Por Voltaire Marenzi (*)



Um projeto de lei que atualmente tramita no Senado Federal - o **PL 1.070/2023** -, autoriza associações de caminhoneiros e cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas a criarem fundos próprios para prestação de serviços de seguro.

O texto altera o **Sistema Nacional de Seguros Privados - SNSP - Decreto-Lei 73, de 1966** - e a **Lei Complementar 126, de 2007**, que regula a política de resseguro. Com as alterações, associações de caminhoneiros e cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas poderão criar fundos próprios para prevenção e reparação de danos a veículos em razão de furto, roubo, acidente, incêndio, entre outros. Até então, *sociedades cooperativas eram autorizadas a operar apenas seguros agrícolas, de saúde e de acidentes de trabalho*.[**1**]

O projeto determina também que caberá à **Superintendência de Seguros Privados** (*Susep*) autorizar associações de caminhoneiros e cooperativas de transportadores a oferecerem serviços de seguro aos seus associados. Quanto às organizações que já prestam esse tipo de auxílio, o texto determina que elas terão o prazo de 180 dias para solicitar sua regularização junto ao órgão fiscalizador das Companhias de Seguros, contados a partir da data em que a futura lei (decorrente do projeto) entrar em vigor.

Além disso, o texto estabelece que essas entidades só poderão atuar como pessoas jurídicas e atender até 3 mil segurados. Também estabelece que as associações precisarão apresentar, nos contratos, descrição detalhada dos serviços oferecidos, bem como a área geográfica de atuação e de cobertura. E que deverão explicar aos contratantes como acionar os planos contratados e informá-los sobre a periodicidade e os valores das contribuições.

Trata-se de um projeto de lei que regulamenta as associações veiculares constituindo-se num marco importante e de um avanço significativo no cenário jurídico e econômico brasileiro, especialmente no que diz respeito à proteção de consumidores e à segurança jurídica dessas entidades. O projeto busca dar respaldo legal a essas associações, que até então operavam em uma espécie de “zona cinzenta” quanto à sua regulamentação.

As associações veiculares têm ganhado relevância no Brasil por oferecerem uma alternativa aos seguros tradicionais, principalmente para proprietários de veículos que encontram dificuldades em contratar seguros por meio de seguradoras tradicionais. As associações funcionam com base na mutualidade, ou seja, os associados contribuem para um fundo comum que cobre danos e perdas de seus veículos.

No entanto, a ausência de uma legislação clara e específica para esse modelo tem gerado inúmeras controvérsias jurídicas. Muitas dessas entidades têm enfrentado processos judiciais, alegando a prática de seguros sem autorização da **Superintendência de Seguros Privados** – *SUSEP* - o que as colocava à margem da lei.

É o que aconteceu recentemente quando o órgão fiscalizador publicou edital, nesta sexta-feira próxima passada, dia 13, informando sobre a punição, com aplicação de multa, a uma destas associações, por infração ao disposto no parágrafo único do art. 757 do Código Civil, o qual estabelece que “*somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada*”.

Essa penalidade também teve como base os artigos 24 e 113 do Decreto-Lei 73/66. O primeiro determina que podem operar em seguros privados “apenas Sociedades Anônimas ou Cooperativas, devidamente autorizadas”. De acordo ainda com o primeiro artigo citado, vale dizer, o artigo 24 daquele diploma legal, de que “*As sociedades cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho*”.

Já o artigo 113 dispõe que as pessoas naturais ou jurídicas que realizarem operações de capitalização, seguro, cosseguro ou resseguro sem a devida autorização estão sujeitas às penalidades administrativas previstas no Decreto-Lei 73/66 (art. 108), aplicadas pelo órgão fiscalizador de seguros e “aumentadas até o triplo”.

De acordo com a norma publicada pela Susep, ainda será aplicada multa no valor de R$ 10.626, prevista no art. 17 da Resolução 243/11 do CNSP.

A empresa e seus respectivos dirigentes poderão interpor recurso ao Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização – CRSNSP, no período de 60 dias.

Caso haja renúncia do direito de interpor o recurso, poderão, no mesmo período, pagar o valor de R$ 10.000,00, já deduzido o desconto de 25% da multa aplicada.

Vencido esse prazo sem que haja o cumprimento de qualquer uma das hipóteses acima a sociedade será intimada a pagar o valor integral da multa aplicada.

Decorrido o período de 60 dias, contados da data de publicação, sem que tenha sido providenciado o respectivo pagamento, serão os autos do processo em epígrafe enviados a *Procuradoria Federal para procedimento de inscrição na Dívida Ativa da União*. **Grifos meus**.

Pois bem. Com a possível e eventual aprovação deste projeto de lei, as associações veiculares passarão a ser legalmente reconhecidas, com regulamentação que busca proteger tanto as associações quanto os consumidores. O principal ponto da nova legislação é a distinção clara entre o serviço prestado pelas associações e o seguro tradicional. As associações terão a oportunidade de serem vistas como entidades de autogestão, que funcionam de forma distinta das seguradoras, especialmente *por não terem fins lucrativos e não oferecerem um contrato de seguro nos moldes regulados pela SUSEP*.

As associações serão obrigadas a fornecer, segundo o referenciado projeto de lei, informações claras e detalhadas sobre o funcionamento do sistema de rateio, eventuais custos extras, e os critérios para cobertura dos sinistros.

A responsabilidade dos administradores se baseará em uma maior responsabilização dos gestores das associações quanto à administração do fundo comum, prevenindo fraudes e má gestão.

O projeto também prevê mecanismos de fiscalização e controle das atividades dessas associações, de forma a garantir que os serviços prestados sejam executados de forma regular e eficiente.

De outro giro, a regulamentação das associações veiculares trará várias implicações jurídicas tanto para os consumidores quanto para o mercado segurador como um todo.

Com a eventual aprovação deste projeto de lei, os consumidores que optarem por essa modalidade de proteção veicular terão uma maior garantia de que estarão lidando com uma entidade que operará dentro de um marco legal claro e fiscalizável. Isso reduz o risco de fraudes e aumenta a previsibilidade de que, em caso de sinistro, o rateio será devidamente coberto.

Tanto que a assertiva supra é adequada, pois se deu ensejo por ocasião do projeto de reforma do atual Código Civil, que se introduzisse a seguinte recomendação:

“As entidades associativas que atuam na proteção de bens de seus associados cresceram significativamente no país nos últimos anos e, embora não seja ilegal, não possui as mesmas características da atividade de seguros, não oferece a segurança da presença do Estado regulador, não efetua cálculos atuariais, não constitui reservas mutuais e, principalmente, não garante o pagamento de indenizações para riscos materializados. Podem ser reguladas por lei e se tornarem uma opção para o mercado consumidor brasileiro, mas não são atividade de seguro e, para que isso fique claro, cuidou esse anteprojeto de criar os parágrafos primeiro e segundo do artigo 757.

Também foi importante a *criação do artigo 757-A* que se constituiu em revisão e atualização necessárias para o atual momento econômico e social do país. Os seguros massificados como automóvel, residencial, vida e acidentes pessoais, proteção de eletroeletrônicos, garantia

estendida, entre outros, são regulados pela Lei 8.078, de 1990, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, porque o contratante é um consumidor definido como tal previsto no artigo 2º da referida lei. Os seguros não-massificados, em especial os seguros de grandes riscos, são regulados pela lei civil e pelas normas infralegais administrativas que emanam do órgão regulador.

A regularização das associações deve intensificar a competição com as seguradoras tradicionais. No entanto, a natureza jurídica distinta dos serviços prestados ainda limita essa concorrência direta. As seguradoras operam sob a supervisão da SUSEP, com regras rígidas de solvência e garantias financeiras que as associações não serão obrigadas a seguir".

Registrei em um dos meus livros sobre seguros, a *natureza jurídica das entidades mútuas e as empresas cooperativas estribado no que disse o saudoso jurista* ***Professor Ovídio A. Baptista da Silva***:

"Tanto a cooperativa quanto as mútuas são mais do que simples empresas; são uma comunidade social. Nelas, ao contrário do que acontece nas sociedades comerciais, não há uma completa separação entre os patrimônios de cada sócio e o patrimônio da sociedade cooperativa. A doutrina, e a própria legislação brasileira, ao conceituar a sociedade cooperativa, declara que ela não passa de prolongamento do estabelecimento cooperado".[**3**]

De modo escorreito e lapidar, minudenciando a distinção entre elas, **Pontes de Miranda**, o maior jurisconsulto do século passado, registrou:

"Na sociedade de seguros mútuos, os sócios, porque são sócios, são beneficiados pelo seguro, ao passo que, na sociedade cooperativa de seguros, há a relação social e podem ocorrer as relações jurídicas de seguros que resultem dos negócios jurídicos bilaterais entre o sócio e a sociedade. Ser sócio é pressuposto necessário para poder concluir o contrato de seguro. Na sociedade mútua de seguros ser sócio já é estar seguro, *Cf. GIUSEPPE FANELLI (L' Assicurazione mutua*, 7 s).[**4**] *Sic*.

Existe há algum tempo, uma certa desconfiança do consumidor nas empresas constituídas sob o rótulo de *Associações de Proteção Veicular*, formatadas no rigor dos expressos termos de nosso Código Civil, sem o manto e o timbre de uma empresa seguradora.

Porém, o texto de nossa Constituição é solar quando diz: "a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.[**5**]

Ademais, a Constituição Federal de 1988, enuncia em uma esfera mais abrangente e em um grau de hierarquia superior do que a norma ordinária, vários incisos legais que tratam da *liberdade de associação*, da sua *criação*," *da sua dissolução*, do direito de *permanecer associado* e da legitimidade para representar seus associados".[**6**]

Neste diapasão a lei ordinária prevista em nosso atual Código Civil, sem correspondência no ponto com o atual do CC de 1916, que diz:

"*Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos*".[**7**]

É de bom alvitre salientar que a extinção de uma associação não foi esquecida pelo **Código Bevilaqua**, que ao comenta-lo em seu artigo 22, advertiu:

"As regras deste artigo e de seu parágrafo estão submetidas todas as associações perpétuas ou temporárias, inclusive as ordens monásticas e as congregações religiosas. Nem o Código abriu excepções, nem podia abri-las, sem quebra dos princípios liberais vigentes, sem desvio da orientação democrática estabelecida na Constituição".[**8**]

Ademais, no seguro privado, o princípio do mutualismo e o princípio da repartição dos riscos são

estruturados em cálculos atuariais fundados na lei dos grandes números, vale dizer, na ciência atuarial que calcula os riscos e projeta o prêmio atentando para empresas constituídas sob a forma de Companhia de Seguros.

Há também no cerne da empresa seguradora, a exigência de uma autorização governamental para operação de suas atividades, o que não acontece nas **associações lícitas**, que, geralmente, são oficializadas através de um **CNPJ**.

De outra banda, nosso atual Código Civil, dispõe:

“Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada”[**9**]. Informação alhures mencionada neste ensaio.

Isso também, a exemplo do que se disse das associações, está previsto na Lei Complementar.[**10**]

A associação, independentemente de sua finalidade lucrativa como é da essência da *natureza jurídica das sociedades seguradoras*, é uma entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracterizada pelo agrupamento de pessoas com o fito da realização e objetivos de ideais comuns.

Neste pensar, existem também duas outras situações jurídicas completamente diferentes, com matizes distintas para sua formação.

No seguro, embora haja um princípio mutualista por essência como na própria associação, a atividade lucrativa está sempre presente. A expressão Companhia de Seguros já identifica o lucro.

Na associação pode até haver uma distribuição de lucros entre seus membros, mas o sentido do *mutualismo* é a tônica de sua formatação.

As entidades seguradoras, em um primeiro momento, tiveram como finalidade proteção de seus membros, tanto que em seu início há registros históricos de que “os gregos foram os primeiros a criar essas associações, a fim de fornecer aos seus membros o serviço de sepultamento, anteriormente pago. Os romanos ofereceram estes serviços mais elaborados, chegando a incluir beneficência para familiares do defunto. Havia, enfim, uma solidariedade entre estas organizações que foram os *Collegia funeratícia* e *Collegia tenuiorum*”[**11**] , a fim de que os familiares a eles pertencentes, pudessem outorgar no final de vida de seus entes queridos um enterro com dignidade.

Porém, com o decurso do tempo essa situação ficou relegada ao oblívio, e, hoje, se lê e se divulga na mídia lucros astronômicos auferidos por determinadas Companhias de Seguros.

Também é verdadeira a assertiva de que quando os dirigentes de determinadas entidades comerciais se desviam de seus objetivos haverá sempre uma liquidação extrajudicial como sói acontecer também com as instituições de crédito.

Assim, mesmo existindo pontos convergentes entre seguro e associação é preciso muita cautela para que não se deixe ao desamparo pessoas que buscam proteção com menor dispêndio de gastos comprometendo sua renda familiar.

Portanto, *natureza jurídica de institutos jurídicos diversos*, merecem tratamentos jurídicos distintos.

Um dos desafios para a aplicação dessa legislação será garantir que as associações cumpram com as normas estabelecidas, especialmente no que tange à transparência e à administração dos fundos de rateio. A criação de mecanismos eficientes de fiscalização será fundamental para evitar que essas entidades caiam em irregularidades.

A aprovação deste projeto de lei poderá ter um impacto positivo na redução do número de litígios

envolvendo associações veiculares, já que muitas das disputas judiciais decorriam da falta de regulamentação e de uma interpretação ambígua sobre a legalidade dessas associações.

A aprovação do mencionado projeto de lei, irá fazer com que as associações veiculares se posicionem e obtenham, dentro da legalidade, um marco importante para a proteção dos consumidores e para o desenvolvimento desse setor. A nova legislação, de lege ferenda, inclusive a ser conferida pela aprovação de uma nova **Lei de Seguros**, já aprovada em nossa Câmara Alta, assim detalhando, trará maior segurança jurídica, ao mesmo tempo em que se promoverá um ambiente de maior transparência e responsabilidade para as *entidades associativas*. Contudo, sua efetividade dependerá, em grande parte, da aplicação rigorosa das normas estabelecidas e da capacidade de fiscalização do poder público.

Este avanço não só reconhece a legitimidade dessas associações, mas também garante que seus membros sejam protegidos de práticas abusivas, ao mesmo tempo em que se fortalece o mercado de seguros alternativos no Brasil.

É o que penso.

[**1**] Parágrafo único do artigo 24 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 e suas alterações.
[**2**] Os contratos de seguro no anteprojeto de revisão e atualização do Código Civil Brasileiro. Angelica Carlini. link: https://www.migalhas.com.br/coluna/reforma-do-codigo-civil/411730/contratos-de-seguro-no-anteprojeto-de-atualizacao-do-cc-brasileiro.
[**3**] O Seguro e as Sociedades Cooperativas – Relações Jurídicas Comunitárias – Editora Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2008, páginas 52/53. Apud, Voltaire Marensi. O Seguro, a Vida e sua Modernidade, 2ª Edição, Lumen/Juris, 2011, página 251.
[**4**] Tratado de direito Privado, volume 49, 2ª edição. Editor Borsoi, 1.965, página 519.
[**5**] Artigo 5º, inciso XVIII.
[**6**] Artigo 5º, incisos XIX, XX e XXI.
[**7**] Artigo 53 do Código Civil.
[**8**] Clovis Bevilaqua. Codigo Civil Commentado. Quinta Edição, Volume I. Livraria Francisco Alves, 1.936, página 231. Sic.
[**9**] Parágrafo único do artigo 757.
[**10**] Decreto-Lei nº73/66, artigos 74 (Autorização para Funcionamento) e artigo 78 (Das Operações Das Sociedades Seguradoras), com suas respectivas alterações.
[**11**] Biblioteca Fernando Pessoa. Colégios Funerais na Antiga Roma. Tradução jJ. Este endereço de e-mail está sendo protegido de spambots. Você precisa habilitar o JavaScript para visualizá-lo.

(*) **Voltaire Marenzi** é Advogado e Professor.

Porto Alegre, 15 de setembro de 2024