

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, e 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.”

Não obstante, 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.

Além disso, entendemos legítimo também estender as regras da proposição às cooperativas de transporte. Isso porque elas são forma jurídica muito particular em nosso ordenamento, possuindo, inclusive, permissão expressa para a criação de fundos facultativos, com destinação específica, por meio de suas assembleias gerais, conforme o § 1º do art. 28 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 (Regime Jurídico das Sociedades Cooperativas). Contudo, inúmeras interpretações, em especial a da Susep, têm limitado o alcance desse dispositivo, razão pela qual a expressa autorização para a prática é indispensável para trazer segurança jurídica à atuação das cooperativas.

Mesmo com todo o arcabouço normativo, algumas cooperativas têm sido autuadas pela Susep, a qual considera que a criação dos fundos seria uma atividade típica de seguro privado, regulada pelo Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Entretanto, associações e cooperativas, no presente



contexto, possuem o mesmo princípio associativo, apenas com a adoção de formas jurídicas diferentes. Assim, é importante incluir as cooperativas de transporte na presente matéria, para que também não existam mais dúvidas sobre a legalidade da criação dos citados fundos por essas entidades.

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 3– 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 e cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas criarem fundo próprio para prevenção e reparação de danos aos seus veículos em razão de infortúnios.”

EMENDA Nº 4– 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 5– CCJ

Inclua-se o seguinte art. 2º no Projeto de Lei do Senado nº 356 de 2012, renumerando-se os demais:

“**Art. 2º** O art. 731 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 731.**

Parágrafo único. As cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas poderão criar fundo próprio custeado pelos cooperados interessados e destinado exclusivamente à prevenção e à reparação de danos ocasionados aos seus veículos por infortúnios como furto, acidente e incêndio.’ (NR)”

EMENDA Nº 6– CCJ

Inclua-se o seguinte art. 3º no Projeto de Lei do Senado nº 356 de 2012 a seguinte redação, renumerando-se os demais:

“**Art. 3º** Ficam cancelados os autos de infração lavrados pela Superintendência de Seguros Privados – Susep e anistiadas as multas deles decorrentes aplicadas às associações de caminhoneiros e às cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas até a data de publicação desta Lei.”

Sala da Comissão, 30 de março de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador DOUGLAS CINTRA, Relator



PARECER Nº DE 2016

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**, sobre a Emenda nº 2 ao 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 **DOUGLAS CINTRA**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Emenda nº 2, de autoria do Senador Alvaro Dias, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356 de 2012, cuja ementa está em epígrafe. Como já apresentamos o relatório sobre o projeto, opinamos neste momento apenas sobre a referida emenda, apresentada durante o período de vista coletiva da matéria.

A emenda é composta de quatro artigos. Seu art. 1º altera a ementa do projeto, para adequar seu texto às alterações dos demais artigos, a seguir elencadas.

O art. 2º da emenda altera o § 2º do art. 53 do Código Civil para prever que as associações de transportadores de pessoas ou cargas poderão criar fundo de reserva próprio custeado pelos associados interessados e destinado exclusivamente à prevenção e à reparação de danos ocasionados aos seus veículos por infortúnios como furto, roubo, acidente e incêndio. Modifica ainda o § 3º desse artigo para dispor que tal regra se aplica somente às associações que congregam os proprietários de veículos autorizados ao transporte coletivo de passageiros e de caminhões autorizados à exploração do transporte rodoviário de cargas.

Código Civil para dispor que as cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas poderão criar fundo de reserva próprio custeado pelos cooperados interessados e destinado exclusivamente à prevenção e à reparação de danos ocasionados aos seus veículos por infortúnios como furto, roubo, acidente e incêndio.

Finalmente, o art. 4º pretende incluir um artigo no PLS nº 356 de 2012 para estabelecer que a atividade de transporte a que se referem o § 2º do art. 53 e o parágrafo único do art. 731 do Código Civil (conforme a redação proposta acima para tais dispositivos), será regulada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e fiscalizada em forma a ser definida pela Superintendência de Seguros Privados – Susep.

Na justificção da emenda, o autor afirma que é necessário compatibilizar o projeto com o Código Civil e que, por ter caráter de cobertura de riscos quanto a danos causados por acidente, incêndio, furto, roubo, entre outros, é indispensável que os fundos de que trata o projeto tenham algum tipo de fiscalização e acompanhamento, para proteção dos próprios mutuários dos fundos.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I e da alínea *d* do inciso II do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CCJ opinar sobre constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito da presente matéria, referente ao Direito Civil.

Preliminarmente, não observamos óbices quanto à constitucionalidade, à juridicidade ou à regimentalidade.

No mérito, entendemos que a emenda não merece prosperar. As alterações sugeridas, ao pretender criar um fundo **de reserva** (e não um fundo, simplesmente), preveem um sistema securitário complementar ao utilizado pelas empresas de transporte que contratam com as empresas de seguros. Assim, além de trazer inovações não consonantes com a legislação securitária vigente, a emenda acaba por obrigar o transportador a celebrar um contrato de seguro de transporte com uma seguradora, na forma das alíneas *h*, *l* e *m* do art. 20 do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

Desse modo, a alteração pretendida, ao citar a criação de um fundo de reserva, conflita com a finalidade inicial do projeto, que é a de



reparação de danos aos veículos, sem a necessidade de buscar proteção junto a uma empresa de seguros contratada.

É o que se nota também na redação do art. 4º da emenda, o qual prevê que o referido fundo de reserva será regulamentado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e fiscalizado pela Superintendência de Seguros Privados – Susep, revelando, assim, o aspecto complementar e securitário do fundo de reserva da associação de transportadores.

Nota-se, na verdade, que o autor da Emenda nº 2 pretende inserir novas modificações àquelas que já propomos em nosso relatório sobre a matéria principal, no qual apresentamos quatro emendas para compatibilizar o projeto às necessidades dos diversos atores envolvidos. Entendemos que as sugestões constantes do nosso relatório inicial são suficientes para o equacionamento do tema, razão de nosso voto quanto à presente emenda.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Emenda nº 2 ao PLS nº 356 de 2012, mas, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, 30 de março de 2016.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador DOUGLAS CINTRA, Relator

