

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 356, de 2012, do Senador Paulo Paim, 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 EDUARDO AMORIM

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2012, de autoria do Senador Paulo Paim, que “Altera o artigo 53 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) 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”.

O referido projeto objetiva permitir que os transportadores de pessoas e de cargas – os nossos laboriosos e valentes “caminhoneiros” brasileiros – criem associações no bojo das quais seja criado um fundo, custeado por eles mesmos, que servirá para custear a prevenção e a reparação de danos causados aos seus veículos por conta de infortúnios, como furto, acidente, incêndio etc. E, para tanto, a proposição insere, no art. 53 do Código Civil, tal autorização, excepcionando a regra do seu atual parágrafo único, que condena a existência de direitos e obrigações recíprocos entre os associados. Nesse sentido, a proposição acresce um § 2º

ao art. 53 e ajusta o texto do parágrafo único do referido dispositivo, renumerando-o como § 1º.

Na justificação, lembra-se que “os caminhoneiros (...) enfrentam inúmeros obstáculos no dia-a-dia de seu trabalho”. No entanto, “o maior problema enfrentado pelos caminhoneiros [seria] a insegurança nas estradas”. A crescente dificuldade em contratar seguros para os caminhões é apontada como agravante dessa conjuntura. As seguradoras estariam a recusar-se a fazê-lo para veículos com mais de 15 anos de uso ou, quando o fazem, estariam a cobrar valores proibitivos.

Seria esse, enfim, o motivo por que a categoria tem se organizado em associações, as quais teriam por finalidade, portanto, proteger o veículo do associado, num sistema de autogestão e rateio dos custos. Dessa forma, “por meio da ajuda mútua, garantiriam proteção do patrimônio de todos”. Além disso, as associações ofereceriam outras vantagens, “como segurança com rastreamento e monitoramento de seus veículos, descontos em acessórios, equipamentos, combustível e, ainda, cursos e palestras”.

Entretanto, de acordo com a Federação Nacional das Associações de Caminhoneiros e Transportadores (FENACAT), a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) – autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro – estaria a “inibir o funcionamento dessas associações”, por entender que “elas estariam comercializando seguros travestidos de ‘proteção automotiva’ e sem sua autorização [da Susep, bem entendido], estando, portanto, à margem da lei”.

Logo, e ainda consoante o proponente, o PLS nº 356, de 2012, visaria à implementação de uma medida “necessária e urgente para garantir o funcionamento dessas associações que vêm suprindo a necessidade do caminhoneiro autônomo, necessidade essa que as companhias seguradoras vêm se negando a atender em razão do pouco interesse decorrente da avaliação de que teriam pouco retorno financeiro”.

A proposição foi, inicialmente, distribuída, em caráter terminativo, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde o Senador Vital do Rêgo chegou a apresentar relatório propondo a sua aprovação com emendas. Todavia, o relatório não foi votado.

Por conta de Requerimento nº 220, de 2015, do Senador Álvaro Dias, a matéria foi distribuída à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), para manifestação prévia.

Coube-nos, então a relatoria.

II – ANÁLISE

II.1) Regimentalidade, constitucionalidade e juridicidade

Nenhuma censura há contra a **regimentalidade** da matéria. Além de sua tramitação coadunar-se com o procedimento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) detém competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que versem sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor (art. 102, incisos III, do RISF).

A matéria não exhibe **inconstitucionalidade formal** alguma. Com efeito, o tema insere-se no feixe de competências legislativas da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que versa sobre a competência privativa da União para legislar sobre direito civil. Não viola, ademais, nenhuma regra de iniciativa de leis ordinárias e complementares, nos moldes do art. 61 da Carta Magna.

No tocante à **constitucionalidade material**, observa-se que a proposição harmoniza-se com os direitos fundamentais tutelados na Carta Magna.

É evidente, também, a **juridicidade** da proposição, pois há: (1) adequação do meio eleito (normatização da matéria via lei) para o alcance dos objetivos pretendidos; (2) inovação no ordenamento jurídico; (3) generalidade dos comandos normativos; (4) potencial coercitividade da norma; e (5) compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

II.2) Mérito

No **mérito**, a proposição deve vingar.

II.2.1.) Da relevância social da proposição: controvérsias jurisprudenciais

A proposição em pauta possui enorme relevância social, em razão de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a subsistência ou não das associações de socorro mútuo. Explica-se.

O Judiciário está começando a ser instado a manifestar-se sobre esse tema. Ainda a Corte Máxima em matéria infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) não se pronunciou. Todavia, especialmente nas instâncias ordinárias do Poder Judiciário, o tema está encontrando posicionamentos divergentes.

Por exemplo, recentemente, por sentença, de 18 de agosto de 2014¹, prolatada pela Juíza Federal titular da 4ª Vara Federal do Rio de Janeiro, foi julgada procedente uma ação civil pública proposta pela Susep (Superintendência de Seguros Privados) contra a “Associação Brasileira de Proteção e Amparo aos Proprietários de Veículos Leves, Pesados e Motocicletas – Clube Proteção Brasil” e outros.

No referido caso, em suma, a Susep alegou que a referida associação “fornece serviços de proteção veicular aos seus associados, o que corresponde a um verdadeiro contrato de seguro, sem, contudo, cumprir os requisitos legais para tanto, como a autorização da SUSEP, a formação de reservas técnicas, a fixação de um limite operacional, a contratação de mecanismos de redução de riscos, entre outros”. A autarquia afirmou ainda que, no estatuto social, a associação Clube de Proteção Brasil objetiva “amparar os seus associados quanto a danos em seus carros, motos e caminhões, causados por colisão, incêndio, roubo ou furto”, além de fornecer serviços como “cobertura para táxi (retorno a domicílio), chaveiro, substituição de pneu furado e falta de combustível”.

A ilustre magistrada deu razão à Susep por entender, entre outros motivos, que não se admite mais o seguro mútuo em razão da revogação dos arts. 1.466 a 1.470 do Código Civil de 1916, que disciplinavam essa espécie de seguro, de maneira que “a única modalidade de seguro legalmente admissível é o seguro a prêmio, ainda que a apólice seja coletiva (seguro em grupo)”, a qual está sujeita ao regime de fiscalização da Susep com base no Decreto-Lei nº 73, de 1966, que “dispõe

¹ <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/75270992/trf-2-jud-jfrj-21-08-2014-pg-11>

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

Outro exemplo é a decisão², de 8 de junho de 2015, prolatada monocraticamente por magistrado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, negando agravo de instrumento interposto pela associação “Car Club – Clube de Assistência ao Proprietário de Veículos Automotores”, entendeu que é ilícita, por desrespeito ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, a sua atividade securitária de, por meio de “fundo especial de contingência” custeado pelos associados, “amparar os seus associados quanto a danos em seus veículos, causados por colisão, incêndio, roubo ou furto” e “proporcionar proteção material, diretamente ou através de convênios, contratos ou acordos, visando manter em ordem e em perfeito uso os veículos dos seus associados”.

Já tinha havido, por sinal, precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, negando pedido de *habeas corpus*, admitiu a continuidade de ação penal proposta contra indivíduos envolvidos em associação de socorro mútuo por suposto crime de comercialização de seguros sem autorização do órgão competente (art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986)³.

Por outro lado, há julgados que aprovam a atividade associativa de seguro mútuo em favor de transportadores.

Por ilustrativo, por decisão, de 26 de janeiro de 2015, exarada por Juiz do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, foi autorizado que, até julgamento final da causa pela Corte, a “Associação para o Desenvolvimento Mútuo e Social – SOMA” continuasse desempenhando sua atividade, pois, conforme o magistrado, “não se vislumbra, *prima facie*, que a atividade desenvolvida pela entidade associativa possuiria natureza jurídica de seguro privado, tendo em vista que, à luz do seu regulamento, trata-se de uma associação, onde os associados dividem os possíveis prejuízos materiais causados aos veículos de sua propriedade num sistema cooperativo, ou seja, a despeito das semelhanças com o contrato de seguro de autos típico, caracteriza-se, em princípio, pelo rateio de despesas entre os seus associados agrupados com o fim específico de ajuda mútua, na defesa do seu patrimônio”.

² Tribunal Regional Federal da 1ª Região: AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0007215-37.2015.4.01.0000/MG (<http://jurisprudencia.trf1.jus.br/busca/>).

³ Tribunal Regional Federal da 1ª Região: HC 0064489-27.2013.4.01.0000 / MG, Rel. JUIZ FEDERAL HENRIQUE GOUVEIA DA CUNHA (CONV.), TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.382 de 07/03/2014.

Há, ainda, julgados de outras Cortes a favor da atividade de seguro mútuo por associação de transportadores, a exemplo destes julgados do Tribunal Regional Federal da 2ª Região e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA.
ADMINISTRATIVO. SUSEP. ASSOCIAÇÃO. PROTEÇÃO
AUTOMOTIVA. ILEGALIDADE.
INEXISTÊNCIA.

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 às 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 a figura do segurado e do 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.

(Ap n.º 00149-70.2011.4.02.5101 - Relatora Desembargadora Federal Edna Carvalho Kleemann - 6ª Turma do TRF 2ª Região, julgado em 14/7/2014)

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 PEDIDO INICIAL.

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).

Como se vê, diante das divergências na jurisprudência, é imperioso que o Congresso Nacional atue no sentido de deixar a legislação mais clara sobre o tema.

II.2.2.) Do cabimento das associações de ajuda mútua

Os maiores juristas em matéria de Direito Civil do País, reunidos em um evento que representa o consenso (unânime ou majoritário) da doutrina – a Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho da Justiça Federal –, já se debruçaram sobre o tema relativo ao cabimento ou não das associações que, sem fins lucrativos, promovem o rateio de danos sofridos pelos associados, sistema conhecido como seguro mútuo. A conclusão desses juristas é pela admissibilidade desse sistema, conforme resumido no Enunciado nº 185 da III Jornada de Direito Civil, a seguir transcrito:

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.

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”⁴.

No mesmo sentido, o civilista e promotor de justiça do Ministério Público de São Paulo Roberto Senise Lisboa acrescenta:

“Variante do contrato de seguro é o chamado seguro mútuo, que é contrato formado sem a existência de uma companhia de seguros em um dos pólos da relação jurídica. Os sócios da sociedade constituída para a realização do seguro mútuo são os próprios segurados. (...) O seguro mútuo é contrato nitidamente civil por meio do qual os segurados contribuem com as cotas necessárias à administração e assunção dos riscos assumidos”⁵.

O seguro mútuo promovido por meio de associação, portanto, não representa um contrato de seguro, e sim uma união de pessoas que, por meio de quotas pagas e de mecanismos de autogestão (associado tem direito a deliberar em assembleias da associação), promovem sistema de ajuda mútua. Por essa razão, a entidade de seguro mútuo não pode ser enquadrada como segurador e, por isso, não depende da autorização legal de que trata o parágrafo único do art. 757 do Código Civil, o qual afirma que “somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada”.

Nesse contexto, não se aplica o regime jurídico detalhado no Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, às associações de seguro mútuo, pelos argumentos acima e também por conta de previsão expressa contida no § 1º do seu art. 143⁶, cujo teor ora se transcreve:

⁴ TARTUCE, Flávio. **Direito Civil, v. 3: teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. São Paulo: Editora Método, 2007. Pp. 538.

⁵ LISBOA, Roberto Senise. **Manual de Direito Civil, volume 3: contratos e declarações unilaterais: teoria geral e espécies**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Pp. 607.

⁶ Há doutrina nesse sentido. Confira-se, a propósito, este artigo: BORGES, Gabriel Martins Teixeira. A distinção entre as associações de socorro mútuo e seguro empresarial. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF:

Art 143. (...)

§ 1º **As Associações** de Classe, de Beneficência e **de Socorros mútuos** e os Montepios que instituem pensões ou pecúlios, atualmente em funcionamento, **ficam excluídos do regime estabelecido neste Decreto-Lei**, facultado ao CNSP mandar fiscalizá-los se e quando julgar conveniente. (grifo nosso)

Por essa razão, as associações de seguro mútuo **NÃO**:

- a) se sujeitam à fiscalização da Susep (embora, nos termos do retromencionado § 1º do art. 143, possa sofrer fiscalização por ordem da Conselho Nacional de Seguro Privados – CNPS);
- b) são obrigadas a serem constituídas sob a forma de Sociedade Anônima ou de Cooperativa devidamente autorizadas, pois não se aplicam o art. 24 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966⁷; e
- c) precisam constituir provisões técnicas, dada a inaplicabilidade dos arts. 84 e 85 do referido diploma.

Como se vê, o melhor entendimento é o de que a criação de seguros mútuos por meio de associação é plenamente admissível na atualidade, mas, em razão da divergência jurisprudencial citada, é necessário haver explicitação disso em lei.

Não há, portanto, óbice jurídico-técnico à presente proposição.

II.2.3.) Da necessidade da proposição em pauta em favor dos transportadores e dos consumidores

Como se sabe, o mercado de seguro privado, entendido como aquele composto por entidades com fins lucrativos e que celebram

15 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49025&seo=1>>.

Acesso em: 10 ago. 2015.

⁷ Eis o teor do aludido dispositivo:

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.

contratos de seguro, não mostra interesse por assumir riscos não interessantes economicamente.

No caso dos transportadores, isso é bem evidente. É fato notório que diversas seguradoras se negam a fornecer cobertura securitária a transportadores interessados em proteger seus veículos ou sua carga de infortúnios, por conta do pouco retorno financeiro. Há casos de seguradoras que cobram valores estratosféricos a título de prêmio, para cobrir os sinistros dos transportadores, o que, na prática, significa negar o produto securitário.

Isso faz com os caminhoneiros brasileiros, além de todas as tormentosas dificuldades que enfrentam para vencer os mais atroz inimigos presentes nas estradas (como as péssimas condições das estradas, os contínuos roubos etc.), ainda ficam desprotegidos patrimonialmente pela falta de um mecanismo de proteção securitária.

Esse peso é maior sobre os caminhoneiros autônomos, pois grandes empresas de transporte, por conta de suas imensas frotas e dos elevados lucros, não são tão atormentadas pela eventual falta de seguro nem são tão oneradas com o pagamento do prêmio exorbitante cobrado pelas seguradoras.

Não podemos fechar os olhos para esses brasileiros heroicos que trocam os dias e as noites de conforto com a sua família, para, sob o testemunho do Sol e da Lua, desbravar, com audácia, as perigosas estradas brasileiras no cumprimento de sua missão de abastecer, com produtos essenciais, as casas de todos os cidadãos espalhados por este país de extensão continental.

Não podemos, igualmente, ignorar que a presente proposição contribui para que os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores não sejam ainda mais elevados do que já são, pois, inevitavelmente, os custos com o seguro ser-lhes-ão repassados.

Por essa razão, a proposição em pauta se revela absolutamente necessária e devida.

II.2.4.) Da necessidade de pequeno ajuste na proposição

A proposição em pauta estabelece que, nas associações de seguro mútuo, poderá haver direitos e obrigações recíprocos entre associados.

Tal, porém, não é necessário.

Com efeito, os direitos e obrigações existentes nas associações de seguro mútuo se estabelecem entre os associados e a associação, e não entre os associados. Jamais um associado poderá, com base na relação associativa, demandar judicialmente o outro, por exemplo. É o que ocorre em qualquer associação, a exemplo das conhecidas associações de lazer, nas quais cada associado, mediante o pagamento de suas contribuições, pode acessar o clube e outros benefícios da associação. Igualmente, nas associações de seguro mútuo, o associado somente terá direitos e deveres perante a associação, e não perante os demais associados.

Por essa razão, convém oferecer uma emenda substitutiva que corrija esse pequeno descarrilamento de técnica legislativa.

III – VOTO

O voto, por todas as razões expendidas, é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 356, de 2012, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 1 – CMA

Acrescenta § 2º ao artigo 53 da Lei nº 10.406, de janeiro de 2002 - Código Civil, para permitir às associações de transportadores de pessoas ou cargas criarem fundo próprio a ser custeado pelos associados interessados e destinado exclusivamente à prevenção e à reparação de danos ocasionados aos seus veículos por furto, acidente, incêndio, entre outros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 53 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 -

Código Civil, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se seu atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 53.**

.....

§ 2º Fica permitido às associações de transportadores de pessoas ou cargas criarem fundo próprio a ser custeado pelos associados interessados e destinado exclusivamente à prevenção e à reparação de danos ocasionados aos seus veículos por infortúnios como furto, acidente, incêndio, entre outros.” (NR)

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

Sala da Comissão, 15 de setembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Eduardo Amorim, Relator