

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2012, 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.

RELATOR: Senador **VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

A proposição em análise prevê a alteração da redação do art. 53 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para que seja acrescentado o seguinte § 2º transformando-se o atual parágrafo único em § 1º, *verbis*:

“**Art. 53.**

§ 1º Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos, salvo o disposto no § 2º.

§ 2º Fica permitido 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.” (NR)

O eminente autor, na sua justificção explica que, de acordo com a Federação Nacional das Associações de Caminhoneiros e Transportadores –



FENACAT, o maior problema enfrentado pelos caminhoneiros é a insegurança nas estradas. Furtos e roubos de carga e de caminhões afligiriam as empresas transportadoras, os caminhoneiros autônomos e suas famílias. Para complicar ainda mais a situação, seria cada vez mais difícil fazer um seguro para caminhões. As seguradoras se recusariam a segurar veículos com mais de 15 anos de uso e, quando o fizessem, cobrariam valores impossíveis de serem pagos pelos motoristas autônomos.

Infelizmente, ainda segundo a FENACAT, a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) vem movendo, pelo menos, trinta ações contra associações de caminhoneiros criadas para cobrir os riscos acima mencionados, sob alegação de que elas estariam comercializando seguros travestidos de “proteção automotiva” e sem sua autorização, estando, portanto, à margem da lei.

A proposição foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo.

Até o presente momento, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 22, I da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre direito civil.

Além disso, por não se tratar de matéria cuja iniciativa seja privativa do Presidente da República, do Procurador-Geral da República e dos Tribunais Superiores, aos parlamentares é facultado iniciar o processo legislativo sobre o tema, nos termos do art. 48 da Carta Magna.

Quanto à atribuição da CCJ para o exame de tão importante proposição, o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a ela confere tal prerrogativa.

O presente projeto de lei tem como objeto tema sensível aos caminhoneiros brasileiros, em especial aos que atuam de forma autônoma.



O eminente autor, na busca de uma alternativa ao problema enfrentado por esta importante categoria profissional, sugere o acréscimo de um novo parágrafo ao art. 53 do Código Civil Brasileiro.

Ocorre, entretanto, que as definições e conceitos contidos no art. 53 do referido código constituem importante alicerce jurídico das organizações sociais brasileiras e a alteração pretendida poderá, se aprovada, gerar enorme desconforto a outros importantes segmentos sociais, que poderão almejar de igual forma, a disciplina jurídica de sua pretensão específica, razão pela qual ajustamos a redação, remetendo a disciplina da matéria para novo artigo no Capítulo que trata dos seguros.

Além disso, uma das características fundamentais das associações civis é a organização para fins **não econômicos**.

Analisando o tema, e de forma especial o apelo formulado pela *Federação Nacional das Associações de Caminhoneiros e Transportadores – FENACAT*, estamos propondo uma alteração no projeto, transferindo o tratamento legislativo dispensado no âmbito do art. 53 do Código Civil, para o Capítulo XV do Título VI do mesmo Código, que trata das disposições gerais sobre seguros.

Tal iniciativa nos parece mais apropriada na medida em que a grande controvérsia que advém da proposição é a tentativa, por parte das autoridades federais, de modo particular a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, de enquadrar como **contrato de seguro** a proteção patrimonial pretendida pelos associados de inúmeras associações de caminhoneiros no sistema de autogestão e de compartilhamento de riscos.

Além disso, comprova-se, por ampla documentação que nos foi encaminhada pela entidade referida, a negativa de inúmeras seguradoras na contratação de seguro para determinados tipos de caminhão, em face do ano de fabricação ou de outras especificações técnicas.

O prêmio a ser pago, quando do aceite do seguro, extrapola, na maioria dos casos, a capacidade econômica do caminhoneiro, inviabilizando sua contratação e, por via de consequência, a exploração autônoma da atividade de transporte de cargas.



Nestes termos, e com base inclusive em longo parecer elaborado pelo saudoso professor *Antônio Junqueira Filho*, da Universidade de São Paulo – USP, concluiu que não se pode confundir serviços de proteção de autogestão com seguros. Aqueles exigem mutualidade e estabelecem rateio entre participantes ou estipulam fundo de reserva a partir de contribuições periódicas sem estrutura societária, não abrangendo o mercado de consumo, mas sim um grupo de associados, como é o caso dos caminhoneiros. Já a atividade de seguros abrange o mercado de forma geral, e não pessoas determinadas, sendo a empresa organizada para esta finalidade.

Desse modo, “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. Portanto, os serviços de proteção oferecidos pelas associações da FENACAT podem ser prestados independentemente de autorização ou fiscalização das autoridades reguladoras.

Em síntese as associações filiadas a FENACAT são estruturalmente diferentes das sociedades de seguro mútuo, não exercendo atividade securitária. Da mesma forma, os serviços de proteção por autogestão oferecidos a seus associados não correspondem a contratos de seguro, tendo natureza jurídica de contratos de comunhão de escopo para repartição de riscos.

Por fim, importante registrar que apesar da omissão do Código Civil de 2002 quanto à figura a afastar-se do modelo regulador outrora previsto entre os artigos 1.466 e 1.470 do revogado Código Civil de 1916, é praticamente consenso na doutrina não haver quaisquer vedação legal à prática. Tanto é assim que o Enunciado nº 185 aprovado na Terceira Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho da Justiça Federal, consagrou entendimento nesse exato sentido, *in verbis*:

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



Assim, propomos quatro emendas, com vistas a ajustar a proposição e a regular a matéria, de tal forma a conferir em lei a garantia de atividade lícita aos contratos de ajuda mútua na forma de autogestão praticada no âmbito de associações de caminhoneiros.

E, por fim, propomos a anistia das multas aplicadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) até a data de publicação desta Lei às associações de caminhoneiros em face da atividade de assistência mútua desenvolvida pelas mesmas e que se procura revestir de atividade ilícita na área de seguros.

III - VOTO

Em face do exposto, opina-se pela aprovação do PLS nº 356, de 2012, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2012:

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

“**Art. 53.**

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos, exceto o disposto no art. 777-A deste Código. (NR)

.....
Art. 777-A. Excetua-se das disposições relativas a este Capítulo, não se constituindo como contrato de seguro, a ajuda mútua organizada por associação civil para fins não econômicos, caracterizada pela autogestão.

§ 1º A adesão ao sistema de ajuda mútua é voluntária.

§ 2º Só há direitos e obrigações recíprocas entre os associados aderentes, restritos a quotas de participação em fundo próprio constituído para a finalidade descrita no § 1º, que terá cadastro de pessoa jurídica específico.



§ 3º O disposto neste artigo será objeto de regulamento e se aplica aos proprietários de veículos de passageiros e caminhões autorizados para a exploração do transporte de cargas e de passageiros.

..... (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2012:

“**Art. 2º** Ficam anistiadas as multas aplicadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) até a data de publicação desta Lei às associações de caminhoneiros.”

EMENDA Nº - CCJ

Renumere-se o atual art. 2º do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2012, como art. 4º.

EMENDA Nº - CCJ

Acrescente-se o seguinte art. 3º ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2012:

“**Art. 3º** O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta lei.”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2012, a seguinte redação:

“Altera a redação do parágrafo único do art. 53 e acrescenta o art. 777-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002(Código Civil), para dispor que não se constitui como contrato de seguro a ajuda mútua organizada por associação civil para fins não econômicos,



caracterizada pela autogestão dos proprietários de veículos de passageiros e caminhões autorizados para a exploração do transporte de cargas e de passageiros; cancela os autos de infração aplicados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e anistia as multas deles decorrentes, aplicadas até a data de publicação desta Lei às associações de caminhoneiros.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14482.41395-57