

PARECER Nº DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, 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 **DOUGLAS CINTRA**

I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 356 de 2012, do Senador Paulo Paim, que insere um § 2º no 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 eventos.

O autor justifica que, de acordo com a Federação Nacional das Associações de Caminhoneiros e Transportadores (Fenacat), o maior problema dos caminhoneiros hoje é a insegurança nas estradas. Furtos e roubos de cargas e caminhões afligem tanto as empresas transportadoras como os caminhoneiros autônomos e suas famílias. Ele acrescenta ser cada vez mais difícil contratar seguro para caminhões, pois as seguradoras se recusam a isso, alegando, por exemplo, que os veículos têm mais de quinze anos de uso e, quando o fazem, cobram valores impossíveis de serem pagos pelos motoristas autônomos.

O autor aduz que, segundo a Fenacat, a Superintendência de Seguros Privados (Susep) propôs pelo menos trinta ações judiciais contra



associações de caminhoneiros criadas para suportar os riscos das estradas brasileiras, alegando que tais associações estariam comercializando sem autorização seguros privados travestidos de “proteção automotiva”, atuando, portanto, à margem da lei.

A matéria foi inicialmente distribuída apenas à CCJ. Por se tratar de projeto em caráter terminativo (art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF), foi aberto o prazo inicial de cinco dias úteis para que qualquer Senador da Casa oferecesse emendas à matéria perante à primeira Comissão, que, no caso, era a própria CCJ (§ 1º do art. 122 do RISF). Nesse prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

Ultrapassado tal prazo, houve a aprovação do Requerimento nº 220 de 2015, do Senador Álvaro Dias, em razão do qual o projeto foi redistribuído à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e à CCJ, cabendo a esta a decisão terminativa.

Em 15/9/2015, a CMA aprovou substitutivo excluindo a previsão da existência de direitos e obrigações recíprocos entre os transportadores associados, sob o argumento de que os direitos e obrigações nas associações de seguro mútuo se estabelecem entre a associação e os associados, não entre estes.

Na CCJ, até o momento, não foram oferecidas emendas pelos membros da Comissão.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 101 do RISF, compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da presente matéria. Cabe a esta Comissão também, em atenção à alínea *d* do inciso II do mesmo artigo, opinar sobre o mérito do projeto, por se tratar de assunto referente ao Direito Civil.

Não há óbice quanto à **constitucionalidade** da matéria. Nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre Direito Civil, não estando a matéria inserida nas de iniciativa privativa do Presidente da República previstas no § 1º do art. 61 da Carta Magna.



A proposição tampouco ofende a **juridicidade**, pois possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à **regimentalidade**, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita e transcrição das disposições de lei invocadas em seu texto, tudo em conformidade com os arts. 236 a 239 do RISF, além de ter sido distribuída à Comissão competente, conforme citado.

Quanto à **técnica legislativa**, a redação observa a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No **mérito**, a matéria merece prosperar, pois trata de tema sensível aos caminhoneiros brasileiros, em especial os que atuam de forma autônoma, que está a merecer um adequado equacionamento legal.

A grande controvérsia sobre o assunto em tela tem sido a tentativa das autoridades federais, particularmente a Susep, de enquadrar como contrato de seguro a proteção patrimonial pretendida pelos associados de inúmeras associações de caminhoneiros mediante sistema de autogestão e compartilhamento de riscos.

A questão agrava-se ante as inúmeras negativas, por parte das seguradoras, na contratação de seguros para determinados tipos de caminhões, em face do ano de fabricação ou de outras especificações técnicas. Mesmo quando elas aceitam fazer os seguros, os valores dos prêmios cobrados tendem a exceder em muito a capacidade econômica dos caminhoneiros.

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, consagrou o seguinte entendimento:

“Art. 757: 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.”

Por fim, oferecemos algumas emendas para adequar a proposição aos seus objetivos. Em consonância com a decisão da CMA, entendemos pertinente excluir a previsão da existência de direitos e obrigações recíprocos entre os transportadores associados, conforme o argumento daquela Comissão, de que, nas associações de seguro mútuo, os direitos e obrigações se estabelecem entre a associação e os associados, não entre estes. Em função disso, propomos a adequação da redação da ementa da proposição. Sugerimos ainda a anistia das multas aplicadas pela Susep às associações de caminhoneiros até a data de publicação desta Lei em face das atividades de assistência mútua por elas desenvolvidas.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PLS nº 356 de 2012 e, no mérito, pela sua aprovação, com as emendas a seguir.

EMENDA Nº – CCJ

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

“Altera o Código Civil para permitir às associações de transportadores de pessoas ou cargas criarem fundo próprio para prevenção e reparação de danos aos seus veículos em razão de infortúnios.”



EMENDA Nº – CCJ

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

“**Art. 1º** O art. 53 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

‘**Art. 53.**

.....

§ 2º As associações de transportadores de pessoas ou cargas poderão criar fundo próprio custeado pelos associados interessados e destinado exclusivamente à prevenção e à reparação de danos ocasionados aos seus veículos por infortúnios como furto, acidente e incêndio.

§ 3º O disposto no § 2º aplica-se aos proprietários de veículos autorizados ao transporte coletivo de passageiros e aos caminhões autorizados à exploração do transporte rodoviário de cargas.’ (NR)”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 356 de 2012 a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 2º para art. 3º:

“**Art. 2º** Ficam cancelados os autos de infração lavrados pela Superintendência de Seguros Privados – Susep e anistiadas as multas deles decorrentes aplicadas às associações de caminhoneiros até a data de publicação desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

