



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Weverton

PARECER Nº , DE 2024

De Plenário, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024 (PLP nº 519/2018), do Deputado Lucas Vergílio, que *altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, para dispor sobre as sociedades cooperativas de seguros, as operações de proteção patrimonial mutualista, bem como sobre o termo de compromisso e o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados (Susep); altera a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, para dispor sobre hipóteses de dispensa de autorização para atos relativos a eleição e posse de administradores e membros de conselhos estatutários de entidades abertas de previdência complementar; altera a Lei nº 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, para dispor sobre responsabilidade de administradores, regimes especiais de insolvência e medidas preventivas aplicáveis às sociedades cooperativas de seguros e às administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista; altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para dispor sobre a contratação de operações de resseguro por sociedades cooperativas de seguros e por administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor sobre a Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro e Resseguro, de Proteção Patrimonial Mutualista, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta; estabelece regras e condições para*

regularização da situação de associações que específica; revoga dispositivo da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964; e dá outras providências.

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 143, de 2024, do Deputado Lucas Vergílio, que altera regras aplicáveis às sociedades cooperativas de seguros; regula as operações de proteção patrimonial mutualista; altera regras relacionadas ao termo de compromisso e o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados (Susep); e altera hipóteses de dispensa de autorização para atos relativos a eleição e posse de administradores e membros de conselhos estatutários de entidades abertas de previdência complementar.

Inicialmente distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa, a proposição foi objeto de Requerimento de urgência, nos termos do arts. 336, III, e 338, III, do Regimento Interno do Senado Federal, já aprovado, razão pela qual encontra-se pendente de votação em Plenário.

Feitas essas breves considerações, vejamos do que trata a proposição.

O art. 1º informa o objeto do PLP, que é alterar as Leis citadas a seguir, além de estabelecer regras e condições para regularização das associações que operem, na data de publicação de eventual lei decorrente da aprovação do PLP, nos segmentos de proteção veicular, de benefícios múltiplos e similares, sem a autorização da Susep.

O art. 2º altera a ementa do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

O art. 3º altera o Decreto-Lei nº 73, de 1966, para incluir nas suas disposições as operações de proteção patrimonial mutualista, bem como

disposições sobre o termo de compromisso e o processo administrativo sancionador conduzido pela Susep. No que diz respeito à regulamentação das cooperativas de seguros e das operações de proteção patrimonial mutualista, merecem destaque as seguintes alterações feitas ao Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966:

- a) O art. 1º subordina ao Decreto-Lei todas as operações de seguros e de proteção patrimonial mutualista, enquanto o art. 2º dispõe que o controle do Estado sobre essas operações será exercido no interesse dos segurados e beneficiários de contratos de seguros e dos participantes de grupos de proteção patrimonial .
- b) O art. 5º é acrescido de dois novos incisos que colocam a proteção e defesa dos segurados e a sustentabilidade socioambiental e climática entre os objetivos da política de seguros privados e proteção patrimonial mutualista.
- c) O art. 7º inclui como competência privativa da União legislar sobre proteção patrimonial mutualista.
- d) O art. 8º é alterado para incluir as entidades de proteção patrimonial mutualista dentro do Sistema Nacional de Seguros Privados.
- e) O art. 24 estabelece um rol taxativo das instituições que poderão operar em seguros privados.
- f) Os arts. 24-A e 24-C, 26 e 27 dispõem sobre a constituição e funcionamento das sociedades cooperativas de seguros, cooperativas centrais de seguros e confederações de cooperativas de seguros.
- g) O art. 36 dispõe sobre as competências da Susep a detalha as seguintes atribuições do órgão: intimar instituições operadoras dos mercados supervisionados e seus administradores; requisitar informações de qualquer órgão público, autarquia ou empresa pública; apurar, mediante processo administrativo, os indícios de ocorrência de infração; e aplicar penalidades administrativas.

- h) O art. 36-A detalha outras competências pertencentes à Susep.
- i) O art. 36-B estabelece que o modelo regulatório adotado pela Susep e CNSP será proporcional ao porte, natureza perfil de risco e relevância sistêmica das instituições.
- j) Os arts. 74, 76 e 77 tratam de autorização para funcionamento de entidades do segmento supervisionado e eventuais alterações estatutárias subsequentes.
- k) Inclusão de um novo capítulo – “VII-A – Das Sociedades Cooperativas de Seguros”, composto pelos arts. 88-A a 88-C. De acordo com a regras propostas, as cooperativas de seguros: (i) deverão ser constituídas exclusivamente para essa finalidade; (ii) operarão seguros exclusivamente entre seus associados, salvo exceções permitidas pelo CNSP; (iii) poderão ceder riscos em resseguro; e (iv) serão reguladas pela legislação geral do cooperativismo e pela legislação aplicável a sociedades seguradoras. Este capítulo prevê ainda regras para integralização de cotas-partes e admissão de novos associados, além de conferir ampla competência ao CNSP e à Susep para fins de regulação e supervisão.
- l) Inclusão de um novo capítulo “VII-B – Da Proteção Patrimonial Mutualista”, composto pelos arts. 88-D a 88-M.
- m) O arts. 88-D e 88-E conceituam a “operação de proteção patrimonial mutualista” e o “grupo de proteção patrimonial mutualista”. Estabelece que os grupos deverão se constituir sob a forma de associação e elenca diversos requisitos que deverão constar de seu estatuto social. Merece destaque a previsão de que, para funcionar, essas associações deverão celebrar contrato de prestação de serviços com “administradora de operações de proteção patrimonial mutualista”, contrato esse que deverá obedecer a critérios estabelecidos pelo CNSP. Há ainda a previsão de que “o interesse do grupo de proteção mutualista prevalecerá sobre o interesse da associação e sobre os interesses individuais dos participantes do grupo”.

- n) O art. 88-F define as regras para ingresso de participante em grupo de proteção patrimonial mutualista; define os valores que estará obrigado a pagar (custeio das indenizações, despesas de responsabilidade do grupo e taxa de administração devida à administradora); e atribui ao CNSP competência para dispor sobre normas para regular a solidez e liquidez dos grupos, entre outros.
- o) O art. 88-G prevê que os grupos de proteção patrimonial mutualista terão total independência patrimonial em relação à administradora e a outros grupos.
- p) Os arts. 88-H a 88-M regulam o funcionamento das “Administradora de Proteção Mutualista”, que deverá ser constituída “sob a forma de sociedade por ações que tenha por objeto social exclusivo gerir a operação de proteção patrimonial mutualista e que seja previamente autorizada a funcionar pela Susep”.
- q) O art. 88-N estabelece as características do contrato de participação em Grupo de Proteção Patrimonial Mutualista, por meio do qual o associado formaliza sua adesão a um grupo de proteção.
- r) Os arts. 88-O, 88-P, 94 e 95 estabelecem obrigações comuns à denominadas “instituições operadoras”: sociedades seguradoras, sociedades cooperativas de seguros, administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista e resseguradores, sujeitando-os às normas e fiscalização do órgão fiscalizador de seguros.
- s) Por fim, O **art. 3º** também altera o Capítulo X do Decreto-lei nº 73, de 1966, que versa sobre o *Regime Repressivo* (arts. 108 a 121). A par de o renomear para *Regime Sancionador*, a proposição em análise divide o Capítulo X em quatro seções: I) Das Infrações e das Penalidades; II) Do Rito do Processo Administrativo Sancionador; III) Das Medidas Acautelatórias; IV) Do Termo de Compromisso.

O art. 4º altera a Lei nº 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, para estabelecer que as sociedades cooperativas de seguros e as administradoras de

operações de proteção patrimonial mutualista estarão sujeitas às normas que disciplinam a responsabilidade dos administradores, os regimes especiais de insolvência e as medidas protetivas.

O art. 5º altera o inciso III do art. 38 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que trata dos atos relativos à eleição e consequente posse de administradores e membros de conselhos estatutários de entidades abertas de previdência complementar para prever os casos em que o CNSP poderá prever dispensa dessa autorização.

O art. 6º altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, para permitir às sociedades cooperativas de seguros e às administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista contratar operações de resseguro.

O art. 7º altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2020, para instituir a Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro e Resseguro, de Proteção Patrimonial Mutualista, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta.

O art. 8º trata da regularização das associações e demais entidades que realizam atividades de proteção contra riscos patrimoniais, pessoais ou de qualquer outra natureza, socorros mútuos e assemelhados, sem autorização da Susep na data da publicação de lei decorrente da eventual aprovação do PLP.

O art. 9º estabelece que se aplica às cooperativas de crédito e cooperativas centrais de crédito o previsto no art. 1º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e ao art. 7º do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, ou, em outras palavras, que ao atuar no segmento de seguros essas entidades deverão observar as normas pertinentes que regem o Sistema Financeiro Nacional.

O art. 10 cria cargos e funções comissionados na estrutura da Susep.

O art. 11 revoga dispositivos para adequação ao PLP, especialmente do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

O art. 12 prevê a entrada em vigor dos dispositivos constantes do PLP na data da sua publicação, exceto o art. 3º, na parte alteradora do Capítulo

X do Decreto-Lei nº 73, de 1966, que entra em vigor após um ano da publicação, e na parte que acresce o § 4º ao art. 88-E ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, que entra em vigor após quatro anos da publicação.

A matéria foi despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, devendo seguir posteriormente à Comissão de Assuntos Econômicos.

Em 12 de novembro de 2024 foi aprovado o Requerimento nº 742, de 2024, de autoria do Senador Otto Alencar, de urgência para a matérias, nos termos do art. 336, III, do Regimento Interno do Senado Federal.

O Senado Esperidião Amin apresentou a Emenda de nº 1, que propõe a criação e regulamentação de fundos próprios por cooperativas e associações de transportes de cargas e passageiros, estabelecendo uma série de requerimentos quanto a requerimentos mínimos das reservas e regras de governança.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Passamos à análise da proposição.

No que tange aos aspectos de regimentalidade e técnica legislativa, não identificamos óbices à aprovação da proposição, com exceção feita a determinados pontos que veremos mais adiante e podem ser corrigidos.

Quanto à constitucionalidade da matéria, a União é competente para legislar privativamente sobre seguros, conforme previsto no inciso VII do art. 22 da Constituição Federal.

Quanto à espécie normativa, a escolha por um projeto de lei complementar revela-se correta. O art. 192 da CF estabelece que o Sistema Financeiro Nacional será regulado por leis complementares. Conforme já apreciado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.139, de 2015, origem remota da presente proposição, estamos a tratar de dimensão estrutural do Sistema Nacional de Seguros Privados, que faz parte do Sistema Financeiro Nacional, o que exige proposição na forma projeto de lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição não apresenta vícios, pois: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei complementar) é o adequado; ii) a matéria nela vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) se afigura dotada de potencial coercitividade; e v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Por fim, quanto ao mérito da proposição, entendemos que deve ser aprovada, pois trará aperfeiçoamentos importantes à infraestrutura da regulação e supervisão do setor de seguros, reduzindo a insegurança jurídica e permitindo uma maior proteção aos contratantes dos produtos oferecidos pelas cooperativas de seguros e associações de proteção patrimonial mutualista.

De acordo com estudos realizados pela Ernest Young, por encomenda da FenSeg (Federação Nacional de Seguros Gerais), o faturamento anual das associações que comercializam a proteção veicular, varia de R\$ 7,1 a 9,4 bilhões, com cerca de 687 associações em atividades no Brasil, mas que podem chegar a mais de 1.090 unidades, se forem consideradas sucursais. Ainda segundo o estudo, tais associações já contam com 4,5 milhões de associados.

Muitas dessas instituições atuam no mercado de proteção veicular, oferecendo proteção patrimonial aos veículos de associados, por meio de grupo de pessoas unidas para o mesmo objeto social que é a proteção dos veículos, com a finalidade de bancar despesas no intuito de diminuir eventual prejuízo individual.

O funcionamento dessas associações tem fundamento no art. 5º da Constituição Federal, o qual prevê a liberdade de associação. Pelo contrato de seguro, por sua vez, o segurador obriga-se a garantir interesse legítimo do segurado, relativo à coisa (veículo), contra determinados riscos. Em troca, compete ao segurado o pagamento do prêmio (art. 757 do Código Civil).

Há diferenças entre a proteção veicular e o contrato de seguro. No contrato de seguro, há transferência do risco do segurado para a seguradora. Na proteção veicular, o associado obriga-se a dividir o risco de eventual dano com os outros associados. No contrato de seguro, o prêmio pago é fixo. Na proteção veicular, divide-se o valor dos prejuízos apurados entre os associados. Além disso, as seguradoras são fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), com a imposição de reservas técnicas para pagamento das

indenizações. No caso da proteção veicular, o pagamento das indenizações se dá mediante rateio entre os associados.

O projeto de lei complementar anda bem ao incluir no âmbito da competência da Susep o mercado de proteção patrimonial mutualista. A regulamentação do mercado de proteção patrimonial mutualista permitirá que a SUSEP tenha os instrumentos necessários para atuar a fim de reduzir fraudes e outros eventuais problemas do setor.

Ademais, a regulação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) implica estipular índices e condições técnicas sobre tarifas (limitação de preços) e a fixação das características gerais dos contratos mutualísticos (limitação da liberdade contratual).

O projeto de lei complementar também inova ao estruturar níveis hierárquicos para as sociedades cooperativas de seguros, já que elas poderão ser constituídas sob a forma de cooperativas singulares de seguros, cooperativas centrais de seguros ou confederações de cooperativas de seguros.

A proposição também estabelece, no texto do Decreto-lei nº 73, de 1966, o rito do processo administrativo sancionador, a possibilidade de concessão de medidas cautelares e celebração de termo de compromisso, questões atualmente previstas na Resolução CNSP nº 393, de 30 de outubro de 2020.

Com efeito, a Resolução CNSP nº 393, de 2020, dispõe não só sobre sanções administrativas da Susep, mas também sobre o inquérito administrativo, o termo de compromisso de ajustamento de conduta e o processo administrativo sancionador referentes às atividades de seguro, cosseguro, resseguro, retrocessão, capitalização, previdência complementar aberta, de intermediação e auditoria independente, entre outros temas. A Resolução CNSP nº 393, de 2020, também prevê a possibilidade de o Conselho Diretor da Susep, desde que de forma motivada, adotar as medidas cautelares que especifica.

Portanto, a proposição em análise, ao alterar o Capítulo X do Decreto-lei nº 73, de 1966, alça questões que estão apenas em norma infralegal à lei em sentido formal. Isso não significa que a Resolução CNSP nº 393, de 2020, perde vigência, nem mesmo quanto às questões tratadas nos dispositivos constantes na proposição em análise, uma vez que a Resolução permanece como norma regulamentadora válida e eficaz, exceto no que conflitar com as

disposições objeto da proposição e de outras normas de hierarquia superior. A alteração proposta é necessária sob o aspecto lógico, uma vez que as questões mencionadas serão aplicáveis também às administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista e às associações contratantes das administradoras, “entidades” que se propõe sejam instituídas, além das sociedades cooperativas de seguros, que se propõe tenham escopo de atuação alargado.

Paralelamente, o art. 9º da proposição estabelece que as instituições financeiras constituídas sob a forma de cooperativas de crédito e as confederações de serviço constituídas por cooperativas centrais de crédito (art. 1º da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009), bem como o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil S/A, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as demais instituições financeiras públicas e privadas (art. 1º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964), estarão sujeitos ao disposto no art. 7º do Decreto-Lei nº 73, de 1966, “relativamente aos mercados nos quais cada uma dessas instituições opera”.

Os arts. 4º, 6º e 7º realizam ajustes técnicos ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, decorrentes da regulação das sociedades cooperativas de seguros e das operações de proteção patrimonial mutualista.

O art. 5º da proposição altera a redação do inciso III do art. 38 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, norma que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar. De acordo com o referido inciso III do art. 38, dependerão de prévia e expressa aprovação do órgão fiscalizador das entidades abertas de previdência social “os atos relativos à eleição e consequente posse de administradores e membros de conselhos estatutários” dessas entidades. Ao alterar a redação desse dispositivo, o art. 5º da proposição em análise confere ao CNSP o poder de estabelecer hipóteses em que a “autorização do referido órgão fiscalizador será dispensável”.

A proposição também cria obrigações para as associações e demais entidades que atualmente realizam atividades de proteção contra riscos patrimoniais, pessoais ou de qualquer outra natureza, socorros mútuos e assemelhados, sem autorização da Susep, regularizarem suas atividades. Com o mesmo intuito, estabelece regras transitórias para: processos administrativos sancionadores; ações civis ajuizadas pela Procuradoria-Geral Federal; e multas pecuniárias. É prevista a possibilidade de opção, por parte das associações e demais entidades mencionadas, pela cessação das atividades, nos termos

estabelecidos na proposição, com extinção de punibilidade dos dirigentes e dos gestores quanto ao crime tipificado no art. 16 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

Os únicos reparos que fazemos ao texto aprovado pela Câmara, dizem respeito aos ajustes de redação descritos a seguir:

- a) Ajustar a redação proposta ao inciso VI do art. 5º do Decreto-Lei nº 73, de 1966, cuja redação está truncada, substituindo-se a expressão “referidas no neste caput” por “**no caput** deste artigo”.
- b) Ajustar a redação do art. 88-D que se pretende acrescentar ao Decreto-Lei nº 73, de 1966, que estabelece as condições gerais do regime de proteção patrimonial mutualista, para deixar explícito que caberá ao Conselho Nacional de seguros Privados a tarefa de estabelecer regras para os transportes de cargas.
- c) Ajustar a redação proposta ao § 7º art. 118 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, corrigindo-se a remissão feita indevidamente ao § 5º do mesmo artigo. A remissão correta deve ser feita ao § 6º, que trata da não instauração de processos administrativos sancionadores pela Susep, e não ao § 5º, que trata de atualização de dados cadastrais pelas pessoas físicas e jurídicas supervisionadas pela autarquia.
- d) Ajustar a redação do art. 5º do Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024, que propõe alterar o inciso III do art. 38 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2021, substituindo-se o termo “autorização” por “aprovação”, a fim de compatibilizar o comando com o previsto no **caput** do art. 38.
- e) Alterar o art. 4º do Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, de forma a corrigir as remissões feitas ao Decreto Lei nº 73, de 1966, ao processo administrativo sancionador.

Em relação à Emenda nº 1 de Plenário, mesmo considerando meritória a proposta de estabelecimento de regras específicas para o segmento de transporte de cargas e passageiros, entendemos que se trata de questão que será melhor analisada na esfera regulatória, mais capaz de levar em conta as

especificidades e os riscos desse setor da economia. Esta também é a abordagem mais adequada para garantir que as normas aplicáveis sejam monitoradas quanto a seus impactos e tempestivamente revistas e analisadas sempre que necessário.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela adequação técnica, pela regimentalidade, constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024 e, no mérito, pela sua aprovação, consideradas as emendas de redação a seguir, e pela rejeição da Emenda nº 1 – Plenário.

EMENDA Nº - PLENÁRIO (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao inciso VI do art. 5º do Decreto-Lei nº 73, de 1966, na forma dada pelo art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024:

“Art. 3º
.....
‘Art. 5ª
.....
VI – coordenar as políticas referidas no **caput** deste artigo com a política de investimentos do Governo Federal, observados os critérios estabelecidos para as políticas monetária, creditícia e fiscal”.
.....’ (NR)
.....”

EMENDA Nº - PLENÁRIO (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 88-D do Decreto-Lei nº 73, de 1966, na forma dada pelo art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024:

“Art. 3º

.....

‘Art. 88-D

.....

§ 3º A operação de proteção patrimonial mutualista destinada exclusivamente ao transporte de carga prevista neste Capítulo deverá ter regulamentação específica pelo CNSP.’

.....”

EMENDA Nº - PLENÁRIO (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao art. 118 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, na forma dada pelo art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024:

“Art. 3º

.....

‘Art. 118

.....

§ 7º Para fins de aplicação do § 6º deste artigo, o grau de lesão ao bem jurídico tutelado deverá ser verificado, no caso concreto, a partir da natureza, alcance, gravidade, relevância, duração e reiteração da conduta irregular, bem como de outros critérios previstos na regulamentação do CNSP.

.....’

.....”

EMENDA Nº - PLENÁRIO (de redação)

Confira-se a seguinte redação ao inciso III do art. 38 da Lei Complementar nº 109, de maio de 2001, na forma dada pelo art. 5º do Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024:

“Art. 5º

‘Art. 38.....

.....

III – os atos relativos à eleição e posse de administradores e membros de conselhos estatutários, podendo o CNSP dispor sobre hipóteses em que essa aprovação será dispensável; e

.....’ ” (NR)

EMENDA Nº - PLENÁRIO (de redação)

Insira-se, onde couber, o seguinte artigo ao Projeto de Lei Complementar nº 143, de 2024, renumerando-se os demais:

“Art. Xº O art. 4º do Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte alteração:

‘Art. 4º As sociedades de capitalização estão sujeitas a disposições idênticas às estabelecidas nos seguintes artigos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e, quando for o caso, seus incisos, alíneas e parágrafos: 7º, 25 a 31, 74 a 77, 84, 87, 88-O, 89 a 111, 113 a 121-E.’ ” (NR)’

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator