

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.844, DE 2012

Altera o art. 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.

Autor: Deputado DIEGO ANDRADE

Relator: Deputado COVATTI FILHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.844, de 2012, trata de alterar o Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), acrescentando parágrafo ao caput de seu art. 53, para possibilitar aos transportadores de cargas ou pessoas, organizados em associações de direitos e obrigações recíprocas, 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 fatos.

Conforme o que foi despachado nesta Câmara dos Deputados, a aludida proposição encontra-se hoje distribuída, para análise e parecer, às Comissões de Viação e Transportes e Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do Regimento Interno desta Casa) e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do Regimento Interno desta Casa) a fim de tramitar em regime ordinário, sujeitando-se à apreciação conclusiva pelas Comissões.



Na Comissão de Viação e Transportes, o projeto de lei mencionado foi relatado pelo Deputado Newton Cardoso, que apresentou parecer pela aprovação. O deputado Hugo Leal apresentou voto em separado naquela Comissão. O aludido parecer foi aprovado pelo referido Colegiado em 26 de junho de 2016.

Após a respectiva aprovação pela Comissão de Viação e Transportes, a matéria legislativa foi enviada à Comissão de Finanças e Tributação, no âmbito da qual foi designado o Deputado Benito Gama para proferir o parecer. No parecer do relator, esse concluiu pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 4.844, de 2012, e, quanto ao mérito, pela aprovação dessa proposição, com emenda. O parecer em questão foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Finanças e Tributação em 6 de julho de 2016.

Consultando os dados e informações disponíveis relativos à tramitação da referida matéria legislativa no âmbito desta Casa, observa-se que, no curso dos prazos concedidos nesta Comissão para oferecimento de emendas em diferentes legislaturas, foram apresentadas três emendas.

Uma delas, de autoria do Deputado Lucas Vergílio (EMC 1/2016-CCJC), cuida de estabelecer, mediante alteração do art. 53 do Código Civil, que os grupos restritos de proteção mútua constituídos por proprietários de veículos, pessoas naturais e jurídicas que explorem, exclusivamente, o transporte rodoviário de cargas, quando organizados em forma de associação ou cooperativa, autorizados pelo órgão fiscalizador de seguros e destinados à prevenção e proteção contra riscos predeterminados, poderão criar fundo próprio para operacionalização de garantias estipuladas em contrato plurilateral, com repartição de custos e benefícios, exclusivamente entre os seus participantes, mediante rateio. Outrossim, são desenhadas pela proposição em comento, por intermédio de acréscimo de artigos 53-A, 53-B e 53-C ao Código Civil, normas a respeito de atribuição de competências ao Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e à Superintendência de Seguros Privados – SUSEP com vistas à regulação e fiscalização de atividades dos referidos grupos, bem como sobre tipificação de infrações administrativas e



estabelecimento de penalidades a serem aplicadas por descumprimento de normas a pessoas naturais e jurídicas.

Outra emenda, de iniciativa do Deputado Arnaldo Faria de Sá (EMC 2/2016-CCJC), prevê, em lugar do previsto no projeto de lei em foco, que “Os associados e cooperados de associações e cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas poderão cotizar-se para reparar danos ocasionados aos seus veículos por infortúnios como furto, roubo, acidente e incêndio”, “sendo-lhes vedada a utilização de meios de comunicação pública para a captação de valores oriundos de pessoas não participantes daquelas entidades”.

Por fim, a última emenda aqui apresentada, de autoria do Deputado João Campos, visa ampliar significativamente o escopo do projeto de lei em tela para assegurar a proprietários ou possuidores de bens móveis e imóveis em geral o direito de se organizarem em entidades de autogestão de planos de proteção contra riscos patrimoniais, em regime mutualista, que poderá criar fundo próprio, desde que seus recursos sejam destinados exclusivamente à prevenção e reparação de danos ocasionados aos seus bens por danos de qualquer natureza.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre o projeto de lei em tela e todas as emendas aludidas quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

O referido projeto de lei se encontra compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito civil, sendo legítima a iniciativa legislativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (Constituição da República: Art. 22, caput e respectivo inciso I; Art. 48, caput; e Art. 61, caput). Vê-se, pois, que tal proposição



obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

Além disso, ela não contraria, à evidência, normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico.

No que tange à técnica legislativa empregada no projeto de lei em foco, é de se verificar que se encontra de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, salvo quanto à ausência de emprego das iniciais maiúsculas NR entre parêntesis para sinalizar a modificação projetada de um dispositivo vigente. Cumpre sanar, portanto, tal irregularidade.

No que diz respeito às emendas adotada pela Comissão de Finanças e Tributação e apresentadas nesta Comissão, é de se assinalar que, em seus textos, não são observados evidentes óbices quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade. Defeitos quanto à técnica legislativa, porém, são notados, razão pela qual há que se proceder aos reparos necessários.

Quanto ao mérito, cabe destacar que o projeto de lei em exame, em conjunto com as contribuições de aprimoramento dadas pela emenda adotada pela Comissão de Finanças e Tributação, é de grande relevância para o setor de transporte brasileiro, em especial para os transportadores organizados em sociedades cooperativas e associações.

Isso porque terá o condão de propiciar segurança jurídica para a constituição de fundos que se destinem a amparar seus associados e cooperados na prevenção e reparação de danos ocasionados em seus veículos por furto, acidente, incêndio e demais sinistralidades que possam ocorrer.

Veja-se que, pelo proposto no projeto de lei em comento, é edificada clara e inequívoca diferenciação entre o mecanismo do seguro privado, oferecido pelo mercado próprio, e o dos fundos constituídos.

O seguro tem como objetivo a proteção dos indivíduos e das empresas de um evento futuro e incerto. Assim, busca estabelecer um



equilíbrio nas relações sociais e garantir segurança aos indivíduos. Trata-se de um produto de mercado oferecido a toda e qualquer pessoa ou empresa que busque garantias prévias de seus bens e possíveis danos acarretados a terceiros.

A constituição de fundos mútuos, por sua vez, nada mais é do que a instituição de mecanismo restrito ao âmbito de associações e cooperativas para resguardarem associados e cooperados a fim de cobrir danos relacionados a determinados eventos ligados ao exercício de suas atividades para que inclusive não inviabilizem a continuidade na prestação de serviços. Nesse sentido, o fundo mútuo somente poderá ter a participação de um público específico, vinculado à atividade principal da associação ou da cooperativa, que se beneficiará apenas com a cobertura de eventuais danos ou perdimento dos seus veículos, não podendo de forma alguma cobrir danos de terceiros.

Vale destacar que as cooperativas e as associações não possuem finalidade de lucro e essencialmente buscam por melhorias na situação econômica de seus cooperados e associados, solucionando em conjunto e solidariamente os problemas e satisfazendo as necessidades comuns. As sociedades cooperativas possuem, inclusive, permissão expressa em sua legislação específica (Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971) para a criação de fundos facultativos, com destinação específica, por meio de suas assembleias gerais (§ 1º do caput do art. 28).

Para eliminar dúvidas quanto à diferenciação entre fundos e seguros, a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP resolveu, por meio da Portaria SUSEP número 6.369, de 16 de outubro de 2015, constituir, em seu âmbito, Grupo de Trabalho com objetivo de, a título de contribuição de natureza consultiva e propositiva, discutir a proposta de alteração do artigo 53 do Código Civil, objeto do Projeto de Lei nº 4.844, de 2012, para permitir aos transportadores de pessoas ou cargas organizarem-se em associação de direitos e obrigações recíprocas para criar fundo próprio exclusivamente destinado à prevenção e reparação de danos ocasionados aos seus veículos por furto, acidente, incêndio, entre outros. Esse Grupo de Trabalho contou com a participação do Ministério da Fazenda, da Confederação Nacional de



Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSeg), da Federação Nacional dos 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), do Sindicato Nacional das Empresas de Transporte de Automóveis (SINTRAUTO) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Como resultado dos trabalhos desenvolvidos, concluiu-se que a constituição de fundo para 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.

No mesmo sentido, figura o conteúdo do Enunciado nº 185 da III Jornada de Direito Civil, organizada e realizada no âmbito do Conselho da Justiça Federal – CJF, transcrito a seguir:

“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.”

Assim, considerando que associações e sociedades cooperativas são importantes instrumentos de organização, inclusão social e defesa da atividade econômica e ainda o previsto no § 2º do caput do Art. 174 da Carta Magna, que estatui que “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”, impende reconhecer, como legítima e apropriada, a possibilidade da constituição de fundos por associações e cooperativas de transporte de que trata o projeto de lei em foco com as contribuições de aprimoramento trazidas pela emenda adotada pela Comissão de Finanças e Tributação.

Afigura-se adequado, no entanto, que se suprima, na emenda aprovada pela Comissão de Finanças e Tributação, a palavra “reserva” do texto proposto para o parágrafo (único) a ser acrescentado ao caput do art. 731 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para evitar conflito com a terminologia já utilizada por legislação específica, ou seja, pela Lei nº 5.764, de 1971, a qual, em seu art. 28, caput e respectivo inciso I, estabelece que as cooperativas



estão obrigadas a constituir “Fundo de Reserva”, cuja destinação é diversa daquela proposta pelo projeto de lei sob análise. Ora, conforme se depreende da justificção apresentada, o fundo mútuo proposto tem destinação específica (prevenção e reparação de danos ocasionados aos veículos dos seus associados por furto, acidente, incêndio e demais sinistralidades que possam ocorrer) ao passo que o mencionado “Fundo de Reserva” é destinado à reparação de perdas da sociedade verificadas no decorrer do exercício, bem como para atender ao desenvolvimento de suas atividades em geral.

Quanto às emendas apresentadas nesta Comissão, entendemos, porém, que não merecem prosperar, especialmente porque não se afigura apropriado, por razões óbvias, incluir no Código Civil normas acerca de competências do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP e tipificação de infrações administrativas, bem como porque não convém ampliar significativamente o escopo do projeto de lei em comento, tornando possível a criação também de fundos próprios voltados não apenas para cobrir danos sofridos por transportadores de pessoas e cargas, na etapa de tramitação já avançada em que se encontra nesta Casa, ou seja, sem a necessária prévia avaliação da medida pelas Comissões que já se pronunciaram anteriormente sobre o mérito da iniciativa legislativa.

Diante do exposto, o nosso voto, neste Colegiado, é:

- a) pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.844, de 2012, com a emenda adotada pela Comissão de Finanças e Tributação, tudo nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo; bem como
- b) pela constitucionalidade, juridicidade, inadequada técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela rejeição das emendas apresentadas nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.



Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado COVATTI FILHO
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.844, DE 2012

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para possibilitar 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 fatos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 53.

§ 1º Não há entre os associados, direitos e obrigações recíprocos, ressalvado o disposto no § 2º do caput deste artigo.

§ 2º É admitido que os transportadores de pessoas ou cargas se organizem 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, roubo, acidente, incêndio, entre outros fatos.

§ 3º As associações constituídas sob a forma do § 2º do caput deste artigo estão sujeitas à regulação especial, de aplicação restrita e exclusiva a pessoas jurídicas de mesmas características.” (NR)

“Art. 731.

§ 1º As cooperativas de transportadores regulados de pessoas ou cargas poderão criar fundo próprio custeado pelos cooperados interessados, desde que seus recursos sejam destinados exclusivamente à prevenção e à reparação de danos ocasionados aos seus veículos por infortúnios como furto, roubo, acidente e incêndio.



§ 2º Aplica-se o disposto no § 3º do caput do art. 53 desta Lei às cooperativas de transportadores regulados de pessoas ou cargas que criarem fundo próprio nos termos do § 1º do caput deste artigo.” (NR)

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

Sala da Comissão, em 22 de setembro de 2023.

Deputado COVATTI FILHO
Relator

