



PROJETO DE LEI Nº 2015.
do Sr. Lucas Vergílio

Altera a redação do caput do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea “m”, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O art. 24, *caput*, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e o art. 36 com a inserção da alínea “m”, ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24. Somente poderão operar em seguros privados sociedades anônimas ou cooperativas, desde que devidamente autorizadas pelo órgão supervisor e fiscalizador do mercado de seguros. (NR)

§ 1º As sociedades cooperativas operarão unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho. (renumerado)

§ 2º Ficam proibidas a constituição, operação, comercialização, venda e realização de contratos de natureza securitária, por associações, demais cooperativas e clubes de benefícios, pessoas naturais e jurídicas, que ofereçam, também, quaisquer produtos que prevejam coberturas, ressarcimentos, indenizações e proteção para quaisquer fins, inclusive aqueles que sejam assemelhados ou idênticos aos de seguros de danos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ou de pessoas, assim como instituir e administrar fundos mútuos, para as finalidades aqui descritas. (NR).

§ 3º Pelo cometimento de infração às disposições contidas no § 2º deste artigo, as pessoas naturais e pessoas jurídicas responsáveis, ficam sujeitas, no âmbito do órgão fiscalizador de seguros, à sanção administrativa de multa igual ao valor da soma das importâncias seguradas, limitada à quantia prevista no inciso IV do art. 108, deste Decreto-Lei. (NR).

§ 4º. Para a aplicação de sanção administrativa prevista no § 3º deste artigo, deverão ser observadas todas as circunstâncias e os procedimentos contidos nos §§ 2º ao 5º, do art. 108 deste Decreto-Lei. (NR).

§ 5º. Independentemente de aplicação de sanções administrativas que vierem a incorrer, as pessoas naturais enquadradas nas disposições do § 2º, do art. 24 desta Lei, na condição de administradores, diretores ou gestores, poderão ser responsabilizadas, criminalmente, na forma do art. 16, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. (NR).

.....
Art. 36.....

m) fiscalizar entidades associativas, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, para os fins previstos no § 2º, do art. 24, deste Decreto-Lei. (NR).

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



JUSTIFICAÇÃO

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, no seu mister fiscalizatório, vem apurando, sistematicamente, através de vários processos administrativos sancionadores, originários de denúncias a ela formalizadas, que diversas associações, cooperativas e outros, vêm atuando como se sociedades seguradoras fossem, sem a devida autorização legal, infringindo, flagrantemente, as disposições contidas nos artigos 24¹, 78² e 113³, do Decreto-Lei nº 73/66, instituindo, inclusive, de forma mascarada, clubes de benefícios e fundos mútuos.

Por essa forte razão, diversas associações e cooperativas vêm recebendo multas pecuniárias altíssimas. Entretanto, não obstante a condenação e aplicação das penalidades, elas, ainda assim, recorrem, escamoteiam, fecham e abrem outras associações, substituindo as anteriores, e continuam exercendo suas atividades ilegalmente, proliferando essa prática ilegal em vários Estados e no Distrito Federal.

Trata-se, portanto, de matéria de extrema relevância, que deve ser apreciada e enfrentada por esta Casa Legislativa, em função dos graves danos causados não apenas aos agentes operadores do Mercado de Seguros, mas, em especial e, sobretudo, a todos os consumidores do País (consumidores de seguros ou não), tendo em vista que essa atuação ilegal reflete custos para o próprio setor e para outros segmentos da economia.

Na prática, e a título de ilustração, verifica-se que associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, ofertam e fornecem no mercado, principalmente, a “proteção e assistência automotiva” contra roubo, acidente, etc. aos seus associados ou cooperados, e a qualquer pessoa, livremente no mercado, mediante os pagamentos correspondentes, operando no sistema de planos de rateio.

O que se constata, no fundo, é que esse serviço é um verdadeiro contrato de seguro, atividade típica que é regulada pelo Estado. Além disso, essas associações e cooperativas não possuem identidade, uma vez que nelas podem se

¹ 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 de trabalho.

² Art. 78. As Sociedades Seguradoras só poderão operar em seguros para os quais tenham a necessária autorização, segundo os planos, tarifas e normas aprovadas pelo CNSP.

³ Art. 113. As pessoas físicas ou jurídicas que realizarem operações de seguro, cosseguro ou resseguros sem a devida autorização, no País ou no exterior, ficam sujeitas à pena de multa igual ao valor da importância segurada ou ressegurada.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

associar quaisquer interessados, além de se constituírem com a isenção de tributos, culminando em flagrante burla na questão fiscal e na de prestação de serviço (IOF, IR, ISS, INSS, etc.), com enorme prejuízo ao erário público.

As instituições financeiras que operam seguros são obrigadas a constituir provisões e reservas técnicas, as quais garantem a sua solvabilidade, oferecendo contrapartida financeira para os compromissos assumidos, consoante os arts. 84⁴ e 85⁵, do Decreto-Lei nº 73/66.

Com efeito, o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP determina que, para garantia de suas operações, as sociedades seguradoras autorizadas a operar em seguros privados devem constituir, mensalmente, diversas reservas matemáticas (provisões técnicas). Essas reservas técnicas, que constituem ativos das sociedades seguradoras, são aplicadas em títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, registrados na SUSEP, e não podem ser alienados sem a sua análise e aprovação da Autarquia.

Além disso, existem mecanismos que se destinam a pulverizar os riscos assumidos pelo mercado segurador, que são o co-seguro⁶, o resseguro⁷ e a retrocessão⁸. Importa destacar, também, que as operações de seguro estão sujeitas ao pagamento de Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, o que não ocorre no caso da atuação das associações e cooperativas.

A matéria relativa a seguros é, portanto, extremamente regradada, razão pela qual é regulada pelo Estado e depende de prévia e expressa autorização outorgada pela Autarquia destinada a esse fim.

Prevê, ainda, que as sociedades seguradoras deverão integralizar o capital social, constituir reservas técnicas, submeter-se a rigorosa fiscalização por parte do órgão fiscalizador, além de não poder exercer qualquer outra atividade comercial ou industrial, nos termos dos artigos 36, 73 e 84, do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

⁴ Art. 84. Para garantia de todas as suas obrigações, as Sociedades Seguradoras constituirão reservas técnicas, fundos especiais e provisões, de conformidade com os critérios fixados pelo CNSP, além das reservas e fundos determinados em leis especiais.

⁵ Art. 85. Os bens garantidores das reservas técnicas, fundos e provisões serão registrados na SUSEP e não poderão ser alienados, prometidos alienar ou de qualquer forma gravados em sua prévia e expressa autorização, sendo nulas de pleno direito, as alienações realizadas ou os gravames constituídos com violação deste artigo.

⁶ É a operação na qual se reparte um determinado risco, de um determinado seguro, entre duas ou mais sociedades seguradoras.

⁷ É o seguro do seguro, utilizado quando há riscos vultosos ou excesso de limite técnico da sociedade seguradora.

⁸ É o mecanismo utilizado pelas resseguradoras que transferem os excessos de suas responsabilidades, pulverizando os riscos, entre o próprio mercado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

As associações e cooperativas, em situação diametralmente oposta a tudo isso, e às exigências legais estabelecidas para as sociedades seguradoras, têm todas as benesses concedidas por lei, conquanto sendo uma entidade associativa, embora com o desvirtuamento de finalidade, oferecendo produtos com elementos característicos da atividade securitária, em flagrante violação à lei de regência, dentre os quais: mutualismo, risco, seguro, prêmio, indenização e sinistro.

Assim, a forma jurídica de “associação” tem sido utilizada, de forma simulada e distorcida, na tentativa de se furtarem ao cumprimento da legislação de regência, já que abertas à participação de qualquer proprietário de veículo automotor, ou a outro tipo de cobertura securitária. Com essa larga possibilidade de participação, as associações e cooperativas vêm captando recursos de terceiros sem a competente autorização para tal, além da efetiva prática comercial abusiva, incompatível com os princípios da boa-fé e da equidade que devem nortear as relações de consumo (CDC, art. 4º, III).

Como bem adverte Uadi Lammêgo Bulos, ***“as associações só se justificam para fins lícitos, porque um grupo permanente de homens não deve associar-se com o fito de estabelecer agremiações contrárias à ordem jurídica instituída”*** (Constituição Federal Anotada, pág. 139).

Entretanto, os objetivos dessas associações e cooperativas, tornam insofismável que elas auferem significativas quantias mensais, em dinheiro dos milhares de fictícios associados e cooperados, e se obrigam a pagar uma indenização na ocorrência de determinados eventos como roubo, furto, acidente e incêndio, etc., isto é: quando pagam, haja vista a incerteza que se tem neste aspecto de cumprimento de obrigações.

Como bem pontuado pelo i. Jurista, Ricardo Bechara Santos, em seu artigo ***“Proliferação Marginal de Associações e Cooperativas que atuam como Seguradoras sem a devida autorização do Estado Regulador”***: “Realmente, a atividade e “produtos” dessas associações, pelo exame que se faz de seus objetivos, em tudo se confunde com um contrato de seguro ou operação de seguro, já que todos os elementos desse contrato estariam ali alinhados, ou seja: (a) o ***risco***, como evento incerto e futuro; (b) sua ***transferência*** a uma instituição não autorizada; (c) mediante o pagamento de um ***prêmio***, (d) e com a obrigação da instituição receptora do risco de ***indenizar*** a cedente, (e) na ocorrência de um ***“sinistro”***.” (grifos do original)

Assim, especificamente, no caso de cobertura de automóvel, a forma simulada de oferta da “proteção veicular” não é clara e induz o consumidor a contratar na crença de estar aderindo à cobertura securitária regular de uma seguradora que tem autorização para operar.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Essa simulação é de extrema nocividade para os “associados ou não”, que, na verdade, entendem serem consumidores. No entanto, esses contratos de “proteção automotiva”, apesar de todas as características do contrato de seguros, na realidade, não podem ser consideradas como “relação de consumo”, a teor do contido no art. 3º, §2º, do Código de Defesa e Proteção do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que assim dispõe:

“Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

(...)

*§2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e **securitária**, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”* (grifei)

A conduta antiética dessas associações e cooperativas e seus administradores, diretores ou gestores, completamente à margem de toda a legislação é de tamanha gravidade que é valorada negativamente pelo Estado sob os aspectos administrativo e criminal, já que atuando como entidades financeiras, além de, notoriamente, gerar efeitos de natureza civil aos consumidores lesados. O Estado, como sabido, tem o dever de zelar pela higidez do sistema e os direitos dos segurados e beneficiários.

E, nesse aspecto, é de fundamental importância, também, a atuação dos Procon’s estaduais na proteção dos interesses dos adquirentes de produtos securitários, assim como no combate ao mercado que comercializa, de forma ilegal, produtos assemelhados ou idênticos aos de seguros.

Há de se combater, também, a ação de pessoas que figuram como administradoras, diretoras ou gestoras dessas associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, com o propósito definido de iludir e enganar consumidores.

Apesar das previsões contidas no art. 50⁹, do Código Civil, e no art. 28¹⁰, do Código de Defesa do Consumidor, é importante reforçar a possibilidade,

⁹ Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, o juiz pode decidir, a requerimento da parte ou do Ministério Público, quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

também, de desconsideração da personalidade jurídica, para fins de alcançar o patrimônio pessoal desses administradores, diretores ou gestores, de forma a penalizar aquele que extrapola os contornos e limites das leis vigentes.

A responsabilidade solidária dos administradores é prevista também no art. 109¹¹, do Decreto-Lei nº 73/66, o qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as Operações de Seguros e Resseguros.

Não obstante, esse tipo de conduta pode configurar, em tese, crime por parte dos administradores, diretores e gestores das associações e cooperativas, com enquadramento previsto no art. 16 c/c art. 1º, §1º, I, da Lei nº 7.492/86, que assim prevê:

“Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (Vetado) de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.

Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira:

I – a pessoa jurídica que capte ou administre seguros, câmbio, consórcio, capitalização ou qualquer tipo de poupança, ou recursos de terceiros;

*Art. 16. Fazer operar, **sem a devida autorização**, ou com autorização obtida mediante declaração (Vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio:*

*Pena – Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.”
(sem grifos no original)*

Assim, esta proposição, pontualmente, objetiva o seguinte:

¹⁰ Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

¹¹ Art. 109. Os Diretores, administradores, gerentes e fiscais das Sociedades Seguradoras responderão solidariamente com a mesma pelos prejuízos causados a terceiros, inclusive aos seus acionistas, em consequência do descumprimento de leis, norma e instruções referentes às operações de seguro, cosseguro, resseguro ou retrocessão, e em especial, pela falta de constituição das reservas obrigatórias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A nova redação proposta para o *caput* do art. 24, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, estabelece que podem operar em seguros privados, somente sociedades anônimas e cooperativas, desde que devidamente autorizadas pelo órgão supervisor e fiscalizador do mercado de seguros.

Fica mantido o texto original do parágrafo único do art. 24, do Decreto-Lei nº73, de 1966, porém, definido como § 1º do mesmo artigo.

No § 2º do art. 24, fica estabelecida a proibição a que se pretende estabelecer para associações, cooperativas, que não tenham o escopo da exceção prevista no§ 1º, incluindo-se, também, a figura dos “clubes de benefícios” e “fundos mútuos”, que têm sido uma maneira, também, de se explorar e comercializar produtos securitários, sem a devida autorização do Estado.

No § 3º do art. 24, fica estabelecida a forma da aplicação de sanção administrativa pelo órgão fiscalizados de seguros e no § 4º, a necessidade de observância de todas as circunstâncias e procedimentos contidos nos §§ 2º ao 5º, do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

O limite para a aplicação da multa pecuniária está estabelecido em R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), conforme previsto no inciso IV do art. 108, do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

No caso da observância dos §§ 2º ao 5º, do Decreto-Lei nº73, de 1966, será obedecido o contraditório; a possibilidade de interposição de recurso e, também, a aplicação da multa em dobro, em caso de reincidência.

Conforme fundamentação acima, no § 5º, do art. 24, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, fica prevista a possibilidade de enquadramento e imputação da atuação dos administradores, diretores e gestores de associações, demais cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, nas disposições do art. 16, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, como crime ao sistema financeiro.

A inserção do contido para a alínea “m”, do art. 36, do Decreto-Lei nº 73, de 1966, tem o condão de alcançar, estender e dar condições jurídicas à SUSEP para fiscalizar, inibir e punir associações, cooperativas, clubes de benefícios e fundos mútuos, que simulam venda de seguros e produtos com coberturas securitárias, haja vista a forte resistência colocada por essas entidades, que não permitem o acesso às



CÂMARA DOS DEPUTADOS

suas instalações e disponibilização de dados e informações às diligências que vêm sendo feitas por aquela Autarquia.

Considerando, assim, que essas associações, cooperativas e clubes de benefícios, estão **(i)** violando a legislação vigente e as normas estatais de regulação e, com isso, atuando totalmente à margem da lei; **(ii)** que os seus administradores, diretores e gestores estão atuando de forma voluntária e cientes de que estão praticando ilícitos de ordem civil, administrativa, fiscal, previdenciária e criminal; **(iii)** que está caracterizada grave infração à lei em detrimento do consumidor; **(iv)** e, que não se pode compactuar que a disciplina da personificação das sociedades seja aplicada para a obtenção de resultados que ofendam os princípios maiores que informam o Direito, em fraude à lei ou em abuso do direito, merecendo repressão severa o exercício empresarial, associativo e cooperativo que desatende as leis vigentes, é que estou convicto da necessidade de oferecer solução definitiva à essa situação de descontrole regulatório e de anomalia de mercado, com a apresentação do presente Projeto de Lei.

Diante do exposto, solicito o apoio dos meus nobres pares, para aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado Lucas Vergílio