacionais, uma vez que o título de “Superintendente” é comumente usado na estrutura de outras entidades nacionais ou estrangeiras para identificação de dirigentes ocupantes de cargos de menor hierarquia.

Cabe destacar que os requisitos previstos na emenda para indicação de membro do Conselho Diretor da SUSEP estão absolutamente em linha com os previstos na Lei 13.303, de 2016, inclusive de lá foram extraídos, quais sejam: experiência profissional mínima e vedações, da exata mesma forma disposta neste diploma legal recente que legisla sobre critérios para indicação de pessoas para direção em empresas públicas e sociedades de economia mista.

Sobre as vedações previstas nos Incisos do parágrafo 1º do artigo 37, destacamos aquela referente a empregados de entidades supervisionadas pela SUSEP, onde deve ser requerido um período de quarentena de pelo menos 6 (seis) meses antes da data da indicação para cargo de direção na Autarquia, baseado no artigo 6º da Lei 12.813, de 2013, que dispõe sobre conflito de interesse no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal, combinado com o parágrafo 2º do artigo 17 da Lei 13.303, de 2016.

Em linhas gerais, as alterações propostas para o artigo 37 contribuirão para dar maior transparência ao processo de nomeação do Conselho Diretor da SUSEP, além de coadunar-se com práticas observadas no mercado regulador e fiscalizador brasileiro e procurar garantir a indicação de pessoas

devidamente qualificadas, com notório conhecimento, reputação ilibada e a necessária autonomia para o exercício destas relevantes funções.

Por fim, a proposta de emenda solicita inclusão do artigo 7º ao Projeto de Lei Complementar a fim de estabelecer regras de transição para a composição do primeiro Conselho Diretor da SUSEP, com mandatos fixos e não coincidentes. Essas são as razões pelas quais submeto à consideração de Vossas Excelências a emenda ao Substitutivo do PL 3.139, de 2015.

Sala da Comissão, 26 de março de 2018.

**Linconl Portela**

Deputado Federal

**EMENDA nº.12**

Dê-se ao artigo 122 do substitutivo do projeto de lei 3139 de 2015, a seguinte redação:

“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, não se excluindo a possibilidade de indicações realizadas exclusivamente por associados participantes das entidades de autogestão, 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.”

#### **JUSTIFICATIVA**

As entidades de Autogestão são formadas por pessoas com o mesmo objetivo, indicando entre si pessoas físicas ou jurídicas para diminuir o valor mensal a ser pago, aumentando a segurança entre eles.

Diante da vertente acima é necessário continuar permitindo que os associados continuem indicando para as entidades novos associados.

Sala da Comissão, em 26 de março de 2018.

Deputado GEORGE HILTON

Membro da Comissão

**EMENDA nº.13**

Dê-se ao parágrafo 1º e 3º, do artigo 24º do substitutivo do projeto de lei 3139 de 2015, a seguinte redação:

§ 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, das comissões consultivas das entidades de autogestão, à supervisão e a fiscalização da Susep, bem como ao disposto na legislação pertinente à proteção e à defesa do consumidor.

§ 3º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP, juntamente com a comissão consultiva das entidades de autogestão de auxílio mutuo 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.”

### **JUSTIFICATIVA**

Diante da atuação das entidades de autogestão, necessário se faz a inclusão de entidades representativas em caráter consultivo junto aos entes regulamentadores e fiscalizadores, na busca de criação de normas e regras justas e possíveis de serem aplicadas.

Sala da Comissão, em 26 de março de 2018.

Deputado GEORGE HILTON

Membro da Comissão

### **EMENDA nº.14**

Inclua-se o inciso VII no artigo 33 e inciso IX do artigo 34 no decreto lei 73 de 1966, a seguinte redação:

Art. 33. O CNSP será integrado pelos seguintes membros:

.....

VII – Representantes das entidades de Autogestão de Auxílio Mútuo.

Art. 34. ....

IX – Das entidades de Autogestão de Auxílio Mútuo.

### **JUSTIFICATIVA**

Diante da atuação das entidades de autogestão, necessário se faz a inclusão de entidades representativas em caráter consultivo junto aos entes regulamentadores e fiscalizadores, na busca de criação de normas e regras justas e possíveis de serem aplicadas.

Sala da Comissão, em 26 de março de 2018.

Deputado GEORGE HILTON

Membro da Comissão

**EMENDA nº.15**

Dê-se ao parágrafo único e incisos do artigo 107-A, do substitutivo do projeto de lei 3139 de 2015, a seguinte redação:

“CAPÍTULO IX-A

Das Entidades de Autogestão

Art. 107-A. .....

Parágrafo único. Para obter a autorização para operar, as entidades de autogestão de auxílio mútuo de que trata o **caput** deste artigo devem satisfazer aos seguintes requisitos, além de outros que venham a ser estabelecidos pelo CNSP sempre em conjunto com as comissões consultivas das entidades de autogestão, no exercício de suas atribuições:

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;

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

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 - o regulamento que definirá as regras do auxílio mútuo serão redigidas 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;

V - deverá constituir a reserva de contingência em percentual mínimo de 5% (cinco), com base na taxa de administração 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;

VI - 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 ficaram 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 definitivo;

X - aplica-se nas regras dos planos de auxílio mútuo, no que for cabível, o Código do Consumidor; e

XII - a admissão deve ser por indicação de um associado, ou um corretor de seguros, no qual o interessado deverá receber de forma prévia as informações relevantes sobre as entidades de autogestão e auxílio mútuo. Depois de informando preencher a ficha de filiação própria e receber no ato o regulamento e documentos que a associação entender pertinentes.

## JUSTIFICATIVA

Diante da atuação das entidades de autogestão, necessário se faz a inclusão de entidades representativas em caráter consultivo junto aos entes regulamentadores e fiscalizadores, na busca de criação de normas e regras justas e possíveis de serem aplicadas.

Diante da atuação das entidades de autogestão, necessário se faz a inclusão de entidades representativas em caráter consultivo junto aos entes regulamentadores e fiscalizadores, na busca de criação de normas e regras justas e possíveis de serem aplicadas.

E seguindo o entendimento do Nobre Deputado quanto a equiparação aos seguros privados para fins desta lei, é necessário a criação de requisitos vinculados em lei, afim de evitar arbitrariedades e embaraços.

A lei, conforme Constituição Federal é único mecanismo legitimo para criar normas que atingem a atividade de uma associação civil, todavia necessário se faz uma legislação específica sobre as entidades de autogestão.

Neste sentido, cabe destacar a lição do Excelentíssimo Ministro do STF Celso de Mello, no

julgamento da ADI nº. 3045/DF que “*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*”.

O teor exposto na parte normativa foi resultado de um estudo técnico e com base na doutrina e jurisprudência pátria sobre as associações civis e em especial para aquelas que realizam rateio de despesas colocando aqui requisitos legais para garantia, segurança e diretos dos membros das entidades de autogestão.

Além do estudo ocorreu um senso e apoio da Frente de defesa das entidades de autogestão.

Neste sentido faz necessário a aprovação das emendas apresentadas.

Sala da Comissão, em 26 de março de 2018.

Deputado GEORGE HILTON

Membro da Comissão

#### **EMENDA nº.16**

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.**

#### **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 incisivo 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, convenciona 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 - ASTRAU, 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 ASTRAU - 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 ASTRAU 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 ASTRAU 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*

correcedor 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 correcedor 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 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 correcedor 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 arguidas. Com efeito, foram incluídos no polo passivo, além da Associação, o presidente, diretores e integrantes do Conselho Fiscal. Para comprovar sua desfiliação, o correcedor 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 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, 15<sup>a</sup> 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 AUSTRAL, 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 AUSTRAL 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 prestadores 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 Publico 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 ASSOCIAÇÃO DE PROTECAO VEICULAR, na qual, a MM<sup>a</sup> 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 Diligencia n.º8 -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, reproto 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 montepíos, 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.

Sala da Comissão, em 26 de março de 2018.

Deputado GEORGE HILTON

Membro da Comissão

## PARECER ÀS EMENDAS APRESENTADAS AO SUBSTITUTIVO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, de autoria do deputado Lucas Vergílio, “altera a

redação do *caput* do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea ‘m’, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966”.

Como é de conhecimento de todos, o PL ora em análise busca firmar uma posição legislativa acerca de um tema que tem se revelado bastante controvertido no Sistema Nacional de Seguros Privados: a juridicidade da oferta de arranjos contratuais alternativos aos seguros convencionais.

Tendo em vista a distribuição da proposição a mais de três comissões de mérito, o Presidente da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 34, inciso II, do Regimento Interno desta Casa, determinou, em 13/7/2017, a criação de Comissão Especial para analisar e proferir parecer sobre a presente proposição. A Comissão Especial foi então instalada em 23/8/2017. No prazo regimental de cinco sessões, compreendido entre 25/8/2017 e 6/9/2017, foram apresentadas sete emendas.

Em 12/9/2017, o plano de trabalho apresentado por este Relator foi aprovado pela Comissão Especial. Cumprindo o que previa referido plano, foram então realizadas três audiências públicas e duas missões oficiais por este colegiado.

Em seguida, na reunião realizada em 13/3/2018, apresentamos nosso Parecer, no qual votamos:

(i) pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 3.139, de 2015, das Emendas nºs 1 a 7 apresentadas nesta Comissão Especial e do Substitutivo que apresentamos;

(ii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, na forma do Substitutivo, o qual observou a forma de Projeto de Lei Complementar (PLP); e

(iii) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, com acolhimento parcial das Emendas nºs 1, 2, 3, 5, 6 e 7, e pela rejeição da Emenda nº 4, na forma do Substitutivo.

Tendo em vista a apresentação de Substitutivo, foi então aberto o prazo regimental de cinco sessões, compreendido entre 15/3/2018 e 26/3/2018, no qual foram apresentadas **dezesseis emendas ao Substitutivo**. No quadro abaixo, apresentamos a descrição resumida das informações pertinentes a cada uma delas:

Nº	Data da apresentação	Autor	Descrição resumida do teor
1	26/03/2018	Arnaldo Faria de Sá	Altera o art. 3º do Substitutivo para: (i) dar nova redação ao novel art. 107-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a exigir o vínculo prévio entre a entidade de autogestão e o seu integrante, vínculo esse que, deverá apresentar caráter profissional, classista ou profissional; e (ii) vedar às entidades de autogestão a captação da poupança popular através da venda ou colocação de produto, serviço, plano ou contrato com utilização de meios públicos de comunicação, exceto para os seus membros, associados ou integrantes previamente habilitados.
2	26/03/2018	Arnaldo Faria de Sá	Acrescenta o §1º ao art. 4º do Substitutivo para dispor sobre o superávit apurado pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados; e acrescenta o §2º ao art. 4º do Substitutivo para estabelecer que não se aplica às instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados a isenção de tributos de que trata o art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.
3	26/03/2018	Leonardo Quintão	<p>Altera o art. 2º do Substitutivo para: (i) dar nova redação aos §§1º e 3º do art. 24, ao <i>caput</i> e parágrafo único do art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais à supervisão e à fiscalização de agência autorreguladora, cuja constituição e cujas finalidades observarão, no que couber, os parâmetros estabelecidos na Resolução nº 233, de 2012, do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) dar nova redação ao §2º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que as entidades de autogestão se submetem ao disposto nos arts. 53 a 61 do Código Civil; (iii) acrescentar parágrafo único ao art. 122 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a permitir a promoção da prospecção e adesão de novos associados das entidades de autogestão ou de novos cooperados das cooperativas de seguro por meio de consultores ou de corretores de seguros.</p> <p>Altera o art. 3º do Substitutivo para dar nova redação ao parágrafo único do art. 107-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão ao poder normativo de agência autorreguladora.</p>

			Altera o art. 4º do Substitutivo para atribuir a agência autorreguladora a titularidade da cobrança da taxa de fiscalização devida por cooperativas e entidades de autogestão.
			Altera o <i>caput</i> e o parágrafo único do art. 5º para: (i) estender a aplicação do prazo de 180 dias para adaptação às novas regras em favor das pessoas jurídicas em atividade nos segmentos “de proteção contra outros riscos patrimoniais”; (ii) estabelecer que o pedido de regularização deve ser apresentado perante agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão; (iii) estabelecer que o prazo de regularização será contado da data de publicação dos atos regulamentares “se for o caso, pela agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais”.
4	26/03/2018	João Campos	Altera os arts. 1º e 2º do Substitutivo para excluir todas as disposições pertinentes às entidades de autogestão.
			Altera o art. 3º do Substitutivo para: (i) acrescentar um parágrafo único ao art. 3º do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que não se equipara a contrato de seguro a atividade de uma associação de socorro mútuo; (ii) alterar a redação do novel art. 107-A, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, cuja inclusão se propõe no Substitutivo, de modo a estabelecer regras específicas para as associações de socorro mútuo e a submeter tais entidades à fiscalização exclusiva do Ministério Público.
			Altera o art. 4º do Substitutivo para fixar prazo de 180 dias às associações civis que já estejam regularmente constituídas e em atuação para “adequar seu estatuto e regulamento próprio do socorro mútuo”.
			Altera o art. 5º do Substitutivo para cancelar 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 do PL.
5/6	26/03/2018	Daniel Almeida/ João Campos	Altera o art. 2º do Substitutivo para: (i) dar nova redação aos §§1º e 3º do art. 24, ao <i>caput</i> e parágrafo único do art. 36 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais à supervisão e à fiscalização de agência autorreguladora, cuja constituição e cujas finalidades observarão, no

			<p>que couber, os parâmetros estabelecidos na Resolução nº 233, de 2012, do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) dar nova redação ao §2º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer que as entidades de autogestão se submetem ao disposto nos arts. 53 a 61 do Código Civil; (iii) acrescentar parágrafo único ao art. 122 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a permitir a promoção da prospecção e adesão de novos associados das entidades de autogestão ou de novos cooperados das cooperativas de seguro por meio de consultores ou de corretores de seguros.</p> <p>Altera o art. 3º do Substitutivo para dar nova redação ao parágrafo único do art. 107-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a submeter as sociedades cooperativas e entidades de autogestão ao poder normativo de agência autorreguladora.</p> <p>Altera o art. 4º do Substitutivo para atribuir a agência autorreguladora a titularidade da cobrança da taxa de fiscalização devida por cooperativas e entidades de autogestão.</p> <p>Altera o caput e o parágrafo único do art. 5º para: (i) estender a aplicação do prazo de 180 dias para adaptação às novas regras em favor das pessoas jurídicas em atividade nos segmentos “de proteção contra outros riscos patrimoniais”; (ii) estabelecer que o pedido de regularização deve ser apresentado perante agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão; (iii) estabelecer que o prazo de regularização será contado da data de publicação dos atos regulamentares “se for o caso, pela agência autorreguladora das cooperativas e entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais”.</p>
7	26/03/2018	João Campos	<p>Altera o art. 2º do Substitutivo para: (i) alterar o art. 33 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da composição e do funcionamento do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) alterar os arts. 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da natureza e do funcionamento da Susep.</p> <p>Altera o art. 3º do Substitutivo para estabelecer novas regras sobre o funcionamento do Conselho Diretor da Susep.</p> <p>Suprime as demais inovações trazidas pelo Substitutivo, especialmente no que se refere à figura das entidades de autogestão.</p>
8	26/03/2018	Osmar Serraglio	Acrescenta novo art. 6º ao Substitutivo, renumerando o atual art. 6º para art. 7º, de

			modo a conceder às sociedades cooperativas o mesmo prazo de 180 dias para se adequarem aos atos regulamentares a serem editados pelo CNSP e pela Susep, após a publicação do PL.
9	26/03/2018	Osmar Serraglio	Altera o art. 3º do Substitutivo para retirar dos arts. 3º-A e 107-A, que se propõe incluir no Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a excluir os termos “membros” e “integrantes”.
10	26/03/2018	Osmar Serraglio	Altera o art. 2º do Substitutivo para dar nova redação aos §§ 2º e 3º do art. 24 do Decreto-Lei 73, de 1966, de modo a resguardar a aplicação da legislação especial sobre cooperativas, assegurando que sejam observadas as características do regime jurídico deste modelo societário.
11	26/03/2018	Lincoln Portela	Inclui novos arts. 6º e 7º ao Substitutivo, renumerando-se o atual art. 6º para art. 8º, a fim de: (i) alterar o art. 33 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da composição e do funcionamento do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); (ii) alterar os arts. 35 e 37 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer novas regras acerca da natureza e do funcionamento da Susep.
12	26/03/2018	George Hilton	Altera o art. 2º do Substitutivo, para dar nova redação ao art. 122 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a ressalvar a possibilidade de que as entidades de autogestão recebam novas adesões mediante indicações realizadas exclusivamente por seus próprios associados.
13	26/03/2018	George Hilton	Altera o art. 2º do Substitutivo, para dar nova redação aos §§ 1º e 3º do art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a prever a atuação de comissões consultivas das entidades de autogestão no processo de regulação e supervisão dessas instituições “na busca de criação de normas e regras justas e possíveis”.
14	26/03/2018	George Hilton	Acrescenta novos dispositivos ao Substitutivo para: (i) incluir, na composição do CNSP, um representante das entidades de autogestão; e (ii) determinar a criação de comissão consultiva das entidades de autogestão de auxílio mútuo.
15	26/03/2018	George Hilton	Altera o art. 3º do Substitutivo para incluir novos incisos no art. 107-A, que se propõe incluir no Decreto-Lei nº 73, de 1966, de modo a estabelecer mais regras para a atuação das entidades de autogestão.
16	26/03/2018	George Hilton	Acrescenta novo art. 7º ao Substitutivo para determinar o cancelamento dos autos de infração lavrados pela Susep e a anistia das multas deles decorrentes aplicadas às

			associações de rateio de despesas até a data de publicação do PL.
--	--	--	---

Cumpre registrar, contudo, que as Emendas nºs 1 e 2 foram posteriormente retiradas por seu autor, o ilustre deputado Arnaldo Faria de Sá.

Em 4/5/2018 protocolamos nosso Parecer às Emendas apresentadas ao Substitutivo, o qual não chegou a ser objeto de deliberação por esta Comissão Especial. Posteriormente, em 11/5/2018, por decisão da Presidência da Câmara dos Deputados proferida sobre o Requerimento nº 7.862, de 2017, foi apensado à presente proposição o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 34, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete a esta Comissão Especial, neste momento, o exame de admissibilidade e do mérito das emendas apresentadas ao Substitutivo, bem como o exame do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016. Em termos mais específicos, cabe a este colegiado, na forma do art. 53, inciso IV, do mesmo Regimento, pronunciar-se quanto à compatibilidade orçamentária, quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, também, sobre o mérito de tais proposições.

Desde já, cumpre registrar que todas as Emendas foram entregues e recebidas tempestivamente na secretaria desta Comissão Especial, cumprindo, pois, os requisitos regimentais pertinentes. Outrossim, tendo em vista que as Emendas nºs 1 e 2 já foram retiradas por seu autor, elas não serão objeto de apreciação neste Parecer.

### II.1 DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Do ponto de vista do exame de adequação orçamentária e financeira, cumpre a esta Comissão analisar eventuais impactos das Emendas apresentadas ao Substitutivo e, também, do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, sobre as receitas ou despesas públicas federais.

Inicialmente, vale lembrar que cooperativas e associações contam com regime de

tributação diferenciado. Isto porque os resultados (sobras) decorrentes dos atos cooperativos são isentos de tributação pelo Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Todos os demais resultados, decorrentes de atos não-cooperativos, são tributáveis.

No caso das associações sem fins econômicos, para gozar de isenção do IRPJ e da CSLL, não podem praticar atos de natureza econômico-financeira. Para deixar claro o caráter econômico-financeiro da atividade securitária praticada por essas entidades, incluímos no Substitutivo dispositivos que explicitam sua a tributação, evitando assim eventuais prejuízos aos cofres públicos.

Verificamos que as Emendas nº 4 e 16 buscam o cancelamento dos autos de infração lavrados pela Susep e a anistia das multas deles decorrentes aplicadas às associações de rateio de despesas. A Emenda nº 3, por seu turno, atribui a agência autorreguladora a titularidade da cobrança da taxa de fiscalização devida por cooperativas e entidades de autogestão.

Não obstante o mérito das propostas, cumpre lembrar que as taxas de fiscalização e as multas eventualmente aplicadas constituem receitas públicas federais, classificadas na Fonte 174 – Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia. Portanto, ao redirecionar a cobrança de taxas ou anistiar multas, as emendas em referência promovem impacto no orçamento da União, sob a forma de renúncia de receita, devendo assim subordinar-se aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação.

No mesmo sentido, o art. 112 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018) exige que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, por sua vez, reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita

deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

As demais emendas, bem como o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, restringem-se ao caráter normativo, sem implicação sobre receitas ou despesas públicas federais.

Em vista do exposto, somos pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas nº 3, 4 e 16; e pela não implicação orçamentária e financeira das Emendas nºs 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

## II.2 DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Analizando-se as Emendas apresentadas ao Substitutivo sob o prisma da constitucionalidade e da juridicidade, somos da opinião de que três delas desafiam óbices incontornáveis, que comprometem sua admissibilidade jurídica.

Referimo-nos aqui às Emendas nºs 7, 11 e 14, que, em suma, modificam a composição e/ou o regime jurídico do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Considerando que se tratam de estruturas integrantes do Poder Executivo, entendemos que se está diante de **matéria reservada à iniciativa legislativa privativa do Presidente da República**, conforme preconiza o art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição da República.<sup>33</sup> Vale lembrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido da imprescindibilidade da iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de normas que remodelem as atribuições ou a composição de órgão da estrutura administrativa do próprio Executivo.<sup>34</sup> Sendo o PL nº 3139/2015 de iniciativa parlamentar, consideramos ser constitucionalmente inviável a aprovação de tais emendas, sob pena de se perpetrar invasão da competência legislativa privativa do Presidente da República.

Em relação às demais emendas apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, bem como em relação ao Projeto de Lei nº 5.571, de 2016,

---

<sup>33</sup> “Art. 61. ....

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.”

<sup>34</sup> Nesse sentido, confira-se a ADIn nº 3.254 e AI 643.926-ED.

entendemos que não incorrem nos mesmos vícios, revestindo plena constitucionalidade formal e material.

No que tange à juridicidade, entendemos que tais proposições não veiculam preceitos que contrariem os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio, tampouco os tratados internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

Por fim, quanto à técnica legislativa e à redação, temos que tais proposições também atendem às prescrições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em vista de tais razões, somos pela inconstitucionalidade das Emendas nº 7, 11 e 14 e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas nº 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15 e 16, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

## **II.3 DO MÉRITO**

### **II.3.1. Das Emendas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015**

Examinando-se o conteúdo das Emendas apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015 não objetadas anteriormente por inadequação financeira e orçamentária ou por vício de inconstitucionalidade é possível verificar que o objetivo de todas foi o de aperfeiçoar o texto do Substitutivo.

A despeito da diversidade dos aspectos nelas versados, uma análise mais detida das Emendas permite segregá-las em dois grandes grupos: de um lado, temos aquelas que buscam introduzir modificações estruturais no texto, cujo resultado prático é a alteração substancial do próprio sentido do Substitutivo; de outro, temos as Emendas que buscam alterar apenas aspectos pontuais do Substitutivo, sem modificação apreciável de seu sentido ou abordagem.

O primeiro grupo compreende as Emendas nºs 5, 6 e 12. Com a devida vênia aos autores, essas sugestões não puderam ser acolhidas porque implicavam desvirtuamento ou flexibilização para além do razoável das bases em que se sustenta o Substitutivo. Em nossa visão, tais Emendas acabariam tornando frouxa

demais ou até verdadeiramente inócuas a regulação e a supervisão das entidades de autogestão – figura jurídica nova que propusemos justamente para legalizar a atuação das associações de proteção veicular, proteção automotiva e de benefícios mútuos. O que se teria, ao fim e ao cabo, seria um completo esvaziamento de toda a lógica normativa que buscamos incorporar na apresentação do Substitutivo, razão pela qual somos pela rejeição de tais Emendas.

Por sua vez, o segundo grupo compreende as Emendas nºs 8, 9, 10, 13 e 15. Em relação a estas, nossa opinião é de que promovem ajustes finos mas importantes de conteúdo, por meio de alterações e acréscimos ao texto do Substitutivo. Tais Emendas, ao nosso ver, são convergentes com o sentido geral do Substitutivo que apresentamos e militam em favor de uma maior precisão e consistência dos dispositivos apresentados. Ademais, elas reforçam as bases do arcabouço jurídico que buscamos imprimir para que tenhamos uma regulação e uma supervisão eficazes e eficientes dos novos agentes que estamos propondo sejam habilitados a atuar no Sistema Nacional de Seguros Privados, a saber, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão.

Por tais razões, somos pelo acolhimento deste segundo grupo de Emendas, o que fazemos na forma do anexo Substitutivo.

### **II.3.2. Do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016 (apensado)**

Em linhas gerais, entendemos que o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, recém apensado por decisão proferida pela Presidência da Câmara dos Deputados, possui sentido absolutamente convergente com a proposição principal, o Projeto de Lei nº 3.139, de 2015.

Com efeito, é visível e louvável a iniciativa do autor da proposição apensada, o ilustre Deputado João Campos, de estabelecer regras para o funcionamento das associações de socorro mútuo, retirando-as do verdadeiro limbo jurídico em que se encontram – algo que, como já expusemos em Parecer anterior, também ocorre com as associações proteção veicular e proteção automotiva.

Uma atenta análise de ambas as proposições, no entanto, permite que se conclua com facilidade que o Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, ora apensado, estabelece uma solução para apenas parte dos problemas que já discutimos à exaustão.

Primeiro, porque trata exclusivamente das associações de socorro mútuo, não resolvendo o problema das entidades de proteção veicular e proteção automotiva. Segundo, porque trata da matéria exclusivamente sob o prisma cível, não tratando de importantes questões acerca da regulação econômica e da tributação dessa atividade.

Por outro lado, são nítidas algumas zonas de intersecção entre ambos os Projetos de Lei, a demonstrar a convergência de sentido que antes expusemos. Vale citar como exemplo o estabelecimento de regras mínimas para funcionamento das associações, a oferta dos planos de socorro mútuo e o rateio; a sujeição dessas entidades à competência regulatória do Conselho Nacional de Seguros Privados; e o estabelecimento de um prazo de transição para que as entidades que já atuam nesse segmento possam se regularizar.

Entendemos, portanto, que há muitos mais pontos de convergência do que de divergência entre as duas proposições aqui analisadas. E mesmo as dissintonias que verificamos entre os projetos de lei nos parecem muito mais relacionadas à técnica legislativa do que propriamente ao conteúdo.

Somos, contudo, da opinião de que praticamente todos os aspectos abordados no PL nº 5.571, de 2016, apensado, já estão devidamente contemplados no Substitutivo que apresentamos ao PL nº 3.139, de 2015. Há, assim, uma nítida relação de continência entre as proposições, na qual o Substitutivo que apresentamos desponta com maior amplitude, consistência e profundidade.

Em vista de tais fundamentos, somos pelo acolhimento de ambas as proposições, que na forma do Substitutivo que ora apresentamos, que tem por objetivo de reunir as melhores contribuições de ambas as proposições.

É importante deixar claro que não estamos de modo algum impedindo ou cerceando qualquer forma de associativismo – muito menos equiparando as entidades de socorro mútuo a empresas com fins lucrativos. O direito de associação permanecerá livre e tais entidades continuarão a revestir em sua plenitude sua maior característica, que é a sua auto-organização. O que estamos aqui a propor é tão-somente o estabelecimento de regras que nos parecem mínimas para garantir aos consumidores e aos associados a garantia de direitos básicos.

### II.3.3. Do Substitutivo

Em linha com os fundamentos anteriormente expostos, e atentando para as preocupações externadas pelos ilustres colegas desta Comissão Especial em nossa reunião de 13/3/2018, bem como para as valiosas contribuições encaminhadas a este Relator pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), entendemos por bem incorporar, nesse novo Substitutivo, algumas importantes inovações de natureza tributária e regulatória.

No **âmbito tributário**, a inovação diz respeito ao tratamento que o Fisco deverá dispensar às entidades de autogestão e às cooperativas de seguros. Entendemos ser necessário incluir um dispositivo estabelecendo regras mais claras acerca do regime tributário a que estarão sujeitos esses novos entrantes do Sistema Nacional de Seguros Privados.

Fato é que a ausência de disposição específica sobre a matéria poderia levar ao entendimento de que as entidades de autogestão e as cooperativas de seguros estarão sujeitas a regime tributário menos gravoso que as sociedades seguradoras, ainda que elas atuem no mesmo mercado oferecendo produtos iguais ou similares. Sob essa ótica, a proposição poderia macular o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, inciso II, da Constituição da República, que veda a discriminação arbitrária de contribuintes que se encontram em situação semelhante.

Por outro lado, no entanto, é preciso atentar também para o disposto no art. 174, §2º da Constituição, que determina que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Nessa linha de princípio, buscamos introduzir expressa disposição acerca do tema, de modo a atender a esse comando constitucional sem criar distorções no funcionamento do mercado.

Por sua vez, no **âmbito regulatório**, entendemos por bem incorporar alguns ajustes pontuais, mas que consideramos muito importante em prol do aprimoramento dos novos contornos que, na presente proposição, pretendemos conferir ao Sistema Nacional de Seguros Privados.

Primeiramente, buscamos ajustar o texto do art. 3º-A do Decreto-Lei nº 73, de 1966, cujo acréscimo já havíamos proposto no Substitutivo já apresentado, a fim de deixar claro que as operações equiparadas a seguros envolvem apenas a proteção contra

riscos patrimoniais.

Em segundo lugar, propomos alguns acréscimos de dispositivos ou expressões ao art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, a fim de: (a) deixar claro que as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão deverão atuar com exclusividade com operações de seguros privados ou outras a elas assemelhadas – o que evitará, por exemplo, a constituição de cooperativas ou associações “mistas”, ou seja, que conjuguem sua atuação no SNSP junto com outras atividades; (b) deixar claro que as operações de seguro de vida por sobrevivência são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas; e (c) conferir ao CNSP e à Susep a possibilidade de estabelecerem a regulação proporcional também em função da região de atuação das instituições operadoras – o que permitirá a edição de regras diferenciadas para instituições que operem regionalmente.

Em terceiro lugar, propomos uma alteração na redação da alínea “b” do art. 125 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, que trata de vedações aos corretores de seguros. Buscando harmonizar o tratamento que já havíamos proposto no Substitutivo apresentado com as regras constantes do art. 17, alínea “b” da Lei nº 4.594, de 1964, que disciplina a profissão de corretor de seguros, estamos propondo a inclusão de disposição para consignar que, além de não poderem manter relação de emprego ou de direção com instituição operadora do Sistema Nacional de Seguros Privados, tais profissionais também não poderão ser sócios, acionistas, membros de órgãos estatutários ou contratuais. Com isso, evita-se o potencial conflito de interesses na atuação dos corretores.

A quarta alteração de natureza regulatória diz respeito ao regime sancionador aplicável aos agentes do mercado de seguros privados. Entendemos que, sobretudo à vista da possibilidade que estamos criando para a entrada de novos agentes no Sistema Nacional de Seguros Privados – com o consequente aumento no número de instituições supervisionadas e até de segurados – parece-nos muito oportuno e adequado criar condições para que atuação supervisora da Susep seja mais racional e efetiva. Entendemos que, nesse novo cenário que se apresentará, a Autarquia deve dispor de margem de discricionariedade para, à vista das circunstâncias concretas, adotar outras ações de supervisão que considere mais efetivas do que o próprio processo administrativo sancionador (PAS).

Nesse contexto, tomando como referência as linhas gerais recentemente adotadas

pela Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, para o regime sancionador dos mercados financeiro e de capitais, entendemos por bem alterar a redação do art. 118 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, para instituir a possibilidade de que a Susep, à vista da baixa a lesão da conduta ao funcionamento do Sistema Nacional de Seguros Privados, deixe de instaurar processo administrativo sancionador, e, em lugar de sua instauração, utilize outros instrumentos e medidas de supervisão que julgar mais efetivos.

Na mesma linha, propomos que a Susep, assim como ocorre com o Banco Central do Brasil e com a Comissão de Valores Mobiliários, possa dispor da possibilidade de firmar termo de compromisso com os acusados, nas hipóteses que ora especificamos. O que buscamos aqui é privilegiar a adoção de medidas que visem ao atingimento do bem coletivo, alcançando resultados mais efetivos em prol de toda a sociedade. Evitaremos, com isso, que os recursos públicos e o qualificado corpo funcional da Susep sejam utilizados de maneira desnecessária e até ineficazes na apuração de supostas infrações isoladas e que não representam verdadeiro dano para o mercado como um todo.

A quinta e última alteração de natureza regulatória diz respeito à possibilidade de que as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão possam também valer-se da cobertura de resseguros. Em sintonia com o propósito de harmonização da legislação para todos os agentes desse remodelado Sistema Nacional de Seguros Privados, entendemos ser salutar que esses novos entrantes, assim como já o fazem as seguradoras, possam dispor da possibilidade de contratar esse mecanismo de transferência de risco. Assim, estamos propondo a alteração do inciso I, do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para ampliar o conceito de cedente de riscos.

## II.4 DA CONCLUSÃO

Por tudo quanto exposto, votamos:

(i) pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas nºs 3, 4 e 16; pela não implicação orçamentária e financeira das Emendas nºs 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 apresentadas ao Substitutivo do Projeto

de Lei nº 3.139, de 2015; e pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

(ii) pela inconstitucionalidade das Emendas nº 7, 11 e 14 e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas nº 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15 e 16, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016.

(iii) no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 5, 6 e 12, e pela aprovação das Emendas nºs 8, 9, 10, 13 e 15, apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015; e pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.139, de 2015 e do Projeto de Lei nº 5.571, de 2016, na forma do Substitutivo que ora apresentamos, o qual observa a forma de Projeto de Lei Complementar (PLP).

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO  
Relator

**2º SUBSTITUTIVO DO RELATOR**  
**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados; altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão a contratação de operações de resseguro; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar:

I – 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 e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados - Susep; e

II - altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão a contratação de operações de resseguro.

Art. 2º Os arts. 5º, 8º, 24, 27, 36, 118, 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, na forma deste Decreto-Lei.

§ 1º As cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais somente poderão operar com produtos, serviços ou contratos previstos que se enquadrem no disposto nos arts. 3º e 3º-A deste

Decreto-Lei, conforme o caso.

§ 2º As operações de seguro de vida por sobrevivência são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas.

§ 3º 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, à supervisão e à fiscalização da Susep, bem como ao disposto na legislação pertinente à proteção e à defesa do consumidor.

§ 4º Sem prejuízo do disposto no §§ 1º e 2º deste artigo, aplica-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar com seguros privados o disposto na legislação específica que institui o regime jurídico destas sociedades.

§ 5º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, e a Susep estabelecerão parâmetros e diretrizes de forma proporcional ao porte, à atividade, à região de atuação 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 ou de arranjos a estes equiparados, 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. 118. O processo administrativo sancionador será instaurado nos casos em que se verificarem indícios da ocorrência de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento seja fiscalizado pela Susep, conforme disposto pelo CNSP.”

“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) serem sócios, acionistas, membros de órgãos estatutários ou contratuais, bem como manterem 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 artigos:

“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 associados contra riscos patrimoniais predeterminados, mediante pagamentos antecipados ou por meio de

rateio ou ressarcimento 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 da regulamentação expedida pelo CNSP, ouvida a comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, e pela Susep, são acessíveis exclusivamente àqueles previamente habilitados como seus associados.

§ 1º 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, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas ou pela Susep, no exercício de suas atribuições:

I – apresentação das condições contratuais redigidas de forma simples e clara, de modo a permitir sua fácil compreensão por parte dos associados, no qual conste, no mínimo:

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

b) definição do alcance da cobertura ou do amparo dos associados, do procedimento para seu acionamento, bem como do rol taxativo das hipóteses e condições que impliquem limitações de direitos dos associados;

c) definição de eventual carência e da forma de cálculo, periodicidade e limites para as contribuições dos associados, inclusive para fins de constituição de fundos de reserva ou de contigência.

II – apresentação de notas técnicas atuariais que demonstrem a 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 prazos e demais parâmetros definidos pelo CNSP.

§ 2º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, para as

cooperativas, e no Código Civil, para as associações, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, poderá dispor sobre regras ou cláusulas especiais que deverão constar do estatuto para que tais pessoas jurídicas possam ser autorizadas a operar no Sistema Nacional de Seguros Privados.”

“Art. 118-A. A Susep, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo sancionador destinado à apuração de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a, cumulativamente:

I - cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos;  
II - corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; e

III - cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária.

§ 1º A apresentação de proposta de termo de compromisso não suspende o andamento do processo administrativo sancionador.

§ 2º Na hipótese de processo administrativo sancionador já instaurado, a suspensão dar-se-á somente em relação ao acusado que firmou o termo de compromisso.

§ 3º A decisão da Susep sobre a assinatura do termo de compromisso, nos termos deste artigo, será tomada por órgão colegiado previsto em seu regimento interno.

§ 4º A SUSEP não firmará termo de compromisso nas hipóteses definidas pelo CNSP.”

“Art. 118-B. O termo de compromisso poderá prever cláusula penal para a hipótese de total ou parcial inadimplemento das obrigações compromissadas, para a hipótese de mora do devedor ou para a garantia especial de determinada cláusula.”

“Art. 118-C. O termo de compromisso constitui título executivo extrajudicial.

Parágrafo único. O termo de compromisso não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem em reconhecimento da ilicitude da conduta analisada.”

“Art. 118-D. Durante a vigência do termo de compromisso, os prazos de prescrição de que trata a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, ficarão suspensos, e o procedimento administrativo será arquivado se todas as condições nele

estabelecidas forem atendidas.

§ 1º O cumprimento das condições do termo de compromisso gerará efeitos exclusivamente na esfera de atuação da Susep.

§ 2º Na hipótese de descumprimento do compromisso, a Susep adotará as medidas administrativas e judiciais necessárias para a execução das obrigações assumidas e determinará a instauração ou o prosseguimento do processo administrativo sancionador, a fim de dar continuidade à apuração das infrações e de aplicar as sanções cabíveis.”

“Art. 118-E. A Susep poderá deixar de instaurar processo administrativo sancionador, se considerada baixa a lesão ao bem jurídico tutelado, devendo adotar as medidas de supervisão que julgar mais efetivas, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da eficiência, nos termos estabelecidos pelo CNSP.

“Art. 118-F. O termo de compromisso será publicado, de forma clara e suficiente para compreensão de suas cláusulas, no sítio eletrônico da Susep, no prazo de cinco dias, contado de sua assinatura.

§ 1º A proposta de termo de compromisso será sigilosa.

§ 2º O disposto neste Capítulo não prejudica o dever legal da Susep de realizar comunicação ao Ministério Público e aos demais órgãos públicos competentes.

§ 3º O Ministério Público, no uso de suas atribuições legais, poderá requisitar informações à Susep ou o acesso a suas bases de dados sobre os termos de compromisso celebrados pela Susep.” (NR)

Art. 4º O inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

§1º .....

I - cedente: a sociedade seguradora, a cooperativa de seguro ou a entidade de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais de que trata o art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que contrata operação de resseguro ou o ressegurador que contrata operação de retrocessão;

.....  
.....” (NR)

Art. 5º 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.

§1º O superávit apurado pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados será tributado na forma da legislação aplicável ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

§ 2º Não se aplica às instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados o disposto no art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 6º As associações que, na data de publicação oficial desta Lei Complementar, já estavam regularmente constituídas e em atividade nos segmentos de proteção veicular, de proteção automotiva e de benefícios mútuos, bem como as sociedades cooperativas, terão prazo de cento e oitenta dias para requerer, perante a Susep, 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 Susep, que dispuserem sobre o funcionamento e as operações das entidades de autogestão.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

Deputado VINICIUS CARVALHO  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3139, de 2015, do Sr. Lucas Vergilio, que "altera a redação do caput do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea "m", ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966" (dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros), em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, das Emendas ao Projeto nºs 1 a 7/2017, das Emendas ao Substitutivo nºs 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 e ao PL 5571/2016, apensado; pela inconstitucionalidade das Emendas ao Substitutivo nºs 7, 11 e 14; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária das

Emendas ao Projeto nºs 1 a 7/2017; pela não implicação orçamentária e financeira deste e das Emendas ao Substitutivo nºs 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e ao PL nº 5.571/2016, apensado; pela inadequação orçamentária e financeira das Emendas ao Substitutivo nºs 3, 4 e 16; e, no mérito, pela aprovação deste, pela aprovação parcial das Emendas ao Projeto 1, 2, 3, 5, 6 e 7/2017, pela aprovação das Emendas ao Substitutivo nºs 8, 9, 10, 13, 15 e PL 5571/2016, apensado; e pela rejeição da Emenda ao Projeto nº 4/2017 e das Emendas ao Substitutivo nºs 5, 6 e 12. Na forma do Substitutivo, o qual observa a forma de Projeto de Lei Complementar (PLP), nos termos do Parecer do Relator Deputado Vinícius Carvalho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Martins - Presidente, Vinicius Carvalho, Relator; Alberto Fraga, André Amaral, Felipe Bornier, George Hilton, Laudívio Carvalho, Lucas Vergílio, Raimundo Gomes de Matos, Roberto de Lucena, Arnaldo Faria de Sá, Carlos Henrique Gaguim, Delegado Francischini, Diego Garcia, Lincoln Portela, Nelson Marquezelli, Pedro Chaves, Sérgio Souza e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2018.

Deputado RODRIGO MARTINS  
Presidente

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO AOS PROJETOS DE  
LEI Nº 3.139, DE 2015 E Nº 5571, DE 2016**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as operações equiparadas a seguros privados, as cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados; altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão a contratação de operações de resseguro; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar:

I – 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 e sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados - Susep; e

II - altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às cooperativas de seguros e as entidades de autogestão a contratação de operações de resseguro.

Art. 2º Os arts. 5º, 8º, 24, 27, 36, 118, 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, na forma deste Decreto-Lei.

§ 1º As cooperativas de seguros e as entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais somente poderão operar com produtos, serviços ou contratos previstos que se enquadrem no disposto nos arts. 3º e 3º-A deste

Decreto-Lei, conforme o caso.

§ 2º As operações de seguro de vida por sobrevivência são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas.

§ 3º 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, à supervisão e à fiscalização da Susep, bem como ao disposto na legislação pertinente à proteção e à defesa do consumidor.

§ 4º Sem prejuízo do disposto no §§ 1º e 2º deste artigo, aplica-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar com seguros privados o disposto na legislação específica que institui o regime jurídico destas sociedades.

§ 5º No exercício das atribuições de regulação prudencial e supervisão que lhes competem, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, e a Susep estabelecerão parâmetros e diretrizes de forma proporcional ao porte, à atividade, à região de atuação 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 ou de arranjos a estes equiparados, 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. 118. O processo administrativo sancionador será instaurado nos casos em que se verificarem indícios da ocorrência de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento seja fiscalizado pela Susep, conforme disposto pelo CNSP.”

“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) serem sócios, acionistas, membros de órgãos estatutários ou contratuais, bem como manterem 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 artigos:

“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 associados contra riscos patrimoniais predeterminados, mediante pagamentos antecipados ou por meio de

rateio ou ressarcimento 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 da regulamentação expedida pelo CNSP, ouvida a comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, e pela Susep, são acessíveis exclusivamente àqueles previamente habilitados como seus associados.

§ 1º 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, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas ou pela Susep, no exercício de suas atribuições:

I – apresentação das condições contratuais redigidas de forma simples e clara, de modo a permitir sua fácil compreensão por parte dos associados, no qual conste, no mínimo:

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

b) definição do alcance da cobertura ou do amparo dos associados, do procedimento para seu acionamento, bem como do rol taxativo das hipóteses e condições que impliquem limitações de direitos dos associados;

c) definição de eventual carência e da forma de cálculo, periodicidade e limites para as contribuições dos associados, inclusive para fins de constituição de fundos de reserva ou de contigência.

II – apresentação de notas técnicas atuariais que demonstrem a 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 prazos e demais parâmetros definidos pelo CNSP.

§ 2º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, para as

cooperativas, e no Código Civil, para as associações, o CNSP, ouvida sua comissão consultiva de entidades de autogestão e de cooperativas, poderá dispor sobre regras ou cláusulas especiais que deverão constar do estatuto para que tais pessoas jurídicas possam ser autorizadas a operar no Sistema Nacional de Seguros Privados.”

“Art. 118-A. A Susep, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, com vistas a atender ao interesse público, poderá deixar de instaurar ou suspender, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão de primeira instância, o processo administrativo sancionador destinado à apuração de infração prevista neste capítulo ou nas demais normas legais e regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar se o investigado assinar termo de compromisso no qual se obrigue a, cumulativamente:

I - cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos;  
II - corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos; e

III - cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto, com obrigatório recolhimento de contribuição pecuniária.

§ 1º A apresentação de proposta de termo de compromisso não suspende o andamento do processo administrativo sancionador.

§ 2º Na hipótese de processo administrativo sancionador já instaurado, a suspensão dar-se-á somente em relação ao acusado que firmou o termo de compromisso.

§ 3º A decisão da Susep sobre a assinatura do termo de compromisso, nos termos deste artigo, será tomada por órgão colegiado previsto em seu regimento interno.

§ 4º A SUSEP não firmará termo de compromisso nas hipóteses definidas pelo CNSP.”

“Art. 118-B. O termo de compromisso poderá prever cláusula penal para a hipótese de total ou parcial inadimplemento das obrigações compromissadas, para a hipótese de mora do devedor ou para a garantia especial de determinada cláusula.”

“Art. 118-C. O termo de compromisso constitui título executivo extrajudicial.

Parágrafo único. O termo de compromisso não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem em reconhecimento da ilicitude da conduta analisada.”

“Art. 118-D. Durante a vigência do termo de compromisso, os prazos de prescrição de que trata a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, ficarão suspensos, e o procedimento administrativo será arquivado se todas as condições nele

estabelecidas forem atendidas.

§ 1º O cumprimento das condições do termo de compromisso gerará efeitos exclusivamente na esfera de atuação da Susep.

§ 2º Na hipótese de descumprimento do compromisso, a Susep adotará as medidas administrativas e judiciais necessárias para a execução das obrigações assumidas e determinará a instauração ou o prosseguimento do processo administrativo sancionador, a fim de dar continuidade à apuração das infrações e de aplicar as sanções cabíveis.”

“Art. 118-E. A Susep poderá deixar de instaurar processo administrativo sancionador, se considerada baixa a lesão ao bem jurídico tutelado, devendo adotar as medidas de supervisão que julgar mais efetivas, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da eficiência, nos termos estabelecidos pelo CNSP.

“Art. 118-F. O termo de compromisso será publicado, de forma clara e suficiente para compreensão de suas cláusulas, no sítio eletrônico da Susep, no prazo de cinco dias, contado de sua assinatura.

§ 1º A proposta de termo de compromisso será sigilosa.

§ 2º O disposto neste Capítulo não prejudica o dever legal da Susep de realizar comunicação ao Ministério Público e aos demais órgãos públicos competentes.

§ 3º O Ministério Público, no uso de suas atribuições legais, poderá requisitar informações à Susep ou o acesso a suas bases de dados sobre os termos de compromisso celebrados pela Susep.” (NR)

Art. 4º O inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

§1º .....

I - cedente: a sociedade seguradora, a cooperativa de seguro ou a entidade de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais de que trata o art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que contrata operação de resseguro ou o ressegurador que contrata operação de retrocessão;

.....  
.....” (NR)

Art. 5º 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.

§1º O superávit apurado pelas instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados será tributado na forma da legislação aplicável ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

§ 2º Não se aplica às instituições operadoras do Sistema Nacional de Seguros Privados o disposto no art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 6º As associações que, na data de publicação oficial desta Lei Complementar, já estavam regularmente constituídas e em atividade nos segmentos de proteção veicular, de proteção automotiva e de benefícios mútuos, bem como as sociedades cooperativas, terão prazo de cento e oitenta dias para requerer, perante a Susep, 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 Susep, que dispuserem sobre o funcionamento e as operações das entidades de autogestão.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2018.

Deputado RODRIGO MARTINS  
Presidente

# **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

## **N.º 101, DE 2023**

**(Do Poder Executivo)**

**Mensagem nº 164/2023**  
**OF nº 210/2023**

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros.

**DESPACHO:**  
APENSE-SE À(AO) PLP-519/2018.

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.  
4º .....

§ 1º Aplicam-se aos estabelecimentos autorizados a operar em resseguro e retrocessão, no que couber, as regras estabelecidas para as sociedades seguradoras.

§ 2º Aplicam-se às sociedades cooperativas autorizadas a operar em seguro, nos termos do disposto no art. 24, as regras estabelecidas para as sociedades seguradoras previstas neste Decreto-Lei e na legislação aplicável, incluídas normas editadas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP e pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, exceto quando sua aplicação for expressamente afastada.” (NR)

“Art. 24. Somente poderão ser autorizadas a operar no mercado de seguros privados as pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedade anônima ou de sociedade cooperativa.

§ 1º As sociedades cooperativas de seguros deverão ser constituídas exclusivamente para esta finalidade e poderão comercializar seguros somente para seus associados.

§ 2º As sociedades cooperativas somente poderão operar seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho e nos ramos de seguro definidos especificamente pelo CNSP.

§ 3º As operações de seguros estruturados nos regimes financeiros de capitalização e de repartição de capitais de cobertura são exclusivas de pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades anônimas.” (NR)

\* c d 2 3 8 1 4 7 1 7 5 0 0

“Art.

108. ....  
.....  
.....

IV - multa, que:

- a) observará, para fins de dosimetria, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a capacidade econômica do infrator ou do responsável e os motivos que justifiquem sua imposição; e
- b) não excederá o maior destes valores:
  - 1. R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);
  - 2. o dobro do valor do contrato ou da operação irregular;
  - 3. 3 (três) vezes o montante da vantagem econômica obtida ou da perda evitada em decorrência do ilícito; ou
  - 4. o dobro do prejuízo causado aos consumidores em decorrência do ilícito; e

.....” (NR)

“Art.118-A. A SUSEP poderá firmar, em qualquer fase que preceda a tomada da decisão em primeira instância, observadas as diretrizes estabelecidas pelo CNSP e as vedações legalmente aplicáveis, no exercício de sua função decisória, termo de compromisso com os interessados, substitutivo de penalidades, desde que a opção pela solução consensual seja devidamente motivada e compatível com o interesse público.

§ 1º O termo de compromisso a que se refere o **caput**:

I - constitui título executivo extrajudicial; e

II - não importará confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento da ilicitude da conduta analisada.

§ 2º Durante a vigência do termo de compromisso, os prazos de prescrição de que trata a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, ficarão suspensos e o procedimento administrativo será arquivado, se todas as condições nele estabelecidas forem atendidas.

§ 3º Na hipótese de descumprimento do compromisso, a SUSEP adotará as medidas administrativas e judiciais necessárias à execução das obrigações assumidas e determinará a instauração ou o prosseguimento do processo administrativo, a fim de dar continuidade à apuração das infrações e de aplicar as sanções cabíveis.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 1966:

- I - o parágrafo único do art. 4º;
- II - o parágrafo único do art. 24;
- III - o parágrafo único do art. 102; e
- IV - o art. 105.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,



\* C D 2 2 3 8 1 4 7 1 7 5 0 0 0 \*

EM nº 00034/2023 MF

Brasília, 29 de Março de 2023

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua elevada consideração Projeto de Lei Complementar que altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para ampliar a atuação das sociedades cooperativas no Sistema Nacional de Seguros Privados. O Projeto se insere no rol de reformas microeconômicas que visam fomentar o desenvolvimento de mercados. O Projeto também visa conferir maior efetividade às atividades de fiscalização da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e atualizar procedimentos de liquidação das sociedades seguradoras

2. O seguro é um meio pelo qual indivíduos ou empresas compartilham riscos que seriam muito significativos do ponto de vista individual. Em um contrato típico, a seguradora se compromete, mediante cobrança de prêmio, a indenizar o segurado pela ocorrência de determinados eventos ou prejuízos. Isto posto, nota-se que o desenvolvimento do mercado de seguros é essencial para a continuidade das atividades produtivas diante de contingências. É também relevante do ponto de vista social, em face da imprevisibilidade e do infortúnio.

3. O mercado de seguros no Brasil apresenta oportunidades para crescimento. Os produtos de seguro são ofertados quase que exclusivamente por sociedades seguradoras, assim denominadas as sociedades anônimas autorizadas pela SUSEP. De fato, o Decreto-Lei nº 73, de 1966, autoriza as cooperativas a operarem somente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho. Dito de outro modo, a Lei que disciplina o Sistema Nacional de Seguros Privados veda a atuação de cooperativas nos demais ramos de seguros privados. Registre-se que, atualmente, existem apenas cooperativas de saúde, regidas pela Lei nº 9.656, de 1998, sob regulação e supervisão da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

4. Referida restrição prejudica o desenvolvimento do mercado de seguros em nosso País. A título de exemplo, as sociedades seguradoras do ramo patrimonial praticam prêmios elevados para determinados perfis de clientes ou bens (motoristas profissionais e carros com mais de 10 anos de uso). A oferta do produto de seguro desejado pode inclusive não existir para determinada localidade ou perfil. Assim, muitos indivíduos ficam desprotegidos ou optam por se associarem a arranjos ilegais, por meio de associações que não possuem autorização para operar com seguros. Contudo, essa atuação por entidades não autorizadas traz riscos a esse mercado decorrentes da ausência de regras regulatórias e de supervisão, deixando consumidores expostos em um ambiente não regulado. As cooperativas, regidas pela Lei nº 5.764, de 1971, poderiam suprir a demanda não atendida e contribuir para o desenvolvimento do mercado regulado de seguros privados, ampliando a capilaridade do setor e o acesso dos consumidores.

5. O Projeto apresenta duas medidas para conferir maior efetividade às atividades de fiscalização desenvolvidas pela SUSEP. Em primeiro lugar, o valor da pena máxima de multa de R\$ 1 milhão,

Autenticado Eletronicamente, após conferência com o original.

estabelecido pela Lei Complementar nº 126, de 2007, está defasado e mostra-se incompatível com o praticado nos mercados financeiro e de capitais. Com efeito, as multas aplicadas pelo Banco Central do Brasil podem chegar a R\$ 2 bilhões e as aplicadas pela Comissão de Valores Mobiliários podem alcançar R\$ 50 milhões, conforme previsto na Lei nº 13.506, de 2017. A Proposta altera os limites da multa prevista no inciso IV do art. 108 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, considerando a natureza da atividade de seguros.

6. Em segundo lugar, o Projeto autoriza expressamente a SUSEP a firmar termo de compromisso com os interessados, substitutivo de penalidades, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Seguros Privados. A esse respeito, observa-se que a Lei nº 7.437, de 1985, já inclui as autarquias entre os legitimados para adotar o referido instrumento. Não obstante, a Lei 13.506, de 2017, que trata do processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, introduz balizas para a utilização do instrumento. Do mesmo modo, visando promover a consolidação dos atos e maior segurança jurídica, propõe-se inserir essa previsão no capítulo que trata do regime repressivo no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados.

7. Por fim, o Projeto modifica os procedimentos para liquidação de sociedades seguradoras. Especificamente, propõe-se eliminar o recurso ao Ministro em face de decisões da SUSEP relativas às impugnações do quadro geral de credores e dispensar a aprovação do balanço final pelo Ministro após a conclusão da liquidação. Essas alterações justificam-se pelo fato de que a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, trouxe nova sistemática para os processos de intervenção e liquidação extrajudicial de instituições financeiras, que também se aplicam às instituições supervisionadas pela SUSEP.

8. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a apresentação do Projeto de Lei Complementar que ora submeto à sua elevada apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Fernando Haddad*



\* C D 2 2 3 8 1 4 7 1 7 5 0 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

**DECRETO-LEI Nº 73, DE 21  
DE NOVEMBRO DE 1966**  
**Art. 4º, 24, 102, 105, 108,  
118-A**

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1966-11-21;73>

**FIM DO DOCUMENTO**