



E-BOOK ACADÊMICO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM

# REGULAÇÃO E AUTORREGULAÇÃO

TURMAS I E II

**ANADEM**  
SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO MÉDICO E BIÓÉTICA

**UCA**  
Universidade Corporativa Anadem

ANO 2022



# FORMANDOS

Alan da Conceição Binoti

Aurélio Henrique Brandão Leal

Bárbara Mendes Rauen

Beatriz Marques da Silva Netto dos Santos

Carine Buss

Celso Luiz Pasqualli Filho

Diego Danieli

Juliana Sousa Almeida

Marco Antonio Leal Farias Vieira

Marina Ramos Alves

Rayssa Thainã Alves Leite



# FICHA TÉCNICA

**Autoria**

Universidade Corporativa Anadem - UCA

**Coordenador do Curso**

Raul Canal

**Diretor Pedagógico**

José Antonio Ramalho

**Coordenadora Pedagógica**

Ana Cristina Freitas

**Editor e Jornalista Responsável**

Andrew Simek

**Revisão de Textos**

Dayse Mendes

**Diagramação e Projeto Gráfico**

Thallys Guilande



## PALAVRA DO PRESIDENTE

Caros amigos,

É com grande satisfação que a Universidade Corporativa Anadem (UCA), em comemoração ao sexto ano da Agência de Autorregulação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção contra Riscos Patrimoniais (AAPV), compartilha com seus associados e parceiros o e-book acadêmico das turmas I e II do Curso de Pós-graduação em Direito em Regulação e Autorregulação, ofertadas pela UCA, em parceria com a AAPV.

O Curso, que teve como um dos seus objetivos estudar e debater a regulação e a autorregulação de atividades econômicas e profissionais a partir da compreensão de seus fundamentos jurídicos, apresenta artigos científicos que tratam, sobretudo, da visão integrada da autorregulação, expondo não apenas os seus elementos intrínsecos, próprios do setor ou mercado em que se inserem, mas também os seus impactos diretos e indiretos sobre os interesses da coletividade.

Acreditamos que as reflexões apresentadas nos trabalhos desenvolvidos pelos acadêmicos refletirão a excelência das discussões ocorridas em sala de aula e poderão apoiá-los em pesquisas e estudos mais aprofundados sobre a regulação e a autorregulação.

Desejo a todos uma excelente leitura!



**Dr. Raul Canal**

Presidente da Anadem e da AAPV





# APRESENTAÇÃO DA UCA

Ao estabelecer novas prioridades institucionais para os próximos dois anos, biênio 2022-2023, a Anadem considerou alguns fatores determinantes, como as mudanças ocorridas no cenário econômico e social do País e do mundo e os indicadores dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelos colaboradores internos e externos e parceiros estratégicos.

A decisão estratégica do Presidente da Anadem, Dr. Raul Canal, na criação da **Universidade Corporativa Anadem - UCA**, reforça o elenco de novas prioridades e estratégias nos Eixos parcerias estratégicas e conhecimento.

## Missão, visão e valores

### Missão

A UCA é uma Universidade Corporativa com a missão de promover por meio do fortalecimento dos fundamentos do Direito Médico e das medidas para Segurança do Paciente, um ambiente de aprendizagem, conhecimento e inovação para associados, profissionais e colaboradores que atuam no setor de saúde.

### Visão

Ser uma Universidade Corporativa reconhecida como referência na ampliação e desenvolvimento de programas de treinamento e formação para profissionais e empreendedores que atuam no sistema de saúde brasileiro.

### Valores

Desenvolver a **excelência humana e profissional** dos colaboradores e parceiros que atuam no sistema de saúde do País.

Promover o **desenvolvimento e difusão de novos conhecimentos** por meio da melhoria contínua das organizações que operam no sistema de saúde brasileiro.

Compromisso permanente com a realização de programas e projetos educacionais **éticos e socialmente responsáveis**.

**Universalização do conhecimento** por meio de parcerias estratégicas com instituições entidades do setor de saúde.

Aperfeiçoar a **gestão de relacionamento com associados e colaboradores** sempre com foco na obtenção de resultados.





# SUMÁRIO

- 13 . ALAN DA CONCEIÇÃO BINOTI
- 31 . AURÉLIO HENRIQUE BRANDÃO LEAL
- 49 . BÁRBARA MENDES RAUEN
- 67 . BEATRIZ MARQUES DA SILVA NETTO DOS SANTOS
- 79 . CARINE BUSS
- 93 . CELSO LUIZ PASQUALLI FILHO
- 105 . DIEGO DANIELI
- 117 . JULIANA SOUSA ALMEIDA
- 131 . MARCO ANTONIO LEAL FARIAS VIEIRA
- 143 . MARINA RAMOS ALVES
- 161 . RAYSSA THAINÃ ALVES LEITE



## 1 INTRODUÇÃO

O caráter originalmente burocrático da Administração Pública Brasileira prevaleceu, por muito tempo, à frente da eficiência com a justificativa de que a burocracia poderia ser um meio de diminuir ou evitar eventuais fraudes na utilização da coisa pública. No entanto, tal burocracia passou a não mais servir às demandas da sociedade, sendo necessária que a administração se tornasse mais eficaz na execução de serviços públicos, avançando de burocrática para gerencial. Diante dessa nova administração gerencial, serviços que outrora eram prestados pelo Estado passaram a ser executados por particulares, detentores de conhecimento técnico, para o desenvolvimento de determinadas atividades com qualidade. Por esse motivo, mediante o afastamento do Estado da execução direta de diferentes atividades econômicas e de serviços públicos, foram criadas agências reguladoras, na qualidade de autarquias especiais, com o objetivo de regular essas atividades por meio de uma atuação regulatória estatal mais ampla e eficiente. Cabe ressaltar que tais agências são consideradas (e devem ser) neutras diante de questões políticas, desempenhando suas atribuições de forma estritamente técnica.

O objetivo deste artigo é discutir o Princípio da Deferência Técnico-Administrativa em casos que envolvem agências reguladoras brasileiras. Para tanto, foram analisadas 2 (duas) ações julgadas nos anos de 2019 e 2018, respectivamente. A primeira refere-se a uma ação ordinária proposta pela empresa de telefonia OI S.A. contra a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, pretendendo que fossem declaradas nulas as multas aplicadas pela agência nos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO). A segunda corresponde a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (com pedido de interpretação conforme) atacando Resolução da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Após, foram citados outros julgados em que o referido princípio foi utilizado por Tribunais Superiores Brasileiros. Em todos os casos, constatou-se a importância de se considerarem as decisões técnicas e o conhecimento especializado em uma determinada área. Com base nas ações analisadas, foi possível perceber uma tendência no Judiciário brasileiro em adotar o Princípio da Deferência Técnico-Administrativa, especialmente em casos nos quais agências reguladoras atuam no polo passivo, corroborando um comportamento de respeito por parte dos magistrados às decisões emanadas da autoridade administrativa.

## 2 SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Administração Pública Brasileira foi concebida de forma burocrática, sob a premissa de que a burocracia diminuiria (ou evitaria) fraudes na utilização da coisa pública, razão pela qual a burocracia era considerada mais importante que a própria eficiência. O procedimento era mais relevante que o resultado. Todavia, essa burocracia já não mais era servil às necessidades da sociedade brasileira, o que apontou a necessidade de que a administração evoluísse para gerencial e que fosse eficaz na entrega de serviços públicos. Por essa razão, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que proporcionou uma reforma administrativa e criou o Princípio da Eficiência, determinando que a Administração Pública deveria, a partir de então, oferecer serviços públicos de forma ágil e com qualidade. Segundo Diógenes Gasparini (2005):

<sup>1</sup> Advogado, formado pela Universidade Estácio de Sá, 2008.

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. (GASPARINI, 2005, p. 21).

Em razão dessa mudança de paradigma, alguns serviços antes prestados diretamente pelo Estado passaram às mãos de particulares que detinham o conhecimento técnico e os recursos necessários para o desenvolvimento da atividade com a qualidade exigida. A ideia de mudança de estado burocrático para gerencial gerou várias reformas no ordenamento jurídico, como a edição de leis de incremento ao Terceiro Setor.<sup>2</sup>

Em 2013<sup>3</sup>, a ilustre Professora Maria Sylvia Zanela Di Pietro afirmou que as normatizações em direito administrativo na década de 90 tentaram substituir a Administração Pública Burocrática pela Administração Pública Gerencial. Segundo a autora: “a idéia é de ampliar a discricionariedade na tomada de decisões e, paralelamente substituir os controles formais pelo controle de resultado” (PIETRO, 2003, p.9).

## 2.1 As agências reguladoras como autarquias especiais

A desestatização deu ensejo a uma maior participação do setor privado na economia e na prestação de serviços públicos, com vultuosos investimentos, tornando necessária a criação de um ambiente juridicamente seguro e previsível tanto para os investidores como para os consumidores dos serviços. Em razão do afastamento do Estado da execução direta de uma gama de atividades econômicas e de serviços públicos, demandou-se a criação de agências reguladoras, como autarquias especiais, destinadas a regular essas atividades através de uma atuação regulatória estatal mais ampla e eficiente.

Frise-se que a regulação da economia não precisa ser exercida necessariamente por uma agência reguladora, podendo ser exercida ainda diretamente pelo Estado ou mesmo por um particular. No entanto, o Brasil adotou o modelo de agências reguladoras independentes para exercer a intervenção na economia, lançando mão do modelo norte americano.<sup>4</sup>

Na melhor conceituação, podemos definir:

A regulação é, assim, a atividade que pode ser realizada tanto pelo Estado quanto por particulares, e que se destina a organizar o funcionamento de uma atividade econômica ou de um serviço público. Ela compreende a edição de atos normativos e de atos de consentimento de polícia (licenças, permissões e autorizações), bem como a função adjudicatória (de dirimir conflitos entre os players que são atingidos pela regulação) e outras necessárias ao pleno funcionamento da atividade regulada. (SHUENQUENER, 2018, p. 68).

A grande vantagem da regulação feita por agências é que essas foram concebidas com a ideia de desempenharem atribuições eminentemente técnicas, sendo caracterizadas por neutralidade diante de questões políticas, por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. Tais características permitem a autonomia necessária para edição de normas técnicas imparciais e fazem com que a regulação seja considerada pelos estudiosos do assunto como o modelo ideal. Essa autonomia da agência é mundialmente conhecida como discricionariedade técnica.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> A título de exemplo, a Lei nº 9.637, de 15 de maio a de 1998, que criou as organizações sociais e a Lei no 9.491, de 9 de setembro de 1997, que criou o Programa Nacional de Desestatização.

<sup>3</sup> Vide artigo em que a autora fez importantes pontuações sobre o tema discricionariedade administrativa, publicado na Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, 2003.

<sup>4</sup> Modelo no qual as agências reguladoras foram criadas com elevado grau de independência em relação ao Executivo e aos demais Poderes. Elas detinham competência típica dos três poderes, pois administravam interesses, resolviam conflitos entre regulados e editavam normas (regulamentos).

<sup>5</sup> No Brasil, a primeira agência reguladora criada foi a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, com a edição da Lei no 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

Certo é que toda a Administração Pública tem o atributo da discricionariedade que se entende pelo ato do administrador, no exercício de seu poder, de eleger a opção que melhor atenda ao interesse público. Em outros termos, a Administração, baseada em critérios de oportunidade e conveniência, entre mais de uma alternativa, elege a que parecer melhor naquele momento.

Por seu turno, a discricionariedade técnica dada às agências é mais ampla, pois nos casos em que a lei trouxer definições propriamente técnicas, ou mesmo em casos em que a escolha a ser feita considere duas hipóteses estritamente técnicas, a decisão não poderá ser baseada somente em critério de conveniência e oportunidade, mas no critério técnico-científico mais adequado.

Não se está a afirmar que todas as atuações das agências não teriam qualquer interferência política, mas que a atuação seria baseada, em primeira mão, na orientação técnico-científica. Entre uma opção estritamente técnica e outra estritamente política, essa cederia lugar àquela. Entre duas opções técnicas igualmente importantes, a escolha poderia ser política. Frise-se, por outro lado, que não se poderia adotar um olhar estritamente técnico em detrimento do político, até porque não se pode substituir a escolha do cidadão, ao eleger seu representante, para implementar políticas públicas sob pena de ferir a própria democracia.

Por seu turno, apesar da discricionariedade técnico-científica, as opções adotadas pelas agências reguladoras dentro de um cenário de possibilidades técnicas, consubstanciadas em atos administrativos e em atos regulamentares, não estariam imunes ao controle do legislativo e à apreciação judicial, nos termos do art. Art 5º, XXXV<sup>6</sup> e art 49. X<sup>7</sup>, ambos da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, pode (e deve) fiscalizar as agências reguladoras, que precisam observar os Princípios da Administração pública (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência) na gestão dos seus recursos financeiros e humanos.<sup>8</sup>

No que se refere ao Judiciário, certo é que não se pode excluir dele qualquer lesão ou ameaça a direito, todavia, o Judiciário, em questões atinentes à atuação das agências reguladoras, deve se autolimitar, deve observar as decisões das agências de forma respeitosa, partindo da premissa de que a decisão ali escolhida, mesmo parecendo estranha à primeira vista, foi tomada com base em critérios técnico-científicos.

Essa autolimitação do Judiciário ficou conhecida no Brasil como Princípio da Deferência Técnico-Administrativa. Esse princípio (ou subprincípio) ora tratado advém de uma construção teórica que busca restringir a utilização abusiva do Judiciário, privilegiando a separação e a harmonia dos poderes (art. 2º da CF/88).

### 3 PRINCÍPIOS NO DIREITO BRASILEIRO

As agências reguladoras, na qualidade de autarquias especiais representantes do poder executivo, o Legislativo na qualidade de representante do povo na função legiferante, e o poder Judiciário enquanto aplicador do direito na solução de conflitos, devem observar os princípios que regem o Estado Democrático de Direito, sobretudo os decorrentes diretamente da Constituição.

Cumprе ressaltar que os princípios constituem a base do ordenamento jurídico brasileiro, uns servindo de alicerce para outro, como é o caso do Princípio da Deferência, corolário do Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional enquanto manifestação dos princípios constitucionais e do Princípio da Separação de poderes.

<sup>6</sup> Art. 5º. XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

<sup>7</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional.

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

<sup>8</sup> Para mais detalhes, vide o parecer da AGU nº AC-51.

Não obstante, dotados de conceitos genéricos, os princípios servem como orientação interpretativa da norma. Como ensinou o eminente jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1991):

Os juristas empregam o termo ‘princípio’ em três sentidos de alcance diferente. Num primeiro, seriam ‘supernormas’, ou seja, normas (gerais ou generalíssimas) que exprimem valores e que por isso, são ponto de referência, modelo, para regras que as desdobram. No segundo, seriam standards, que se imporiam para o estabelecimento de normas específicas - ou seja, as disposições que preordenem o conteúdo da regra legal. No último, seriam generalizações, obtidas por indução a partir das normas vigentes sobre determinada ou determinadas matérias. Nos dois primeiros sentidos, pois, o termo tem uma conotação prescritiva; no derradeiro, a conotação é descritiva: trata-se de uma ‘abstração por indução. (FERREIRA FILHO, 1991, p. 73).

Ensinado sobre a importância dos princípios e sua necessária observação, o jurista Celso Antônio Bandeira de Melo (1980) asseverou que:

...violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais ... (MELLO, 1980, p. 230).

Nas seções seguintes serão tratados os Princípios da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, da Separação de Poderes, e o Princípio da Deferência Técnico-Administrativa em casos de agências reguladoras.

### 3.1 O Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional

O direito do acesso à justiça ou Princípio da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional foi uma conquista social e histórica para garantir a todos os cidadãos, e não somente aos mais afortunados, como era outrora, o direito de buscar em juízo a defesa de um direito violado. No Brasil, esse direito está insculpido na nossa Lei Maior de 1988, que trata desse direito fundamental, estatuidando, em seu artigo 5º, inciso XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Sendo verdadeira manifestação do Estado democrático de direito, a inafastabilidade do controle jurisdicional se apresenta como uma das mais relevantes garantias de proteção do Princípio da Separação dos Poderes, tanto que a atual Carta Política consagra o acesso à Justiça de maneira ampla, incluindo-o no rol dos direitos e garantias fundamentais.

Desse modo, não cabe ao legislador infraconstitucional mitigar o referido princípio, nem mesmo por emenda à Constituição, visto se tratar de autêntica cláusula pétreia (art. 60, §4º, II e IV, CF). Isso significa que as exceções admitidas são apenas aquelas inseridas na Lei Fundamental pelo próprio Poder Constituinte originário.

Cumprir destacar que os direitos violados e passíveis de tutela jurisdicional podem ser de caráter tanto individual quanto coletivo. Como leciona Pedro Lenza (2013):

O art. 5º, XXXV, da CF/88 veio sedimentar o entendimento amplo do termo “direito”, dizendo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, não mais restringindo a sua amplitude como faziam as Constituições anteriores, ao “direito individual” (vide arts. 141, § 4º, da CF/46; 150, § 4º, da Constituição de 1967; 153, § 4º, da EC n. 1/69; 153, § 4º, na redação determinada pela EC n. 7/77). A partir de 1998, passa a se assegurar, de forma expressa e categórica, em nível constitucional, a proteção de direitos, sejam eles privados, públicos ou transindividuais (difusos, coletivos ou individuais homogêneos). (LENZA, 2013, p. 1074).

Embora muitas vezes definido como o direito subjetivo do autor de provocar a jurisdição em seu favor, o direito é dado ao réu, que tem na mesma medida todos os instrumentos processuais necessários para a promoção de sua resistência, seja à pretensão punitiva estatal, seja à reparação de um direito particular. O professor Francisco Wildo Lacerda Dantas (2007) adverte que o direito à tutela jurisdicional também é reconhecido ao sujeito passivo da relação jurídica processual, de maneira que o direito à defesa no processo nada mais é que o direito constitucional de ação visto sob a perspectiva do réu:

Considero que a visão correta da defesa é a de que ela corresponde ao mesmo direito de ação, com a diferença fundamental de que enquanto esta - a ação - é proposta pelo autor, a defesa é exercida pelo réu. Uma - a defesa - é consequência da outra - a ação -, mas têm ambas a mesma natureza de direito cívico reconhecido a todos de exigir do Estado a prestação jurisdicional. (DANTAS, 2007, p. 295-296).

Ao se dizer que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da análise do Judiciário, temos em conta que qualquer cidadão, ao sentir que um ato emanado, por exemplo, de uma agência reguladora feriu ou poderá ferir direito seu, poderá imediatamente submeter ao Judiciário a pretensão de sustação desse ato, não podendo o Judiciário se eximir de analisar o caso apresentado. Nesse momento, pode surgir um conflito, pois não necessariamente o juiz teria o conhecimento técnico suficiente para analisar um ato emanado do executivo, através de uma de suas agências que foram criadas exatamente para emitir atos com base em análise técnico-científica.

### 3.2 O Princípio da Separação de Poderes

Conforme preceitua o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são harmônicos e independentes entre si, de modo que cada um tenha a sua função essencial e isto gere equilíbrio entre todos.

A concepção nem sempre foi essa, e, como é sabido, todo o poder, durante séculos, esteve concentrado nas mãos da Igreja ou da monarquia, cabendo a uma só pessoa o direito de pensar políticas públicas e executá-las, bem como julgar as demandas entre os cidadãos. Não poucas vezes o desfecho foi trágico, pois, como observado ao longo da história, a concentração de muito poder nas mãos de uma só pessoa não é o melhor modelo.

Segundo Montesquieu (1987):

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares. (MONTESQUIEU, 1987, p. 165).

Diante disso, muitos pensadores ao longo da história, como Platão, Aristóteles, Locke e Montesquieu, escreveram sobre o tema, dando grandes contribuições para se chegar ao entendimento hoje sedimentado. No entanto, há consenso na doutrina de que foi Montesquieu, em sua obra intitulada *O Espírito das Leis*, que consagrou o modelo tripartite com a devida repartição de atribuições das funções do Estado.

Não há como mensurar a contribuição que Montesquieu deu à história, pois o detalhamento da atribuição dos três poderes da república é, sem sombra de dúvidas, o princípio constitucional que serviu de base às grandes democracias hodiernas.

Conforme lecionou o então Professor Alexandre de Moraes (2007), atualmente, Ministro do STF:

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que de-

vem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada posteriormente, por John Locke, no Segundo Tratado de Governo Civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu O Espírito das Leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º de nossa Constituição Federal. (MORAES, 2007, p. 385).

O conceito de tripartição de poderes demonstra que há três funções distintas do Estado que se equilibram através de freios e contrapesos, isto é, um poder serve de limitação e fiscalização ao outro, sem interferência na atividade precípua. Isto porque, embora cada poder tenha suas atribuições específicas, em dado momento haverá exceções, como quando o legislativo investiga e julga ao instaurar uma CPI, ou o Judiciário elabora suas normas internas (como portarias), ou quando o executivo legisla emitindo resoluções por suas agências reguladoras, através do poder normativo destas.

A edição de atos normativos por agências reguladoras tem afetado diretamente a sociedade, e não poucas vezes o Judiciário é acionado para sindicá-los. O Judiciário, por sua vez, não podendo se eximir da sua função judicante, tem analisado tais atos, contudo com um olhar de respeito, já que o ato atacado foi emitido, em tese, com base em premissa técnico-científica que não pode ser ignorada. Nesse momento vislumbra-se o Princípio da Deferência Técnico-Administrativa, o qual, conforme mencionado, veremos com mais detalhes no capítulo seguinte.

#### **4 O PRINCÍPIO DA DEFERÊNCIA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA EM CASOS DE AGÊNCIAS REGULADORAS**

A origem do referido princípio vem do caso *Chevron v. NRDC* (*Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc* - 1983), em que a Suprema Corte americana entendeu que a interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados dirigidos à Administração Pública deve ser feita por esta, restando ao Judiciário intervir somente em casos de decisões gravemente destoantes do ordenamento jurídico. Isto porque cabe ao Poder Executivo a promoção de políticas públicas, o que exige do Judiciário um respeito à autonomia daquele poder.

A decisão envolveu uma ação judicial contestando a interpretação do governo dos Estados Unidos da palavra “fonte” em uma lei ambiental. Em 1977, o Congresso dos Estados Unidos aprovou um projeto de lei que emendou o Clean Air Act de 1963 – a lei abrangente dos Estados Unidos que regula a poluição do ar. O projeto mudou a lei para que todas as empresas nos Estados Unidos que planejassem construir ou instalar qualquer fonte importante de poluentes atmosféricos fossem obrigadas a passar por um elaborado processo de “revisão de novas fontes” antes de prosseguir. O projeto de lei não deixava claro o que constituía uma “fonte” de poluentes atmosféricos, por isso a Agência de Proteção Ambiental (EPA) formulou uma definição como parte da implementação das mudanças na lei.

A doutrina estabelecida no caso *Chevron* remete “ao livre juízo da Administração a interpretação que esta se digne a fazer dos conceitos ambíguos, imprecisos ou indeterminados das Leis.” (BINICHESKI, 2017, p. 29-39). As Cortes devem deferência às interpretações promovidas pelas agências, enquanto representantes do executivo, a menos que a lei seja clara e a interpretação dada por elas seja frontalmente contrária, ferindo o Princípio da Legalidade, o que justificaria a intervenção judicial.

De fato, conforme definiu a Suprema Corte americana,

ao juiz cabe inicialmente verificar se a lei é clara quanto ao assunto em discussão. Se a lei é clara, é dever do juiz aplicar a lei e não será dada deferência; em existindo ambiguidade,

não cabe aos tribunais interpretar diretamente a suposta vagueza da lei e apenas verificar se a solução posta pela agência é razoável. (BINICHESKI, 2017, p. 29-39).

Diante do exposto, observa-se que a Corte americana decidiu que a análise do caso deveria ser em dois momentos distintos. Em primeiro lugar, deveria o juiz analisar se o legislativo delineou expressamente o fim pretendido na norma; se a lei é clara na questão em discussão. Tanto a agência como o juízo devem garantir que a lei seja cumprida, e aí se encerra a discussão. É claro que um mínimo de esforço interpretativo deve ser feito, até porque a linguagem das normas tem em certo grau uma complexidade. O intérprete deve, contudo, lançar mão das ferramentas tradicionais de interpretação<sup>9</sup> (que digam a finalidade da lei) e verificar se o legislador tinha específica intenção quando da edição da norma.

Em segundo momento, não sendo resolvida a questão, sendo a lei silente ou ambígua, o Judiciário deverá analisar se a interpretação dada pela agência reguladora (executivo) é a mais razoável e está, por óbvio, dentro dos parâmetros de legalidade. Se houve uma interpretação administrativa da norma, ao juízo não cabe simplesmente substituir a interpretação dada pela agência sem verificar se é razoável e adequada.

#### 4.1 Observação do Princípio pelos Tribunais Superiores

No Brasil, os tribunais têm aceitado essa doutrina e a aplicado na solução de controvérsias envolvendo agências reguladoras, como no caso que segue:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015 NÃO DEMONSTRADA. INOVAÇÃO RECURSAL. TELEFONIA. DESCUMPRIMENTO DO PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO. SANÇÃO APLICADA PELA ANATEL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária ajuizada pela recorrente objetivando a declaração de nulidade das multas aplicadas nos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) -, tendo em vista a inobservância do dever de cumprimento do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), aprovado pelo Decreto 4.769/2003.
2. O pedido foi julgado improcedente em sentença, o que foi mantido por ocasião do julgamento do recurso de Apelação.
3. A recorrente alega ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015. Ocorre que a tese de violação do art. 54 da Lei 8.666/1993 não foi objeto de Embargos de Declaração opostos na origem, de modo que sua apresentação em Recurso Especial configura inovação recursal.
4. Quanto aos demais pontos considerados omissos, não se representa a alegada ofensa aos artigos 489 e 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou, de maneira amplamente fundamentada, a controvérsia.
5. O acolhimento da tese apresentada no Recurso Especial exige apreciação dos contratos de concessão (e aditivos) celebrados entre a recorrente e o poder público. Incide o óbice da Súmula 5/STJ: “A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial”.
6. No caso em apreço, verifica-se, na verdade, a insurgência injustificada da parte autora contra atos normativos da Anatel. Quanto a tal insurgência, alguns esclarecimentos merecem ser tecidos.
7. É importante dimensionar a relevância jurídica da função institucional exercida pela Anatel, pessoa de direito público, criada para auxiliar as atividades estatais da Administração Pública Direta, que, no atual modelo regulatório amparado pela Carta Magna, detém delegação constitucional e autorização legal para promover a regulação e fiscalização das atividades econômicas integrantes do sistema de telecomunicações.

<sup>9</sup> Para mais detalhes sobre ferramentas de interpretação, vide MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 20.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

8. Para preservação da autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras, quatro pilares devem ser respeitados, segundo Valter Shuenquener de Araújo: a regra do mandato fixo, o princípio da menor intensidade (deferência) no controle dos atos das agências, a vedação de contingenciamento de seus recursos orçamentários e a impossibilidade de supressão de competências das agências por medida provisória.
9. O intervencionismo judicial não pode ultrapassar o conhecimento técnico evidenciado nos devidos processos administrativos que, amparados pelos substratos fáticos específicos, detêm alta cognição técnica. Os magistrados, apesar do vasto conhecimento na área jurídica, nem sempre são dotados de conhecimentos que o especialista em regulação de telecomunicações domina.
10. Não há dúvidas de que o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, instituído pelo Decreto 4.769/2003, não apenas deve ser respeitado pelos agentes regulados, como principalmente merece ser tomado como paradigma para as decisões do Poder Judiciário, no âmbito do controle judicial, sobre os atos administrativos.
11. As alegadas violações a dispositivos de lei federal, a despeito de inexistentes, são irrelevantes para anular a multa imposta, haja vista que esta tem, como fundamento último, o contrato de concessão.
12. Tampouco se pode conhecer do recurso quanto à suposta violação aos artigos 176 e 179 da Lei 9.472/1997, porque, com base nas cláusulas contratuais e nos elementos fáticos dos autos, o acórdão recorrido concluiu pela legalidade dos critérios de fixação da multa imposta à recorrente, bem como pela razoabilidade/proporcionalidade do seu valor. Logo, sob esse aspecto o recurso também não merece seguimento, tendo em vista que a análise da questão invocada revela a necessidade de reapreciação de interpretação de cláusulas contratuais e do contexto fático-probatório. Incidência das Súmulas 5 e 7 do STJ.
13. Fica prejudicada análise da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea “a” do permissivo constitucional.
14. Consubstanciado o que previsto no Enunciado Administrativo 7/STJ, condeno a recorrente ao pagamento de honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor total da verba sucumbencial fixada nas instâncias ordinárias, com base no § 11 do art. 85 do CPC/2015.
15. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do Resp, apenas quanto à violação ao art. 1.022 e negar-lhe provimento (AREsp 1577194/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/11/2019, DJe 27/02/2020)

No caso em apreço, a empresa de telefonia OI S.A. propôs ação ordinária contra a Agência Nacional de Telecomunicações, pretendendo que fossem declaradas nulas as multas aplicadas pela agência nos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO), tendo em vista a inobservância do dever de cumprimento do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), aprovado por Decreto Federal.

Asseverou a OI, dentre inúmeros argumentos, que a multa aplicada pela agência estava exorbitante, que a sanção da Anatel afrontou os Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica, eis que teve por base normas genéricas previstas em regulamento geral, editado à míngua da Lei, e que o regulamento da Anatel não teria força de Lei. Em suma, a OI questionou o poder normativo da Anatel enquanto agência reguladora, representante do executivo, portanto.

Os argumentos da OI foram rejeitados e o pedido julgado improcedente nas instâncias inferiores. Em seguida, a OI recorreu ao Superior Tribunal de Justiça. Na decisão supracitada, o ministro Herman Benjamin reafirmou a importância das agências reguladoras, deixando clara a deferência que deve ser dada às normas técnicas editadas pelas agências, como no trecho em destaque:

8. Para preservação da autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras, quatro pilares devem ser respeitados, segundo Valter Shuenquener de Araújo: a regra do mandato fixo, o princípio da menor intensidade (deferência) no controle dos atos das agências, a vedação de contingenciamento de seus recursos orçamentários e a impossibilidade de supressão de competências das agências por medida provisória.

9. O intervencionismo judicial não pode ultrapassar o conhecimento técnico evidenciado nos devidos processos administrativos que, amparados pelos substratos fáticos específicos, detêm alta cognição técnica. Os magistrados, apesar do vasto conhecimento na área jurídica, nem sempre são dotados de conhecimentos que o especialista em regulação de telecomunicações domina...

Verifica-se que o princípio da deferência foi utilizado como fundamento para a decisão do ministro. Tal aplicação se deu porque a matéria em discussão era exatamente o poder normativo da agência reguladora e se tal poder não havia sido extrapolado no caso concreto pela Anatel. Contudo, o magistrado entendeu que não, e que em questões técnicas, envolvendo aspectos de telecomunicações, concorrência, direito de usuários de serviços públicos, dentre outros, a decisão da agência (sempre que proporcional e razoável) deve prevalecer, pois, em casos que demandam uma decisão extremamente técnica, o Judiciário deve ter uma atuação mais diminuta, ou seja, com mais cautela.

O Supremo Tribunal Federal também já se manifestou sobre o Princípio em voga em caso envolvendo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, nos seguintes termos:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial. 2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF). 3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial. Precedentes: ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014. 4. Improcedência do pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999, cujo texto unívoco em absoluto atribui competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Improcedência também do pedido alternativo de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999, que confere à ANVISA competência normativa condicionada à observância da legislação vigente. 5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade in abstracto o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. 6. Proibição da fabricação, importação e comercialização, no país, de produtos fumígenos derivados do tabaco que contenham as substâncias ou compostos que define como aditivos: compostos e substâncias que aumentam a sua atratividade e a capacidade de causar dependência química. Conformação aos limites fixados na lei e na Constituição da República para o exercício legítimo pela ANVISA da sua competência normativa. 7. A liberdade de iniciativa

(arts. 1º, IV, e 170, caput, da Lei Maior) não impede a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas tendo em vista sua compatibilização com os demais princípios, garantias, direitos fundamentais e proteções constitucionais, individuais ou sociais, destacando-se, no caso do controle do tabaco, a proteção da saúde e o direito à informação. O risco associado ao consumo do tabaco justifica a sujeição do seu mercado a intensa regulação sanitária, tendo em vista o interesse público na proteção e na promoção da saúde. 8. O art. 8º, caput e § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999 submete os produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, a regime diferenciado específico de regulamentação, controle e fiscalização pela ANVISA, por se tratar de produtos que envolvem risco à saúde pública. A competência específica da ANVISA para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde (art. 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999) necessariamente inclui a competência para definir, por meio de critérios técnicos e de segurança, os ingredientes que podem e não podem ser usados na fabricação de tais produtos. Daí o suporte legal à RDC nº 14/2012, no que proíbe a adição, nos produtos fumígenos derivados do tabaco, de compostos ou substâncias destinados a aumentar a sua atratividade. De matiz eminentemente técnica, a disciplina da forma de apresentação (composição, características etc.) de produto destinado ao consumo, não traduz restrição sobre a sua natureza. 9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (*Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*). 10. A incorporação da CQCT ao direito interno, embora não vinculante, fornece um standard de razoabilidade para aferição dos parâmetros adotados na RDC nº 14/2012 pela ANVISA, com base na competência atribuída pelos arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. 11. Ao editar a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 14/2012, definindo normas e padrões técnicos sobre limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e restringindo o uso dos denominados aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, sem alterar a sua natureza ou redefinir características elementares da sua identidade, a ANVISA atuou em conformidade com os lindes constitucionais e legais das suas prerrogativas, observados a cláusula constitucional do direito à saúde, o marco legal vigente e a estrita competência normativa que lhe outorgam os arts. 7º, III, e 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999. Improcedência do pedido sucessivo. 12. Quórum de julgamento constituído por dez Ministros, considerado um impedimento. Nove votos pela improcedência do pedido principal de interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, do art. 7º, III e XV, in fine, da Lei nº 9.782/1999. Cinco votos pela improcedência e cinco pela procedência do pedido sucessivo, não atingido o quórum de seis votos (art. 23 da Lei nº 9.868/1999) – maioria absoluta (art. 97 da Constituição da República) – para declaração da inconstitucionalidade da RDC nº 14/2012 da ANVISA, a destituir de eficácia vinculante o julgado, no ponto. 13. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, e, no mérito julgados improcedentes os pedidos principais e o pedido sucessivo. Julgamento destituído de efeito vinculante apenas quanto ao pedido sucessivo, porquanto não atingido o quórum para a declaração da constitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada nº 14/2012 da ANVISA. (ADI 4874, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

No caso em voga, a ministra Rosa Weber foi explícita ao citar a competência específica da ANVISA para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde, competência que inclui a capacidade para definir, por meio de critérios técnicos, quais ingredientes podem ser usados na fabricação de produtos fumígenos.

Entendeu a ministra que a disciplina da forma de apresentação (composição, características etc.) do produto destinado ao consumo seria uma questão de cunho técnico e, por isso, os parâmetros dados pela agência reguladora não poderiam ser desprezados.

A ilustre magistrada foi além, ao citar que se a legislação de regência definiu as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente manifestação específica do legislador, não caberia ao Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional, emprestar nova interpretação à lei simplesmente para substituir a vontade da Agência pela sua. Arrematou essa parte dizendo:

Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (*Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council*).

Registre-se que o Princípio da Deferência, enquanto manifestação do princípio da separação de poderes, não significa condescendência com qualquer irregularidade. Toda e qualquer atuação da administração pública deve ser pautada na Legalidade. Contudo, o que se espera é que haja o devido respeito às decisões emanadas da autoridade administrativa.

Nas palavras do professor Gustavo Binenboijm (2005), a legalidade administrativa se presta não apenas a proteger a liberdade dos indivíduos, como também a limitar a atuação da autoridade administrativa. A dupla alusão ao princípio da legalidade na Carta de 1988 – no art. 5, II e no art. 37, cap. III – não é, portanto, ociosa. Ainda segundo ele, enquanto para os particulares, legalidade significa poder fazer tudo o que a lei não proíbe, para a Administração Pública, legalidade significa só poder fazer o que a lei prescreve. A lei serve, assim, de limite e condição para o legítimo exercício da atividade administrativa. Por isso, se costuma dizer no Direito Administrativo que a legalidade se apresenta como uma vinculação positiva à lei: a norma legal cumpre o duplo papel de servir de fundamento de validade para a ação do administrador e, ao mesmo tempo, o de traçar os limites da sua atuação.

De fato, não se pode conceber uma atuação administrativa sem um olhar sob o prisma da legalidade, o que seria uma total afronta ao Estado Democrático de Direito. Logo, ao se pensar em Princípio da Deferência, deve se considerar o equilíbrio. O judiciário, a toda hora que instado a se manifestar sobre determinado caso, não deve substituir as decisões administrativas por sua própria vontade. Cabe ao Judiciário não deixar de exercer seu papel institucional de controle da legalidade, antes respeitando a administração, até porque o mundo jurídico não tem todas as respostas para os problemas sociais demandados na sociedade contemporânea.

## 4.2 Casos Mais Recentes

Além dos dois casos citados, há vários outros em que o Princípio da Deferência é aplicado, o que aponta para uma tendência das cortes superiores no Brasil. Nesse aspecto, seguem decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, em que o referido princípio é citado na decisão judicial.

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE NOTAS E DE REGISTRO DO ESTADO DO MARANHÃO. FASE DE TÍTULOS. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE PONTOS A DELEGATÁRIOS BACHARÉIS EM DIREITO QUE INGRESSARAM NA ATIVIDADE HÁ PELO MENOS TRÊS ANOS. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO NO CNJ. LIMINAR CONCEDIDA E POSTERIORMENTE REVOGADA APÓS JULGAMENTO DE LEADING CASE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA PELO PLENÁRIO DO CNJ QUE DETERMINOU O ARQUIVAMENTO, POR PRECLUSÃO, DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DELIBERAÇÃO NEGATIVA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CNJ. INE-

XISTÊNCIA DE ILEGALIDADE, ABUSO DE PODER OU TERATOLOGIA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DEFERÊNCIA. SEGUIMENTO NEGADO AO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A determinação de arquivamento do Procedimento de Controle Administrativo se reveste de conteúdo negativo e, por conseguinte, não inaugura a competência originária do Supremo Tribunal Federal na via mandamental. Precedentes. 2. In casu, as agravantes se insurgem contra decisão monocrática proferida por Conselheira do CNJ que revogou a liminar concedida anteriormente, e, por consequência, determinou o arquivamento do PCA por preclusão do direito das impetrantes. Com fulcro na firme jurisprudência desta Corte, descabe a intervenção judicial na matéria, máxime do caráter eminentemente negativo da decisão. 3. Deveras, mesmo que assim não o fosse, descabe transformar o Supremo Tribunal Federal em instância recursal, revisora geral e irrestrita, das decisões administrativas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça, no regular exercício de suas atribuições constitucionalmente estabelecidas. 4. Consectariamente, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, **impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados**, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes. 5. In casu, as provas colacionadas ao writ e os argumentos manejados são insuficientes para demonstrar, de plano, a existência de ilegalidade, abuso de poder ou teratologia na atacada decisão do CNJ, tampouco amparam qualquer alegação de violação a direito líquido e certo do agravante. Trata-se de mero inconformismo com o resultado da regular deliberação do Conselho Nacional de Justiça, nos autos do Pedido de de Controle Administrativo 0001676-46.2019.2.00.0000, a qual arquivou o procedimento administrativo. 6. Agravo Regimental ao qual se NEGA PROVIMENTO.” (o grifo é nosso)

(MS 36884 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 08/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-156 DIVULG 22-06-2020 PUBLIC 23-06-2020)

Nesse caso o Ministro deixou clara a necessidade de autolimitação do Judiciário para observar as valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, em casos que tão valoração não ofendam a legalidade.

Já no caso abaixo, o Supremo reconheceu a expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica, deixando clara a necessária autocontenção do Judiciário às questões técnicas.

“Ementa: AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos. 2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa. 3. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial. 4. A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation. Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248–251). 5. A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão ju-

dicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos. 6. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demanda uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. O controle jurisdicional deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos, consoante a firme jurisprudência desta Suprema Corte. Precedentes: ARE 779.212-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 21/8/2014; RE 636.686-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 16/8/2013; RMS 27.934 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 3/8/2015; ARE 968.607 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 15/9/2016; RMS 24.256, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 18/10/2002; RMS 33.911, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 20/6/2016. 7. Os controles regulatórios, à luz do consequencialismo, são comumente dinâmicos e imprevisíveis. Consoante ressaltado por Cass Sustein, “as normas regulatórias podem interagir de maneira surpreendente com o mercado, com outras normas e com outros problemas. Consequências imprevistas são comuns. Por exemplo, a regulação de novos riscos pode exacerbar riscos antigos (...). As agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e combater esses efeitos” (SUSTEIN, Cass R., “Law and Administration after Chevron”. *Columbia Law Review*, v. 90, n. 8, p. 2.071-2.120, 1990, p. 2.090). 8. A atividade regulatória difere substancialmente da prática jurisdicional, porquanto: “a regulação tende a usar meios de controle ex ante (preventivos), enquanto processos judiciais realizam o controle ex post (dissuasivos); (...) a regulação tende a utilizar especialistas (...) para projetar e implementar regras, enquanto os litígios judiciais são dominados por generalistas” (POSNER, Richard A. “Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts): an analytical framework”. In: KESSLER, Daniel P. (Org.), *Regulation versus litigation: perspectives from economics and law*, Chicago: The University of Chicago Press, 2011, p. 13). 9. In casu, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, após ampla análise do conjunto fático e probatório dos autos do processo administrativo, examinou circunstâncias fáticas e econômicas complexas, incluindo a materialidade das condutas, a definição do mercado relevante e o exame das consequências das condutas das agravantes no mercado analisado. No processo, a Autarquia concluiu que a conduta perpetrada pelas agravantes se enquadrava nas infrações à ordem econômica previstas nos artigos 20, I, II e IV, e 21, II, IV, V e X, da Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste). 10. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE detém competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência, em materialização das infrações previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste). 11. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama expertise, o que, na doutrina, significa que “é possível que o controle da “correção” de uma avaliação antitruste ignore estas decisões preliminares da autoridade administrativa, gerando uma incoerência regulatória. Sob o pretexto de “aplicação da legislação”, os tribunais podem simplesmente desconsiderar estas complexidades que lhes são subjacentes e impor suas próprias opções” (JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros – SBDP, 2016, p. 152-155). 12. O Tribunal a quo reconheceu a regularidade do procedimento administrativo que impusera às recorrentes condenação por práticas previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste), razão pela qual divergir do entendimento firmado no acórdão recorrido demandaria o reexame dos fatos e provas, o que não se revela cognoscível em sede de recurso extraordinário, face ao óbice erigido pela Súmula 279 do STF. 13. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO.” (RE 1083955 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 06-06-2019 PUBLIC 07-06-2019)

Outros casos no Superior Tribunal de Justiça apontam também a mesma tendência nesse tribunal.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015 NÃO DEMONSTRADA. INOVAÇÃO RECURSAL. TELEFONIA. DESCUMPRIMENTO DO PLANO GERAL DE METAS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO. SANÇÃO APLICADA PELA ANATEL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária ajuizada pela recorrente objetivando a declaração de nulidade das multas aplicadas nos Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações (PADO) -, tendo em vista a inobservância do dever de cumprimento do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), aprovado pelo Decreto 4.769/2003.
  2. O pedido foi julgado improcedente em sentença, o que foi mantido por ocasião do julgamento do recurso de Apelação.
  3. A recorrente alega ofensa aos arts. 489 e 1.022 do CPC/2015. Ocorre que a tese de violação do art. 54 da Lei 8.666/1993 não foi objeto de Embargos de Declaração opostos na origem, de modo que sua apresentação em Recurso Especial configura inovação recursal.
  4. Quanto aos demais pontos considerados omissos, não se representa a alegada ofensa aos artigos 489 e 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou, de maneira amplamente fundamentada, a controvérsia.
  5. O acolhimento da tese apresentada no Recurso Especial exige apreciação dos contratos de concessão (e aditivos) celebrados entre a recorrente e o poder público. Incide o óbice da Súmula 5/STJ: “A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial”.
  6. No caso em apreço, verifica-se, na verdade, a insurgência injustificada da parte autora contra atos normativos da Anatel. Quanto a tal insurgência, alguns esclarecimentos merecem ser tecidos.
  7. É importante dimensionar a relevância jurídica da função institucional exercida pela Anatel, pessoa de direito público, criada para auxiliar as atividades estatais da Administração Pública Direta, que, no atual modelo regulatório amparado pela Carta Magna, detém delegação constitucional e autorização legal para promover a regulação e fiscalização das atividades econômicas integrantes do sistema de telecomunicações.
  8. Para preservação da autonomia e imparcialidade técnica das agências reguladoras, quatro pilares devem ser respeitados, segundo Valter Shuenquener de Araújo: a regra do mandato fixo, o princípio da menor intensidade (deferência) no controle dos atos das agências, a vedação de contingenciamento de seus recursos orçamentários e a impossibilidade de supressão de competências das agências por medida provisória.
  9. O intervencionismo judicial não pode ultrapassar o conhecimento técnico evidenciado nos devidos processos administrativos que, amparados pelos substratos fáticos específicos, detêm alta cognição técnica. Os magistrados, apesar do vasto conhecimento na área jurídica, nem sempre são dotados de conhecimentos que o especialista em regulação de telecomunicações domina.
  10. Não há dúvidas de que o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU, instituído pelo Decreto 4.769/2003, não apenas deve ser respeitado pelos agentes regulados, como principalmente merece ser tomado como paradigma para as decisões do Poder Judiciário, no âmbito do controle judicial, sobre os atos administrativos.
  11. As alegadas violações a dispositivos de lei federal, a despeito de inexistentes, são irrelevantes para anular a multa imposta, haja vista que esta tem, como fundamento último, o contrato de concessão.
  12. Tampouco se pode conhecer do recurso quanto à suposta violação aos artigos 176 e 179 da Lei 9.472/1997, porque, com base nas cláusulas contratuais e nos elementos fáticos dos autos, o acórdão recorrido concluiu pela legalidade dos critérios de fixação da multa imposta à recorrente, bem como pela razoabilidade/proporcionalidade do seu valor. Logo, sob esse aspecto o recurso também não merece seguimento, tendo em vista que a análise da questão invocada revela a necessidade de reapreciação de interpretação de cláusulas contratuais e do contexto fático-probatório. Incidência das Súmulas 5 e 7 do STJ.
  13. Fica prejudicada análise da divergência jurisprudencial quando a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea “a” do permissivo constitucional.
  14. Consubstanciado o que previsto no Enunciado Administrativo 7/STJ, condeno a recorrente ao pagamento de honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor total da verba sucumbencial fixada nas instâncias ordinárias, com base no § 11 do art. 85 do CPC/2015.
  15. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do Resp, apenas quanto à violação ao art. 1.022 e negar-lhe provimento.
- (AREsp 1577194/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/11/2019, DJe 27/02/2020)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo surgiu da observação sobre a crescente menção ao Princípio da Deferência Técnico-Administrativa nos tribunais brasileiros, os quais têm utilizado essa doutrina com vistas a solucionar controvérsias envolvendo agências reguladoras. Por meio deste trabalho, buscou-se analisar o julgamento de algumas agências reguladoras do país, tendo como foco o referido Princípio.

O primeiro caso analisado consiste em uma ação ordinária proposta pela OI S.A., empresa de telefonia em Agência Nacional de Telecomunicações, doravante ANATEL, objetivando a anulação de multas. Não logrando êxito em primeira instância, a empresa OI S.A. recorreu ao Superior Tribunal de Justiça. Na decisão da Corte, o ministro Herman Benjamin reafirmou a importância das agências reguladoras, evidenciando a deferência que deve ser dada às normas técnicas editadas pelas agências. O magistrado afirmou que “*o intervencionismo judicial não pode ultrapassar o conhecimento técnico (...)*”. Além disso, ressaltou que os magistrados, nem sempre, possuem conhecimento similar ao de um especialista em regulação de telecomunicações.

O segundo caso está relacionado a uma ADI cujo conteúdo é a proibição da importação e da comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco contendo aditivos por parte da ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Na decisão julgada pelo STF, a ministra Rosa Weber salienta a competência específica dessa agência para regulamentação de produtos que envolvam risco à saúde. De acordo com a ministra, a forma de apresentação do produto em questão, destinado ao consumo, seria uma questão estritamente técnica, portanto, os parâmetros utilizados pela agência reguladora não poderiam ser desprezados. Ao final de sua decisão, a magistrada ainda cita a aplicação da doutrina da deferência administrativa.

Em todos os casos, constatou-se a importância de se considerarem as decisões técnicas e o conhecimento especializado em uma determinada área. Com base nas ações analisadas, foi possível perceber uma tendência no Judiciário brasileiro em adotar o Princípio da Deferência Técnico-Administrativa, especialmente em casos nos quais agências reguladoras atuam no polo passivo, corroborando um comportamento de respeito por parte dos magistrados às decisões emanadas da autoridade administrativa.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Os quatro pilares para a preservação da imparcialidade técnica das agências reguladoras. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília v. 20 n. 120 Fev./Maio 2018.

BINENBOJM, Gustavo. Agências Reguladoras Independentes e Democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, n. 240, p. 147-165 abr./jun. 2005.

BINICHESKI, Paulo Roberto. A Doutrina Chevron: o ocaso anunciado? **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 73, p. 29-39, set./dez. 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer no 51, de 12 de junho de 2006**. Diário Oficial da União. Brasília, 2006. Disponível em: < <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:parecer:2006-06-05;ac-51>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm). Acesso em 20 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997**. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm). Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm). Acesso em 20 fev. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Teoria Geral do Processo: (Jurisdição, Ação (Defesa), Processo)**. 2 ed. at. amp., São Paulo: Método, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**. Belo Horizonte, ano 11, n. 42, p. 9-24. jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx;pdiCntd=97453>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito Constitucional do Trabalho - Estudos em Homenagem ao prof. Amauri Mascaro do Nascimento**. São Paulo: Ed. LTR, 1991.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

JORDÃO, Eduardo. **Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle**. São Paulo: Malheiros, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. RT, 1980.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das leis**. Pedro Vieira Mota (Trad.). São Paulo: Ediouro, 1987.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 12, nº 47, 2009.

PINTO, Livia Maria de Almeida. **Subprincípio da Deferência nos Tribunais Superiores**. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

SHUENQUENER, Valter de Araújo. Efeitos da inovação no direito administrativo brasileiro: que-remos saber o que vão fazer com as novas invenções. **Quaestio Iuris**. vol. 11, n. 03, Rio de Janeiro, 2018. pp. 1687-1703 DOI: 10.12957/rqi.2018.32568.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para Céticos**. São Paulo. SP. Malheiros, 2012.



# Mutualismo, seguros e economia solidária com autogestão no Brasil e no mundo. Qual o melhor modelo de regulação?

Aurélio Henrique Brandão Leal<sup>1</sup>  
Orientador: Prof. Dr. Hugo Rios Bretas

## RESUMO

As mútuas de seguro ou de socorro mútuo são definidas como cooperativas de responsabilidade limitada, conforme trata o Decreto-Lei n.º 188/84, de 5 de junho de 1984. Atuantes em diversos países, ganham força principal no território europeu, berço de grandes companhias centenárias que, inclusive, tiveram sua origem nessa modalidade, evoluindo e, posteriormente, tornando-se grupos híbridos. Como o próprio nome diz, a base é o mutualismo puro, determinado pelo grupo de pessoas, com alguma característica comum, que se associa solidariamente para a proteção e cobertura de perdas de patrimônios e vidas. As mútuas de seguro ou de socorro mútuo diferem das seguradoras por um conjunto de características – que variam entre países – sendo as mais comuns a participação dos seus associados/mutuários com voto nas decisões, não constituir objetivo de lucro, resultados (lucros e prejuízos) distribuídos entre os associados/mutuários, menor controle e supervisão por parte do governo (o que não significa inexistência de controles e supervisão), regras de prevenção à lavagem de dinheiro PLD/FT, regra de solvência e de capital mais brandas, e em alguns países tributação menor do que a das seguradoras. Embora no Brasil – assim como atualmente em 45% dos países do mundo – não seja permitida na legislação as operações das mútuas, uma vez que, conforme o Decreto-Lei nº 73/664, a atividade de seguro somente poderia ser explorada por Sociedades Empresariais Anônimas – sendo excluída no automóvel a realização da mesma por cooperativas –, nos anos mais recentes, no mercado brasileiro, tem-se originado em quase todos os Estados da federação brasileira a instalação de algumas “mútuas”, as associações de proteção de veículos, com o desenvolvimento de diversas empresas (algumas até de constituição por sociedade limitada), dissimuladas como proteção de veículos, mas que atendem também, às vezes, à cobertura de outros patrimônios. No caso do Brasil, as mútuas de seguro teriam funções e características similares às das cooperativas, embora muitas não tenham sido constituídas juridicamente desta maneira e sim como associações civis, divergentes ao dispositivo legal supramencionado, em que o pretense “segurado” é um associado/mutuário e não um cliente. A falta de fiscalização e a ausência de regulamentação têm gerado fraudes e prejuízos para as pessoas que ingressam em tais planos, sobretudo acreditando tratar-se de “consumidores” e de estarem contratando um seguro. A pretensão com o desenvolvimento desta pesquisa, além de trazer o histórico com relação às mútuas, associações civis e cooperativas no país, é fazer um diagnóstico sobre as cooperativas e associações de proteção veicular no Brasil, seus respectivos canais de venda, bem como apresentar um levantamento quanto à existência, legalização e regulamentação em outros países.

Palavras-chave: Seguro. Proteção veicular. Socorro mútuo. Mútuas. Mutualismo. Associação civil. Sociedades cooperativas. Mercado marginalizado. Seguro pirata.

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela UPIS (União Pioneira da Integração Social).

## ABSTRACT

Mutual insurance or mutual assistance mutuals are defined as limited liability cooperatives, in accordance with Decree-Law No. 188/84, of June 5, 1984. Active in several countries, they gain main strength in European territory, the birthplace of large century-old companies that even had their origins in this modality, evolving and later becoming hybrid groups. As the name says, the basis is pure mutualism, determined by the group of people, with some common characteristic, which is jointly and severally associated with the protection and coverage of losses of assets and lives. Mutual insurance or mutual assistance mutuals differ from insurers in a number of characteristics - which vary between countries - the most common being the participation of their associates / borrowers with a vote in decisions, not constituting a profit objective, results (profits and losses) distributed among members / borrowers, less control and supervision by the government (which does not mean no controls and supervision), PLD / FT money laundering prevention rules, milder solvency and capital rules, and in some countries taxation lower than that of insurers. Although in Brazil - as currently in 45% of the countries in the world - mutual operations are not allowed in the legislation, since according to Decree-Law nº 73/664, the insurance activity could only be explored by Corporations - being excluded in the automobile by cooperatives, in the most recent years, in the Brazilian market, in almost all the states of the Brazilian federation, the emergence and installation of some “mutual” vehicle protection associations , with the development of several companies (some even incorporated by a limited liability company), hidden as vehicle protection, but which also sometimes cover other assets. In the case of Brazil, insurance mutuals would have functions and characteristics similar to those of cooperatives, although many were not constituted legally in this way but as civil associations, different from the aforementioned legal provision, where the alleged “insured” is an associate / borrower and not a customer. The lack of inspection and the lack of regulation have generated fraud and losses for people who join such plans, especially believing that they are “consumers” and that they are taking out insurance. The intention with the development of this research, in addition to bringing the history in relation to mutuals, civil associations and cooperatives in the country, is to make a diagnosis about the vehicle protection cooperatives and associations in Brazil, their respective sales channels, as well as presenting a survey as to the existence, legalization and regulation in other countries.

Keywords: Insurance. Vehicle protection. Mutual assistance. Mutuals. mutualism. Civil association. Cooperative societies. Marginalized market. Pirate insurance.

## INTRODUÇÃO

*Mútuas de seguro Peer-To-Peer (P2P), cooperativas e associações civis de proteção veicular*

### 1 DO MUTUALISMO AO SEGURO

Na Babilônia, capital da antiga Suméria e Acádia, no Sul da Mesopotâmia, cujas ruínas encontram-se no território do atual Iraque, a cerca de 2.500 anos antes de Cristo, os camelieiros, preocupados com as constantes perdas nas caravanas (FONSECA, 2013), instituíram uma forma mutualística de amparar o companheiro prejudicado, mediante um acordo através do qual as perdas ocorridas durante a expedição seriam rateadas entre todos. Ainda assim, não existia a constituição de uma poupança prévia, sendo esse rateio realizado normalmente após a ocorrência da perda e a indenização feita com a reposição do animal, e não em dinheiro.

Posteriormente, durante o Império Romano (27 a.C. – 476 d.C.), tivemos a origem das sociedades mútuas, em que foram organizadas sociedades de socorro e ajuda, denominadas *collegia* (FONSECA, 2013), com o objetivo de prestar ajuda nas enfermidades ou quando ocorria a morte de um de seus membros. Seus membros contribuíam antecipadamente para a criação de um fundo que corresponderia a tais gastos. Os romanos também criaram tábuas, que consideravam a idade e a esperança de vida dos indivíduos em anos.

No século XV, na Itália, nascem os montepios (do Italiano Monte di Pietá), como forma de combater a usura, criados por pessoas como o franciscano Marcos de Montegallo. A palavra “monte” já se referia a uma caixa pública de dinheiro, para atender às necessidades financeiras ou de obras públicas, e a ela foi acrescentada o nome “da misericórdia (di Pietá)” de outros tipos de financiamento e cumprindo caridade e solidariedade.

Na França, no século XVII, o napolitano Lorenzo Tonti desenvolveu um sistema de seguros, denominado “Tontinas”, formado por pessoas com idades e características semelhantes, que contribuíam durante um período determinado com capital, garantindo, após determinado período de tempo, o recebimento de uma renda vitalícia, novamente fundamentado no mutualismo e na solidariedade.

Em 1601, foi promulgada a primeira lei inglesa, tratando do assunto “seguros”, bem como foi criado o primeiro tribunal destinado a resolver as disputas relacionadas a esses contratos. Em 1744, conforme HAHARI (2017), dois clérigos presbiterianos na Escócia resolveram criar um fundo de seguro de vida que pagaria pensões a viúvas e órfãos de clérigos falecidos, propondo que cada um dos pastores dedicasse uma pequena parte de sua renda ao fundo que investiria o dinheiro. Então contataram um professor de matemática da Universidade de Edimburgo<sup>2</sup>, baseando o trabalho nos então recentes campos da estatística e da probabilidade, como na Lei dos Grandes Números de Jacob Bernoulli. Tábuas atuariais publicadas 50 anos antes por Edmond Halley<sup>3</sup> mostraram-se especialmente úteis. Halley analisou registros de 1.238 nascimentos e 1.174 mortes, obtidos na cidade de Breslávia, na Alemanha. As tábuas de Halley permitiram constatar por exemplo que uma pessoa de 20 anos de idade tinha uma chance em 100 de morrer em determinado ano, mas uma pessoa de 50 anos de idade tinha uma chance em 39. Os cálculos de probabilidade usados pelos dois pastores escoceses se tornaram a base da ciência atuarial, fundamental para o negócio de seguros e pensões.

Os fundamentos técnicos foram sendo cada vez mais aprimorados, baseados no desenvolvimento da Teoria das Probabilidades, nas leis estatísticas e na ciência atuarial. Os estudos sobre a esperança de vida e a matemática tiveram grande desenvolvimento na Inglaterra, considerada o berço do Seguro de Vida. Aos poucos e ao longo da história, alguns fundos mútuos evoluíram e começam a virar empresas seguradoras, tornando-se companhias por ações, sobretudo influenciadas pelo movimento liberalista e depois pelo neoliberalismo.

<sup>2</sup> Professor e matemático Colin Maclaurin (1698 – 1746), que estendeu os resultados de estudos em geometria de Isaac Newton. Entre diversos trabalhos notáveis, escreveu uma memória importante na chamada teoria das marés.

<sup>3</sup> Halley (1656 – 1742) foi um astrônomo e matemático britânico, famoso por ser o observador da órbita e decifrar o tempo do cometa Halley. Foi amigo de Isaac Newton, ajudando-o a publicar as três leis da mecânica.

Foram nove séculos de evolução<sup>4</sup>, conforme Marcio Coriolano, presidente da CNSeg, até que se chegasse ao formato das seguradoras do século XX.

Conforme Santos (2010 p. 17),

As primeiras sociedades que se fundaram para a exploração do seguro, cedo verificaram a necessidade da introdução de novos rumos e de novos métodos que aperfeiçoassem e melhorassem essa exploração. Era a ciência do seguro que procurava aparecer. Para trás ficavam as formas individuais e antiquadas, cumprida que fora a missão que lhes tocara na marcha ascensional do seguro. Ao seguro especulação, verdadeiro jogo em que a sorte era a figura principal, com predomínio se pode dizer absoluto, sucedia o seguro científico, calcado em bases técnicas e dados estatísticos. Estudos se faziam no sentido de anular o fator sorte. Confrontavam-se estatísticas e calculavam-se probabilidades, a fim de reduzir ao mínimo a aleia do contrato. Vencia o seguro sua etapa mais árdua e mais séria de suas batalhas. Deixava de ser um jogo, para se tornar uma ciência.

## 2 CONCEITOS SOBRE MUTUALISMO E SEGURO

Segundo a visão de base atuarial, o seguro é um sistema de gestão matemática de riscos, estruturado no conceito do mutualismo e nas leis estatísticas da probabilidade.

O mutualismo pode ser definido como um sistema privado de proteção social e também como um movimento associativo (de instituições de solidariedade sociais privadas). Consubstancia-se na existência de um fundo comum para o qual todos convergem mediante contribuições ou quotas, de modo a permitir, de forma previdente, acautelar o futuro próprio ou dos seus familiares por meio de retribuições pecuniárias ou de assistência.

O mutualismo é o princípio básico que constitui o fundamento de toda operação de seguro, sendo o precursor do moderno sistema de seguros, cujos princípios assentam na reciprocidade dos serviços e entreajuda.

Orfman (1982 apud BELLI, 2018) define seguro como sendo “um acordo financeiro que redistribui custos de perdas inesperadas” sendo “um acordo contratual em que uma parte concorda em compensar a outra por perdas”.

Já Souza (1996) dá para o seguro uma definição mais abrangente:

Contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante cobrança de prêmio, a indenizar outra pela ocorrência de determinados eventos ou por eventuais prejuízos. É a proteção econômica que o indivíduo busca para prevenir-se contra necessidade aleatória. É uma operação pela qual, mediante o pagamento da remuneração adequada para outrem, no caso da efetivação de um evento determinado, uma prestação de uma terceira pessoa, o segurador, que, assumindo o conjunto de eventos determinados, os compensa de acordo com as leis da estatística. O contrato do seguro é aleatório, bilateral, oneroso, solene e da mais estrita boa-fé sendo essencial, para sua formação, a existência do segurado, segurador, risco, objeto do seguro, prêmio (prestação do segurado) e indenização (prestação do segurador).

O pilar principal do seguro é a transferência de risco, ou seja, o segurado transfere esse risco para uma seguradora, sendo que estas fazem um esforço muito grande para estimar o risco.

Conforme Márcio Coriolano, ex-superintendente da SUSEP e presidente da Confederação Nacional das Seguradoras – CNSeg, existe uma verdadeira indústria que serve ao seguro e que não aparece para o segurado e para o beneficiário, atividades que foram acumuladas e aperfeiçoadas em nove séculos de desenvolvimento e que exigem mobilização de inteligências, pessoas e, sobretudo, de capital.

<sup>4</sup> Comentário de Marcio Coriolano, presidente da Confederação das Empresas de Seguros – CNSEG, durante reunião deliberativa PL. 3139/2015 em novembro de 2017.

## 2.1 Economia solidária

As organizações de economia solidária têm como objetivo comum a promoção do interesse geral. Podem assumir formas jurídicas e nomenclaturas diferenciadas como cooperativas, associações, clubes, grêmios, empresas auto gestonárias – porém sempre organizadas sob a forma de autogestão. O princípio geral da autogestão é que todos que são donos trabalham no empreendimento, e todos que trabalham são donos do empreendimento. Tais organizações podem assumir configurações diferenciadas, mas todas elas surgem e se desenvolvem a partir da iniciativa da sociedade civil organizada.

Andion (2005) delinea em seu estudo algumas características comuns a esse tipo de organização:

Elas têm em geral papel social, que provém de um projeto definido. Dessa forma, a riqueza coletiva, gerada por este tipo de organização, não se mede somente pelos produtos e serviços que ela gera, e sim pela sua contribuição à sociedade ou ao coletivo mais restrito.

Essas iniciativas exprimem a capacidade dos cidadãos de agir para transformar a realidade em que vivem. Na sua interação cotidiana, os membros de tais organizações negociam permanentemente para promover uma ação coletiva que vise ao interesse geral.

Desta forma, operam a transição entre a esfera privada e a esfera pública, constituindo-se em comunidades políticas locais.

A proximidade entre os indivíduos e a reciprocidade entre eles também redefinem as relações econômicas, presentes nesse tipo de organização. É possível perceber a participação dos diferentes atores, assalariados ou voluntários, gestores e usuários, atuando coletivamente na gestão desses grupos e participando da concepção da oferta e da demanda dos bens e serviços. Essa participação permite um estabelecimento conjunto de preço e qualidade, visando, em muitos casos, à ampliação do acesso aos bens e serviços produzidos.

A diferenciação no preço e as formas de gestão financeira são baseadas numa hibridação de diferentes fontes de financiamento. Os recursos mercantis, provenientes da venda de bens e serviços; e os recursos não mercantis, provenientes do financiamento do Estado e de outras agências financiadoras, se combinam, permitindo maior flexibilidade e a continuidade dessas organizações ao longo do tempo. Em síntese, os estudos realizados sobre as organizações da economia solidária mostram que sua principal diferenciação reside no fato de atuarem ao mesmo tempo como intermediárias e articuladoras de três esferas: a social, a política e a econômica. Desta maneira, essas organizações assumem, ao mesmo tempo, funções de espaços produtivos, geradores de bens, serviços e empregos; de espaços de proximidade, geradores de socialização; e de espaços públicos, geradores de reflexão e de ações políticas.

## 2.2 Associações civis e o funcionamento dos programas de proteção veicular

De acordo com Ayres Britto (2016)<sup>5</sup>, a associação *par excellence* é aquela que não faz suas ações e finalidades sociais um mister econômico; ou, pelo menos, conforme Carlos Roberto Gonçalves (2010), que não desempenha atividades econômicas como um fim em si mesmo. Ainda de acordo com parecer de Ayres Britto<sup>6</sup>, são os empresários (e as sociedades empresárias) os protagonistas típicos das atividades negociais, sendo eles que por vocação e tino comercial fazem da produção econômica uma atividade regular e passível de profissionalização, um meio de vida e uma razão de

<sup>5</sup> Parecer jurídico para a Federação Nacional das Associações de Benefícios por Carlos Ayres de Britto, p. 14 e p. 15.

<sup>6</sup> Associações constituídas especificadamente para o fim da venda de proteção veicular. O que se contesta pelo órgão regulador, como veremos mais adiante, não é o direito de constituir ou não uma associação, mas sim o exercício de atividade regulamentada por lei por parte dessas associações, sem a autorização da Administração Pública.

viver. Logo, deve ser claro o sentido não econômico das associações, para que não se confundam com a exploração direta de atividades econômicas.

Por falta de regulação, infelizmente, não é o que ocorre na prática de muitas iniciativas que verificamos no mercado brasileiro relativos aos chamados “programas de proteção veicular”. Geralmente, para realização de tal programa, é criada uma associação civil, na forma do art. 53 e seguintes do novo Código Civil Brasileiro, formada por proprietários de motos, carros ou caminhões, à qual fica incumbida da tarefa de organizar o corpo social e arrecadar contribuições de seus associados. Na respectiva associação criada, os associados são organizados em grupos (normalmente por valor do veículo ou tipo do mesmo, de uma maneira rudimentar a emular as classificações tarifárias do seguro), sendo-lhes atribuídas “cotas” que variam conforme o grupo em que o associado foi inserido. A cota atribuída ao associado geralmente não encontra correspondência no capital/fundo da entidade, servindo apenas para rateio de despesas.

Definido o valor do rateio, os associados realizam o pagamento do valor estipulado formando-se, assim, um fundo comum (na prática, em alguns casos, antes da ocorrência do evento de sinistro descrito no Estatuto), do qual serão retiradas as importâncias necessárias ao pagamento das indenizações, aquisição de peças e serviços utilizados no reparo de veículos.

Temos um processo de tentativa de metamorfose jurídica de iniciativas empresariais de comercialização de proteção veicular, em associações civis<sup>7</sup>, de maneira a emular uma operação de economia solidária, mas que na prática correspondem àquelas realizadas pelas sociedades seguradoras, em razão da similaridade dessa atividade com a modalidade contratual de seguro, prevista nos artigos 757 e seguintes do Código Civil Brasileiro, chegando algumas associações a realizar oferta do serviço ao público em geral, como se seguro fosse, mas sem honrar a previsão de reservas técnicas necessárias a cumprir os contratos de seguros firmados com o consumidor, o que tem chamado a atenção da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP e do Ministério Público (CARDOSO, 2012), já havendo até o momento centenas de demandas judiciais em andamento contra tal prática.

Ainda, conforme Carla Cardoso (2012), constata-se que a reunião de pessoas com vistas à organização de um grupo de proteção veicular não pode juridicamente ser aceita dentro da estrutura jurídica de Associações Civis, haja vista que, nos termos do art. 53 do novo código Civil Brasileiro, tais pessoas jurídicas são concebidas única e exclusivamente para atividade de cunho não econômico, ou seja, atividades que possuem caráter meramente social, educacional, religioso, esportivo, dentre outros. A execução de um “Programa de Proteção Veicular” típico depende de constante realização de negócios jurídicos de cunho econômico, consistentes de aquisição de peças, produtos e serviços no mercado de consumo em geral, contrariando, assim, a lógica para o qual foi concebido no modelo de associativismo previsto na parte geral do Código Civil Brasileiro.

De acordo com Carlos Roberto Gonçalves (2010), “as associações são pessoas jurídicas de direito privado constituídas de pessoas que reúnem os seus esforços para a realização de fins não econômicos”. Em relação à finalidade para a qual se unem os membros das associações, o autor ainda ressalta: “não há, entre os membros da associação, direitos e obrigações recíprocas, nem intenção de dividir resultados, sendo os objetivos altruísticos, científicos, artísticos, beneficentes, religiosos, educativos, culturais, políticos, esportivos ou recreativos”.

Nesse sentido, conforme Carla Gonçalves Cardoso sendo o propósito das Associações Civis (exercício de atividade não econômica) incompatível com a atividade de proteção veicular (típica atividade econômica), percebe-se clara incompatibilidade entre sua estrutura jurídica e a atividade praticada, denotando-se evidente deturpação dos fins institucionais de sua criação, que macula a legalidade de sua atuação.

---

<sup>7</sup> Em geral, Promotorias Especializadas de Defesa do Consumidor, em razão de publicidade enganosa e prática ilegal de atividade para a qual se exige autorização.

Diferentemente de associações civis de classe e de grupos cooperados de ajuda mútua que já existiam há muitos anos, como de taxistas, e de caminhoneiros<sup>8</sup>, e que em diversos outros mercados do mundo originaram seguradoras mútuas, algumas empresas que se autointitulam de “proteção veicular”, que estão se formando no mercado, se distanciam completamente do conceito de economia solidária, apresentando-se como um fornecedor de serviços, sendo a abordagem e a comercialização realizadas como a venda de um seguro, inclusive com a realização de publicidade e mídia, tratando-se de um grupo aberto e sem qualquer proximidade que os una. O “associado” acaba não sendo um dono do empreendimento<sup>9</sup> de fato, e na prática não participa da gestão da associação (não existindo na prática a autogestão), recebendo as regras da mesma muitas vezes na forma de um contrato de adesão, não tendo oportunidade de discuti-las ou aperfeiçoá-las. Também tampouco as pessoas que ingressam em tais planos estão de fato interessadas na solidariedade, e sim apenas na proteção de seu próprio bem.

Conforme o presidente da FENACOR e ex-superintendente da SUSEP, Armando Virgílio<sup>10</sup>, “as associações atuais não se trata de auto-organização. As associações são constituídas por um pequeno grupo que saem vendendo planos. Ficando claro que não são associados originais, pessoas que já existiam, que já constituíam esse grupo”. E o comentário de Monica Gusmão:

O cooperativismo teve origem no século XIX, primeiro na Inglaterra e depois na Suíça, Alemanha e França, a partir das ideias do inglês Robert Owen (1771-1858). Owen acreditava que o homem é um produto do meio social. Combateu o lucro e a concorrência, despertando nos trabalhadores o interesse pelo trabalho compartilhado e o uso comum das riquezas naturais. O princípio fundamental do cooperativismo é, pois, a ajuda mútua e o trabalho solidário, sem intuito do lucro.

A partir do século XIX observou-se o surgimento de diversos movimentos organizados, que buscavam, através da mútua colaboração entre os seus participantes, reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Esses princípios encontram-se resumidos pela Aliança Cooperativa Internacional da seguinte forma:

## **2.3 Princípios Cooperativistas**

Os princípios cooperativos são diretrizes pelas quais as cooperativas colocam seus valores em prática (YOUNG, 2008).

### **2.3.1 Adesão Voluntária e Livre**

Cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas capazes de utilizarem seus serviços e dispostas a aceitarem as responsabilidades da sociedade, sem discriminação de gênero, social, racial, política ou religiosa.

### **2.3.2 Gestão Democrática**

Cooperativas são organizações democráticas controladas pelos seus membros, que participam ativamente de suas políticas e tomadas de decisões. Homens e mulheres que sirvam como representantes eleitos são responsáveis perante a sociedade. Em cooperativas de primeiro grau, os

<sup>8</sup> Um exemplo é o relato ao jornal Diário Catarinense do taxista do município de Joinville-SC, Neri Jeverson Hofmann, cliente desde 2015 de proteção veicular, o qual relata: “Considero até melhor, porque é possível falar com o proprietário ou o representante direto. Na seguradora, é preciso falar com uma máquina até chegar ao que se precisa”. Desta declaração fica clara a hipossuficiência do consumidor, o qual aceita que a associação tenha um “proprietário”.

<sup>9</sup> Comentário durante a comissão especial do Projeto de Lei n° 3139/15 – reunião deliberativa – 09/11/2017.

<sup>10</sup> *Principles The co-operative principles are guidelines by which co-operatives put their values into practice.*

membros possuem iguais direitos de voto (um membro, um voto), e cooperativas de outros níveis são também organizadas de forma democrática.

### ***2.3.3 Participação Econômica dos Membros***

Os membros contribuem equitativamente para, e democraticamente, controlar o capital de suas cooperativas. Pelo menos parte desse capital é, normalmente, propriedade comum da cooperativa. Os membros normalmente recebem compensações limitadas, se houver, sobre o capital subscrito como condição de adesão. Os membros destinam os excedentes a uma ou todas as seguintes finalidades: desenvolver sua cooperativa, eventualmente através da criação de reservas, as quais serão indivisíveis; beneficiar seus membros na proporção de suas subscrições para com a cooperativa; e apoiar outras atividades aprovadas pelos sócios.

### ***2.3.4 Autonomia e Independência***

As cooperativas são autônomas, organizações autossuficientes controladas pelos seus membros. Se acordarem com outras organizações, incluindo governamentais, ou aumentarem seu capital através de fontes externas, o fazem em termos que assegurem a gestão democrática pelos seus membros e mantenha sua autonomia cooperativa.

### ***2.3.5 Educação, Formação e Informação***

As cooperativas promovem a educação e a formação dos seus membros, de seus representantes eleitos, dirigentes e empregados de maneira que possam contribuir efetivamente para o desenvolvimento da cooperativa. Elas informam o público em geral, particularmente jovens e líderes de opinião, a respeito da natureza e benefícios da cooperação.

### ***2.3.6 Cooperação entre Cooperativas***

As cooperativas servem aos seus membros mais efetivamente e fortalecem o movimento cooperativista pelo trabalho conjunto através de estruturas locais, nacionais, regionais e internacionais.

### ***2.3.7 Interesse pela Comunidade***

As cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável da comunidade em que se encontram inseridas através de políticas aprovadas pelos seus membros.

Destacamos o segundo princípio, da Gestão Democrática, a qual, conforme Lúcia Helena Briski Young (CQCS, s.d.), decorre da liberdade que seus membros têm para participar ativamente na elaboração da política cooperativa, bem como na tomada de decisões, possuindo o voto de cada associado o mesmo valor. É um atuar equitativo, todos os sócios se expressam de forma igualitária, sem que o voto de um se sobressaia ao de outro. Não é o que temos observado nas empresas que comercializam a chamada proteção veicular, em que um “proprietário” ou um pequeno grupo toma todas as decisões.

Além disso, o último princípio declarado pela Aliança Cooperativa Internacional, relativo ao interesse pela comunidade, demonstra a preocupação que as Sociedades Cooperativas devem ter para com a comunidade em que se encontram inseridas. Neste princípio observa-se que uma das finalidades primordiais da cooperativa é o desenvolvimento sustentado de suas comunidades, mediante políticas aprovadas pelos seus membros.

De acordo com Gladston Mamede (2005), o cooperativismo é movimento de ordem mundial que, por isso mesmo, segue princípios internacionalmente estabelecidos. Para ele, a inobservância de tais valores pode culminar na exclusão do Brasil do movimento cooperativista internacional:

Destaque-se que o cooperativismo é um movimento mundial, seguindo princípios internacionais estabelecidos. Há, portanto, regras internacionais que devem ser seguidas, sob pena de o Brasil ser excluído do movimento cooperativista internacional, que se agrega na ACI – Aliança Cooperativa Internacional (ICA – *The International Co-Operative Alliance*).

## 2.4 Histórico das mútuas

### 2.4.1 Surgimento dos Clubes de P&I no meio marítimo

Os Clubes de P&I (abreviação de *Protection and Indemnity*<sup>11</sup>) são associações mútuas de seguro com ampla expertise em gerenciamento de risco e gestão, organizados sem fins lucrativos, cujos membros (todos donos de navios e demais embarcações de longo curso) são, ao mesmo tempo, segurados e seguradores.

Esses clubes foram criados para garantir lacunas deixadas pelo mercado segurador, sendo importante ressaltar que surgiram para complementar, e não para substituir, as soluções oferecidas por meios de apólices pelo mercado de segurados tradicional.

Cada armador membro do clube participa com uma quantia, determinada normalmente pela tonelagem dos navios inscritos, seu histórico de sinistros, as necessidades financeiras do clube, contribuindo, assim, com o fundo para indenizações.

São cerca de 30 Clubes de P&I existentes ao redor do globo, sendo que os 13 principais, responsáveis por garantir o complemento de cobertura a 90% da frota de navios mercantes em nível mundial, estão organizados no *Internacional Group Agreement*, os quais se uniram com o objetivo de expandir suas capacidades através da contratação comercial de resseguro e realizar a troca de informações técnicas. A maioria deles é constituída na Inglaterra, existindo apenas um nos EUA e nenhum fundado no Brasil. A Transpetro, por exemplo, subsidiária da Petrobras, divulgou no seu portal de transparência gastos com dois clubes P&I ingleses nos últimos dois anos de R\$ 15 milhões, para, aproximadamente, 37 navios.

Não existe uma padronização entre as coberturas oferecidas pelos clubes, mas, entre as principais, muitos oferecem cobertura em caso de colisão para a perda da carga ou avarias do valor que não foi coberto pela apólice de seguro tradicional (normalmente ¼ do valor do casco e máquinas, que as seguradoras normalmente deixam a cargo do segurado a título de participação obrigatória no sinistro) e até mesmo reembolso de indenizações de responsabilidade civil por morte ou danos físicos de tripulantes e passageiros, perda de propriedade a bordo da embarcação e resgate de vidas.

O princípio básico com relação aos sinistros é que primeiro o armador deve pagar pelos prejuízos, para depois obter o reembolso. O seu direito de ser indenizado pelo clube só nasce com o pagamento efetuado. Se o membro não paga a indenização, não tem direito a obter o reembolso do clube.

Se o fundo não for suficiente para garantir o reembolso, os armadores recebem uma solicitação de *supplementary call*, ou seja, uma chamada para cobrir o excesso (essa contribuição varia para cada armador, como no *advanced call* realizado em todo início de ano). Em contrapartida, se sobrar dinheiro no fundo no final do ano, a quantidade permanece no fundo para o próximo ano, gerando um desconto no *advance call* seguinte.

Entre as indenizações pagas por clubes de P&I, destaca-se o acidente com o navio petroleiro Exxon Valdez, pertencente à companhia ExxonMobil, o qual encalhou no Alasca, em 24 de março de 1989. Os esforços para recolhimento e limpeza do óleo duraram três anos e mobilizaram 11.000

<sup>11</sup> Proteção e Indenização.

pessoas, custando mais de dois bilhões de dólares para limpar os trechos de costa contaminados, sem contar mais de 300 milhões em indenizações para pescadores e habitantes locais, 900 milhões de dólares em processos penais dos governos dos Estados Unidos e do Alasca, sem contar ações civis que ainda permanecem na Suprema Corte norte-americana.

## 2.4.2 As sociedades italianas de socorro mútuo no Brasil

No território brasileiro podemos citar exemplos de associações de socorro mútuo que surgiram no Segundo Reinado e Primeira República, principalmente as associações criadas por imigrantes italianos que moravam em São Paulo para auxiliar e prestar socorro aos recém-chegados.

Conforme Luigi Biondi (2012, p.75):

existia a “Società Italiana di Beneficenza (1878); SIMS Vittorio Emanuele II (1879); SIMS Militi Italiani (1886); Unione Meridionale Italiana (1887); Unione Veneta San Marco (1888); SIMS Leale Oberdan (1889); SIMS Lega Lombarda (1897); Società Democratica Toscana di Mutuo Soccorso “Galileo Galilei” (1898); Società Operaia di Mutua Assistenza (1899); SIMS Vittorio Emanuele III (1900); Operaia “Umberto I” (1900); SIMS Unione della Mooma (1902); Società Italiana di MS (1904); Società “Italia” di MS (1905); Società di Mú-tuo Soccorso del Cambucy (1922); Luigi Biondi Dossie Società di MS Colonia di Polignano a Mare-Bari (1923); Operaia Fuscaldese (1924); Unione della Mooma (1925); União Fraternal de Água Branca (1925).

Tal modalidade era disposta no antigo Código Civil de 1916, em seus artigos 1466 a 1470. Portanto, o antigo Código Civil prescrevia que os associados contribuíssem com as quotas necessárias para as despesas, sendo obrigado o grupo estar adstrito a um valor máximo a ser rateado. Já o novo Código Civil não trouxe nada sobre as associações de socorro mútuo, dispondo apenas de forma geral sobre as associações.

Essas associações atuavam apenas como gestoras da coisa comum, ou seja, com a finalidade apenas de administrar os custos e benefícios, inexistindo a figura do “fornecedor de serviços” e não havendo comercialização na atividade das entidades, diferente de como ocorrem com algumas empresas atuais, que oferecem a chamada proteção veicular.

## 2.4.3 Exemplos de grupos mútuos que originaram seguradoras no Brasil

### 2.4.3.1 Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios Beneficentes – CAPEMI

Fundada em 1960 com o nome de Caixa de Pecúlio Mauá, pelo coronel e líder espírita Jaime Romeberg, a caixa Pecúlios, Pensões e Montepios – Capemi foi um dos maiores sistemas empresariais privados sem fins lucrativos no ramo de previdência complementar, seguros e assistência financeira, tendo também como público-alvo inicial os militares das forças armadas. O objetivo era gerar recursos para prover atividades filantrópicas, como o Lar Fabiano de Cristo e a antiga Casa do Velho Assistencial Divulgadora – Cavadi.

O grupo chegou a ter três seguradoras, sendo que em 2011 vendeu a Companhia Nacional de Seguros – Conapp, a qual contava à época com um milhão de clientes, para o banco mineiro BMG.

Desde 2008, a Capemi deu lugar ao grupo Capemisa, que engloba as empresas Capemisa Social, Capemisa, Vida e Previdência, Salutar (convênio médico), Fucap e Lar Fabiano de Cristo.

### 2.4.3.2 Grupo GBOEX e a Cia. Confiança de Seguros

Com o objetivo de amparar a família dos militares que estavam indo para a guerra, em 1913 (GBOEX, s.d.), é realizada a reunião preparatória para instalação do “Gremio de Officiaes Reformados”, aclamação da diretoria provisória e da comissão para redação dos estatutos.

Posteriormente, o Grêmio Beneficente de Oficiais do Exército abriu suas portas ao público civil, gerando um crescimento considerável no seu quadro social.

Optaram pelo caminho de adquirir o controle acionário de uma seguradora já existente no mercado, a Companhia de Seguros Marítimos e Terrestres Confiança, denominando-se GB-Confiança Companhia de Seguros, a qual teve seu nome modificado para Confiança Companhia de Seguros e entrou em liquidação extrajudicial pela SUSEP após problemas de solvência.

### 2.4.3.3 Outros casos

Além das seguradoras descritas, no Brasil operam ainda subsidiárias de empresas seguradoras internacionais, controladas e/ou fundadas em suas matrizes por mútuas ou por grupos híbridos, ou que tiveram sua origem histórica também ligada a mútuas (mas que na época chamada de neo-liberalismo tiveram sua desmutualização<sup>12</sup>), tendo no território nacional brasileiro sempre exercido atuação e constituição como seguradora do tipo S.A.

Entre os principais nomes, destacam-se a Haftpflichtverband der Deutschen Industrie – HDI (fundada como Associação de Responsabilidade da Indústria Siderúrgica Alemã), cuja forma jurídica ainda segue a de uma associação de seguros mútuos (porém passou por processo de desmutualização para buscar mais capital), e a qual é acionista de diversas seguradoras, sendo a maior proprietária do grupo Talanx – terceiro maior grupo segurador da Alemanha. A Liberty Mutual Insurance (nos Estados Unidos continua a ser uma empresa cujos segurados detentores dos contratos são considerados acionistas da empresa) e ainda a originalmente Mutua de la Asociación de Proprietários de Fincas Rústicas de España–Mapfre, hoje em sua matriz uma sociedade anônima controlada pela Fundação Mapfre.

## 3 COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES CIVIS DE PROTEÇÃO VEICULAR

### 3.1 O porquê do ressurgimento das mútuas no mercado de consumo

Sociedades denominadas de auxílio mútuo surgem exatamente nos espaços econômicos não ocupados, seja pela existência de um risco excessivo, seja pela impossibilidade de formação de uma coletividade homogênea em termos atuariais ou insatisfatoriamente atendidos, sobretudo pelos valores economicamente inviáveis dos prêmios pelo modelo securitário tradicional. “As sociedades de auxílio mútuo aos poucos, e ao longo da história vêm aprimorando os fundamentos técnicos e cada vez mais baseados no desenvolvimento mútuo combinando a Teoria das Probabilidades, nas leis estatísticas e na ciência atuarial”, explica Aurélio Brandão (apud AUTOBEM, s.d.).

Com isso, visualizamos um ciclo histórico, conforme descrito no início deste estudo, em que tivemos após a origem das mútuas a regulação, surgimento de legislação especializada e aprimoração técnica, em que diversas mútuas, conforme Castro (2017), em especial após o surgimento do neo-liberalismo, tornaram-se empresas seguradoras e em que ocorreu a “desmutualização” de diversas entidades, firmando-se como companhias por ações, ou com a transformação de companhias mútuas em uma *holding* e a criação de subsidiárias por elas controladas operando como sociedades anônimas, seguindo a doutrina tradicional capitalista de busca no lucro, classificação excessiva de riscos e com o fim da solidariedade, culminando, como argumentam os sindicatos e autorreguladoras ligadas às Associações de Proteção Veicular, com o fim social do seguro e a representação do interesse da coletividade (o qual é assegurado pelo artigo 192 da Constituição Federal), em que teria deixado de existir aceitação no mercado para uma série de riscos.

<sup>12</sup> A desmutualização é o processo pelo qual uma organização mútua ou cooperativa de propriedade dos associados muda de forma legal para uma empresa comum. Às vezes é chamado também de privatização. Como parte do processo de desmutualização, os membros de um mútuo geralmente recebem um pagamento, na forma de ações da empresa sucessora, um pagamento em dinheiro ou uma mistura de ambos.

Os motivos que levam proprietários de veículos a se associarem ou se filiarem a grupos, cooperativas e associações civis de proteção veicular, ou migrarem do seguro tradicional para essa modalidade, conforme explica Carla Gonçalves Cardoso, em seu trabalho de Mestrado, seriam os mais diversos. O suposto alto custo dos seguros convencionais, quando comparados aos valores oferecidos pelos “Programas de proteção veicular” administrados pelas Associações Civis, teria sido um deles. Além da questão de não aceitação para o seguro de motos e veículos importados com mais de cinco anos de fabricação.

Esses itens foram contestados pelo presidente da Federação Nacional de Seguros Gerais – FENSEG, que reúne 115 seguradoras, João Francisco Borges da Costa, o qual informa que:

há mais de 160 mil veículos importados com mais de cinco anos nos registros das companhias, 350 mil motos seguradas nos registros oficiais das seguradoras, 390 mil caminhões com cobertura de Casco e 450 mil jovens, entre 18 e 25 anos, são titulares de apólices de seguros de automóvel.

Como é de conhecimento geral, alguns tipos de veículos possuem maior demanda no mercado marginal de peças automotivas, o que faz com que determinados modelos de veículos sejam, com maior frequência, objeto de roubos e furtos, com intuito de serem desmontados e suas peças comercializadas no mercado “paralelo”. Conforme determina a boa prática da subscrição de riscos, essa situação faz aumentar o valor do prêmio de seguro a ser pago pelo proprietário de respectivos modelos de veículo, pois, conforme descrito pela mesma autora Carla Gonçalves Cardoso, em seu trabalho de mestrado: “o fator risco é elemento preponderante no cálculo realizado pela Companhia Seguradora para definição do valor do seguro”. Proprietários desses respectivos modelos de veículo encontrariam uma oferta menor de seguro convencional, uma vez que essa situação propicia uma condição de desinteresse comercial de algumas sociedades seguradoras para esses determinados modelos de veículos que, constando em sua carteira de veículos segurados, estando mais propensos ao risco, serão potencialmente, objeto de sinistro, cuja indenização impactará diretamente as reservas técnicas das seguradoras e, por fim, o resultado da operação e dos demais clientes.

Finalmente, ainda conforme a autora supramencionada, aqueles proprietários de automóveis cuja data de fabricação é bastante avançada (em geral mais de 10 anos), teriam começado a encontrar dificuldade na contratação de seguros convencionais. Quanto mais antigo é o veículo, mais difícil se torna encontrar no mercado legalizado de consumo peças para reposição. Isso resulta nas poucas peças de reposição ainda existentes no mercado oficial alcançarem valores superiores à média dos demais veículos, aumentando sobremaneira os custos gerados para as companhias seguradoras. Além disso, conforme a autora: “é notório que, em razão da maior dificuldade de manutenção destes veículos, os riscos que sobre eles recaem é maior, pois a ausência da devida manutenção preventiva pode afetar itens de segurança, favorecendo a ocorrência de acidentes”. Apesar da alegação supramencionada, conforme dados da Federação Nacional das Seguradoras – FENSEG, em dezembro de 2017, havia mais de 920 mil carros com mais de 10 anos segurados nos registros das companhias de seguros, sendo estes responsáveis por 400 mil sinistros no último ano.

Com o objetivo de talvez resolver as lacunas deixadas pelo seguro tradicional, o microsseguro, regulamentado em 2012, sendo um produto pouco rentável para os corretores e para as seguradoras, parece ter falhado, em função de o produto não ser simplificado e se assemelhar muito aos produtos tradicionais, sendo que a crise econômica e a elitização dos serviços de seguros poderiam ter incentivado as classes menos favorecidas e que se encontram com algum problema de restrição de crédito à busca de uma solução alternativa.

## 4 CONCLUSÕES FINAIS

Em 2015 foi apresentado na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 3.139/15, de autoria do deputado Lucas Vergílio, com o objetivo de vedar a constituição, operação, comercialização, venda e realização de contratos de natureza securitária, por associações, cooperativas e outras pessoas jurídicas nele indicadas, através de inserção de dispositivo no Decreto-Lei nº 73 de 1966.

No ano de 2016 foram ainda apresentados outros três projetos de lei em sentido contrário, que visam permitir que as associações de socorro mútuo possam realizar proteção patrimonial.

O PL nº 5.571/2016 de autoria do deputado João Campos (PRB-GO), foi apensado ao projeto de lei nº 5.523/2016, de autoria do deputado Ezequiel Teixeira (PTN-RJ), o qual visa alterar o artigo 53 do Código Civil, para permitir que os proprietários de bens móveis e imóveis possam organizar-se em associações para proteção patrimonial mútua e aguarda parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O projeto visa afastar a atuação da SUSEP no que tange às associações de proteção patrimonial, sem determinar qualquer outra forma de regulamentação ou proteção ao consumidor.

Já o projeto de lei nº 4.860/16 de autoria da deputada Christiane de Souza Yared, o qual aguarda ainda a instalação de comissão temporária, admite a realização e contratação de seguro mútuo pelos transportadores, determinando que a competência e regulamentação da operação de auxílio mútuo será do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a sua fiscalização e supervisão caberá à SUSEP. O projeto trata exclusivamente de regras para o transporte rodoviário de cargas, não mencionando as demais operações de proteção veicular assemelhadas já existentes.

Nenhum dos projetos de lei em discussão parece prover uma solução completa à questão, carecendo da análise de estudos e levantamentos de como outros países<sup>13</sup>, relevantes economicamente e no mercado de seguros regional e global, tratam a regulamentação e supervisão do tema.

A principal questão de incerteza que paira sobre os mútuos que oferecem proteção patrimonial, além da solvência e capacidade financeira, é sobre quem vai administrá-lo e a eventual capacidade técnica desse grupo de pessoas, bem como a garantia de que os associados façam parte de algum grupo real de afinidade (evitando assim a formação de falsos mútuos<sup>14</sup>, como vem ocorrendo em nosso mercado) e possuam real poder de voto na definição das regras e do estatuto. Diversos países ainda instituem regras para alternância do corpo dirigente através de eleição e quanto à proibição de os mesmos (essencial para que as associações não possuam um “dono”, como o que vem ocorrendo no Brasil). Infelizmente, nenhum dos projetos legislativos em discussão atualmente traz contribuições nesse sentido.

Garantir patrimônio alheio, captar poupança popular sem nenhum tipo de controle, sem reservas garantidoras, é altamente temerário.

A ocorrência, quase inexorável de insolvência, falências, quebras, conforme demonstrado neste trabalho, e que ocorreram em diversos países, somadas à possibilidade de gestão fraudulenta, desvios de finalidade e até mesmo fraudes devem ser avaliados, pois a ocorrência desses eventos não só poderá drenar recursos e poupança de milhares de pessoas, como também deixar marcas

---

<sup>13</sup> Recentemente a Comissão Especial do PL no 3.139/15 na Câmara dos Deputados aprovou um requerimento para eventual envio de missão à Malásia para conhecer o modelo de seguro mútuo Takaful, o qual em teoria é percebido como um seguro cooperativo mútuo. Não há dúvidas de que conhecer outras normatizações seja importante, porém tal modelo baseia-se na antiga associação do seguro comercial ao jogo e sua proibição pelos ortodoxos islâmicos, por acreditarem que o seguro comercial contribui com a usura e tem relação com o jogo. Logo sua formação e popularização pouco se assemelha à questão das associações de proteção veicular no Brasil. Além disso, os críticos ao modelo alegam que a maioria dos associados não possui voz na gestão do Takaful, problema atual de grande parte das associações de proteção veicular brasileiras, as quais na prática geralmente possuem um “dono”.

<sup>14</sup> Evitar e coibir a formação de falsos mútuos foi uma das principais preocupações da legislação Argentina pertinente ao tema, a qual se encontra anexada ao presente trabalho.

indelévels e profundas na instituição “seguro”, afetando por longo prazo uma indústria socialmente indispensável a qualquer nação.

Vejam-se os casos nacionais dos montepios e pecúlios, tão presentes das décadas de 1960 e 1970 e que até os dias de hoje são citados pelo cidadão médio como “seguros que foram pagos, mas não deram sua contrapartida”.

Uma nação e um mercado pujante não podem correr o risco de conviver com uma ameaça institucional desse porte, devendo novas formas de garantir patrimônio, seja a que título ou designação for, serem reguladas e fiscalizadas, sob risco de óbvias catástrofes.

Em todos os países pesquisados por este trabalho, as mútuas e cooperativas de seguros sofrem algum tipo de supervisão e fiscalização, possuem regras claras de funcionamento e atuação, de maneira a proporcionar a sua solvência e seu correto funcionamento.

Observa-se que em grande parte desses países (onde já há fiscalização) a quantidade de empresas mútuas ou de cooperativas de seguros tem se reduzido drasticamente nos últimos anos, em função das regras de solvência, obrigatoriedade de constituição de ativos garantidores e a existência de outros marcos regulatórios (que se aplicam também às seguradoras comerciais), com a ocorrência de diversas fusões entre as empresas mútuas e/ou com processos de desmutualização desses grupos, de maneira a se enquadrarem e atenderem à legislação vigente.

Este trabalho objetiva contribuir e jogar luz a essa questão, fornecendo o conhecimento da realidade e da experiência de outros países na normatização e supervisão, objetivando manter um mercado de seguros sólido e confiável e que continue contribuindo para a economia e o desenvolvimento do país.

## REFERÊNCIAS

- ALLIANZ, Reserch. **Mercados de seguros em 2016/17**. Disponível em: <[https://www.allianz.com/en/press/news/studies/170313\\_Insurance-markets-in-2016/](https://www.allianz.com/en/press/news/studies/170313_Insurance-markets-in-2016/)>. Acesso em: 28 mar. 2019.
- AMICE. Association Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe. **The market share of Mutual and Cooperative Insurance in Europe 2008**. 2010.
- ANDION, Carolina. A gestão no campo da economia solidária: participações e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v.9 n.1 (2005).
- AUTOBEM. s.d. Disponível em: < <https://www.autobembrasil.com.br/#wrapper> > Acesso em: 22 abr. 2019.
- AUTORIDADE DE SUPERVISÃO DE SEGUROS E FUNDOS DE PENSÕES **Mútuas de Seguros**. Portugal. s.d. Disponível em: <<http://www.asf.com.pt/NR/exeres/B449000E-F841-4820-A081-A89E6E1503CC.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2019.
- BARBOSA, Lucio Ferreira. **Dodd-Frank Act: O que é**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/dodd-frank-act-o-que-e/60422/>>. Acesso em: 16 abr. 2019.
- BELLI, Valdemiro Cequinel et al. **Cooperativas e associações civis de proteção veicular**. Rio de Janeiro: ENS-CPES, 2018.
- BEVILAQUA, Clóvis. **Direito das obrigações**. 8. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1954.
- BIONDI, Luigi. Mãos unidas, corações divididos. As sociedades italianas de socorro mútuo em São Paulo na Primeira República: sua formação, suas lutas, suas festas. **Tempo**. vol. 16, n.33. Julho-dezembro. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.
- BRASIL. **Projeto de Lei no 3.139/2015**. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1805742> >. Acesso em: 07 maio 2019.
- BRASIL. **Projeto de Lei no 4.860/2016**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080759> Acesso em: 07 mar. 2019.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.523/2016**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1465685&filename=PL+5523/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1465685&filename=PL+5523/2016) >. Acesso em: 07 maio 2019.
- BRASIL. **Projeto de Lei no 5.571/2016**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088056> >. Acesso em: 07 mar. 2019.
- BRITTO, Carlos Ayres. **Parecer jurídico para a Federação Nacional das Associações de Benefícios**. 2016.
- CARDOSO, Carla Gonçalves. **Cooperativa de Proteção Patrimonial Recíproca**. Possibilidade de Criação de Grupos de Proteção Patrimonial e o Exercício da Função Regulatória pela SUSEP. Dissertação de Mestrado para a Universidade FUMEC. Belo Horizonte – MG, 2012.
- CASTRO, Roberto L.M. De volta ao básico. Edição 191. **Revista Cadernos de Seguro**. Funenseg, 2017. p. 18-21.

CNSEG, Marcio Coriolano. **Audiência Pública PL 3.139 de 2015**. Disponível em: <<http://fenseg.org.br/fenseg/servicos-apoio/noticias/representantes-do-setor-participam-de-audiencia-publica-na-camara-sobre-protecao-veicular-e-alertam-para-a-falta-de-garantias-ao-consumidor.html>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

COSTA, Jorge Andrade Costa. **Análise sobre os investimentos utilizados pelo mercado segurador para a garantia de suas provisões técnicas**. Trabalho de Mestrado em Ciências Contábeis para a PUC/SP, São Paulo, Novembro / 2001.

CQCS. **Insurtech & Innovation**. S.d. Disponível em: [www.cqcs.com.br](http://www.cqcs.com.br) Acesso em: 31 out. 2017.

DE SANCTIS, Fauto Martin. **Punibilidade do sistema financeiro nacional**. Campinas. Millennium, 2003.

FONSECA, Marcos Aurelio de Paiva. **Teoria Geral do Seguro I (TGS)**. 120 ed. Rio de Janeiro Apostila Funenseg, 2013.

FUNDACIÓN MAPFRE. **Governança corporativa e padrões internacionais: uma análise da situação atual das seguradoras na América Latina**. Gerência de Riscos e Seguros 116, 2013. Disponível em: <<http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/gerencia/n116/docs/Gerencia-de-Riesgos-y-Seguro-116-br.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

GALIZA, F. **Para onde caminha o seguro na América Latina?** CPES Funenseg/ Fenacor/ COPA-PROSE, 2016.

GARCIA, Darcy. **O sistema financeiro do Rio Grande do Sul: da Criação da Caixa Econômica Estadual ao surgimento dos bancos múltiplos**. Dissertação para Programa de Mestrado da Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas. UFRGS, 1990.

GBOEX CENTENÁRIO. **Uma viagem pelo tempo**. s.d. Disponível em: [gboexcentenario.com.br/a-nossa-historia-em-imagens](http://gboexcentenario.com.br/a-nossa-historia-em-imagens) Acesso em: 22 abr. 2019.

GBOEX. GBOEX Centenário. **Uma viagem pelo tempo**. Disponível em: <<http://gboexcentenario.com.br/a-nossa-historia-em-imagens/>>. Acesso em: 17 maio 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 34.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. Editora L&PM 2017, p. 266-267.

ICMIF-AMICE, **European Market InSights 2015**. 2017. Disponível em: <[http://www.amice.eu.org/userfiles/file/Publications/ICMIFAMICE%20\(2017\)%20European%20Market%20InSights%202015.pdf](http://www.amice.eu.org/userfiles/file/Publications/ICMIFAMICE%20(2017)%20European%20Market%20InSights%202015.pdf)>.

JORNAL DIÁRIO CATARINENSE. **Proteção veicular em cooperativas é alternativa para diminuir o custo com seguro do carro**. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/estilo-de-vida/noticia/2017/09/protecao-veicular-em-cooperativas-e--alternativa-para-diminuir-custo-com-seguro-do-carro-9917989.html>>.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. **Investidor é alvo de golpe em várias capitais**. 06/07/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u86364.shtml>>.

JOTA. **Os P&I clubs no mercado de seguros marítimo**. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/os-pi-clubs-no-mercado-de-seguros-maritimos-17112015>>.

KLEIN, Fabricio. **O Cooperativismo e as cooperativas de seguros no mundo**. 24, out. 2017 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-3139-15-seguros-privados/documentos/audiencias-publicas/FabricioKleinOCB.pdf>>.

MAMEDE, Gladson. **Manual de Direito Empresarial**. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Daniel dos Santos Filho. Proteção Veicular: Contrato nada seguro. **Revista Cadernos de Seguro**. Funenseg, 172, 2012. p. 68-70.

MARTINS, Gabriel. **Associação de socorro mútuo: um estudo no atual cenário Brasileiro**. Disponível em: <<http://multyauto.com.br/2017/01/26/associacao-de-socorro-mutuo-um-estudo-no-atual-cenario-brasileiro/>>.

MATOS, Eduardo, ZANUZO, Fernando. Questionadas judicialmente, associações exploram mercado paralelo de seguros. **Jornal Zero Hora RBS**. 11 out. 2016. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/questionadas-judicialmente-associacoes-exploram-mercado-paralelo-de-seguros-179125.html>>.

O GLOBO. **Parece seguro, mas não tem garantias**. 10 out. 2017. Disponível em: <<https://www.perspectivaseguros.com.br/noticia,2641,parece-seguro-mas-nao-tem-garantias.html>>.

OLIVEIRA, José Inácio Ribeiro Lima. A legalidade da Atuação da SUSEP na Fiscalização das Entidades Marginais de Seguros e de Previdência Complementar Aberta. **Revista Brasileira de Risco e Seguro**. Disponível em: <[http://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs\\_20\\_9\\_10.pdf](http://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs_20_9_10.pdf)>.

POLIDO, Walter. **Seguros ineficazes – culpa de quem?** Do Corretor de seguros, da seguradora ou do Segurado. Disponível em: <<https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Colunistas/Walter-Polido/Seguros-ineficazes-%E2%80%93-culpa-de--quem-Do-Corretor-de-Seguros-da-Seguradora-ou-do-Segurado-%E2%80%93-Parte-3.html>>.

PORT, Márcio. PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO. **Mercado Financeiro do Canadá**. s.d. Disponível em: <<http://cooperativismodecredito.coop.br/2011/08/o-mercado-financeiro-do-canada/>>.

REVISTA BRASILEIRA DE RISCO E SEGURO. **A legalidade da atuação da SUSEP na fiscalização das entidades marginais de seguros e de previdência complementar aberta**. Disponível em: <[http://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs\\_20\\_9\\_10.pdf](http://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs_20_9_10.pdf)>.

REVISTA EXAME. **Associações de Proteção Veicular debatem regulamentação da atividade**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/dino/associacoes-de-protecao-veicular-debatem-regulamentacao-da-atividade-dino890103005131/>>.

REVISTA SINCOR – ES. **Associações veiculares e seguradoras piratas na mira do Ministério Público Federal do Espírito Santo**. Junho/2017.

ROSENBAUM, Yuri Amaral. A Economia Compartilhada entra no Mercado de Seguros: uma Visão Geral do Seguro Peer-to-Peer. **Cadernos de Seguro ENS-CPES**, 2017.

SANTOS, Amilcar. **Seguro**. Record, 1959.

SANTOS, Ricardo Bechara. Proliferação Marginal de Associações e Cooperativas que atuam como Seguradoras sem a devida autorização do Estado Regulador. **Boletim Opinião Acadêmica ANSP**. n 6. Setembro, 2010.

SILVEIRA, Wemerson. **O mutualismo no setor de seguros brasileiro**. Monografia para o Departamento de Ciências Econômicas, UFSC, 2008. SOUZA, A.L.F. **Dicionário de seguros**. Rio de Janeiro: Funenseg, 1996.

SUSEP NOTÍCIA. **SUSEP faz alerta para a ilegalidade da proteção veicular**. 10 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/susep-faz-alerta-para-a-ilegalidade-da-201cprotecao-veicular201d>>.

SUSEP Notícia. **SUSEP fecha associação que vendia seguro pirata em Minas**. 22 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/susep-fecha-associacao-que-vendia-seguro-pirata-em-minas>>.

SUSEP NOTÍCIA. **SUSEP mapeia venda de seguros piratas em todo país**. 30 out. 2012. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/susep-mapeia-venda-de-seguros-piratas-em-todo-pais>>.

SWISS Re. **Distribución digital en el seguro: una revolución silenciosa**. Swiss RE. Sigma n. 2, 2014.

TRANSPETRO. **Serviços**. s.d. Disponível em: [http://www.transpetro.com.br/pt\\_br/servicos/servicos](http://www.transpetro.com.br/pt_br/servicos/servicos) Acesso em: 8 out. 2017.

VERGÍLIO, Lucas. **Projeto de Lei no 3.139 de 2015, o qual modifica o Decreto-Lei no 73 de 1966**. Congresso Nacional Brasileiro.

WIKIPEDIA.PT. **Montepio da Família Militar**. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Montepio\\_da\\_Fam](https://pt.wikipedia.org/wiki/Montepio_da_Fam)>

YOUNG, Lucia Helena Briski. **Sociedades Cooperativas**: Resumo prático. 8 ed. Juruá, 2008, p. 44.

# A (IN)APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR PARA AS ASSOCIAÇÕES DE PROTEÇÃO VEICULAR E BENEFÍCIOS

Bárbara Mendes Rauen<sup>1</sup>

## RESUMO

A procura por entidades de socorro mútuo destinadas à proteção de patrimônio cresceu consideravelmente diante do aumento dos preços dos bens, das exigências das seguradoras tradicionais e do aumento da criminalidade. Em resposta a essa demanda, surgiram as associações de proteção veicular e benefícios e, com elas, as discussões e divergências sobre a aplicação de alguns diplomas legais. Posto isso, o presente artigo analisa a hipótese de incidência do Código de Defesa do Consumidor nas relações provenientes das associações de proteção veicular e benefícios. Assim, o estudo caracteriza as associações de proteção veicular e benefícios e apresenta conceitos do Código de Defesa do Consumidor, para, em conjunto de legislação, doutrinas e jurisprudências, verificar viabilidade da aplicação do Código a essas entidades. Após análise do material obtido, concluiu-se que o Código de Defesa do Consumidor não deve ser aplicado para as Associações de Proteção Veicular e Benefícios.

Palavras-chave: Associação de Proteção Veicular e Benefícios. Código de Defesa do Consumidor. Inaplicabilidade.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Damásio, Pós-Graduada em Direito da Regulação pela UCA e Graduada em Direito pela UNISUL. Advogada.

## ABSTRACT

The demand for mutual aid entities for assets protection has grown considerably due to the increase in the prices of goods, the requirements of traditional insurance companies, and crime growth. Vehicular protection and benefits associations emerged in response to that demand, and, with them, discussions and disagreements concerning the application of some legal diplomas. Therefore, this article analyzes the hypothesis of the incidence of the Brazilian Consumer Defense Code in the relationships coming from the vehicular protection and benefits associations. Thus, the study characterizes the vehicular protection and benefits associations and presents concepts of the Brazilian Consumer Defense Code to verify—together with legislation, doctrines, and jurisprudence—the feasibility of applying the Code to those entities. After analyzing the material obtained, it was concluded that the Consumer Protection Code should not be applied to Vehicle Protection and Benefits Associations.

Keywords: Vehicular Protection and Benefits Associations. Consumer Defense Code. Inapplicability.

## 1 INTRODUÇÃO

Os acontecimentos alheios às vontades das pessoas são frequentes e, dentre eles, podemos destacar os acidentes, roubos, furto e eventos da natureza. Os veículos são bens que estão suscetíveis a tais eventos, gerando danos materiais ao proprietário.

Com o intuito de proteger seus bens, diversas pessoas procuraram as seguradoras tradicionais, entretanto encontraram barreiras para a adesão de seus veículos, a citar como exemplo a análise do condutor de modo geral até o ano do veículo.

Sendo assim, surgiram as associações de proteção veicular, que permitiam que os veículos que estavam à margem do sistema securitário tradicional pudessem contar com proteção veicular através de princípios como o mutualismo e associativismo.

Embora a relação entre associado e associação pareça simples, existem diversas discussões a respeito dos direitos e obrigações que decorrem desse vínculo. Uma dessas discussões diz respeito à hipótese de aplicabilidade do código de defesa do consumidor para as associações de proteção veicular e benefícios.

Desta forma, esta pesquisa tem como objetivo geral o de analisar a incidência do Código de Defesa do Consumidor nas relações envolvendo associado e associação. São objetivos específicos analisar o Código de Defesa do Consumidor, seus princípios e conceitos, assim como compreender o âmbito das associações de proteção veicular e benefícios, suas origens e seu funcionamento para, por fim, verificar se há relação de direitos de consumidor e fornecedor, previstos no CDC, dentro das relações entre associados e associações.

A presente pesquisa classifica-se, quanto ao nível, como pesquisa exploratória, e quanto ao tipo de abordagem, qualitativa. A classificação da presente pesquisa quanto ao procedimento é bibliográfica (realizada por meio de doutrinas, artigos científicos, legislação e revistas) e documental (jurisprudências, por conveniência).

## 2 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) tem sua origem através da Constituição Federal de 1988, conforme dispõe o artigo 5º, inciso XXXII, que ordena, por meio de imperatividade constitucional, a criação de lei específica para regular as relações de consumo, conforme abaixo transcrito:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (BRASIL, 1988).

Seguindo esse prisma, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na Constituição Federal, há a seguinte determinação: “Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor” (BRASIL, 1988).

Ainda na previsão constitucional, a defesa do consumidor é também princípio geral da atividade econômica, previsto no artigo 170, inciso V:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

V - defesa do consumidor; (BRASIL, 1988).

Sendo assim, o Código de Defesa do Consumidor surgiu em 1990 através da Lei nº 8.078, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências e é instrumento essencial para equilibrar a relação fornecedor *versus* consumidor.

É extremamente necessário para a compreensão do tema proposto no presente artigo versar, ainda que de forma breve, a respeito de algumas instituições e definições do CDC, que veremos a seguir.

## 2.1 Princípios que regem o Código de Defesa do Consumidor

Para compreender a essência do Código de Defesa do Consumidor e a ligação do mesmo com o presente artigo, é preciso entender alguns princípios que norteiam suas normativas.

Em um primeiro momento, podemos citar alguns dos princípios que norteiam os direitos básicos do consumidor, trazidos pelo legislador no artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990). É no referido artigo que se encontra o princípio da informação, que torna direito do consumidor ter acesso adequado e claro a respeito “dos produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem” (BRASIL, 1990).

Além disso, é importante destacar o princípio da proteção contra a publicidade enganosa e práticas abusivas, evitando que os consumidores sejam lesados e vítimas de golpes ou quaisquer reações prejudiciais. O consumidor precisa saber o que está contratando ou comprando, de forma realista e repleta de boa-fé.

Outro princípio de forte impacto, inclusive para a presente pesquisa, trazido pelo artigo 6º do CDC, é o da facilitação da defesa dos direitos do consumidor, considerando a possibilidade de inverter o ônus da prova a favor deste (quando deferido pelo juiz) quando a alegação for verossímil ou quando o consumidor for hipossuficiente (BRASIL, 1990). A referida disposição legal implica consequências que podem ser determinantes em um processo judicial, pois caberá à parte contrária ao consumidor comprovar que aquilo que o mesmo alega estar equivocado ou não merece prosperar, podendo alterar consideravelmente o curso e a sentença de um processo.

O artigo 6º do CDC é didático ao classificar os direitos do consumidor decorrentes de seus princípios:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou

sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;  
VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;  
VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;  
VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;  
IX - (Vetado);  
X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.  
XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas;  
XII - a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito;  
XIII - a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, por litro, por metro ou por outra unidade, conforme o caso.  
Parágrafo único. A informação de que trata o inciso III do caput deste artigo deve ser acessível à pessoa com deficiência, observado o disposto em regulamento (BRASIL. 1990).

Além dos princípios já mencionados, existem outros que norteiam a relação consumerista, como o princípio da vulnerabilidade que, segundo José Franklin de Sousa:

Trata-se de princípio norteador do direito do consumidor, previsto no artigo 4º I, do CDC, que reconhece a existência de uma parte vulnerável nas relações abrangidas por este diploma legal. Vulnerável é a parte mais fraca da relação, sendo que, reconhecidamente aqui, o consumidor é o vulnerável. Essa constatação se faz em três âmbitos distintos, quais sejam, econômico, técnico e jurídico ou científico, pois, notadamente, o fornecedor é quem detém com superioridade todos esses poderes e conhecimentos, se comparado ao consumidor. (SOUSA, 2021, p. 488).

Em outras palavras, deve ser reconhecida a desigualdade existente entre o consumidor e o fornecedor, culminando no princípio da vulnerabilidade, que serve para buscar reestabelecer, a certo ponto, a igualdade entre as partes dentro de uma relação consumerista.

Cita-se ainda o princípio da ação governamental, no sentido de proteger efetivamente o consumidor, previsto no artigo 4º inciso II do CDC. De acordo com Renan Ferraciolli:

Outro princípio que deve ser seguido é o da ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor (art. 4º, II) por iniciativa direta (atuação dos Procons, por exemplo), por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas (Idec, Proteste, dentre outras), pela presença do Estado no mercado de consumo e pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho. (FERRACIOLLI, 2017, p. 904).

O artigo 4º, inciso III do CDC traz, ainda, outro importante princípio consumerista, o da harmonização dos interesses:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

[...]

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art.

170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; (BRASIL, 1990).

De acordo com Renan Ferraciolli:

Busca-se com tal princípio, assegurar que a proteção do consumidor não seja um fato impeditivo do desenvolvimento econômico, mas sim uma baliza para que ocorra sem agravar a situação de desequilíbrio que é o ponto de partida de toda relação de consumo. (FERRACIOLLI, 2017, p. 904).

Devemos observar que o princípio em comento traz outro elemento importantíssimo para a relação consumerista: a boa-fé objetiva. Neste sentido, tanto consumidor quanto fornecedor devem manter a relação de consumo de forma equilibrada e harmônica, sem armadilhas ou desejo de “tirar vantagem” da outra parte (FERRACIOLLI, 2017, p. 904).

Por fim, cumpre destacar, ainda, o princípio da educação e informação de fornecedores e consumidores quanto aos seus direitos e deveres, nos moldes do inciso IV do artigo 4º do CDC, e o princípio do incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo, de acordo com o inciso V do mesmo artigo (BRASIL, 1990).

Explanado sobre os mais notáveis princípios do CDC, relevantes para o presente artigo, passemos a distinguir a figura do consumidor e do fornecedor.

## 2.2 Conceito de Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor define o consumidor, propriamente dito, em seu artigo 2º, como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (BRASIL, 1990). A interpretação da disposição legal pode parecer simples, entretanto, surgiram duas correntes que julgam o “destinatário final” como indivíduos diferentes dentro da relação de consumo, que serão elucidadas a seguir.

A primeira interpretação é a de que o destinatário final poderia ser todo e qualquer consumidor que adquire um produto, mesmo não sendo o destinatário final de uso do mesmo, por exemplo, uma pessoa jurídica que adquire bens para revender. Já a segunda interpretação é a de que o destinatário final deveria ser interpretado como, em simples palavras, o último a adquirir o bem para uso. Desses dois pensamentos surgiram duas correntes: a maximalista e a finalista.

Sobre a corrente maximalista, define Renan Ferraciolli:

Os adeptos da corrente maximalista entendem que o legislador quis abarcar o maior número de pessoas no conceito padrão de consumidor do *caput* do art. 2º e, assim, a destinação final remete à ideia de que basta a pessoa – física ou jurídica, frisa-se – retirar o produto do mercado para ser considerada consumidora nos termos do Código, o que reforça o aspecto fático dessa destinação final. Logo, uma grande indústria, ao comprar matéria-prima para empregar na fabricação dos seus produtos, poderia se valer da proteção do CDC. (FERRACIOLLI, 2017, p. 901).

Pela simples definição citada, já podemos perceber que não se trata de uma defesa da parte mais vulnerável, uma vez que o destinatário final poderia ser até mesmo outra empresa em condição melhor que o próprio fornecedor original, por exemplo. Bessa e Moura (2014 apud MELATO, 2021, p. 40) trazem um exemplo cristalino dessa interpretação ao trazer uma loja de automóveis que adquire um veículo de uma concessionária para revenda, o que, para a teoria maximalista, valeria o entendimento de que a loja se caracteriza como consumidora pelo simples fato de ter comprado o veículo, o

que “é impróprio dizer, pois o referido Código, como já dito, se destina a proteger os vulneráveis, e não aqueles que estão em pé de igualdade” (MELATO, p. 40).

Cavaliere Filho (2019, p. 85) resume de forma brilhante e de fácil compreensão as peculiaridades da corrente maximalista:

A corrente maximalista ou objetiva entende que o CDC, ao definir o consumidor, apenas exige, para sua caracterização, a realização de um ato de consumo. A expressão destinatário final, pois, deve ser interpretada de forma ampla, bastando à configuração do consumidor que a pessoa, física ou jurídica, se apresente como destinatário fático do bem ou serviço, isto é, que o retire do mercado, encerrando objetivamente a cadeia produtiva em que inseridos o fornecimento do bem ou a prestação do serviço. Não é preciso perquirir a finalidade do ato de consumo, ou seja, é totalmente irrelevante se a pessoa objetiva a satisfação de necessidades pessoais ou profissionais, se visa ou não ao lucro ao adquirir a mercadoria ou usufruir do serviço. Dando ao bem ou ao serviço uma destinação final fática, a pessoa, física ou jurídica, profissional ou não, caracteriza-se como consumidora, pelo que dispensável cogitar acerca de sua vulnerabilidade técnica (ausência de conhecimentos específicos quanto aos caracteres do bem ou serviço consumido), jurídica (falta de conhecimentos jurídicos, contábeis ou econômicos) ou socioeconômica (posição contratual inferior em virtude da magnitude econômica da parte adversa ou do caráter essencial do produto ou serviço por ela oferecido).

Por outro lado, existe a corrente finalista que, segundo adeptos, interpreta o destinatário final como aquele consumidor que, de fato, adquire o bem ou o serviço para satisfação de alguma necessidade, que não objetive o desenvolvimento de outra atividade negocial (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 86).

O autor traz, também, a definição de consumidor para os adeptos da corrente finalista:

Consumidor, em síntese, é aquele que põe fim a um processo econômico, que última a atividade econômica, ou seja, que retira o bem ou o serviço de circulação do mercado para consumi-lo, suprimindo uma necessidade ou satisfação própria. Por isso fala-se em destinatário final econômico (e não apenas fático) do bem ou serviço, haja vista que não basta ao consumidor ser adquirente ou usuário, mas deve haver o rompimento da cadeia econômica com o uso pessoal, a impedir, portanto, a reutilização dele no processo produtivo, seja na revenda, no uso profissional, na transformação por meio de beneficiamento ou montagem, ou em outra forma indireta. A relação de consumo (consumidor final) não pode ser confundida com relação de insumo (consumidor intermediário) (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 86-87).

Ocorre que dessas duas interpretações e através da prática surgiu ainda uma terceira interpretação, atrelada à corrente finalista: a corrente finalista mitigada ou aprofundada. De acordo com essa corrente, é admitida, excepcionalmente, a aplicação das normas do CDC a alguns profissionais e pequenas empresas, porém desde que seja o caso de consumo intermediário e que se demonstre que há uma vulnerabilidade técnica, jurídica e econômica (CAVALIERI FILHO, 2019, p. 87).

O autor ainda acrescenta que o consumidor intermediário deve ser interpretado como aquele que adquire o produto ou usufrui de serviço com o fim de direta ou indiretamente dinamizar ou instrumentalizar a sua atividade negocial.

Percebe-se forte influência da “vulnerabilidade” nessa última corrente, uma vez que é a existência da mesma que faz valer a interpretação nesse sentido. Hoje em dia, o Supremo Tribunal Federal leva em conta o estado de vulnerabilidade do suposto destinatário final para a aplicação da corrente finalista mitigada.

Nas palavras de Melato (2021, p. 47): “[...] sob o prisma do conceito jurídico, a teoria finalista mitigada tem sido o entendimento prevalente para a definição de consumidor, pois é a que se adequa ao objetivo do CDC”.

## 2.3 Conceito de Fornecedor

O Código de Defesa do Consumidor é bem didático ao dispor a definição de fornecedor em seu artigo 3º:

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. (BRASIL, 1990).

O conceito de fornecedor é amplo, conforme dispõe Sérgio Cavalieri Filho:

Deste modo, não apenas o fabricante ou o produtor originário, mas, também, todos os intermediários (intervenientes, transformadores, distribuidores) e, ainda, o comerciante – desde que façam disso as suas atividades principais ou profissões, serão tratados pela lei como fornecedores. (2019, p. 101).

Sendo assim, deve-se observar a habitualidade com que a atividade do indivíduo (pessoa física ou jurídica) de vender produtos ou oferecer serviços é exercida para que possa se caracterizar como fornecedor.

Posto isso, passemos a analisar a definição de associação e versar a respeito das associações de proteção veicular e benefícios, para que seja possível aprofundar-se no tema proposto no presente artigo.

## 3 DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS

As associações de proteção veicular e benefícios, como o próprio nome já diz, são entidades caracterizadas pelo associativismo, são associações civis. Sendo assim, a fim de facilitar a compreensão do tema proposto, cumpre esclarecer alguns pontos a respeito das mesmas.

Muito embora muitos não simpatizantes das entidades associativas aleguem que não há lei que as regulamente, cumpre destacar que as associações civis possuem previsão legal e surgem de uma presciência constitucional que afirma que o direito à livre associação, para fins lícitos, é garantia fundamental de todos, conforme dispõe o artigo 5º, inciso XVII da Carta Magna (BRASIL, 1990).

Além disso, no Código Civil Pátrio, através da Lei nº 10.406/02, as associações civis são definidas pelo artigo 44, inciso I como pessoas jurídicas que se constituem pela “união de pessoas que se organizem para fins não econômicos” (BRASIL, 2002), conforme dispõe o artigo 53 da referida norma.

Importante destacar que o termo “fins não econômicos”, disposto no Código Civil (BRASIL, 2002) ao tratar das associações em seu artigo 53, deve ser interpretado como “fins não lucrativos”, isso pois os referidos termos não são sinônimos.

É o que esclarece o Enunciado n. 534 do CJP/STJ, da VI Jornada de Direito Civil (2013):

Andou mal o legislador ao redigir o caput do art. 53 do Código Civil por ter utilizado o termo genérico “econômicos” em lugar do específico “lucrativos”. A dificuldade está em que o adjetivo “econômico” é palavra polissêmica, ou seja, possuidora de vários significados (econômico pode ser tanto atividade produtiva quanto lucrativa). Dessa forma, as pessoas que entendem ser a atividade econômica sinônimo de atividade produtiva defendem ser descabida a

redação do caput do art. 53 do Código Civil por ser pacífico o fato de as associações poderem exercer atividade produtiva. Entende-se também que o legislador não acertou ao mencionar o termo genérico “fins não econômicos” para expressar sua espécie “fins não lucrativos.

Ou seja, nas palavras de Assis:

A expressão “fins não econômicos” insculpida na lei deve ser entendida, na verdade, como “fins não lucrativos”, pois a atividade econômica, atualmente, é inerente a qualquer atividade ou entidade, mesmo as filantrópicas. O que não pode ocorrer é a divisão das sobras líquidas entre seus dirigentes e associados. (ASSIS, 2019).

Concluindo, de acordo com Assis (2019, p. 61), deve-se perceber que não há impedimento ao exercício de atividade econômica por parte da associação se os seus resultados forem revertidos em benefício da própria entidade.

Sendo assim, temos que as associações são constituídas por pessoas que se reúnem com objetivos específicos e sem fins lucrativos. Entre os associados não há direitos e obrigações recíprocos, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 53 do Código Civil (BRASIL, 2002), porém isso não afasta os direitos e deveres que podem existir entre o associado e a associação enquanto entidade.

Os direitos e deveres dos associados com a associação, conforme mencionado, estão presentes no Estatuto Social, que nada mais é do que uma espécie de lei orgânica dessas entidades. Além dos direitos e deveres dos associados, existe um rol inserido no artigo 54 do Código Civil que determina que o estatuto social das associações deverá conter:

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III - os direitos e deveres dos associados;

IV - as fontes de recursos para sua manutenção;

V – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; (Redação dada pela Lei nº 11.127, de 2005)

VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. (Incluído pela Lei nº 11.127, de 2005) (BRASIL, 2002).

Além disso, o artigo 59 do Código Civil (BRASIL, 2002) determina que é preciso assembleia geral para destituir os administradores da entidade e alterar o estatuto, ou seja, os associados participam da criação e estruturação das regras da entidade, possuindo poder de voto e de manifestação, diferentemente de outros institutos e empresas.

Cumprido salientar que a associação só adquire personalidade jurídica quando seu estatuto social é registrado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas e é aberto seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Por fim, as associações estão inseridas no que se chama de Terceiro Setor, que, segundo Renato Assis:

[...] é composto por entidades “híbridas neste contexto, não governamentais e com gestão própria, que possuem ao mesmo tempo parte de sua natureza pública, e parte privada. São organizações sem fins lucrativos e não governamentais, administradas por particulares e com objetivo de gerar benefícios de caráter público. (ASSIS, 2019, p. 17).

Para Rubem Fernandes:

A definição proposta, tão sucinta, é portadora de uma ambiciosa mensagem: surge no mundo um terceiro personagem. Além do Estado e do mercado, há um “terceiro setor”. “Não-governamental” e “não-lucrativo”, é no entanto organizado, independente e mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas. (FERNANDES, 1994, p. 19).

Rubem Fernandes, ainda, define o terceiro setor como:

[...] um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos. Este é o sentido positivo da expressão. “Bens e serviços públicos”, nesse caso implicam uma dupla qualificação: não geram lucros e respondem a necessidades coletivas”. (FERNANDES, 1994, p. 21).

Por fim, reforça Patrícia Müller:

No Brasil, o Terceiro Setor é definido como “um setor composto pelo conjunto de organizações privadas, sem fins lucrativos, de finalidade pública ou coletiva” e, ainda, “um conjunto de organizações que podem apoiar grupos e movimentos populares de uma maneira que nem o mercado e nem o Estado são capazes. Sua particularidade constitui nesse sentido, sobretudo, a solidariedade”. (MÜLLER, 2018, p. 25).

Posto isso, passemos a analisar a respeito das Associações de Proteção Veicular e Benefícios bem como a definição de seus pilares e características.

### 3.1 Das Associações de Proteção Veicular e Benefícios

Passando ao tema em si do presente artigo, é preciso definir o que seriam as Associações de Proteção Veicular e Benefícios que, como o próprio nome já diz, são entidades que se caracterizam pelas definições transcritas nesse tópico, entretanto é interessante trazer, antes de defini-las por completo, seu histórico para melhor entendimento.

Conforme Marcos Affonso (2017, p. 19), o associativismo surgiu nos primórdios da humanidade, quando o homem percebeu a necessidade de viver em grupos para caçar, se proteger e cultivar alimentos. O ser humano aprendeu há séculos que é muito mais fácil suportar determinadas adversidades de forma coletiva, o que diminuía a consequência de eventuais danos ou riscos.

Com o passar dos séculos, essas entidades que se uniam para suportar eventuais prejuízos e buscar benefícios foram se aperfeiçoando e conquistando espaço no dia a dia não somente dos brasileiros, mas de todos ao redor do globo. Sob esse prisma surgiram, também, as associações de proteção veicular e benefícios.

Trazendo para a análise do Brasil, existem alguns fatores que contribuíram para que as associações de proteção veicular e benefícios obtivessem um espaço considerável entre os cidadãos, sendo de se destacar o aumento da criminalidade, com cada vez mais altos índices de roubo e furto de veículos, e as dificuldades que alguns cidadãos tiveram de contratar o serviço de seguro.

Com o aumento dos riscos ao patrimônio mediante a criminalidade, as pessoas procuravam as seguradoras para proteger seus bens, entretanto encontravam uma série de empecilhos que impossibilitavam a contratação do seguro, por exemplo, a análise do condutor e sua idade, localização da residência, exclusão de veículos que consideravam antigos, valores altíssimos e inviáveis dos prêmios e baixa concorrência atrelada à dominação do mercado pelas seguradoras.

Com isso, muitos brasileiros e seus respectivos bens ficaram à margem do sistema securitário e se viram em situação de risco, uma vez que, somado a isso tudo, o valor para adquirir seus veículos ficava cada vez mais alto.

Diante desse quadro surgiram as primeiras associações de proteção veicular e benefícios, que nada mais são do que diversos cidadãos reunidos com o intuito de proteger seus bens e fazer a divisão/rateio dos prejuízos causados aos mesmos, através do que se chama de mutualismo ou socorro mútuo.

O Socorro Mútuo ou mutualismo é, nas palavras de Renato Assis:

[...] um movimento associativo, que tem por objetivo a prestação de socorro a seus integrantes em momentos de necessidade, protegendo suas vidas, suas fontes de subsistência, seu patrimônio ou a sua segurança, através de soluções criadas com a contribuição de todos os partícipes. (ASSIS, 2019, p. 30).

Sendo assim, ainda seguindo o raciocínio do autor, a proteção veicular como modalidade de socorro mútuo (associação de proteção veicular e benefícios) é uma iniciativa dos cidadãos em busca de garantir seus direitos de propriedade, que deveriam ser protegidos pelo Estado, que negligencia a respectiva área (ASSIS, 2019, p. 45).

Ou seja, o socorro mútuo/mutualismo junta as necessidades em comum de um grupo de pessoas que se reúne com reciprocidade e cooperação para que possam proteger seu patrimônio e repartir eventuais prejuízos.

Além do socorro mútuo/mutualismo, existem outros pilares que norteiam não somente as associações de proteção veicular e benefícios, mas também as associações num panorama geral, como a liberdade, democracia, criatividade, solidariedade e humanismo, conforme Adão Gomes (2017, p. 11).

Fazendo um *link* entre as associações de proteção veicular e benefícios e o terceiro setor, já explanado no presente artigo, podemos concordar com Patrícia Müller:

No âmbito das associações mutualistas de benefícios, os elementos identificadores do Terceiro Setor estão plenamente presentes: o interesse público, a inexistência de finalidade lucrativa, o exercício de atividade que nem o Estado e o mercado são capazes de atender de acordo com as necessidades do segmento, bem como a efetiva observância e concretização do princípio da solidariedade entre os associados. (MÜLLER, 2018, p. 25).

Cumprir destacar que as entidades de socorro mútuo não concorrem com as seguradoras, a começar por atender ao público que estas não assistem. São entidades que atuam em “nichos” diversos.

A principal diferença está na objetivação do lucro, presente nas entidades securitárias e ausente nas associações. As associações não têm objetivo de lucro, e todo e qualquer *superavit* alcançado pelas mesmas é revertido em prol da própria associação, para a consecução de seus objetivos sociais. Não é isso que vemos nas seguradoras.

Ricardo Saldanha muito bem diferencia ambos os segmentos:

O mutualismo que se pratica nas associações de proteção patrimonial não é igual ao mutualismo que se tem no contrato de seguro; há clara e nítida distinção. No contrato de seguro é feito o cálculo atuarial da sinistralidade e acrescentado o lucro na seguradora, existindo, dessa forma, um mutualismo impuro, podendo ser dito que há a socialização do possível prejuízo (risco) e privatização do lucro para as seguradoras. Já nas associações de proteção automotiva o mutualismo praticado é puro, pois há a socialização (rateio) dos prejuízos, esses já certos e determinados, sem haver lucro, possibilitando a cada associado um custo mensal bem inferior ao praticado pelas companhias seguradoras. Salienta-se que a qualidade dos serviços prestados depende única e exclusivamente da gestão pelos próprios associados, estando todos cientes das possíveis vantagens e desvantagens dessa proteção. (SALDANHA, 2017, p. 29).

Quando Saldanha (2017) se refere ao fato de que o rateio dos prejuízos, nas associações, já possui valores certos e determinados, quer dizer que os associados fazem o rateio com o que ocorre no presente, e não no futuro, o que novamente diferencia as associações de seguradoras. É o que se extrai da fala de Cíntia Souza dos Santos:

Em relação às associações, os membros se unem por meio de ajuda mútua, com o fim de pagarem, conjuntamente, o prejuízo de todos os participantes. Assim, somente contribuem pelo que ocorre no presente, não havendo que se falar em pagamento por eventos futuros. Realiza-se, pois, um rateio para esta divisão, em que cada associado colabora com sua parte no pagamento. Os associados estão cientes de que quanto maior o número de contribuintes, menor será o rateio, encontrando-se cientes, ainda, de que o valor do rateio é variável, mensalmente, de acordo com a quantidade de eventos ocorridos em cada mês. (SANTOS, 2017, p. 17).

Leonardo Quintão também afirma:

Assim sendo, a atividade das seguradoras é assumir por si mesma o risco da perda de valor ou perecimento de um bem do segurado, Noutro lado, as associações não assumem risco por si, mas sim os seus associados, que colaboram mutuamente na diluição do prejuízo patrimonial sofrido por um de seus membros. Portanto são atividades distintas, apesar ainda dos órgãos reguladores entenderem que são iguais e concorrentes. (QUINTÃO, 2018, p. 61).

Além disso, em parecer publicado em 2016, o ex-ministro Ayres Britto diferencia o contrato de seguro e a livre adesão a uma associação de proteção veicular, afirmando que ambos traduzem fenômenos jurídicos rigorosamente distintos:

Contrato de seguro e a livre adesão a uma associação de proteção veicular traduzem fenômenos jurídicos rigorosamente distintos. O primeiro consiste na mais típica ou clássica forma de vinculação jurídica entre partes, a formalmente se viabilizar por ajuste de vontades. Ajuste que, *in casu*, gira em torno do câmbio das seguintes prestações contratuais: a) o pagamento pecuniário do prêmio, pelo segurado; b) a garantia de um interesse jurídico do segurado face de riscos pré-determinados, já por conta da seguradora. A associação à entidade de proteção veicular, de sua banda, passa pela adesão e uma relação jurídica de base, sob a qual se compartilham plurilateralmente riscos e garantias. (BRITTO, 2016, p. 28).

Flávio Tartuce muito bem interpreta o enunciado n. 185 do CJF/STJ:

Tratando do tema, prevê o Enunciado n. 185 do CJF/STJ, aprovado na III Jornada de Direito Civil, que “a disciplina dos seguros do Código Civil e as normas de previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão”. O enunciado refere-se ao seguro-mútuo, cuja possibilidade ainda é reconhecida e cujo conceito consta do próprio enunciado. No entanto, é preciso ressaltar que as sociedades de seguros mútuos, reguladas pelo Decreto-lei 2.063/1940, não se confundem com as companhias seguradoras, pois naquelas os segurados não contribuem por meio do prêmio, mas sim por meio de quotas necessárias para se protegerem de determinados prejuízos por meio da dispersão do evento danoso entre os seus vários membros. (TARTUCE, 2015, p. 633-634).

O mestre Ayres Britto (2016, p. 28-29) conclui em seu parecer, ainda, que a proteção patrimonial mútua e recíproca entre os associados traduz uma finalidade social lícita e que não há que se falar em fiscalização da SUSEP sobre as associações de proteção veicular. Sendo assim, resta cristalino que as associações de proteção veicular e benefícios não estão praticando seguros, e nem mesmo devem ser acusadas criminalmente a esses títulos.

Com valores mais acessíveis de contribuição, tratamento igualitário, participação do associado nas decisões da entidade por meio das assembleias, fornecimento de benefícios e proteção do bem, as

associações de proteção veicular se encaixaram perfeitamente no ordenamento jurídico e na vontade da coletividade.

Isso tudo sem falar na empregabilidade que essas entidades geram e também na movimentação de mercado com a contratação de oficinas reparadoras, movimentando a economia. As associações de proteção veicular e benefícios suprem diversas falhas de diversos setores do Estado.

Sendo assim, não restam dúvidas de que as associações de proteção veicular e benefícios são entidades lícitas e que atuam com amparo legal através da legislação pátria vigente.

#### **4 DA (IN)APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR PARA AS ASSOCIAÇÕES DE PROTEÇÃO VEICULAR E BENEFÍCIOS**

Após toda a explanação a respeito dos principais aspectos do Código de Defesa do Consumidor e das Associações de Proteção Veicular e Benefícios, passemos a analisar a respeito da aplicação ou não do Código de Defesa do Consumidor para essas entidades.

Pois bem, resta claro que as associações de proteção veicular e benefícios atuam através do socorro mútuo/mutualismo e que são entidades sem fins lucrativos, que unem pessoas com o mesmo objetivo social e que realizam a divisão dos prejuízos decorrentes de eventos. Entretanto, muitos ainda insistem em entender que se trata de uma relação de consumo e que deve haver incidência do código de defesa do consumidor. A discussão é pertinente e será aprofundada a seguir.

Como visto, as associações de proteção veicular e benefícios não devem ser equiparadas a seguradoras, pois são de naturezas jurídicas diversas e a prática, embora para os mais leigos no assunto possa parecer semelhante, possui diferenças substanciais.

A começar, os associados não realizam contrato e sim preenchem um “pedido de associação”. Ou seja, o associado faz parte do todo, ele é a associação em si, por assim dizer. As associações não têm donos, sendo cada associado responsável por ela como um todo. Sendo assim, não se vislumbra a figura do consumidor, definida pelo CDC, e sim a figura do associado.

Além disso, as associações não possuem relações que se caracterizem como as de fornecedora de bens ou serviços ao associado. O que existe, conforme já visto, é uma ajuda mútua entre os integrantes dessas entidades, que dividem os prejuízos e garantem a proteção de seus bens, ou seja, a associação apenas faz a gestão desse sistema mutualista.

No que tange ao papel da associação enquanto pessoa jurídica e na inaplicabilidade do código de defesa do consumidor, temos que para o Desembargador Joel Figueira Júnior:

Tendo em vista que a Ré não fornece serviços aos seus associados, mas apenas disponibiliza e gerencia um sistema mutualista em favor de seus membros, com o escopo de resguardar os interesses dos proprietários dos veículos inseridos no programa, não há se falar em aplicação das normas consumeristas ao caso em apreço. (SANTA CATARINA, 2017).

Nas palavras de Renato Assis, “[...] no Socorro Mútuo a pessoa jurídica (seja associação ou cooperativa) é criada, pura e simplesmente, para facilitar as tratativas entre os membros e terceiros, sobretudo em relação à circulação financeira e seus efeitos” (ASSIS, 2019, p. 52).

Ademais, os associados podem participar de todas as decisões da associação, uma vez que as mudanças no Estatuto Social e Regimentos ou Regulamentos Internos da entidade são feitas através de votação em assembleia, órgão máximo e soberano da vontade social. Não há que se falar em um associado enquadrar-se como consumidor se ele tem liberdade e espaço para deliberar, votar e decidir os rumos da entidade.

Outra questão a se destacar é que, conforme visto nos tópicos anteriores, o código de defesa do consumidor tem como principal função equilibrar a desigualdade entre as partes que compõem

uma relação de consumo, “quebrando” a vulnerabilidade da parte mais fraca (consumidor). Ocorre que nas associações existe a igualdade entre os seus membros, uma vez que todos possuem a mesma posição como associados, não havendo vulnerabilidade entre essas partes.

Nessa toada, Renato Assis traz trecho de decisão proferida na Justiça Federal em Ação Civil Pública ajuizada pela SUSEP em face de entidade de Socorro Mútuo, de número 0065738, conforme:

Enquanto nos contratos de seguro empresarial é possível identificar o segurador, que assume o risco e a responsabilidade de indenizar na ocorrência do sinistro, e o segurado, que se obriga a pagar periodicamente o prêmio, nos programas de proteção veicular esses sujeitos se confundem. Todos os associados se encontram na posição de segurador e segurado. (ASSIS, 2019, p. 51-52).

Mais uma vez, resta claro que nas associações de proteção veicular e benefícios não existe a figura de um fornecedor e muito menos de consumidor. Nesse modelo fornecedor *versus* consumidor, em que um atua no mercado buscando lucro e outro, sem vínculo com o primeiro, consome seus produtos, existe uma relação bilateral, mas, nas associações, a relação é marcada pela cooperação e mutualismo, sendo plurilateral (ASSIS, 2019, p. 52).

Nas palavras de Renato Assis:

Neste caso, ambas as partes possuem os mesmos objetivos e atuam juntos, inclusive assumindo obrigações conjuntamente, sem que nenhuma das partes obtenha lucro ou vantagem alguma. Assim, qualquer prejuízo sofrido pela entidade é na verdade um prejuízo sofrido pelos membros, visto que estes pagam por tudo, de forma rateada. (ASSIS, 2019, p. 52).

O raciocínio é simples: conforme já extensivamente esclarecido, as associações não vendem proteção veicular e benefícios e muito menos lucram com referida proteção, sendo assim, não há que se falar em serem entidades fornecedoras.

Entende também a Desembargadora Jacqueline Adorno, citada por Bettina Maria Maresch de Moura:

A atividade desenvolvida por associações de proteção veicular difere tecnicamente das operações realizadas por seguradoras, tendo em vista que a associação sem fins lucrativos destina-se a operar, entre o grupo, o rateio dos prejuízos individualmente suportados em sinistros automotivos. (SANTA CATARINA, 2020).

Entende da mesma forma o Desembargador Raul Steil, conforme trecho retirado de acórdão:

De início, realmente a norma protetiva do consumidor é inaplicável à hipótese em tela, haja vista tratar-se a associação demandada de entidade que oferece produtos e serviços aos seus associados, como se lê do Estatuto Social juntado (Evento 16, Inf. 28). O associado, nestes casos, usufrui desses benefícios pelo simples fato de ser associado, de modo que esses produtos e serviços não são destinados ao mercado de consumo, não se aplicando o art. 2º do CDC. (TJSC, Apelação n. 0300299-59.2019.8.24.0044, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Saul Steil, Terceira Câmara de Direito Civil, j. 17-11-2020).

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina já decidiu nos mesmos termos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA DE APÓLICE DE SEGURO VEICULAR. INTERLOCUTÓRIO QUE AFASTA INCIDÊNCIA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INSURGÊNCIA AUTORAL. ALEGAÇÃO DE APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO CONSUMERISTA. AFASTAMENTO. ASSOCIAÇÃO DE SOCORRO MÚTUO. CONCEITOS

DE FORNECEDOR DE SERVIÇOS E CONSUMIDOR NÃO VERIFICADOS. PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DECISÃO ACERTADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (SANTA CATARINA, 2022).

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS - INAPLICABILIDADE DO CDC - SEGURO MÚTUO - SISTEMA DE AJUDA - INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONSUMO

As associações de seguro mútuo são constituídas “[...] de um grupo de pessoas que se dispõem a proteger determinado prejuízo, a fim de que sua repercussão se atenuie pela dispersão dos valores vertidos em favor de coletividade restrita. Forma-se uma entidade de auxílio mútuo para o qual contribuem todos os integrantes em benefício dos sócios atingidos pelo infortúnio” (VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: contratos em espécie. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 443). Sendo o princípio do mutualismo a característica essencial do funcionamento dessas associações, evidencia-se como sendo inaplicável o regramento do Código de Defesa do Consumidor. Desse modo, inviável a inversão do ônus da prova pautada unicamente na aplicação do referido Diploma. (SANTA CATARINA, 2022).

Da mesma forma entende o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE COBRANÇA. INDENIZAÇÃO DECORRENTE DE DANOS CAUSADOS NO VEÍCULO FURTADO. CONTRATO DE ASSOCIAÇÃO PARA PROTEÇÃO VEICULAR. ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. CONTRIBUIÇÕES MENSIS PARA RATEIO DOS RISCOS ENTRE ASSOCIADOS. INAPLICABILIDADE DO CDC. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DAS TURMAS RECURSAIS E TJRS. VALIDADE DA CLÁUSULA DE ELEIÇÃO DE FORO. INCOMPETÊNCIA TERRITORIAL RECONHECIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

RECURSO INOMINADO. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. ASSOCIAÇÃO CIVIL DE PROTEÇÃO VEICULAR. INAPLICABILIDADE DO CDC. RELAÇÃO ENTRE ASSOCIAÇÃO, SEM FINS LUCRATIVOS, E ASSOCIADO. NEGATIVA ADMINISTRATIVA DE RESSARCIMENTO DE DANOS. ACIDENTE EM VIA NÃO PAVIMENTADA. ESTRADA DE TERRA. EXPRESSA EXCLUSÃO DA COBERTURA, NO REGIMENTO INTERNO DA ASSOCIAÇÃO. INAPLICABILIDADE DOS DISPOSITIVOS LEGAIS APLICÁVEIS AOS SEGUROS TRADICIONAIS. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Entretanto, há que se destacar que alguns Tribunais ainda não diferem associações de seguradoras e entendem pela aplicação do código de defesa do consumidor aos associados, alegando que, como o associado paga mensalmente um valor, ele estaria “adquirindo” a proteção veicular, conforme:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - ASSOCIAÇÃO PARA PROTEÇÃO AUTOMOTIVA - INCIDÊNCIA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - FURTO DO VEÍCULO - ATRASO NO PAGAMENTO DE MENSALIDADE -- PERDA AUTOMÁTICA DA PROTEÇÃO - CLÁUSULA ABUSIVA - INDENIZAÇÃO DEVIDA AO ASSOCIADO.

1- Tratando-se a associação de pessoa jurídica de direito privado, que presta serviços de proteção automotiva, mediante remuneração mensal, paga por associados, é aplicável o Código de Defesa do Consumidor, estando presentes as figuras do fornecedor e consumidor.  
2- É nula, por abusividade, a cláusula que prevê que o atraso no pagamento da mensalidade enseja a imediata perda da proteção automotiva, colocando o consumidor em situação de desvantagem exagerada, devendo ser o associado indenizado pelo sinistro - furto do veículo. (MINAS GERAIS, 2018).

COBRANÇA. PROTEÇÃO VEICULAR. ASSOCIAÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS. APLICAÇÃO DO CDC. FURTO DO VEÍCULO. INQUÉRITO POLICIAL. INDENIZA-

ÇÃO. I - A associação sem fins lucrativos que presta serviço de proteção veicular, mediante pagamento de contribuição e cobertura de risco predeterminado, enquadra-se no conceito de fornecedor; por sua vez, o associado que é destinatário desse serviço encaixa-se na concepção de consumidor, arts. 2º e 3º da Lei 8.078/90. II - É ilegal a cláusula contratual que condiciona o pagamento da indenização securitária à conclusão do inquérito policial que apura o furto do veículo segurado, pois a responsabilidade civil é independente da criminal, arts. 47 do CDC e 935 do CC. III - Apelação desprovida. (DISTRITO FEDERAL, 2016).

Argumentar de tal maneira é o mesmo que ignorar a essência do socorro mútuo: o rateio. Além disso, conforme já explanado, os associados participam da criação das regras da entidade e manifestam, através do pedido de associação, seu interesse em compor a entidade, sendo assim, não há que se falar em contrato e muito menos de adesão.

Porém o que se observa é que ainda não há uma decisão definitiva a respeito da aplicação ou não do Código de Defesa do Consumidor para as associações de proteção veicular e benefícios sedimentada dentro dos Tribunais e Fóruns Brasil afora. Ainda há divergências com relação ao entendimento e interpretações opostas.

Entretanto deve-se prezar pela análise da natureza jurídica e funcionamento das associações de proteção veicular e benefícios, não podendo ser ignorados seus institutos e a essência do socorro mútuo, que vão de encontro ao código de defesa do consumidor e não merecem guarida do mesmo.

## 5 CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho consistiu em analisar, através de referências bibliográficas e documentais, a hipótese de aplicar o Código de Defesa do Consumidor para as associações de proteção veicular e benefícios.

Para tanto abordaram-se os temas relativos ao Código de Defesa do Consumidor e suas particularidades, seus princípios norteadores, conceitos de consumidor e suas derivações, bem como conceito de fornecedor. Além disso, o presente trabalho versou sobre as associações civis e sua legalidade, assim como as associações de proteção veicular e suas principais características.

O amparo legal das associações se dá pela Constituição Federal e pelo Código Civil, vigentes e que preveem que é livre o direito de cada cidadão associar-se para fins lícitos, bem como seguir o que disciplina o Código Civil quanto ao funcionamento e procedimentos para as associações.

No que se refere ao objetivo geral do presente artigo, verificou-se que, apesar de explanados todos os conceitos de associação e relação entre associados, ainda existe divergência atinente ao entendimento quanto à aplicação do Código de Defesa do Consumidor para essas entidades nos tribunais país afora.

Foram encontradas algumas decisões no sentido de aplicar o Código de Defesa do Consumidor para as associações de proteção veicular e outras no sentido de não reconhecer pela incidência da norma.

Analisando-se todo o material abordado, conclui-se que, muito embora possa haver entendimento no sentido contrário, deve prevalecer a apreciação no sentido de não aplicar a norma consumerista para as associações de proteção veicular e benefícios, objeto do presente estudo, uma vez que possuem natureza jurídica incompatível com as figuras previstas no Código de Defesa do Consumidor, numa noção esclarecida de associação e meios de consumo.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Marcos. O Papel Social do Associativismo de Benefícios Mútuos. **REVISTA AAAPV**. Brasília, ano 1, ed. 2, 2017, p. 18-21. Disponível em: <<https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Revista-AAAPV-FINAL-web.compressed.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2022.
- ASSIS, Renato. **Socorro Mútuo**. Belo Horizonte: Promove Artes Gráficas e Editora, 2019.
- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 534**. VI Jornada de Direito Civil. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/145>>. Acesso em: 05 maio 2022.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 maio 2022>.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm)>. Acesso em: 05 maio 2022>.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 05 de maio de 2022.
- BRITTO, Ayres. **Parecer Jurídico: O Regime Constitucional das Associações Cíveis**. Brasília, 19 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AL0dlbd7IG6zR-ms&cid=1F74C2C9313BAF47&id=1F74C2C9313BAF47%213521&parId=1F74C2C9313BAF47%213522&o=OneUp>>. Acesso em: 06 de maio de 2022.
- DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Processo n. 0008936-45.2014.8.07.0004**. Relatora Vera Andrighi. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 02 de março de 2016.
- FERNANDES, Rubem César. **Privado Porém Público: O terceiro setor na América Latina**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- FERRACIOLLI, Renan; LENZA, Pedro (Coord). **OAB Primeira Fase Esquemático**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- GOMES, Adão. Os Cinco Pilares do Associativismo. **REVISTA AAAPV**. Brasília, ano 1, ed. 2, 2017, p. 10-11. Disponível em: <<https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Revista-AAAPV-FINAL-web.compressed.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2022.
- MELATO, João Victor. **Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nos Contratos de Seguro**. Orientadora Ma. Silvia Helena Arizio. 2021. 71 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Centro Universitário SOCIESC de Blumenau – UNISOCIESC, Blumenau, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/21132/1/TCC%20-%20APLICABILIDADE%20DO%20CDC%20NOS%20CONTRATOS%20DE%20SEGURO.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2022.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Processo n. 0883081-50.2010.8.13.0024**. Relator Octávio de Almeida Neves. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 10 de agosto de 2017.

MÜLLER, Patrícia. A Legitimação das Associações Mutualistas. **REVISTA AAAPV**. Brasília, ano 2, ed. 4, 2018, p. 22-25. Disponível em: <<https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Revista-AAAPV-4%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2022.

QUINTÃO, Leonardo. Proteção Veicular: a Sociedade Civil Organizada e as Seguradoras. **REVISTA AAAPV**. Brasília, ano 2, ed. 4, 2018, p. 22-25. Disponível em: <<https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Revista-AAAPV-4%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso n. 71010193555**. Relatora Elaine Maria Canto da Fonseca. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão 24 de novembro de 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso n. 71010383180**. Relatora Mara Lúcia Coccaro Martins Facchini. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão 15 de março de 2022.

SALDANHA, Ricardo. A Constitucionalidade das Associações de Proteção Patrimonial e a Nítida Diferença das Seguradoras. **REVISTA AAAPV**. Brasília, ano 1, ed. 1, 2017, p. 28-29. Disponível em <[https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/revista\\_aaapv.pdf](https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/revista_aaapv.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Processo n. 0029325-43.2012.8.24.0038**. Relator: Desembargador Joel Dias Figueira Júnior. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 06 de novembro de 2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Processo n. 0300299-59.2019.8.24.0044**. Relator Saul Steil. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão 17 de novembro de 2020. Disponível em: <[https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=321607372134790526345194292943&categoria=acordao\\_eproc](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321607372134790526345194292943&categoria=acordao_eproc)>. Acesso em: 11 maio 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Processo n. 0304361-25.2016.8.24.0020**. Relatora Bettina Maria Maresch de Moura. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 28 de julho de 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Processo n. 5058993-73.2021.8.24.0000**. Relator Jairo Fernandes Gonçalves. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 15 de fevereiro de 2022. Disponível em: <[https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=321645128325170959884250610616&categoria=acordao\\_eproc](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321645128325170959884250610616&categoria=acordao_eproc)>. Acesso em: 06 maio de 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Processo n. 5065896-27.2021.8.24.0000**. Relator Luiz César Medeiros. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, 15 de março de 2022. Disponível em: <[https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only\\_ementa=&frase=&id=321647440315054647309223765314&categoria=acordao\\_eproc](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321647440315054647309223765314&categoria=acordao_eproc)>. Acesso em: 06 maio de 2022.

SANTOS, Cíntia Souza dos. As Associações de Proteção Veicular e Patrimonial Quanto à sua Legalidade e a Confirmação por meio de Decisões Judiciais. **REVISTA AAAPV**. Brasília, ano 1, ed. 1, 2017, p. 16-19. Disponível em <[https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/revista\\_aaapv.pdf](https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/revista_aaapv.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2022.

SOUSA, José Franklin. **Princípios e Direitos Básicos do Consumidor**. Joinville: Clube de Autores, 2021.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Vol. único. 5 ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

# **Mediação Extrajudicial: a Importância da Mediação Interna para Resolução de Conflitos dentro das Cooperativas de Benefícios Mútuos e Proteção Patrimonial**

**Beatriz Marques da Silva Netto dos Santos<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente trabalho objetiva demonstrar a eficácia da mediação de conflitos internos entre cooperativas de benefícios mútuos e de proteção patrimonial e cooperados, para a diminuição de litígios judiciais oriundos de conflitos de interesses entre as partes, uma vez que o cooperado sujeita-se ao Estatuto Social previamente aprovado em Assembleia pela maioria deles presentes, sendo a não concordância de seus direitos e deveres ônus do não entendimento da proposta inicial da criação da cooperativa. Por consequência, o maior beneficiado em uma solução de conflitos por método alternativo é o cidadão, que de uma forma mais rápida e transparente pode chegar o mais próximo possível do resultado que almeja.

Palavras-chave: Mediação. Conflitos, Solução. Conciliação.

## ABSTRACT

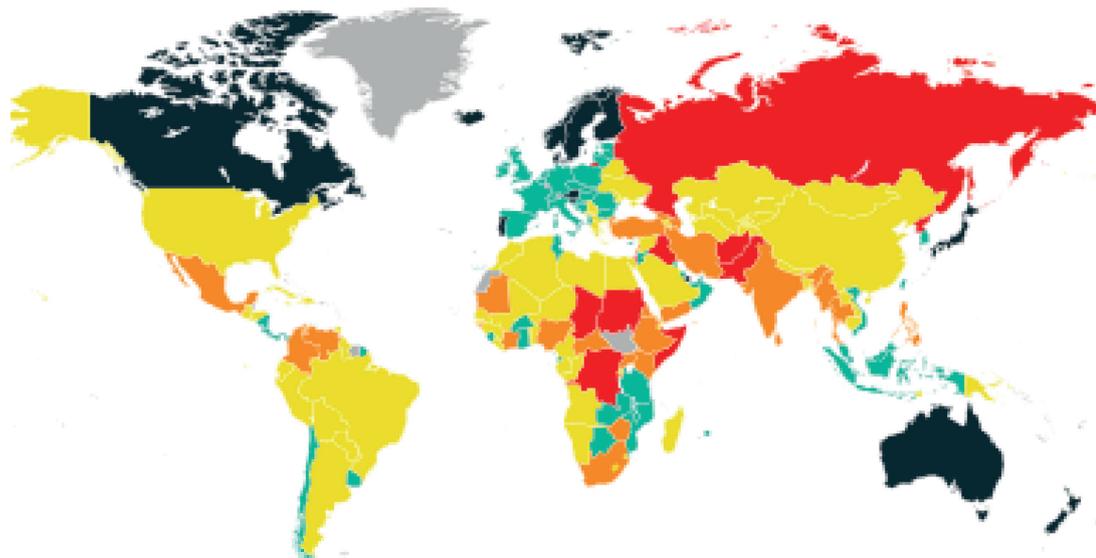
The present work aims to demonstrate the effectiveness of the mediation of internal conflicts between mutual benefits and property protection cooperatives and cooperative members, to reduce legal disputes arising from conflicts of interest between the parties, since the cooperative member is subject to the Bylaws previously approved in the Assembly by the majority of them, being the non-agreement of their rights and duties the burden of not understanding the initial proposal for the creation of the cooperative. Consequently, the greatest beneficiary in a conflict resolution by alternative method is the citizens who, in a faster and more transparent way, can get as close as possible to what they want.

Keywords: Mediation. Conflict. Solution. Conciliation.

## 1 INTRODUÇÃO

O Índice de Paz Global (GPI – Global Peace Index) se trata de um relatório produzido pelo Instituto para Economia & Paz (IEP – Institute for Economics & Peace), em que é mensurada a posição relativa da paz das nações. O GPI classifica 172 estados e territórios independentes (representando coletivamente 99,7% da população mundial) de acordo com seus níveis de paz. Na última década, o GPI apresentou tendências de aumento da violência global e menos paz, e no ano passado o seu resultado se deu conforme mostra a Figura 1.

**Figura 1 - Mapa Temático do Índice de Paz Global 2021 – Países com um tom mais profundo de verde são classificados como mais pacíficos do que países em vermelho, onde há mais violência.**



Fonte: Vision of Humanity (2021).

Segundo o website Vision of Humanity, o GPI é desenvolvido em consulta com um painel internacional de especialistas de institutos de paz e *think tanks* (grupos de reflexão) com dados coletados e compilados pela Economist Intelligence Unit, empresa mundial em inteligência dos negócios especializada em pesquisas.

O Índice foi lançado pela primeira vez em maio de 2009, com relatórios subsequentes sendo divulgados anualmente. Em sua primeira publicação, o Brasil teve a posição de número 85, contrastando com a posição atual, que é de número 128, lembrando que a última posição é a de número 163, ocupada pelo Afeganistão.

Paralelamente à falta de segurança no Brasil, encontramos um país com índices de pobreza e desigualdade social sob níveis críticos e um mercado securitário extremamente seletivo e excludente, impondo tanto no que diz respeito a barreiras físicas como também financeiras, barreiras impostas por meio do alto custo ao consumidor final ou limitação do ano de fabricação do bem a ser segurado. Uma pessoa de baixo poder aquisitivo, no geral, consegue fazer a aquisição de veículos mais baratos, ou seja, mais antigos, com isso, abrangendo a possibilidade de contratação apenas de pessoas com perfis considerados livres de riscos pelas seguradoras tradicionais.

Como uma solução simples, democrática e viável, surgiu no Brasil o movimento associativista para o Socorro Mútuo: uma iniciativa popular para extinguir a carência existente em relação à proteção patrimonial de pessoas mais carentes da população.

Apesar da *inovação disruptiva*, conceito criado por Clayton M. Christensen em sua obra “O Dilema do Inovador”, de 1997, em que são vistos como inovações tecnológicas serviços ou produtos que causam grandes rupturas de padrões estabelecidos anteriormente, veio a confusão entre os dois conceitos: o tradicional e já amplamente difundido entre a população e o novo, baseado em uma economia compartilhada. Assim, os conflitos são gerados, quando o cooperado não consegue se

distinguir da figura do cliente e deseja ser contemplado com as normas previstas pelo Código de Defesa do Consumidor e não pelo Estatuto Social previamente aprovado em assembleia pelos próprios cooperados presentes.

De acordo com o dicionário Aulete, o conceito de conflito é “oposição de ideias, sentimentos ou interesses”, ou seja, o conflito é o choque entre forças opostas ou opiniões divergentes. Para Kurt Lewin, que define o conflito no indivíduo como a convergência de forças de sentidos opostos e igual intensidade, ele surge quando existe atração por duas valências positivas, mas opostas. Já para Salvatore Maddi, que classifica as teorias da personalidade segundo três modelos, sendo um dos quais o de conflito, ele supõe que a pessoa esteja permanentemente envolvida pelo choque de duas grandes forças antagônicas, que podem ser exteriores ao indivíduo (conflito entre indivíduo e sociedade) ou intrapsíquicas (forças conflitantes do interior do indivíduo, que se dão, por exemplo, entre os impulsos de separação, individuação e autonomia e os impulsos de integração, comunhão e submissão).

O conflito, no entanto, pode ter tanto efeitos negativos como positivos, mas pode, em certos casos e circunstâncias, ser fator motivacional da atividade criadora.

Levando em consideração os nobres motivos pelos quais se criou o mutualismo, resolver seus impasses de forma litigiosa fere profundamente suas origens de cooperação e luta pela justiça social, tornando comum a resolução de conflitos por meio de diálogo amistoso, neutro e justo, levando em consideração as razões do cooperado e o que diz o Estatuto Social e Regimento Interno da instituição.

Atualmente, as entidades contam com a AAAPV (Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais), que é a principal entidade representativa do setor associativista. Fundada em 26 de abril de 2016, não tem fins econômicos, mas sim o compromisso de fortalecer o movimento associativista e suas relações com a sociedade, além de contribuir para o desenvolvimento econômico social e sustentável do país. A AAAPV fornece aos associados das mútuas um canal exclusivo de mediação de conflitos, a Ouvidoria. Em funcionamento desde o final de outubro de 2017, a Ouvidoria da AAAPV (Agência de Autorregulamentação das Associações de Proteção Veicular e Patrimonial) já recebeu dezenas de casos e carrega um número extremamente positivo: mais de 90% foram resolvidos com a mediação da Agência, sem precisar de apoio judicial.

Os problemas relatados chegam pelo telefone, e-mail e website da entidade representativa. Atualmente, o mecanismo é visto pelo setor não como uma vitória para o consumidor, mas também para as mútuas. O caminho é simples: após narrar o acontecido, o associado envia documentos que comprovem as alegações, um diretor da AAAPV entra em contato com a associação filiada para ouvir a versão da mútua e, depois, são propostas soluções para satisfazer ambas as partes. (SIMEK, 2018).

## 2 O TERCEIRO SETOR

O primeiro setor é aquele formado pelo Governo, o segundo setor é aquele composto pelas empresas privadas, e o terceiro setor são as associações sem fins lucrativos. O terceiro setor contribui para soluções de problemas que o Estado não conseguiu adentrar, por meio de ações sem objetivar lucro, possuindo um papel fundamental na sociedade.

O Terceiro Setor é aquele que não é público e nem privado, no sentido convencional desses termos; porém, guarda uma relação simbiótica com ambos, na medida em que ele deriva sua própria identidade da conjugação entre a metodologia deste com as finalidades daquele. Ou seja, o Terceiro Setor é composto por organizações de natureza “privada” (sem o objetivo do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do governo (Administração Estatal). Podemos, assim, conceituar o Terceiro Setor como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento. (PAES, 2013, p. 28).

Quanto aos recursos financeiros que mantêm a estrutura de cada um desses setores, podemos observar que “enquanto o primeiro setor é mantido por meio da receita pública para fins públicos, o segundo setor é conservado utilizando recursos privados para fins privados e o terceiro setor se vale de receita privada para fins públicos com algumas exceções.” (ASSIS, 2019, p.18).

Entendidos os conceitos de primeiro, segundo e terceiro setores, saltamos para os aspectos do associativismo no Brasil.

A liberdade de associação é garantida no inciso XVII do Artigo 5º da Constituição Federal, que determina que somos livres para criar ou participar de associações desde que seus fins sejam lícitos e que não tenham caráter paramilitar.

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;  
XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;  
XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;  
XX - Ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;  
XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 5º).

A economia solidária é presente em todo o mundo e suas origens são antigas. Motchane (2003, p. 3) considera que a economia solidária é uma “nova economia”, pois retoma algumas características da tradição de luta do movimento operário e sindical contra a miséria, constitui organizações mais militantes, porém também mais frágeis em certos casos.

Segundo Wautier (2003, p. 109-110), os conceitos de economia social e economia solidária são associados e até utilizados simultaneamente na França, mas é necessário fazer a distinção. Conforme seus estudos, ela define economia social:

[...] como um conjunto de organizações e empresas cujas atividades produtivas respondem a princípios prioritários: adesão livre, democracia interna (uma pessoa, uma voz), lucratividade limitada (reinvestimentos dos excedentes na ação social e não-lucratividade individual dos associados), respeito da dimensão humana da atividade e solidariedade. (WAUTIER, 2003, p.109-110).

Para a autora, a economia solidária apresenta um caráter político, pois se articula em torno de quatro eixos: o comércio equitativo, as finanças solidárias, o intercâmbio não monetário e as iniciativas locais. Segundo Laville (apud WAUTIER, 2003, p. 112), a economia social acentuou a pluralidade das formas de propriedade, mas a economia solidária foi além e possibilitou o desenvolvimento, bem como a participação cidadã através da democracia participativa. “Pela noção de projeto, de desenvolvimento local e de pluralidades das formas de atividade econômica, visando à utilidade pública, sob forma de serviços diversos, destinados, principalmente, mas não exclusivamente, à população carente ou excluída.” (WAUTIER, 2003, p. 110).

Quando falamos de terceiro setor e entidades de proteção patrimonial, temos as associações e as cooperativas que se diferem administrativamente, porém seus objetivos convergem.

### **3 DIFERENÇA ENTRE ASSOCIAÇÃO, COOPERATIVAS E SEGURO TRADICIONAL**

Enquanto associação se define por qualquer iniciativa formal ou informal sem fins lucrativos que reúne pessoas físicas ou outras sociedades jurídicas com objetivos comuns, visando superar dificuldades e gerar benefícios para os seus associados, a cooperativa se caracteriza por uma organização constituída por membros de determinado grupo econômico ou social que objetiva desempenhar, em benefício comum, determinada atividade, podendo haver sobras, apesar de sua finalidade não

ser lucrar. Ambas se diferem do seguro tradicional em sua totalidade, Ascarelli chama os contratos firmados nessa modalidade de contratos plurilaterais, exatamente porque, ao contrário dos contratos tradicionais, não há relação jurídica dos participantes entre si, mas de cada um deles com a entidade de socorro mútuo.

O contrato de ajuda mútua será plurilateral e auto organizativo, repartindo custos e benefícios exclusivamente entre os participantes mediante rateio. Sua diferenciação do seguro capitalista e da previdência privada é autogestão, tal como permitido pela lei número 9656 de 1998, para os planos de saúde. (Conselho Nacional de Justiça Enunciado nº185 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal. Coord. Min. Rui Rosário de Aguiar, 2016)

Visando simplificar essa relação, Assis, (2019, p. 139) descreve da seguinte maneira os custos de cada operação: “A seguradora empresarial sempre ganha ou perde. A entidade de socorro mútuo sempre empata”.

Como explica Martins (2001):

(...) se bem que bastante aproximados, o contrato de seguro não deve ser confundido com a mutualidade. Essa ocorre quando várias pessoas se congregam para cada uma concorrendo com uma certa quota, única ou periódica, servir o produto destas quotas para indenizar certos prejuízos sofridos, em certas circunstâncias, por um dos mutualistas.

Conclui-se, portanto, que, enquanto as associações e cooperativas dividem os prejuízos entre os seus associados, o seguro tradicional assume o risco de seus segurados, havendo com isso, uma análise de perfil e margem de lucro em suas operações, enquanto no associativismo o associado arca apenas com despesas que ocorreram em determinado período, divididas entre os associados ativos.

#### **4 A IMPORTÂNCIA DAS COOPERATIVAS E ASSOCIAÇÕES DE BENEFÍCIOS MÚTUOS NO BRASIL**

O cooperativismo é um movimento que nasceu como um instrumento de desenvolvimento socioeconômico. É uma forma de aliviar efeitos das crises e de contribuir para a redução da desigualdade. E nos últimos anos, com o crescimento contínuo de crises econômicas e sociais, foi constatado um aumento de cooperativas. De acordo com o Ministério do Trabalho, em 2014, foram criadas 324 cooperativas no país; já em 2015, esse número subiu para 444.

Em 2017, os números do cooperativismo no Brasil se destacaram: cerca de 51,6 milhões de pessoas são beneficiadas direta ou indiretamente pelo cooperativismo no país, e 372 mil empregos foram gerados pelas cooperativas. Em 2018, conforme o anuário do cooperativismo, há 6.665 cooperativas atuando no país.

Dados do censo agropecuário do IBGE mostram que 48% de tudo que é produzido no campo passa, em algum momento, por uma cooperativa. Isso mostra que, apesar das dificuldades decorrentes da crise econômica, o cooperativismo mantém seu crescimento em diversas áreas.

Enquanto empresas comuns sofreram com a crise econômica, as cooperativas demonstram uma grande resiliência, já que são pautadas por uma proposta coletiva de sustentabilidade, otimizando resultados em prol do coletivo e não apenas no benefício de um pequeno grupo.

#### **5 COMO NASCEM OS CONFLITOS DENTRO DA RELAÇÃO ENTRE COOPERATIVA E COOPERADO**

O Estatuto é criado a partir das opiniões de seus associados, em Assembleia é votado e aprovado para abranger as necessidades de todos e existe para ser de conhecimento geral, já que as

informações e o cumprimento do seu conteúdo são de interesse dos associados. Com isso, todas as diretrizes contidas nesse documento foram aprovadas pelos associados. O mesmo ocorre com o Regimento Interno, cujas alterações são propostas pelo Conselho de Administração e aprovados por, no mínimo, vinte por cento de seus associados, em Assembleia.

Chiavenato (2004) defende que as pessoas são os bens mais importantes de uma organização. Nenhum investimento pode ser maior e mais bem concentrado do que os que são dirigidos a elas.

Isto se prova verdade, ao passo que há conflitos que são gerados por um atendimento ineficiente por parte dos funcionários da cooperativa e são facilmente resolvidos com uma breve conversa, porém com mais educação e paciência. Ao explicar o que rege o Estatuto e o Regimento Interno, o cooperado consegue compreender e aceitar as diretrizes por eles impostas. Porém, há outro tipo de conflito que é gerado quando o associado já foi informado sobre os procedimentos adequados na determinada situação em que ele se encontra e ainda assim ele se sente lesado e deseja que seja aplicado a sua situação algo diferente das diretrizes do Regimento da Cooperativa. Muitas vezes, quando isto acontece, a pessoa insatisfeita tenta mostrar que seu ponto de vista está correto recorrendo a referências de peso, como o Código de Defesa do Consumidor, alterando de forma deliberada a relação entre cooperativa e cooperado.

Normalmente, nestes casos, a cooperativa não consegue atender à vontade do cooperado, pois uma decisão favorável a ele geraria despesas para a cooperativa, tornando a gestão não justa para com os demais cooperados, uma vez que todas as despesas da cooperativa são repartidas por todos os seus filiados.

O contrato de ajuda mútua será plurilateral e auto organizativo, repartindo custos e benefícios exclusivamente entre os participantes, mediante rateio. Sua diferenciação do seguro capitalista e da previdência privada é a autogestão, tal como permitido pela Lei n. 9.656/1998 para os planos de saúde. (Conselho Nacional de Justiça. Enunciado n. 185 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal. Coord. Min. Rui Rosado de Aguiar. 2016).

Quando o conflito ocorre e as partes não conseguem alcançar uma solução, a entidade de autorregulação entra na situação como a parte neutra, pacífica e moderadora, a fim de mediar o conflito.

## 6 MEDIAÇÃO INTERNA (EXTRAJUDICIAL) DE CONFLITOS

Dialogar é dizer o que pensamos e suportar o que os outros pensam (ANDRADE, 1990).

A mediação interna de conflitos – extrajudicial encontra justificativa na necessidade de se romper com o paradigma dominante, caracterizado pela animosidade do litígio, e na imperatividade de se fomentar uma cultura de diálogo. Essa iniciativa pode reduzir a quantidade de demandas judiciais entre cooperado e cooperativa e contribuir de forma positiva para desobstrução da Justiça.

Importante ressaltar que o processo da mediação é, muitas vezes, desenvolvido quando às partes, além de seu interesse que buscam ter respeitado, apresentam-se em um estado sentimental conturbado. É, portanto, dever do mediador trabalhar para minimizar as consequências disto. (MORAES, 1999).

Muito embora o país tenha estabelecido a Lei de Mediação no ano de 2015, o exercício da mediação já vem sendo adotado extrajudicialmente. Inclusive, o Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, instituiu-a como política pública, por meio da Resolução nº 125/2010. Em seu art. 2º, verifica-se o objetivo de prestação dos serviços com boa qualidade e de disseminação da cultura de pacificação social (BRASIL, 2010).

Ainda na Resolução nº 125/2010 encontramos os princípios fundamentais que regem a atuação dos conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

Seguindo tais princípios, a figura do mediador deve respeitar o perfil de ter a capacidade intelectual e emocional para interagir com qualquer tipo de pessoa e nos mais diversos conflitos. Entre as habilidades, há a de saber escutar e perceber, possibilitando que as partes manifestem suas opiniões, a fim de que seja possível promover a harmonia necessária para a resolução do conflito. A escuta participativa é um dos principais pontos que ajuda a esclarecer a causa da controvérsia, bem como ajuda na promoção do consenso entre as partes. A postura ética é fundamental para o mediador, que deve guardar confiabilidade e respeito em todos os processos de mediação.

O mediador deve ser flexível, dúctil e hábil a fornecer repostas imediatas e ser capaz de variar seu enfoque sem perder de vista os objetivos do processo de mediação. Deve também conhecer o grau de profundidade com a qual irá trabalhar e ser capaz de interpretar valores, experiências e pessoas para responder às circunstâncias únicas de cada situação, a fim de criar um desempenho que seja, por sua vez, definitivo e individual. Precisa ter paciência, tolerância e visão global do conflito para conseguir prover a devida direcionalidade. De todo modo, o perfil do mediador requer sensibilidade para percepção e entendimento das diversas linguagens humanas que tanto expressam as necessidades e agruras de coexistir e disputar no meio social um lócus para ser respeitado e ter dignidade para ser compreendido e, sobretudo, exercer a liberdade com responsabilidade. O principal papel do mediador é de facilitador, elucidando as causas do conflito, oferecendo um ambiente amistoso e uma comunicação eficaz e respeitosa.

O relacionamento mediador com os interessados deverá se guiar pelo princípio da transparência. Mas há de se distinguir que o mediador não é conciliador nem árbitro, de sorte que não poderá emitir sua opinião.

O ser humano, na realidade, busca a justiça como um refúgio diante de seu desabamento interior (GARAPON, 2001, p.27). O juiz surge como um salvador para solucionar seus problemas, em meio a uma sociedade que, mesmo se pretendendo democrática, não consegue gerir a complexidade e a diversificação por ela criadas. Ocorre que, nessa busca pelo Poder Judiciário para justiça de suas demandas pessoais, deparou-se com um espaço impositivo, em que o sujeito não conseguia expressar seus sentimentos, dado que a ótica processual se encontrava estritamente arraigada na cognição exaustiva e contaminada pelo paradigma racionalista.

Na mediação, não há uma função de poder, mas sim um discurso de amor em que se busca ajudar as partes a resolver o conflito, mas sem impor sua vontade de forma persuasiva (WARAT, 1999, p. 49-50).

Naturalmente, as partes não necessitam chegar a um acordo, além de poderem encerrar a mediação a qualquer tempo, sem sofrer prejuízos, haja vista se tratar de processo não vinculante, sem ônus algum de participação. Na realidade, o mediador é quem direciona o procedimento, mas o resultado quem controla são as partes (BRASIL, 2015a, p. 21).

Assim como na mediação judicial da citação mencionada, a mediação extrajudicial visa ao diálogo e à solução do problema, muito embora, em alguns casos, o litígio seja inevitável, e de igual maneira pode ser interrompida a qualquer tempo.

Aproximar o Direito da Psicanálise não se mostra tarefa fácil, principalmente por colocar em xeque certos dogmas das práticas forenses. Mais do que isso, associar dois discursos tão distintos não pode ser feito de maneira simplista, uma vez que o Direito trata de uma racionalidade consciente (ROSA, 2004). Explorar a mediação como uma ferramenta do Direito se demonstra não apenas uma nova maneira racional de estruturar o consciente da sociedade, mas também do inconsciente dela, visto que essa nova forma de pensar os conflitos mexe no imaginário do corpo social.

A mediação dentro desse contexto tem grande potencial de transformação da sociedade, a qual ainda se encontra contaminada, em muito, pela cultura do litígio. Ao provocar uma ruptura com o modelo de racionalidade característica da tradição jurídica ocidental, traz em seu bojo que a solução de disputas não se resume a um procedimento formal, na falsa ideia de que uma sentença que ponha fim ao processo resolve todos os impasses no mundo da vida. Ao revés, parte da ideia de que a sociedade é permeada por conflitos e os entende sob o ponto de vista positivo. Essa postura,

conforme o Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2015a, p. 45), é uma das mais contundentes modificações da moderna teoria do conflito, “a partir do momento em que se percebe o conflito como um fenômeno natural na relação de quaisquer seres vivos é que é possível se perceber o conflito de forma positiva”.

De fato, partindo dessa premissa, o conflito não deixa de ser uma oportunidade de socialização (GARAPON, 1999, p.52). Inclusive, o Projeto de Lei nº517/2011, que veio a se tornar a Lei de Mediação posteriormente, justamente ressalta a importância de a sociedade firmar compromisso em resolver os conflitos.

A mediação é: a inscrição do amor no conflito, uma forma de realização da autonomia, uma possibilidade de crescimento interior através dos conflitos, um modo de transformação dos conflitos a partir das próprias identidades, uma prática dos conflitos sustentada pela compaixão e pela sensibilidade, um paradigma cultural, um paradigma específico do Direito, um modo particular de terapia. (WARAT, 2004, p.67).

## 7 CONCLUSÕES

Desenvolver e estimular a mediação de conflitos entre cooperativas e cooperados por intermédio da Ouvidoria da AAAPV mostraram-se fundamentais para reforçar os valores do cooperativismo e conferir a sociedade ética, de transparência e imparcialidade. Da mesma forma, trouxe benefícios as mútuas que têm a oportunidade de melhorar a sua comunicação e conferir um melhor atendimento aos cooperados desenvolvendo de forma justa o seu papel na sociedade. Em se tratando de desmitificação do segmento, mostrou resultados favoráveis quando a demanda é judicializada, pois demonstrou que todas as oportunidades de resolução amigável foram exterminadas antes do litígio. \*

*\*Foi observada a necessidade de se aprofundar o perfil do mediador, porém transcenderia o objeto final da pesquisa.*

## REFERÊNCIAS

- AAAPV. Disponível em: <https://aaapv.org.br/mais-de-90-dos-casos-levados-ouvidoria-da-aaapv-sao-solucionados-em-ate-10-dias/> Acesso em: 12 abr. 2022.
- AFZALUR, Rahim. **Gestão de Conflitos nas Organizações**. [S.l.]: Transação Publishers. 311p. 2010. ISBN 9781412844253.
- ALVES, Leonardo Barreto Moreira. **O fim da culpa na separação judicial: uma perspectiva histórica – jurídica**. Editora Del Rey, 2007.
- ASSIS, Renato. AAAPV. **Socorro Mútuo**. 2019.
- BANDEIRA, Susana Figueiredo. A mediação como meio privilegiado de resolução de litígios. In: COSTA et al. **Julgados de paz e mediação: um novo conceito de justiça**. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade Direito, 2002.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Campus, 2004.
- COUNTRYECONOMY. Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/indice-global-paz> Acesso em: 04 fev. 2022.
- CRACOGNA, Dante. **Problemas atuais do Direito Cooperativo**. Editora Cooperativa Ltda. 1992.
- FIUZA, César. **Teoria geral da arbitragem**. Editora Del Rey, 1995.
- G1. GLOBO.COM. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/17/crime-organizado-mantem-brasil-em-posicao-ruim-no-ranking-que-mede-paz-no-mundo-instabilidade-politica-e-preocupacao-mundial.ghtml> Acesso em: 04 jan. 2022.
- GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução de Maria Luiza de Carvalho 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil Promulgada em 5/10/1988**. Editora Saraiva, 2001.
- MEDINA, José Miguel Garcia. **Constituição Federal Comentada**. 2021.
- MONZÓN, J. L. **La Economía Social como Nuevo Marco Conceptual del Cooperativismo Agrario**. Uma Referencia a los Grupos Cooperativos. Jornadas Cooperativas em Canarias, Vasequillo, 18 dez. 2000.
- MORAES, José Luis Bolzan de. **Mediação e Arbitragem: alternativas à Jurisdição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- MOTCHANE, J. L. **Economia Social e Economia Solidária: Alibi ou Alternativa ao Neoliberalismo?** Trad. Teresa Van Acker. Disponível em: [www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br) Acesso em 16 abr. 2022.
- NICHOLSON, Michael. **Racionalidade e Análise de Conflitos Internacionais**. [S.l.]: Cambridge University Press. 1992. 259p. ISBN 9780521398107.
- PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social**. 8.ed. Editora Forense, 4 junho 2013.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica> Acesso em: 04 fev. 2022.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Decisão no processo penal como bricolage de significantes**. Tese (Doutorado em Direito) Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2004. p.5.

SICOOB. Disponível em: <https://sicoobacired.com.br/noticia/a-importancia-do-cooperativismo-para-economia-brasileira-26.html#:~:text=O%20cooperativismo%20%C3%A9%20um%20movimento,para%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20da%20desigualdade>. Acesso em: 25 abr. 2022.

SIMEK. **AAAPV**. 2018. Disponível em: <https://aaapv.org.br/mais-de-90-dos-casos-levados-ouvidoria-da-aaapv-sao-solucionados-em-ate-10-dias> Acesso em: 12 abr. 2022.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

SOUZA SANTOS, B. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Editora Civilização Brasileira, 2002.

THE GUARDIAN. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/datablog/2011/jan/17/global-peace-index> Acesso em: 08 mar. 2022.

VISIONHUMANITY. Disponível em: <https://www.visionofhumanity.org> Acesso em: 04 fev. 2022.

WARAT, Luis Alberto. **O Ofício do Mediador**. Ed. Florianópolis: Habitus Editora, 2001.

WAUTIER, A. M. Economia Social na França. In: CATTANI, A. D. **A outra economia**. Editora Veraz, 2003. p. 109-115.

WIKIPEDIA. Disponível em: [https://en-m-wikipedia-org.translate.goog/wiki/Global\\_Peace\\_Index?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://en-m-wikipedia-org.translate.goog/wiki/Global_Peace_Index?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc) Acesso em: 04 fev. 2022.



### RESUMO

O presente trabalho possui como objetivo principal a demonstração da utilização do programa de *compliance* como método de gestão das associações de benefícios, demonstrando o surgimento das associações de benefícios em nossa sociedade e como o *compliance* poderá contribuir para garantirmos uma gestão na qual, através da padronização dos procedimentos, podem-se mitigar eventuais riscos inerentes à organização. Através dos pilares do *compliance* discute-se a importância do comprometimento da Alta Direção, da análise e monitoramento dos riscos, bem como da criação de um canal de denúncia, procedimentos e políticas para conscientização de todos os envolvidos, sempre buscando, através da transparência e legalidade, seguir as normas impostas e evitar os riscos na organização, para garantirmos uma sociedade mais ética.

Palavras-chave: *Compliance*. Associação de Benefícios. Gestão. Procedimentos. Ética.

---

<sup>1</sup> Pós-Graduando em Direito da Regulação pela UCA. Graduação em Direito pela UNIBAVE – Orleans/SC. E-mail: carine\_buss@msn.com

## ABSTRACT

The main objective of this work is to demonstrate the use of the compliance program as a method of managing benefit associations. Demonstrating the emergence of benefit associations in our society and how compliance can contribute to ensuring a management in which, through the standardization of procedures, possible risks inherent to the organization can be mitigated. Through the pillars of compliance, the importance of the commitment of the Senior Management, the analysis and monitoring of risks, as well as the creation of a whistleblowing channel, procedures and policies to raise awareness of all those involved is discussed. Always seeking through transparency and legality to follow the rules imposed and avoid risks in the organization, to guarantee a more ethical society.

Keywords: Compliance. Benefits Association. Management. Procedures. Ethic.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo destacar a importância da implementação do *Compliance* como instrumento de gestão das Associações de Benefícios, com foco no combate à corrupção e motivação para nos transformarmos em uma sociedade mais justa e com serviços de qualidade.

Este trabalho está distribuído em 5 capítulos. O capítulo 1 explana a origem das associações de benefícios, bem como a importância do seu papel na sociedade. O capítulo 2 destina-se a apresentar a origem do *compliance* e seu significado. O capítulo 3 traz a implantação do *compliance* nas associações de benefícios como uma forma de prevenção de riscos. O capítulo 4 aborda os pilares do *compliance* com destaque para o comprometimento da alta direção, a análise de perfil e riscos, como também a elaboração de procedimentos e monitoramento contínuo. Por fim, o capítulo 5 apresenta a integração do *compliance* como instrumento para gestão com ênfase para avaliação dos riscos, realização do *Due Diligence*, criação do canal de denúncia, código de conduta e ética e a motivação de todos os envolvidos.

Ressalta-se nesse artigo a conscientização da cultura organizacional, através de controles internos, pautados na transparência e na ética, para a redução dos impactos negativos causados pelos desvios de condutas.

## 2 ORIGEM DAS ASSOCIAÇÕES DE BENEFÍCIOS

O associativismo tem grande importância em nosso país, demonstrado através da nossa Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XVII, a qual dispõe que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, proibindo apenas as associações de caráter paramilitar. O inciso XVIII também aborda a criação das associações e, na forma da lei, a de cooperativas, que independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Ao que tudo indica, no Brasil, as primeiras entidades de Socorro Mútuo com a finalidade específica de Proteção Veicular surgiram ainda na década de 80, no interior de SP. Contudo, se desenvolveram com maior abrangência na cidade de Betim/MG, região metropolitana de Belo Horizonte/MG, como uma solução para a classe dos caminhoneiros (transportadores de veículos novos, de cargas inflamáveis e de cargas valiosas, como medicamentos), que se viam totalmente alienados pelo mercado securitário. (ASSIS, 2020, p. 43).

É sabido que as associações contribuem com o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil. Na Revista da AAPV, primeira edição, Aurélio Brandão relata sobre o associativismo:

A expressão associativismo designa, por um lado, a prática social da criação e gestão das associações (organizações providas de autonomia e de órgãos de gestão democrática, que contam com assembleia geral, direção e conselho fiscal) e, por outro lado, a apologia ou defesa dessa prática de associação, enquanto processo não lucrativo de livre organização de pessoas (os sócios) para a obtenção de benefícios ou finalidades comuns. Em termos gerais, a prática associativa consiste na organização voluntária de pessoas, sem fins lucrativos, com o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas ou alcançar os objetivos comuns, via cooperação. Esta forma de organização coletiva tem como objetivos reforçar os laços de amizade, solidariedade e mutualidade, reunir esforços para reivindicar melhorias na comunidade, defender os interesses dos associados, desenvolver interesses coletivos de trabalho, produzir e comercializar de forma cooperada, melhorar a qualidade de vida e participar no desenvolvimento da região na qual as associações estão inseridas. (REVISTA AAPV, 2017, p.22).

Nessa mesma edição temos a colaboração de Ricardo Saldanha, na qual explana o conceito de Associação de acordo com Ayres Britto:

O mestre Ayres Britto define Associação como pessoas jurídicas civis ou não mercantis, voluntariamente e espontaneamente constituídas, por pessoas físicas, em seu formato mais simples e no uso da autonomia de vontade em que se constitui a liberdade individual de se autodeterminar juridicamente. Logo, as associações com direta expressão da liberdade individual que se consorcia com a outra(s) para o alcance de um objetivo comum. (REVISTA AAPV, 2017, p. 28).

As associações de benefícios, também conhecidas como associação de proteção patrimonial e automotiva, ganharam ênfase, sobretudo, na última década, gerando empregos e contribuindo com a riqueza do país, mas, principalmente, amparando aqueles que ficavam desassistidos de seguro automotivo oferecido pelas seguradoras.

Muitas das pessoas que utilizam os benefícios oferecidos pelas associações foram ignoradas pelo mercado de seguros no Brasil, que favorece apenas os riscos menores e deixa de cumprir, dessa forma, a função social do seguro.

Com esse cenário, temos o surgimento das associações de proteção veicular como forma de buscar uma solução para essa lacuna de mercado.

O Socorro Mútuo ressurgiu através da Proteção Veicular como uma solução de iniciativa popular ante do problema da (in) segurança pública, e o total abandono por parte do mercado segurador de cerca de 80% (oitenta por cento) dos cidadãos proprietários de veículos do País, simplesmente por não se interessarem pelos números do negócio, que não são tão vantajosos como de outras categorias.

Foi justamente nesta lacuna deixada pelo mercado securitário, e baseada na necessidade social, que os próprios cidadãos buscaram sua solução, através de uma forma simples e inteligente de rateio de despesas homogêneas em um grupo de interesse comum. Trata-se da mais simples aplicação do conceito puro de mutualismo, sem qualquer interesse de lucro. Tão somente a socialização de um risco, seguido do rateio de eventual despesa, caso ocorra. (ASSIS, 2020, p. 44-45).

Diante disso, podemos notar que as associações de benefícios surgiram para amparar e garantir direitos do cidadão que são negligenciados pelo Estado, cumprindo atualmente um importante papel referente à proteção patrimonial.

A atividade desenvolvida pelas associações de benefícios fornece a uma camada de brasileiros excluídos do mercado de seguro a oportunidade de proteger o seu bem, contribuindo com a geração de renda e empregos e desempenhando um papel significativo na economia do país.

### 3 ORIGEM DO *COMPLIANCE*

Nos dias atuais a adoção de medidas e procedimentos para evitar irregularidades é algo indispensável nas organizações, para protegê-las de possíveis problemas. O *compliance* é um conjunto de medidas implementadas em uma organização, que visa garantir que ética, transparência, normas legais e regulamentos sejam cumpridos.

O termo *compliance* tem origem na língua anglo-saxônica (inglesa), deriva do verbo *to comply* neste sentido pode-se dizer que significa agir em conformidade, na práxis, é estar de acor-

do com as normas legais e regulamentares, com os padrões éticos e morais, com as políticas e diretrizes institucionais estabelecidas. (CORREIA, 2019, p. 2).

Em complemento:

*Ser compliance é conhecer as normas da organização, seguir os procedimentos recomendados, agir em conformidade e sentir o quanto são fundamentais a ética e a idoneidade em todas as nossas atitudes... Estar em compliance é estar em conformidade com leis e regulamentos internos e externos...Ser e estar compliance é, acima de tudo, uma obrigação individual de cada colaborador dentro da instituição. (FEBRABAN, 2009, p. 8).*

No Brasil, após os escândalos de corrupções envolvendo agentes públicos e privados, e por consequência as manifestações populares que repercutiram por todo o país, em meados de 2013, surgiu a Lei n.º 12.846/2013 (lei anticorrupção ou lei da empresa limpa), a qual instituiu a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas sobre atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Nesse sentido, a implantação de um programa de *compliance* é uma das melhores formas de garantir às entidades a obrigatoriedade de obedecer a princípios valiosos, como legalidade, ética, moralidade, eficiência, economicidade e, dessa forma, prevenir possíveis responsabilizações nas vias administrativas, civil e penal.

#### 4 A IMPLANTAÇÃO DO *COMPLIANCE* NAS ASSOCIAÇÕES DE BENEFÍCIOS

A revista da AAAPV em sua segunda edição ilustra uma entrevista com o ministro Medina Osório, o qual foi questionado sobre o que seria o *compliance* para o setor das associações. Vejamos:

Trata-se de um conjunto de exigências de sustentabilidade ética, que todos os setores da sociedade, prestadores de serviço, indústrias, ou associações, estão atualmente comprometidos, por força de normas nacionais e internacionais, inclusive da legislação anticorrupção. Os reguladores estão cada vez mais atentos a essas exigências. O *Compliance* seria feito para que as associações possam atuar de modo padronizado, ético e compromissado com determinadas pautas. (REVISTA AAAPV, 2017, p. 31)

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica, enumera, no Guia Programas de *Compliance* (CADE, 2016, p. 11), alguns benefícios da implementação do programa de integridade para as organizações:

- I **prevenção de riscos:** a adoção de programas de *compliance* identifica, mitiga e remedia os riscos de violações da lei, logo de suas consequências adversas;
- II **identificação antecipada de problemas:** a conscientização promovida pelos programas de *compliance* acerca das condutas indesejadas permite a identificação de violações à lei mais rapidamente, favorecendo pronta resposta pela organização;
- III **reconhecimento de ilicitudes em outras organizações:** conscientização promovida pelos programas de *compliance* permite que os funcionários identifiquem sinais de que outras organizações, como concorrentes, fornecedores, distribuidores ou clientes, possam estar infringindo a lei;
- IV **benefício reputacional:** ações afirmativas de incentivo à conformidade com a lei são parte essencial de uma cultura de ética nos negócios, que resulta em benefícios para a reputação da organização e sua atratividade para fins promocionais, de recrutamento e de retenção de colaboradores. Essas ações tendem a aumentar a satisfação e o comprometi-

mento no trabalho e o senso de pertencimento e identificação com o grupo. O comprometimento com a observância das leis também inspira confiança em investidores, parceiros comerciais, clientes e consumidores que valorizam organizações que operam de forma ética e que se sentiriam enganados em caso de infração;

- V **conscientização dos funcionários:** colaboradores cientes das “regras do jogo” estão em melhor posição para fazer negócios sem receio de violar as leis, assim como para procurar assistência caso identifiquem possíveis questões sensíveis;
- VI **redução de custos e contingências:** a adoção de um programa de *compliance* pode evitar que as empresas incorram em custos e contingências com investigações, multas, publicidade negativa, interrupção das atividades, inexecução dos contratos ou cláusulas ilegais, indenizações, impedimento de acesso a recursos públicos ou de participação em licitações públicas, etc. (**grifo nosso**)

É certo que, para que o programa de *compliance* seja eficaz, necessário será o comprometimento da Alta Direção e também fazer parte da cultura organizacional, dessa maneira, o comprometimento dos colaboradores será essencial.

Pensamos muitas vezes que as regras e incentivos criados pelos programas de *compliance* serão suficientes para impedir ou suprimir comportamentos desonestos. Isso só seria verdade se as pessoas tomassem decisões sempre de forma calculista e oportunista. O que não é o caso. Uma boa estrutura de regras e incentivos é um elemento muito importante, mas não é suficiente para a construção de programas *compliance* mais efetivos. (MAURO, 2021, p. 28)

Dessa maneira, além da conscientização de todos os envolvidos, é importante o constante treinamento.

Não podemos esquecer de comunicar o que se espera dos funcionários de uma forma clara para todos. Pode ser que muitos cometam esses desvios por não saberem que se trata de um problema ético grave. Quanto mais treinamentos, instruções e exercícios, melhor. (MAURO, 2021, p. 57)

O programa de *compliance* não irá inibir uma organização de possíveis crises, mas irá aprimorar a gestão através de controles internos, monitorando possíveis riscos e com isso propiciar uma forma de evitá-los.

## 5 OS PILARES DO COMPLIANCE

Os pilares servem para nortear a implantação do programa, seguindo-os, podem ajudar os gestores a garantir um bom planejamento e execução.

Para as micro e pequenas empresas que tenham interesse de estar em *compliance*, a Portaria 2.279/2015 da CGU determina algumas regras. Veja quais são:

Comprometimento da alta direção; Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos; Treinamentos periódicos; Registros contábeis; Controles internos; Procedimentos para prevenir irregularidades em interações com o poder público; Medidas disciplinares; Procedimentos para interromper irregularidades e Transparência com doações políticas.

O programa de *Compliance* está para o gestor como uma forma de prevenir, detectar e evitar desvios de conduta, dessa forma, garantindo o alinhamento das condutas com os regimentos internos e leis estabelecidas para o setor.

Cada programa de integridade deve ser moldado de acordo com as necessidades e características da organização. O CGU (2015, p. 6) aponta cinco pilares do Programa de Integridade:

**1º: Comprometimento e apoio da alta direção:** O apoio da alta direção da empresa é condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito às leis e para a aplicação efetiva do Programa de Integridade.

**2º: Instância responsável pelo Programa de Integridade:** Qualquer que seja a instância responsável, ela deve ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, humanos e financeiros para o pleno funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário, ao mais alto corpo decisório da empresa.

**3º: Análise de perfil e riscos:** A empresa deve conhecer seus processos e sua estrutura organizacional, identificar sua área de atuação e principais parceiros de negócio, seu nível de interação com o setor público – nacional ou estrangeiro – e consequentemente avaliar os riscos para o cometimento dos atos lesivos da Lei nº 12.846/2013.

**4º: Estruturação das regras e instrumentos:** Com base no conhecimento do perfil e riscos da empresa, deve-se elaborar ou atualizar o código de ética ou de conduta e as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (alertas ou *red flags*; canais de denúncia; mecanismos de proteção ao denunciante); definir medidas disciplinares para casos de violação e medidas de remediação. Para uma ampla e efetiva divulgação do Programa de Integridade, deve-se também elaborar plano de comunicação e treinamento com estratégias específicas para os diversos públicos da empresa.

**5º: Estratégias de monitoramento contínuo:** É necessário definir procedimentos de verificação da aplicabilidade do Programa de Integridade ao modo de operação da empresa e criar mecanismos para que as deficiências encontradas em qualquer área possam realimentar continuamente seu aperfeiçoamento e atualização. É preciso garantir também que o Programa de Integridade seja parte da rotina da empresa e que atue de maneira integrada com outras áreas correlacionadas, tais como recursos humanos, departamento jurídico, auditoria interna e departamento contábil-financeiro.

Em complemento, Piza e Mendes (2019) nos apresentam os pilares que sustentam toda a engrenagem do *compliance* trabalhista e têm o intuito de conferir efetividade, solidez e perpetuação do programa. Veja cada um deles:

**Primeiro Pilar - Suporte da Alta Administração:** Trata-se do alinhamento entre a decisão da empresa sobre o caminho a ser trilhado e os objetivos a serem alcançados pelo programa. Fundamental para qualquer *compliance* verdadeiramente efetivo.

**Segundo Pilar – Avaliação de Riscos:** Traçadas as metas a serem atingidas pelo programa, passamos ao mapeamento dos riscos internos e externos aos quais a empresa está exposta, considerando a legislação e as normas internas da empresa. A partir de métodos e técnicas apropriadas, é possível conhecer os obstáculos com antecedência, evitá-los, mitigá-los e oferecer soluções estratégicas.

**Terceiro Pilar – Código de Conduta, Regulamento Interno e as Políticas da Empresa:** Servem como guia para o devido cumprimento do programa de *compliance* trabalhista, da legislação inerente ao modelo de negócio da empresa e, principalmente, traz os princípios e valores adotados pela organização.

**Quarto Pilar – Controles Internos:** podem ser subdivididos em controles preventivos (ex.: segregação de funções) e controles detectivos (ex.: prestação de contas). Servem como obstáculo ao fluxo desenfreado e buscam reduzir os riscos anteriormente mapeados, devendo, contudo, ser utilizados de forma racional para que não atrapalhe as atividades que sustentam a empresa. Nesse momento, medidas importantes são tomadas, como a criação de novos procedimentos, eventual sugestão de modificação no quadro de colaboradores (especialmente no que se refere às suas posições e salários), além da adoção de documentos essenciais na rotina da empresa que lhe garantam segurança nas suas relações de trabalho.

**Quinto Pilar – Treinamentos:** Uma vez estabelecidos os padrões a serem seguidos, os va-

lores a serem adotados e os procedimentos internos, o treinamento periódico da equipe se torna prioridade. Tem o intuito de disseminar a cultura de ética nos negócios e nas atividades desenvolvidas pelos trabalhadores, estabelecer novas condutas, além de transmitir conceitos e princípios que afetam a performance de cada colaborador.

**Sexto Pilar – Canais de Denúncia:** Através deles, relatos de possíveis violações das leis e de normas internas, bem como de desvios de conduta dos colaboradores são investigados e, uma vez apurados os fatos, medidas correspondentes são tomadas. Além de averiguar denúncias, o canal tem o intuito de inibir condutas graves, como, por exemplo, o assédio moral muito comum nas relações de trabalho.

**Sétimo Pilar – Investigações Internas:** Em caso de denúncia, indicação de conduta indevida através dos controles internos e processos de monitoramento ou mesmo a partir de notícias, as investigações internas são instauradas. Trata-se de procedimento de averiguação capaz de revelar, com credibilidade, se houve uma conduta imprópria ou não, quais foram as circunstâncias, quem estava envolvido e se, de fato, ocorreu a violação de leis ou políticas da empresa.

**Oitavo Pilar – Due Diligence:** As empresas que operam seus negócios com a participação de terceiros (parceiros, representantes, revendedores, etc.) devem estar atentas e promover um processo de avaliação desse terceiro seguindo suas regras e cultura vigentes, antes de celebrar contrato com este. Através dessa ferramenta, é possível levantar informações acerca da estrutura societária e situação financeira do terceiro, verificar se tem histórico de práticas trabalhistas contrárias à ética e às leis, dentre outras informações relevantes, sempre no intuito de evitar que a empresa seja exposta a riscos legais.

**Nono Pilar – Auditoria e Monitoramento:** Para avaliarmos a efetividade do programa de compliance, é necessário implementar um processo de avaliação constante (monitoramento), além de auditorias regulares. Assim, é possível identificar se a empresa está seguindo o rumo esperado, se a produtividade dos funcionários atende às expectativas e se os riscos anteriormente diagnosticados estão sendo evitados. (**grifo nosso**)

Podemos citar algumas sugestões de atividades para a elaboração de um Programa de *Compliance*:

- Princípios éticos e normas de conduta - assegurar-se da existência e observância. Sugestão de prática: distribuir Código de Ética a todos os funcionários, obter Termo de Ciência, assinado pelo funcionário, o qual deverá ser mantido em arquivo, e conceder treinamento anual.
- Procedimentos e controles internos - assegurar-se da existência de procedimentos associados aos processos. Sugestão de prática: catalogar os procedimentos e políticas existentes na instituição, deixá-los publicados na Intranet e com fácil acesso aos colaboradores, discussão com os gestores e interface com as áreas de gerenciamento de risco, para garantir normatização dos processos.
- Planos de Contingência - assegurar-se da implementação e da efetividade por meio de acompanhamento de testes periódicos. Sugestão de prática: participar da elaboração ou revisão do Plano de Contingência. Acompanhar os testes ou receber os relatórios dos testes.
- Prevenção à Lavagem de Dinheiro - fomentar a cultura de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, por meio de treinamentos específicos. Sugestão de prática: treinamentos presenciais ou via *e-learning*, no mínimo anuais, para todos os funcionários sobre o tema.
- Prevenção à Lavagem de Dinheiro - garantir que há monitoramento de transações de clientes e relatório das operações atípicas às autoridades Sugestão de prática: implantar um sistema de monitoramento de transações com o objetivo de detectar operações atípicas. Implementar fluxo de análise das ocorrências, que envolva justificativa de áreas de negócios. Implementar rotina de relatório a órgãos reguladores e a comitês internos.
- Cultura de controles - fomentar a cultura de controles em conjunto com os demais pilares do Sistema de Controles Internos na busca incessante da sua conformidade. Sugestão de prática: treinamentos. Criação de Comitê de Compliance ou Comitê de Controles Internos para aprovação das políticas e discussão dos itens importantes sobre controles internos. (FEBRABAN, 2019, p. 11)

Para Assis (2020, p. 197), existem três eixos que orientam o *compliance*:

Prevenção: São avaliadas as possíveis ameaças à organização, e instituídas as regras internas de mitigação, baseadas no código de conduta e ética. São criadas as medidas de controle interno, e instauradas as formas de treinamento e comunicação.

Detecção: são monitoradas todas as ações realizadas a organização, e criados os canais para denunciar eventuais irregularidades. São controladas e fiscalizadas as negociações com terceiros.

Ação: São as investigações internas e externas, sendo aplicadas as medidas contra as violações e feitas as auditorias permanentes, como forma de revisar o programa e propor melhorias.

Sendo assim, o programa de *compliance* deve ser compatível com cada organização, sendo possível implantá-lo de acordo com o tipo e perfil do negócio, a fim de mitigar os riscos de cada instituição.

## 6 INTEGRANDO O *COMPLIANCE* COMO INSTRUMENTO PARA GESTÃO

Podemos definir que, primeiramente, o Comprometimento da Alta Direção é fator essencial para iniciarmos a implantação do programa de *compliance*, para que a cultura de integridade seja implantada de forma efetiva na organização. Aqueles que estão na direção devem demonstrar o seu engajamento com o comportamento ético e íntegro.

Nesse sentido, a cultura de *compliance* fica reconhecida pelo compromisso da Alta direção ao estruturar e promover uma política clara contra a corrupção, não admitindo qualquer ato que caracterize desvios da lei e dos procedimentos estabelecidos. É visto que o engajamento dos líderes norteia os demais membros da equipe.

Em seguida, devemos realizar a Avaliação dos Riscos, a fim de monitorá-los e mitigá-los quanto a sua possível ocorrência. Nessa fase do processo, deve-se estruturar quais são os principais riscos da entidade e estabelecer medidas mitigadoras. Será o momento de classificar os riscos, considerando o seu impacto e probabilidade; para tanto, deve-se definir uma proposta com plano de ação e forma de acompanhamento da implementação dessas medidas.

Ter o diagnóstico dos principais riscos de integridade em mãos é um passo importante, mas não para por aí. Uma vez que identificamos os problemas, podemos começar a pensar nas soluções. É a hora de os profissionais de *compliance* abrirem sua caixa de ferramentas para escolher que medidas implementar — e em qual dose — para resolver a situação. As opções são muitas, assim como os riscos de se fazer a escolha da ferramenta errada. Para cada possibilidade de atuação, uma aposta. Por isso buscamos fazer de tudo ao nosso alcance para aumentar as chances de as coisas saírem da forma como imaginamos. O que nos resta é confiar nas recomendações dos manuais e nas nossas intuições e experiências sobre como as pessoas vão reagir as medidas. (MAURO, 2021, p. 115).

Além disso, a construção de um Código de Ética e de Conduta, bem como a implantação de Políticas e Normativos internos se fazem necessárias, nas quais é inserido um conjunto de regras e normativas que a organização precisa adotar, para que as pessoas envolvidas saibam como agir em determinadas situações.

O Código de Ética e Conduta deve ser de fácil interpretação por qualquer pessoa. Além disso, o ideal é que esteja disponível ou seja enviado para todos os envolvidos com a organização, como funcionários e fornecedores. E, por fim, deve-se realizar a manutenção, a fim de garantir que os valores estejam sendo compartilhados por todos.

Outro ponto a ser destacado é a necessidade da realização do *Due Diligence*, que compreende uma diligência prévia, atos nos quais é possível levantar informações de um colaborador ou fornecedor, antes da realização de contratações, para prevenir possíveis riscos de transação. Essa fase irá trazer uma maior segurança nas operações.

O Decreto nº 8.420/2015 regulamenta a Lei 12.846/2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção, e deixa claro no artigo 42 a forma de avaliação de um programa de integridade:

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

VII - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

VIII - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

IX - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

X - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

XI - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

XII - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

XIII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

XIV - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

XV - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

XVI - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;

XVII - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XVIII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIX - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XX - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XXI - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e

XXII - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.  
**(grifo nosso)**

O canal de denúncias é uma das ferramentas de gestão para garantir a fiscalização das atividades e serve para apurar possíveis irregularidades, ilegalidades, desvios éticos e de conduta.

É através do canal de denúncias que os colaboradores, fornecedores e terceiros podem manifestar as irregularidades da organização. Dessa forma, deve-se incentivar a sua utilização, garantindo total liberdade e, principalmente, o anonimato, sigilo e não represália.

A Lei das Estatais, Lei nº 13.303/2016, trouxe mudanças no âmbito do Direito Administrativo, e em seu artigo 9º fala sobre o canal de denúncias:

Art. 9º §1º inciso III – canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais; IV – mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

Entretanto, para mantermos uma boa qualidade no programa de *compliance*, não podemos nos esquecer da capacitação dos colaboradores, realizada através de treinamentos constantes, e, por fim, o monitoramento contínuo, com a análise de dados e revisão de possíveis alterações de procedimentos.

Para que os riscos sejam avaliados e melhorias contínuas sejam implantadas, se faz necessário que os processos e os procedimentos sejam desenhados de acordo com o perfil da instituição.

Não basta implementar os tópicos elencados nos normativos e entender que o programa automaticamente funciona. O parágrafo único do artigo 41 do decreto 8.420/2015 - que regula a Lei Anticorrupção - deixa claro que a efetividade deve ser observada ao *longo do tempo* e não em um único momento: O programa de integridade deve ser *estruturado, aplicado e atualizado* de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o *constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando a garantir sua efetividade*. (MAURO, 2021, p.140).

Nesse mesmo sentido:

Assim chegamos ao desafio mais crítico da vida dos profissionais de *compliance*: provar que o programa tem resultados, que funciona. Passar para os órgãos públicos fiscalizadores e para parceiros privados a confiança de que o programa não existe apenas no papel pode ser o diferencial para conseguir contratos de alto valor com outras empresas ou para viabilizar negócios com o setor público. (MAURO, 2021, p. 52).

Percebe-se que é necessário não apenas que a pessoa responsável pelo programa de *compliance* esteja envolvida, mas, sim, que toda a equipe esteja comprometida e motivada.

A motivação intrínseca é aquela que vem de dentro. E o que nos motiva a fazer algumas coisas porque achamos *interessante* ou *importante*. Por exemplo, cuidar dos nossos filhos, aprender a tocar violão ou sermos pessoas honestas. São atividades que nos motivam *ainda* que não nos tragam vantagens econômicas ou reputacionais — o tipo de coisa que continuamos fazendo mesmo quando não tem ninguém olhando. Por outro lado, existem atividades que as pessoas não acham interessantes ou importantes por si só. Precisam de incentivos que vem de fora, como recompensas e punições — de mais motivação extrínseca. E o caso das comissões para motivar vendedores ou dos valores pagos por hora extra para motivar as pessoas a ficarem além do horário.

Se sabemos que a grande maioria das pessoas — os Muitos — são intrinsecamente motivadas para agir de forma ética, por que não somar a isso os incentivos extrínsecos? Assim, podem ficar duplamente motivadas. Vão agir honestamente porque acham importante *e* porque vão ser recompensadas — ou deixar de ser punidas — por isso. Une-se o útil ao agradável. (MAURO, 2021, p. 119).

Além da motivação, faz-se essencial a alteração da cultura da organização, para que a integridade e ética estejam presentes no dia a dia.

Falamos de cultura o tempo todo. Está na fala de fechamento do congresso de vendedores: temos de promover uma cultura de vendas centrada no cliente. Podemos ouvir nos corredores de um encontro anual de contadores: o problema é a falta de uma cultura de responsabilidade fiscal. Quando o assunto é *compliance*, concluímos que é preciso criar uma cultura de integridade nas organizações. (MAURO, 2021, p. 73).

Visa-se com isso a uma atuação eficiente e demonstrar a transparência nos procedimentos, para proteger a integridade e ética da organização.

Além disso, com os constantes aperfeiçoamentos da ferramenta, é possível, tornar a entidade mais produtiva, pois cria ferramentas de controles que a deixam mais eficazes.

## 7 CONCLUSÃO

Nota-se que a implementação do *Compliance* em uma organização vai além da elaboração de código de ética, regimentos internos e de ajustar as organizações com a legislação vigente. O resultado deve ser a eliminação da prática de atos de corrupção, através da mudança do clima organizacional, de maneira a propiciar um ambiente de trabalho transparente e ético.

Temos que o principal pilar na efetivação do programa está no comprometimento da alta gestão, bem como no comprometimento de toda a equipe, para que o torne efetivo, além, é claro, da criação do código de ética e políticas internas, que conduzam aos princípios adotados pela entidade. Também é essencial a criação do canal de denúncias para verificar possíveis irregularidades, mas deixando claro que os denunciantes estarão protegidos de possíveis retaliações. Importante também o monitoramento contínuo através de estratégias, como o gerenciamento dos riscos.

Com a implantação do sistema de *compliance*, transmite-se aos envolvidos com a organização maior credibilidade e confiança, valorizando a ética e a transparência nas operações realizadas.

Visa-se como principal objetivo garantir que, independentemente de quem esteja administrando, possua uma estrutura capaz de detectar e sinalizar quando algo está sendo realizado de maneira incorreta, possibilitando a correção do problema e evitando que a reputação da instituição seja colocada em risco.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, Renato. **Socorro Mútuo**. 2. ed. 2020. Editora Promove Artes Gráficas e Editora.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 jan 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 26 nov. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 26 nov. 2021.
- BRASIL. **Portaria Conjunta n. 2279**, de 09 de setembro de 2015. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União e o Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30172275/do1-2015-09-10-portaria-conjunta-n-2-279-de-9-de-setembro-de-2015-30172271](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30172275/do1-2015-09-10-portaria-conjunta-n-2-279-de-9-de-setembro-de-2015-30172271). Acesso em: 31 jan. 2022.
- CADE. **Guia Programa de Compliance**, 2016. Disponível em: [https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2016/20-01-16\\_guia-compliance-versao-oficial.pdf](https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2016/20-01-16_guia-compliance-versao-oficial.pdf). Acesso em: 24 nov. 2021.
- CGU. **Programa de Integridade, Diretrizes para Empresas Privadas**. Setembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- CORREIA, Henrique. **Compliance e sua Aplicação no Direito do Trabalho**. Migalha, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/291012/compliance-e-sua-aplicacao-no-direito-do-trabalho>. Acesso em: 24 nov. 2021.
- FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. **Função de Compliance** (julho/2009). Disponível em: [http://www.abbi.com.br/download/funcao-de-compliance\\_09.pdf](http://www.abbi.com.br/download/funcao-de-compliance_09.pdf). Acesso em: 06 jan. 2022.
- MAURO, Carlos. **Muitos: como as ciências comportamentais podem tornar os programas de compliance anticorrupção mais efetivos?** Julio Mariutti (coord.). Santos, SP: Editora Brasileira de Arte e Cultura, 2021.
- PIZA, Bruna; MENDES Larissa. **Os Pilares do Compliance Trabalhista**, 2019. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/artigos-e-noticias/1445-os-pilares-do-compliance-trabalhista>. Acesso em: 28 jan.2022.
- REVISTA AAAPV. **Revista AAAPV**, Brasília, ano 1, ed. 1, abril/2017. Disponível em: [https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/revista\\_aaapv.pdf](https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/revista_aaapv.pdf). Acesso em: 11 fev. 2022.
- REVISTA AAAPV. **Revista AAAPV**, Brasília, ano 1, ed. 2, ago/2017. Disponível em: <https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Revista-AAAPV-FINAL-web.compressed.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.



## RESUMO

Agências autorreguladoras são órgãos não governamentais. Em decorrência de um conhecimento aprofundado de mercado peculiar e sua contiguidade do mercado atuante, essas entidades propiciam a possibilidade de um maior contato com a comunidade, posto isso adquirindo uma maior sensibilidade para encontrar e apurar os processos de forma mais ágil e eficaz. Em razão dessa prática específica, essas agências autorreguladoras conseguem atuar, por meio do Tribunal de Ética, com o menor custo e maior agilidade para as comunidades e as instituições financeiras. Desta maneira, este artigo tem como objetivo abordar o tema Tribunal de Ética da Agência autorreguladora/CONAR. A partir desse fato, analisaremos a autorregulamentação a fundo, em conformidade à ótica do direito, prosseguindo para análise de autorregulamentação publicitária, no Brasil, do órgão responsável, o CONAR, tendo como linha condutora conceito e fenômeno da autorregulação e os princípios do código brasileiro. A metodologia utilizada dar-se-á, por meio de uma análise bibliográfica, referente ao tema proposto.

Palavras-chave: Tribunal de Ética. Agência autorreguladora. autorregulamentação. propaganda. CONAR.

---

<sup>1</sup> Constituição Democrática do Estado de Direito: importa a análise do princípio do acesso à justiça sob a perspectiva do novo constitucionalismo, pautado pela supremacia da Constituição e dos direitos fundamentais, voltadas para a plena realização do ser humano. O Estado, por intermédio de seus órgãos, e pelos instrumentos por eles utilizados, deve estar voltado à justiça e à ética.

<sup>2</sup> Formado em Direito, pela Faculdade Independente do Nordeste (Fainor).

## ABSTRACT

Self-regulatory agencies are non-governmental bodies. As a result of an in-depth knowledge of the peculiar market and its contiguity with the active market, these entities provide the possibility of greater contact with the community, thus acquiring a greater sensitivity to find and refine the processes in a more agile and effective way. As a result of this specific practice, these self-regulatory agencies are able to operate, through the Ethics Court, at the lowest cost and with the greatest agility for communities and financial institutions. Thus, this article aims to address the theme of the Ethics Court of the self-regulatory agency / CONAR. Based on this fact, we will analyze the self-regulation in depth, in accordance with the law perspective, proceeding to the analysis of advertising self-regulation, in Brazil, of the responsible agency, CONAR, having as a guiding line the concept and phenomenon of self-regulation and the principles of the Brazilian code. The methodology used will take place, through a bibliographic analysis, referring to the proposed theme.

Keywords: Ethics Court, Self-regulatory agency, self-regulation, advertising, CONAR.

## INTRODUÇÃO

*Ethikós*, palavra de origem grega que tem como terminologia ética, é a arte de tornar bom aquilo que é feito (*operatum*) e quem o faz (*operatem*). Conforme Joaquim Clotet (1986): “a ética estuda que atos são corretos ou incorretos, justos ou injustos, bons ou maus”. Em conformidade a isso, os antigos gregos e romanos se apoiavam em princípios que permeavam as ações de cada cidadão: viver honestamente, o que tinha por significado comportar-se na sociedade com lealdade e retidão, ou seja, não causando danos a outros e dando a cada um o que é seu, por direito.

Conforme Aristóteles, século IV a.C, em *Ética nicômaco* “a justiça não é apenas uma virtude, mas a soma de todas as virtudes”. No atual contexto, infelizmente, tais princípios estão debilitados, em virtude do individualismo e do consumismo exacerbados que norteiam o mundo contemporâneo, e não o bastante, acabam valorizando as vantagens pessoais, em preferência do coletivo. A diminuição das relações sociais, a violência, a criminalidade, a corrupção, a ausência de regras e as transgressões são constantes nesse cenário, o que faz com que a ausência de ética e de valores imperem.

Existem países em que as agudas desigualdades sociais são frequentes, no caso do Brasil, comumente, os padrões não éticos de produção e consumo são negligenciados ou violados, desfavorecendo os direitos dos trabalhadores e dos consumidores. Na maioria das vezes, essas desobediências às leis e códigos acarretam várias circunstâncias desagradáveis, assim sendo, como cidadãos, é dever combater essas atitudes, almejando sempre pelo bem comum e a construção da ética e responsabilidade social.

Desta maneira, é indispensável a comparência de um sistema, cujo intuito seja o de estabelecer mínimos padrões éticos, e que, doravante a isso, haja uma regulação de maneira eficaz e eficiente às atividades realizadas pelo publicitário. Sendo assim, o Tribunal de Ética da Agência autorreguladora – CONAR é de extrema relevância, no sentido de interferir nos processos que julgue excessivos dos mais variados setores da economia, da auto-organização, com a intenção de coibir atos acentuados da ausência de ética.

O objetivo deste artigo, portanto, é abordar, por meio de uma ótica jurídica, o sistema do Tribunal de Ética da Agência autorreguladora – CONAR, que é um órgão responsável pelo exercício da atividade autorreguladora no campo da publicidade nacional. O trabalho em si será analisado por meio de uma estrutura ligeira, desburocratizada, e, indubitavelmente, de fácil acesso ao consumidor, haja vista que são centenas de casos julgados todos os anos pelo Conselho de Ética do CONAR.

É fato que alguns doutrinadores consumeristas não acreditam na eficácia das decisões proferidas pelo órgão, daí surgem as ideias não dotadas de coercibilidade. No entanto, o índice de observância e cumprimento desses atos são de, praticamente, cem por cento. É válido dizer que o CONAR não apenas defende o direito do consumidor diante da publicidade, mas intui a garantia de respeito aos princípios éticos atinentes à publicidade e à concorrência leal. Adotando o modelo misto de regulamentação da publicidade, o Brasil acabou por conferir a essa regulamentação o código de defesa do consumidor, ou seja, ao Estado *lato sensu*, a tutela dos direitos do consumidor mediante a manifestação publicitária.

É válido dizer que o sistema da autorregulamentação da publicidade é de suma relevância ao que tange ao mecanismo de defesa da concorrência leal. Desta forma, o CONAR existe para proteger o cidadão, perante uma eventual propaganda que não corresponda aos princípios éticos. O CONAR

tem como fim proteger também as empresas que atuam em um determinado mercado. Ao estipular os parâmetros do Tribunal de Ética da Agência autorreguladora, este garante proteção conferida pelo CONAR.

## **CONCEITO DAS AGÊNCIAS AUTORREGULADORAS NO BRASIL**

O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária tem como conceito a associação sem fins lucrativos, cujo intuito principal é fazer o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária ser cumprido, além da aplicabilidade dos princípios éticos neles previstos, a fim de impedir a veiculação de propaganda enganosa ou abusiva.

## **HISTÓRICO DO CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA**

Sua origem se deu na década de 1960, na qual o Brasil passava por um momento de grande tensão com o governo militar que tomava medidas cada vez mais autoritárias com estabelecimento de eleições indiretas para Presidência da República. A aprovação da Constituição de 1967 e das leis de Imprensa e de Segurança Nacional permitiram ao presidente Costa e Silva poderes ilimitados, o que acarretou a denúncia da “institucionalização da ditadura” pela oposição (KOSHIBA; PEREIRA, 2014).

No decorrer dos anos, com a consolidação do regime ditatorial, diversos setores da sociedade se voltaram contra o governo militar por meio de organizações de marchas e protestos por todo o país. Conforme Kushnir (2012), a resposta dos militares a esses movimentos se deu com Ato Institucional Número Cinco, que tinha por fim a concentração sob os poderes executivos e suprimindo a garantia constitucional à população civil.

Em conformidade a esse golpe da ditadura, os anos seguintes foram marcados pela opressão da liberdade de expressão e de opinião política. Essas repressões públicas tanto se deram nos meios artísticos, culturais como profissionais. Nos anos 70, o povo brasileiro teve censurados vários de seus principais veículos de comunicação: jornais, revistas, filmes, televisão, rádio. Os que tentaram burlar a censura imposta naquele período eram duramente perseguidos pelos órgãos repressivos.

Na mesma década, o governo federal intimidou a publicidade, por meio de uma lei de censura prévia, a qual qualquer propaganda comercial no país deveria ser submetida à avaliação de um órgão governamental, no entanto, representantes de vários setores da indústria de publicidade brasileira uniram-se com o propósito de repelir a ameaça. Desta maneira, as autoridades militares acabaram por subordinar as disposições do CBAP, o que culminou em um grande sucesso.

Conforme Koshiba e Pereira (2014), em 1977, após a aprovação do CBAP, no ano anterior, foi fundada a Comissão Nacional de Autorregulamentação Publicitária, órgão que originou e promoveu as primeiras conciliações e julgamentos de representação contra-anúncios, cuja ideia demonstrasse irregularidades. Em virtude a isso, e objetivando estabelecer uma organização autorregulatória que norteasse e reconhecesse a indústria publicitária brasileira, o CONAR foi inaugurado em maio de 1980, na cidade de São Paulo.

## PROPÓSITOS E ESTRUTURAS DO CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA

Como dito anteriormente, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária tem como objetivo principal fazer com que seja cumprido o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, aplicando os princípios éticos nele determinados, a fim de impedir a veiculação de propagandas enganosas ou abusivas. Em conformidade ao artigo 5<sup>a</sup> do Estatuto do CONAR, elenca a finalidade do órgão:

- I. Zelar pela comunicação comercial, sob todas as formas de propaganda, fazendo observar as normas do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, que prevalecerão sobre quaisquer outras.
- II. Funcionar como órgão judicante nos litígios éticos que tenham por objeto a indústria da propaganda ou questões a ela relativas.
- III. Oferecer assessoria técnica sobre ética publicitária aos seus associados, aos consumidores em geral e às autoridades públicas, sempre que solicitada.
- IV. Divulgar os princípios e normas do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, visando a esclarecer a opinião pública sobre a sua atuação regulamentadora de normas éticas aplicáveis à publicidade comercial, assim entendida como toda a atividade destinada a estimular o consumo de bens e serviços, bem como promover instituições, conceitos e ideias.
- V. Atuar como instrumento de concórdia entre veículos de comunicação e anunciantes, e salvaguarda de seus interesses legítimos e dos consumidores.
- VI. Promover a liberdade de expressão publicitária e a defesa das prerrogativas constitucionais da propaganda comercial.

Ao que concerne as principais atribuições do CONAR, compreende-se que na prática o julgamento das denúncias apresentadas por consumidores, autoridades, associadas ou até mesmo pelo próprio órgão, em circunstâncias de denúncias que supostamente violem o CBAP, a prestação de assessoria técnica sobre a aplicação da lei aos interessados é atualizada no referido código, quando este for preciso. O Conselho é formado por agentes de todos os setores do mercado publicitário brasileiro e seu quadro não conta apenas com as entidades representativas das agências de publicidades, dos veículos de comunicação e dos anunciantes, mas também com entidades privadas, dotadas de personalidades jurídicas que dispõem a defesa do consumidor (CONAR, 2021).

Em relação ao CONAR, apoiado nos termos do seu artigo 9<sup>a</sup> do seu Estatuto Social, está determinado que seus membros estão divididos em: (I) associados fundadores, que são representados por “as entidades representativas das agências de publicidade, do veículo de comunicação e de anunciantes que são subscritos como fundadoras usados constitutivos do CONAR”; (II) associados efetivos, que enquadram as “entidades e empresas que acatam ao Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária que permitem seguir suas normas, acatando-as, conforme as decisões do Conselho de Ética e do Conselho Superior do CONAR”; (III) associados titulares, que não se definiram pela admissão ao quadro social como associados efetivos e (IV) associados honorários, os quais estão representados em “pessoas físicas ou jurídicas que tenham prestado importantes serviços à ética na atividade de propaganda, sendo por atuação ou estudos”.

O CONAR está dividido em quatro órgãos distintos, sendo eles a Assembleia Geral, o Conselho Superior, o Conselho de Ética e o Conselho Fiscal. Conforme a legislação do CONAR, a Assembleia Geral é um órgão soberano e deve ser constituído por seus associados fundadores e efetivos, a ela está a competência de destituir os membros da direção executiva do conselho, analisar o relatório e, na sua apreciação, julgar as contas do Conselho Superior relativas ao exercício financeiro encerrado, alterando, quando possível, os Estatutos Sociais.

Em referência ao Conselho Superior, os membros reúnem-se uma vez a cada dois meses e é formado por representantes dos associados fundadores do CONAR. A estes representantes é atribuída pelo Estatuto Social da associação a relevante função de deliberar sobre as alterações do CBAP. O Conselho ainda tem como fim fazer cumprir as decisões emanadas do Conselho de Ética em processos regulares.

Em relação ao Conselho de Ética, este está formulado em divisão de sete câmaras, com sede em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Porto Alegre, e são formadas por 180 conselheiros, entre efetivos e suplentes, cujo recrutamento é representado por profissionais de publicidade de todas as áreas e representantes da sociedade civil (CONAR, 2021).

O Conselho de Ética é um órgão responsável pelo julgamento das denúncias levantadas contra anúncios que supostamente violem as normas do CBAP. Em referência a tudo isso, o CONAR combate por meio de clareza de julgamento as denúncias que lhe são apresentadas, afirmando ser detentor de adquirir medidas liminares de sustação, no intervalo de algumas horas, a partir do momento que concebe e reconhece as denúncias.

## **CARACTERÍSTICAS DAS ATIVIDADES DO CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA**

O CONAR possui como característica propor critérios para as ações propagandistas, tal ato se dá por meio de normas e instauração de processos. Conforme Koshiba e Pereira (2014), a instituição é composta por representantes da sociedade civil e publicitários, todos voluntários, e ela se mantém com recursos de entidades e empresas do próprio mercado. O CONAR é um órgão cuja relevância é de total força para a sociedade e a comunicação das empresas. É válido dizer ainda que o mesmo não aplica multas nem elabora leis. Ao que concerne suas decisões, são apenas recomendações, as quais, se não forem acatadas, são encaminhadas e discutidas nas justiças ou órgãos do governo.

Theodoro (2014) define que, na maioria dos casos, o meio publicitário costuma respeitar o entendimento da ONG. Permitindo beneficiar a sociedade, além de coibir abusos e constrangimentos, enganações e preconceitos, a agência ajuda ainda a efetivar a legislação do Brasil e a regular a concorrência do mercado, quando essa se faz presente. Uma das características do CONAR é que sua atuação é pautada com código que engloba todas as regras a serem seguidas por publicitários, documento que é elaborado pelo próprio conselho, sendo que qualquer campanha que infrinja alguma das normas pode ser denunciada à entidade.

Em conformidade com as características do CONAR, o julgamento das denúncias é feito após a instauração de um processo pelo Conselho de Ética, que tem seus representantes, como discutido anteriormente. Em completude a isso, cabe aos responsáveis, formadores pela peça total e plena garantia de direito de defesa que, naturalmente, podem vir a recorrer caso assim o achem necessário. Ao final do processo, caso ao Conselho entender que a publicidade não corresponde ao solicitado pelo Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. Ele aplica desde advertência até a determinação de suspensão de vinculação do anúncio ou alguma alteração. Em casos extremos, pode chegar até a divulgar em mídia a posição do próprio CONAR sobre o caso.

Em relação à elaboração do Novo Código do Processo Civil, o processo do contraditório adquiriu uma nova perspectiva, mais dinâmica, substancial e efetiva, em que, conseqüentemente, as partes envolvidas possuem uma maior influência no decidir do magistrado. Desta maneira, consegue alcançar a definição constitucional, em que é assegurado o efetivo contraditório, isso tanto serve para

parte adversa como para o juiz da causa, concluindo com isso um verdadeiro triângulo argumentativo que está presente no Autor, o Réu e o Estado, todos representados pelo juiz, subtraindo-se com seu presente caráter formal, passando a ser substancial ou material. Segundo Alexandre de Moraes (2014, p.11), o princípio do contraditório deriva diretamente do princípio do devido processo legal. Assim, compreende-se de forma recente a Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu Art. 5, inciso LV a positivação do princípio do contraditório de forma ampla e suprema, aplicando-se tanto na esfera civil quanto na administrativa, alterando a forma antiga estudada nos processos e trazendo uma nova roupagem para o civil moderno, ou seja, o contraditório se forma com base no princípio constitucional, que prima pela efetivação da busca por justiça, em cada parte do processo.

## CONTEXTO DE AUTORREGULAMENTAÇÃO

Em anuência ao contexto de autorregulamentação no Código Brasileiro no que se refere à publicidade, este se encontra disponível na íntegra do site do CONAR. No seu prefácio, a Agência defende que todo anúncio deve ser verdadeiro, respeitar a legislação, os princípios da concorrência leal, a atividade do setor e o consumidor. A peça tem como princípio ainda a intenção de preparação, cujo senso de responsabilidade social harmonize com a educação, cultura e desenvolvimento econômico e que seja criada e produzida por Agências de profissionais, sediadas no Brasil.

Deveras que se faz necessário o CONAR, por meio de determinantes, informar quais são os fundamentos de um modelo autorregulatório, ou seja, aquilo que, em essência, garanta-lhe legitimidade, pois ainda que ocorra a existência da normatização estatal, as mesmas são respeitadas, conforme normas emanadas de entidades de autorregulação. Segundo Selznick (2014), a regulação é “o controle sustentado e focado, exercido por uma autoridade pública sobre atividades valorizadas pela comunidade”.

Para Krause (2016), a regulação é o somatório de atos contínuos referentes a prestações de serviços públicos delegados, que se suportam em relação contratual entre delegante e delegatário, bem como na aproximação de todas as partes envolvidas (...). Compreende-se, com isso, que a relação econômica nesse contexto é uma atividade exclusivamente estatal. A regulação, na realidade, se trata de uma ação extremamente complexa que pode ser executada por diversas modalidades, representadas por diferentes agentes e com diversas finalidades.

Compreende-se por autorregulação, portanto, a não ideia de atividade de *lobby* ou de normatização por agência reguladora, haja vista que, diferentemente desta, involuntariamente da atuação estatal, ela é feita por agentes privados de um mesmo setor da economia que se organizam para criar normas ou regras de condutas, ainda que não representem forças vinculantes, as mesmas assim direcionam a atuação de cada cidadão que aceite se submeter a elas.

Marcelo Trindade e Aline de Menezes Santos (2009) definem o conceito econômico de autorregulação:

Corresponderia [a autorregulação] à suposta característica dos mercados, de sempre alocar os recursos da maneira mais eficiente. Dessa característica decorreria a necessidade de se garantir liberdade às instituições de mercado, que se disciplinariam por conta própria, independentemente de qualquer interferência estatal (p. 8).

Os autores ainda afirmam que a autorregulação pode ser representada por duas origens distintas: a de base voluntária e a que exerce por imposição legal, explicadas abaixo por Vital Moreira (2017):

(...) a autorregulação é privada (ou de base voluntária) quando os agentes a ela se submetem voluntariamente, por vínculo contratual normalmente manifestado pela adesão a uma determinada organização, cuja autoridade supervisora passa a ser reconhecida. Já na autorregulação pública (ou de base-legal) a submissão do participante é coativa, sendo objeto de sanção estatal<sup>16</sup>. (p.11).

Denota-se com isso que a atividade autorregulatória desenvolvida pelo CONAR se encaixa de forma perfeita no conceito de autorregulamentação e base voluntária, haja vista que envolve agentes que voluntariamente se enquadram à instituição e se comprometem a cumprir o disposto da representação em seu Código de Autorregulamentação.

## **AUTORREGULAÇÃO DA PUBLICIDADE E A SUA RELAÇÃO COM A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

A autorregulação privada trata-se de uma atividade peculiar à clássica regulação estatal. Nesse contexto, ela pode ser oriunda de dois campos distintos: (I) como atividade complementar da legislação vigente, com normas interpretativas ou reforçadoras dos dispositivos legais postos pelo Estado ou; (II) de maneira suplementar, regulando aquilo que ainda não foi regulado pelo poder legislativo. O CBAP apresenta logo no início da sua introdução, em que consideraram para sua criação as diretrizes da legislação publicitária do Brasil, especialmente aquelas capituladas na Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, e no Decreto nº 57.690, de 1ª de fevereiro de 1966. Ao determinar isso, fica clara a preocupação dos autores do supracitado código em legitimar a sua atuação autorregulatória, diante da legislação estatal.

É válido dizer ainda que a decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em Apelação Civil de nº 230149, expõe que a atuação do CONAR se legitima pelo artigo 17 da referida lei nº 4.680 de 1965, a qual transcreve a baixa por meio de uma ementa definida.

ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTO. PUBLICIDADE. VENDA SOB PRESCRIÇÃO MÉDICA. COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. I – Legitimado pelo art. 17 da Lei nº 4.680/65, o CONAR orientou seus associados a cumprirem o art. 58, §1º da Lei nº 6.360/76, que proíbe a publicidade de remédios comercializados mediante prescrição médica. (...).

Em conformidade ao dispositivo legal do artigo 17, denota-se:

Art 17. A atividade publicitária nacional será regida pelos princípios e normas do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda, instituído pelo I Congresso Brasileiro de Propaganda, realizado em outubro de 1957, na cidade do Rio de Janeiro.

O artigo 17 da Lei nº 4.680/65 introduziu as normas autorregulatórias do Código de Ética dos Profissionais da Propaganda ao ordenamento jurídico nacional, documento representativo que deu

origem ao CBAP. É compreensível que o dispositivo, portanto, tornou legítima a atuação das entidades autorreguladoras da publicidade no Brasil.

Notadamente a Constituição de 1988 dispõe, no inciso IX de seu artigo 5º, que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação independentemente de censura ou licença”. A Carta Magna determina, ainda, em seu artigo 22, inciso XXIX, que compete privativamente à União legislar sobre propaganda comercial. Seus artigos 220 e 221 estabelecem, por fim, regras e princípios mais específicos a serem analisados na elaboração de anúncios publicitários:

#### CAPÍTULO V DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

- regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;
- estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Em verdade a isso, denota-se que a Constituição Democrática<sup>1</sup> determina diversas limitações à regulação da publicidade no país. Está banida qualquer forma de censura prévia da publicidade nacional. São enquadradas restrições legais às propagandas de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos, e de outros produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. Contudo, devem ser respeitados em anúncios publicitários os valores éticos e sociais da pessoa e da família. Qualquer norma autorregulatória que ultrapasse os limites impostos pela Constituição, em vista disso, não deverá ser observada pelos agentes da indústria publicitária. O CBAP, por sua vez, determina em seu artigo 16:

Art. 16. Embora concebido essencialmente como instrumento de autodisciplina da atividade publicitária, este Código é também destinado ao uso das autoridades e Tribunais como documento de referência e fonte subsidiária no contexto da legislação da propaganda e de outras leis, decretos, portarias, normas ou instruções que direta ou indiretamente afetem ou sejam afetadas pelo anúncio.

Esse dispositivo apresenta duas facetas distintas da autorregulação publicitária. Primeiramente, o texto denota o caráter essencialmente suplementar de que se revestem as normas autorregulatórias, expondo seu intuito primário de disciplinar a atividade publicitária no que a regulação estatal for omissa ou insuficiente. Posteriormente, revela-se a intenção do Código de também ser utilizado para complementar a legislação vigente conforme necessário, outrossim ao ser consultado como referência em casos decididos pelo Poder Judiciário.

Percebe-se que o COAB é sistematicamente adaptado quando surgem novas leis que contrariem ou inviabilizem os seus dispositivos. O Anexo “J” do referido Código, por exemplo, dá-se da seguinte maneira:

Desde a sua origem, o CBARP dispôs, neste anexo, recomendações específicas sobre a propaganda de “produtos de fumo”. Tais normas, posteriormente, adaptaram-se às Leis nº 9294/96 e nº 10.167/00. No que a lei atualmente permite, essa publicidade deve obedecer às seguintes normas éticas: (...).

Em conformidade, as normas autorregulatórias do CBAP não são incompatíveis com a Constituição de 1988 ou com a legislação federal que trata da publicidade no Brasil. As regras de conduta previstas pelo CONAR em seu Código de Autorregulação têm como propósito a regulação da publicidade brasileira concomitantemente à legislação vigente, tendo que ser utilizadas como referência pela sociedade, pretendendo, assim, auxiliar o Estado em suas tarefas regulatórias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referido artigo teve como intuito apresentar uma análise sobre o Tribunal de Ética da Agência Autorregulação/CONAR, em conformidade ao modelo autorregulador proposto pelo CONAR com o Direito brasileiro.

Nesse contexto, após analisarmos, em um primeiro momento, a origem do Conselho, como ele se estrutura, qual a sua finalidade e como são feitos os julgamentos das denúncias que lhe são apresentadas, norteamos a compreensão de como se classifica a autorregulação pretendida pelo mesmo. Após a análise doutrinária, constatou-se que a autorregulação feita pelo CONAR enquadra-se no conceito de autorregulação de base voluntária ou, simplesmente, de autorregulação privada, conforme a qual agentes privados voluntariamente se organizam, em torno de uma entidade supervisora, determinando as normas de conduta a serem seguidas e julga, reconhecidamente, as reclamações que lhe são expostas.

Logo após, verificamos como as normas autorregulatórias do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária se relacionam com a legislação vigente no Brasil sobre a publicidade. Elencando os princípios de que as normas autorregulatórias não se inserem no ordenamento jurídico e que, desta maneira, não vinculam a toda a sociedade, poderia haver conflitos entre elas e as normas postas pelo Estado. Porém, percebemos existir uma considerável harmonia entre ambos os tipos de regulação da publicidade no país.

Em conformidade ao artigo 17, da Lei nº 4.680/65, legitima a autorregulação publicitária no Brasil, o artigo 16 do CBAP dispõe que, apesar de criadas para autodisciplinar a atividade publicitária, as normas autorregulatórias são destinadas ao uso das autoridades estatais como referência e fonte subsidiária para julgamentos e elaboração de leis, decretos, portarias, entre outros, revelando-se assim

o seu o duplo objetivo: suplementar a regulação estatal no que ela for omissa e complementá-la no que for necessário.

Conclui-se com isso que a pesquisa nos apresentou como uma forma de avaliarmos como vem se dando a atuação do CONAR diante dos anseios da sociedade. Desta maneira à inflação legislativa, concluímos que o CONAR entende se tratar de um problema real, procurando efetuar uma regulação mais eficiente por meio da constante atualização de seu Código de Autorregulação.

Por fim, denota-se que, em questão da censura da publicidade, observamos que o comportamento do Conselho ainda é vacilante, não lhe assistindo uma postura definida para lidar com casos polêmicos e controvérsias acerca da aplicação de seus princípios éticos indeterminados.

## REFERÊNCIAS

- KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi Frayse. **História do Brasil**. 7.ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Atual.
- KRAUSE, Eduardo Battaglia. **Agências de Regulação: Conceito, Legislação e Prática no Brasil**. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto, 2001.
- KUSHNIR, Beatriz. **Cães de Guarda: Jornalistas e Censores, do AI-5 à Constituição de 1988**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- MORAES, Alexandre. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- SELZNICK, Philip. Focusing Organizational Research on Regulation. In: NOLL, Roger. **Regulatory Policy and the Social Sciences**. University of California Press. Berkeley, 1985.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

## A Evolução do Mutualismo e a Autorregulação

Diego Danieli<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho é apresentado na forma de demonstrar a origem e a evolução do mutualismo até os modelos atuais de contratos baseados nos mesmos princípios. No decorrer das explicações, são apresentadas formas e segmentos de mercado que seguem a autorregulação complementar à regulação estatal, e demonstrado que em segmentos muito diferentes a autorregulação funcionou com mais eficiência e eficácia que o modelo de regulação estatal. Sustenta, ao final, que a autorregulação já iniciada pelas entidades de proteção patrimonial se mostra mais eficaz, mais ajustada ao mercado nacional, mais célere e competente para o aprimoramento do modelo dessa atividade.

Palavras-chave: Mutualismo. Evolução. Autorregulação no Brasil.

---

<sup>1</sup>Pós-Graduando em Direito da Regulação pela UCA. Graduado em Direito pela Unip – Universidade Paulista. E-mail: [diego@raulcanal.com.br](mailto:diego@raulcanal.com.br)

## ABSTRACT

The present work is presented in the form of demonstrating the origin and evolution of mutualism up to the current models of contracts based on the same principles. In the course of the explanations, forms and market segments that follow the self-regulation will be presented complementary to the state regulation, and it demonstrates that in very different segments the self-regulation worked more efficiently and effectively than the state regulation model. Finally, it maintains that the self-regulation already initiated by the patrimonial protection entities proves to be more effective, more adjusted to the national market, faster and more competent for the improvement of the model of this activity.

Keywords: Mutualism. Evolution. Self-regulation in Brazil.

## INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho acadêmico é o surgimento e a evolução histórica do mutualismo até os modelos contratuais modernos dos dias atuais, bem como a atual necessidade/oportunidade de autorregulação das entidades que praticam o mutualismo no Brasil, em especial a proteção veicular.

Há mais de vinte anos existem entidades no Brasil que praticam mutualismo para reparação e repartição de prejuízos advindos de acidentes com veículos. Normalmente, essas entidades funcionam na forma de associações ou cooperativas de proteção veicular.

Essa forma de repartição dos prejuízos para reparação de veículos surgiu no Brasil como uma alternativa aos seguros veiculares mercantis tradicionais, que são excludentes e caros para a maior parte da população brasileira.

O mercado tradicional segurador tenta acabar com essa prática do mutualismo realizado por associações e cooperativas, alegando se tratar de uma forma de seguro não fiscalizada pela SUSEP, o que supostamente seria uma prática ilícita.

O problema que se pretende resolver é avaliar os modelos de regulação e autorregulação já existentes em alguns segmentos de mercados no Brasil face ao trabalho realizado pelas entidades que praticam mutualismo, seja qual for sua natureza jurídica, como associação, cooperativa, consórcio de pessoas, ou outras formas de mutualismo.

## MUTUALISMO

Em breve síntese, o mutualismo é um sistema ou um mecanismo puro e simples de rateio de prejuízos entre seus participantes. Esse simples mecanismo existe há muitos séculos, e sua evolução serve de base para os atuais e modernos modelos de “seguros”. O escritor Pedro Alvim (1999), autor de diversos livros dedicados ao estudo do direito do seguro e sua longa história evolutiva, destaca:

Amadureceu, muito cedo, no espírito humano a importância da solidariedade, como fator de superação das dificuldades que assoberbavam a vida de cada um ou da própria comunidade. Percebeu-se que era mais fácil suportar coletivamente os efeitos dos riscos que atingiam isoladamente as pessoas. O auxílio de muitos para suprir a necessidade de poucos amenizava as consequências danosas e fortalecia o grupo. A mutualidade, pois, uma condição altamente proveitosa para a coletividade sujeita aos mesmos riscos.

Foi a mutualidade que serviu de suporte a todos os sistemas de prevenção ou reparação de danos, oriundos dos riscos que interferem na atividade humana. Durante muitos séculos, esses sistemas tiveram organização simples, pois se limitavam a providências de socorro imediato àqueles que fossem atingidos por eventos danosos. Todo o grupo, por força da solidariedade, contribuía com sua participação em espécie ou em dinheiro para reparar as condições do companheiro, lesado em seus interesses materiais ou em sua saúde.

A literatura dedicada a esse tema revela que essa prática já era realizada há milhares de anos, ainda na era medieval.

A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSeg, lançou em 2016 o livro *O Mutualismo Como Princípio Fundamental do Seguro* (CARLINI, 2016), e as pesquisas históricas sobre o tema revelam:

Os pesquisadores identificaram no Crescente Fértil, em 300 a.C., que pastores caldeus se coletivizavam para repor cabeças de gado perdidas. Também fazem referência a caravanas da Mesopotâmia em 2.250 a.C. que adotavam a diversificação de riscos distribuindo as cargas de diferentes mercadores por diferentes animais de tal forma que, se uma se perdesse no caminho, o prejuízo seria dividido entre todos. Acrescentam ainda que os fenícios, em

1.600 a.C. realizavam acordos de mutualidade para a reposição de barcos perdidos e a criação de fundos de reserva para fazer frente a perdas futuras.

Na Babilônia, no século 23 a.C., os cameleiros que atravessavam o deserto em caravanas para comercializar animais se preveniam dos riscos inerentes às longas viagens, como morte ou desaparecimentos de animais, com a cotização de recursos para entregar outro animal ao membro do grupo que fosse prejudicado com a materialização do risco

O referido livro destaca ainda que o contrato de seguro na forma que conhecemos atualmente é resultado da experiência adquirida nestes séculos de experimentos de rateio de prejuízos.

Estes processos de defesa contra o risco eram, a princípio, rústicos e primários, como o próprio sistema de vida dos homens primitivos; depois, foram se aperfeiçoando, segundo as exigências do desenvolvimento econômico e social, valendo-se do progresso intelectual e técnico, a ponto de atingir a complexa e requintada atividade do seguro moderno.

Foram, no entanto, muitos séculos de experiência para a elaboração definitiva do contrato de seguro, como instituição jurídica autônoma. Embora os elementos essenciais de sua formação já fossem conhecidos e integrassem outras espécies de contratos, intentando o mesmo objetivo, resultou lenta a sua evolução histórica.

A forma primitiva em que se pode filiar a ideia rudimentar de seguro – explica Fernando Emydio da Silva – confunde-se com o socorro mútuo, no seu sentido mais amplo e duma organização de pessoas que se prestam reciprocamente serviços por meio de um fundo comum de qualquer maneira constituído. (CARLINI, 2016).

Ou seja, fazendo um comparativo da evolução histórica do mecanismo mutualista para os dias e modelos atuais, conclui-se que as seguradoras que conhecemos hoje nada mais são que uma empresa que gerencia o rateio dos prejuízos de seus participantes segurados.

A diferença é que no modelo de seguros atual há um cálculo atuarial que utiliza técnicas matemáticas e estatísticas de maneira a determinar o risco de determinado grupo em determinado tempo, prevendo e cobrando o “rateio” previsível anualmente – pois normalmente os contratos são anuais.

Contudo, acredita-se que, havendo apenas uma única forma de mutualismo atualmente prevista em Lei, o seguro tradicional limita o mercado em vários aspectos, prejudicando a livre concorrência e, em reflexo, prejudicando a população e os consumidores.

O Brasil é um país continental e, segundo o site do Ministério da Infraestrutura, a frota nacional de veículos em dezembro de 2020 era de aproximadamente 108 milhões de veículos.

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP realizou um levantamento em dezembro de 2020 e constatou que, no segmento de seguro veicular, apenas 5 (cinco) seguradoras detêm aproximadamente 40% de todo o mercado nacional de veículos segurados.

Segundo dados da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais (CNSEG), apenas 30% dos veículos que circulam no Brasil contam com seguro.

Ou seja, percebe-se que, mesmo em um país tão grande, com um volume gigantesco de veículos, 70% da frota não conseguiu contratar um seguro veicular.

O mercado segurador é excludente e criou uma enorme barreira de entrada, pois só são “aceitos” riscos mínimos, tendo em vista a rigorosa análise de risco do veículo, do proprietário e dos condutores, por exemplo, o Cep em que pernoita o veículo ou se o proprietário ou o veículo possuem algum débito, incluídas até mesmo análises descabidas, como o motivo da utilização, se o condutor utiliza para trabalhar, ou para o lazer, ou vai à faculdade, dentre outras diversas análises. Tanto são uma barreira de entrada que, conforme informado, somente 30% dos proprietários de veículos “conseguem” realizar seguro dos veículos.

Esses índices majoram o valor anual do seguro, tornando-o, muitas vezes, inviável. Quando há algum índice que a seguradora entende como risco elevado, simplesmente nega a contratação de seguro ao veículo.

Por outro lado, o segmento de proteção veicular cresceu e se desenvolveu em face daquelas condições excludentes praticadas pelo mercado segurador mercantil.

Diferentemente do mercado segurador empresarial, que é excludente, a proteção veicular é inclusiva, de fácil acesso às pessoas, aos consumidores que necessitam de proteção patrimonial, mas simplesmente não são aceitos pelo arcaico mercado tradicional.

Além de aceitar o indivíduo e seu veículo na entidade e prestar o serviço de qualidade por um valor muito mais acessível, as associações e cooperativas de proteção veicular atuam diretamente na comunidade em que estão inseridas, promovendo desenvolvimento local com o oferecimento de empregos, ações sociais, e incluindo as pessoas nos planos de proteção veicular. Ao serem incluídas, essas pessoas têm acesso a uma gama de serviços, tais quais clubes de descontos, como desconto em medicamentos/farmácias, em colégios, universidades, cursos de línguas, consultas médicas e odontológicas, clubes sociais (como o SESC), e muitos outros serviços e benefícios.

Normalmente, essas associações e cooperativas também auxiliam templos religiosos de toda a natureza, que realizam ações sociais em diversas comunidades.

Como o foco das entidades de proteção veicular não é o lucro, muito diferente do mercado segurador, pode-se oferecer real melhoria de oferta de bens e serviços coletivos, tanto é que esse segmento cresce vertiginosamente.

Contudo, mesmo havendo diversos benefícios aos consumidores, importante lembrar que nesse enorme mercado nacional de cifras bilionárias é nítido que o mercado segurador tradicional realiza diversas pressões para que o segmento mutualista não cresça, independentemente da opinião do consumidor.

Um dos argumentos é que as entidades mutualistas não são fiscalizadas pela Susep, e por esse motivo supostamente trabalham à margem da Lei.

De fato, as associações e cooperativas não são fiscalizadas pela Susep pelo simples fato de não praticarem seguro. Não compete à Susep essa fiscalização nas entidades mútuas, pois, conforme amplamente explicado, praticam rateio de despesas já experimentadas pelos participantes, enquanto o mercado segurador cobra do segurado ao mensurar previsão futura.

Aí está o problema a ser enfrentado.

No Brasil burocrático e atrasado em que vivemos, praticamente em todos os segmentos econômicos tem que haver uma espécie de “supervisão estatal”. Foi possível avaliar que em alguns segmentos em que há a autorregulação complementar à regulação estatal os referidos modelos tornaram-se mais eficazes.

Na contramão da cotidiana morosidade Estatal, as entidades mútuas já se organizaram e criaram a AAAPV – Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais.

Como o trabalho realizado no segmento das entidades de proteção veicular é baseado no mutualismo, entende-se apropriado que as entidades se organizem e realizem a autorregulação, baseadas na essência do mutualismo que praticam em seu cotidiano.

## **LEGISLAÇÃO PERTINENTE AO TEMA**

A legislação pátria já prevê diversos dispositivos legais que asseguram e incentivam o associativismo e cooperativismo como forma de fortalecimento de setores e atividades.

A Constituição Federal de 1988<sup>2</sup> objetiva a construção de uma sociedade solidária (art. 3º, inciso I) e encoraja a cooperação entre os povos para o progresso (art. 4º, inciso IX).

Um dos títulos mais importantes da Constituição é o que garante DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS, individuais e coletivos.

O Artigo 5º incisos XVII e XVIII, bem como o Artigo 174 § 2º encorajam e garantem a liberdade associativa:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;  
XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;  
§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

O Professor José Afonso da Silva (1999) destaca a importância dos direitos fundamentais:

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível de direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

A Lei nº 10.406/2002 (Código Civil)<sup>3</sup> também prevê a criação e organização de associações, e a Lei nº 5.764/1971<sup>4</sup> institui o regime jurídico das sociedades cooperativas.

Ou seja, há legislação pertinente ao tema há décadas, as quais garantem o associativismo.

Ocorre que a edição do Código Civil de 2002 deixou de prever o instituto específico do seguro mútuo que havia no Código anterior, tendo havido malicioso retrocesso, de modo que a atividade dessas entidades de Proteção Veicular passou a ser recriminada, o que gera enorme insegurança jurídica a milhares de entidades, bem como a seus trabalhadores e associados, e evidencia imenso interesse público.

Contudo, conforme exposto pelo Professor e Doutor Fabiano Jantalia Barbosa (2020), em seu Parecer Jurídico sobre o mutualismo e programas de proteção veicular, mesmo sem haver previsão específica de mutualismo na legislação, a mesma legislação permite às partes estipular contratos que não estejam nominados ou expressamente disciplinados em lei, senão vejamos:

Em primeiro lugar porque, como já se expôs, mesmo sob o prisma das técnicas de gestão de risco, o seguro mercantil não é o único arranjo contratual capaz de instrumentalizar o mutualismo.

Em segundo lugar porque é da tradição do direito civil brasileiro a chamada atipicidade dos contratos – a qual, inclusive, é consagrada no art. 425 do Código Civil, que permite às partes estipular contratos que não estejam nominados ou expressamente disciplinados em lei. Nesse quadro, não se exige que determinado tipo de contrato esteja expressa e detalhadamente previsto na lei; basta que aquele contrato específico observe as normas gerais fixadas no próprio Código para que seja considerado válido.

Ao compilar normas e legislação em vigor, o renomado professor conclui a explanação:

Assim posta a questão, é de se concluir que a regularidade jurídica de um arranjo mutualista atípico, como o do auxílio ou socorro mútuo e o de programas de proteção veicular

<sup>2</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 16 fev. 2021.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm). Acesso em: 16 fev. 2021.

não depende exclusivamente da observância da forma securitária. É perfeitamente possível, portanto, que outros arranjos contratuais ou institucionais sejam concebidos para instrumentalizar a proteção contra riscos patrimoniais baseados no mutualismo. Basta, para tanto, que tais arranjos observem as normas gerais fixadas no Código Civil para os contratos em geral. (BARBOSA, 2020).

Diante de todo o exposto, com base na legislação em vigor, resta cristalina a possibilidade de arranjos de natureza mutualista destinados a instrumentalizar garantias recíprocas entre seus participantes.

Assim, considerando a legislação citada e considerando que o segmento das entidades de proteção veicular é baseado no mutualismo, entende-se que não existe impedimento para a atividade realizada, motivo pelo qual as próprias entidades possam se organizar e realizar a autorregulação, baseadas na essência do mutualismo.

## **EXEMPLOS DE AUTORREGULAÇÃO CONSOLIDADA**

No Brasil há segmentos econômicos muito fortes que realizam sua autorregulação complementar à regulação estatal. Serão demonstrados alguns exemplos de excelência e consolidação.

Em face da péssima gestão estatal do mercado das indústrias do café, nas décadas de 1950/1960, o setor estava deteriorado, tanto em relação à qualidade do produto como de aspectos econômicos, motivo pelo qual o setor encolhia gradativamente, sendo um enorme retrocesso, pois o país era o maior produtor mundial no início daquele século.

Na década de 1970 foi criada a Associação Brasileira da Indústria de Café – ABIC, que representa as indústrias de café de todo o país. Os associados “formaram uma entidade nacional na melhor forma de negociar com o governo o estabelecimento de políticas de real interesse do setor apoiada pela união de forças”, e lançaram o Programa de Autofiscalização da Indústria de Café e um Código de Conduta, buscando o aprimoramento e crescimento do segmento.

A ABIC tem a prerrogativa de fiscalizar seus associados, podendo aplicar penalidades, sempre respeitando o direito da ampla defesa e contraditório. Também pode denunciar, dependendo da natureza da irregularidade, à Anvisa, ao Procon e ao Ministério Público. O intuito da entidade não é punir, mas educar e gerar consciência aos produtores e industriais, levando qualidade ao consumidor final.

O resultado foi o crescimento da qualidade do produto e, conseqüentemente, da confiança do mercado consumidor. Atualmente, o Brasil é novamente o maior produtor de café do mundo e o segundo maior consumidor global, o que gera impulso diretamente à economia nacional.

O sucesso da atitude pioneira da ABIC fez com que outros segmentos seguissem seu caminho, a exemplo da ABIMILHO – Associação Brasileira das Indústrias do Milho, que indica uma produção nacional de milho de aproximadamente 150 milhões de toneladas para 2021. Outra entidade muito forte é a ABICAB – Associação Brasileira da Indústria de Chocolates, Amendoim e Balas no Brasil. A indústria brasileira nesses setores fatura cerca de R\$ 26,4 bilhões e gera mais de 42 mil empregos diretos.

Outro modelo de autorregulação é a ANBIMA – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – e tem entre seus associados Corretoras e Gestoras de Recursos Financeiros, Bancos e entidades financeiras em geral. A ANBIMA destaca que se baseia em quatro compromissos: Representar, Autorregular, Informar e Educar/Certificar. Salienta que realiza a autorregulação decorrente da iniciativa exclusiva e espontânea de seus participantes. Assevera que atua na vanguarda da regulação, pois em diversas ocasiões determinou exigências que posteriormente passaram a constar na regulação estatal (sempre atrasada).

Há ainda o exemplo do CONAR – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. O Conselho é constituído por publicitários e profissionais de outras áreas, além de ser uma organização não governamental que visa promover a liberdade de expressão publicitária e defender as prerrogativas constitucionais da propaganda comercial, bem como impedir que a publicidade enganosa ou abusiva cause constrangimento ao consumidor ou a empresas e defender a liberdade de expressão comercial.

O intuito de trazer esses exemplos é demonstrar que nos mais variados segmentos de mercado a autorregulação trouxe diversas melhorias àqueles segmentos. São entidades que representam segmentos de mercados que geram cifras bilionárias, empregam milhões de pessoas e impulsionam a economia nacional.

A excessiva regulamentação do setor securitário, exercida pelo Governo, via Susep, deveria preocupar-se quanto ao aspecto “*compliance*” e sustentabilidade financeira e ética, e não restringir e impedir o princípio constitucional<sup>5</sup> da livre iniciativa e da livre concorrência para todos (Art. 170, IV).

## **A AUTORREGULAÇÃO E AS ENTIDADES MÚTUAS**

Conforme já descrito, as entidades mútuas já se organizaram e criaram a AAAPV – Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais, e destaca em seu *site*:

A AAAPV é a principal entidade representativa do setor associativista. Fundada em 4 de maio de 2016, não tem fins econômicos, mas sim o compromisso de fortalecer o movimento associativista e suas relações com a sociedade, além de contribuir para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do País.

O ingresso de mútuas na AAAPV decorre da iniciativa espontânea. Há um Estatuto e um Código de Ética que devem ser seguidos por seus associados, em que todas as regras e alterações necessárias para a atividade são debatidas e votadas em assembleias públicas, sempre debatendo e oportunizando qualquer participante ao debate.

Há um Tribunal de Ética e um Tribunal Eleitoral para dirimir qualquer litígio pertinente aos respectivos temas, sempre buscando a conciliação e harmonia entre os associados, mas sempre seguindo o Estatuto e o Código de Ética.

AAAPV criou ainda o Fundo Garantidor contra Riscos Sistêmicos (FGRS) para consolidar ainda mais a atuação das mútuas no segmento de proteção patrimonial em nosso país.

O objetivo do FGRS é amparar o associado/cooperado no caso de insolvência de alguma mútua filiada ao Fundo. Para a constituição do fundo, todas as mútuas a ele filiadas realizam contribuição mensal na proporção de seu risco exposto e são acompanhadas e auditadas com frequência para garantir a saúde financeira das respectivas mútuas, que precisam seguir regras de *compliance* e de gestão estabelecidas pela AAAPV e pelo FGRS, para que possam receber e manter o registro e os benefícios.

No mercado tradicional segurador, as seguradoras mantêm um lastro financeiro junto à Susep na proporção de seu risco exposto, como “garantia da operação”. Contudo, em caso de falência, e com base na legislação pátria vigente, há uma lista de credores preferenciais, como o Estado (tributos federais, estaduais e municipais) e créditos trabalhistas (dentre outros), estando o consumidor no

<sup>5</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 20 fev. 2021

“final desta fila”, motivo pelo qual raramente recebe seu crédito, pois, pela lógica, se uma empresa faliu, é porque não consegue pagar todos os seus compromissos, deixando justamente a parte mais fraca – consumidor – na mão.

O FGRS é justamente ao contrário, pois, no caso de insolvência de uma mútua, o fundo serve para quitar débitos com seus associados e cooperados, em um modelo muito melhor que no mercado segurador tradicional.

Todos esses mecanismos criados pela AAAPV mostram um modelo de gestão e de autorregulação muito atento às necessidades do próprio segmento e mais focado no consumidor, avançado e ajustado ao mercado, e acredita-se que seus protagonistas são os “maiores especialistas” no assunto.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto, foi demonstrado que o mecanismo simples e eficaz do mutualismo realmente funciona há séculos, e comprovou-se que há legislação pertinente ao tema tanto para aplicação das normas legais de mutualismo entre as partes como para o modelo praticado pelas entidades mútuas.

Foram apontados segmentos que desenvolveram competentes modelos de autorregulação em diversos segmentos de nosso mercado nacional (agronegócios, finanças, mídia), resultando em crescimento, gerando cifras bilionárias, empregando milhões de pessoas e impulsionando a economia nacional.

Restou exposto que apenas 5 (cinco) seguradoras detêm aproximadamente 40% de todo o mercado nacional de veículos segurados, evidenciando que a excessiva regulamentação do setor securitário, exercida pelo Governo, via Susep, impede o princípio constitucional da livre iniciativa e da livre concorrência para todos.

Finalmente, restou comprovado que a AAAPV possui grande potencial para dirimir os problemas enfrentados pelo segmento mutualista, potencial demonstrado pelos resultados das diretrizes criadas pela entidade, em evidente competência, credibilidade e capacidades técnicas para realizar a autorregulação do mercado de proteção patrimonial do Brasil.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE AUTORREGULAMENTAÇÃO DAS ENTIDADES DE AUTOGESTÃO DE PLANOS DE PROTEÇÃO CONTRA RISCOS PATRIMONIAIS – AAAPV. Disponível em: <https://www.aaapv.org.br/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

ALVIM, Pedro. **O Contrato de Seguro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.3.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CAFÉ – ABIC. Disponível em: <https://www.abic.com.br/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CHOCOLATES, AMENDOIM E BALAS – ABICAB. Disponível em: <http://www.abicab.org.br/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS – ANBIMA. Disponível em: [www.anbima.com.br](http://www.anbima.com.br). Acesso em: 27 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DO MILHO - ABIMILHO. Disponível em: <http://www.abimilho.com.br/>. Acesso em: 27 mar. 2021

BARBOSA, Fabiano Jantalia, **PARECER JURÍDICO**. Consulta. Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção contra Riscos Patrimoniais (AAAPV). Programas de proteção veicular. Socorro mútuo. Auxílio mútuo. Mutualismo. Associativismo. Brasília (DF), 28 de julho de 2020.

BRASIL, **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm). Acesso em: 16 fev. 2021.

CARLINI, Angelica. **O Mutualismo Como Princípio Fundamental do Seguro**. Rio de Janeiro, 2016, p.9-36.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS (CNSEG). Disponível em: <https://www.cqcs.com.br/noticia/apesar-de-numero-baixo-de-carros-segurados-no-brasil-entidades-estao-otimistas/>, Acesso em: 25 fev. 2021

CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA – CONAR. Disponível em: <http://www.conar.org.br/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 15 fev. 2021.

FUNDO GARANTIDOR CONTRA RISCOS SISTÊMICOS - FGRS. Disponível em: <https://fgrs.com.br/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2020>, Acesso em: 14 fev. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo/SP.1999, p,182.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). Disponível em: <http://novosite.susep.gov.br/noticias/susep-divulga-sintese-mensal-com-dados-do-setor-em-dezembro/>, Acesso em: 23 fev. 2021.



## Associações de Proteção Veicular

### Incompetência da Superintendência de Seguros Privados para fiscalizá-las

Juliana Sousa Almeida<sup>1</sup>

#### RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir se a Superintendência de Seguros Privados possui a competência legal para fiscalizar as Associações de Proteção Veicular. Neste sentido, o trabalho inicia com a definição legal dessa autarquia federal e quais são suas competências definitas pela Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, dentre elas as sociedades seguradoras. Assim, passa à análise das sociedades seguradoras, pois será a partir desses conceitos que haverá a distinção com as Associações de Proteção Veicular. Com base nas informações analisadas, foi possível concluir que a Superintendência de Seguros Privados não possui competência para fiscalizar as Associações de Proteção Veicular.

Palavra-chave: SUSEP. Associação. Seguradora.

---

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentada ao curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Regulatório da Universidade Cooperativa da Anadem como requisito parcial à obtenção do título de especialista.

## INTRODUÇÃO

A SUSEP é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, capitalização e resseguro, instituída pelo Decreto Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Dentre o rol de competência de fiscalização estão as Sociedades Seguradoras, que também podem ser denominadas companhia de seguros, que atuam no mercado financeiro.

Por outro lado, há no Brasil as Associações de Proteção Veicular que, em sentido amplo, são entidades civis com natureza jurídica de direito privado, registradas no cartório civil de pessoas jurídicas, instituídas sob o sistema de associativismo, ou seja, uma reunião de pessoas para dividir o valor gasto com os danos patrimoniais decorrentes dos sinistros automotivos, diminuindo o valor gasto para manutenção das avarias e garantindo aos associados o direito de socorro mútuo.

Dessa maneira, surge a indagação se ambas as instituições são seguradoras, e, por consequência, se estão sob a competência fiscalizatória da SUSEP.

## SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP)

A Constituição Federal no artigo 174 define que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado<sup>2</sup>.

Dessa maneira, o Decreto Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, constituído pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); Superintendência de Seguros Privados (SUSEP); Instituto de Resseguros do Brasil (IRB); sociedades autorizadas a operar em seguros privados; e corretores habilitados<sup>3</sup>.

A Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) é, portanto, uma entidade autárquica, jurisdicionada ao Ministério da Indústria e do Comércio, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira.

A SUSEP é o órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, capitalização e resseguro. Dentre várias atribuições, essa autarquia fiscaliza a constituição, organização, funcionamento e operação das Sociedades Seguradoras, de Capitalização e Resseguradores, na qualidade de executora da política traçada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, bem como atua no sentido de proteger a captação de poupança popular que se efetua através das operações de seguro, de capitalização e resseguro<sup>4</sup>.

Dessa maneira, a SUSEP é submetida aos princípios impostos à Administração Pública. Dentre vários, destaca-se o princípio da legalidade, previsto no artigo 37, da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Segundo o Dr. José de Santos C. Filho, o princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. (CRAVALHO FILHO, 2011).

O Doutrinador Meirelles explica que na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto para o particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELES, 2000).

<sup>2</sup> [http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/historia-do-seguro?\\_ga=2.133923469.2069459716.1612271463-447493229.1612271463](http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/historia-do-seguro?_ga=2.133923469.2069459716.1612271463-447493229.1612271463)

<sup>3</sup> [http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/historia-do-seguro?\\_ga=2.133923469.2069459716.1612271463-447493229.1612271463](http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/historia-do-seguro?_ga=2.133923469.2069459716.1612271463-447493229.1612271463)

<sup>4</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 73 de 1966**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm). Acesso 02 de fev. 2021.

<sup>5</sup> BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Brasília/DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 fev. 2021.

Portanto, a SUSEP somente pode atuar se a ação estiver prevista em lei. Em outras palavras, para que o agente possa desempenhar seu trabalho, não basta a inexistência de proibição legal, é obrigatório que haja a existência da autorização da atuação administrativa na lei.

O artigo art. 36 do Decreto Lei nº 73 de 1966 dispôs o rol de competência da SUSEP, ou seja, sua competência fiscalizatória.

- a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos Estatutos das Sociedades Seguradoras, opinar sobre os mesmos e encaminhá-los ao CNSP;
- b) baixar instruções e expedir circulares relativas à regulamentação das operações de seguro, de acordo com as diretrizes do CNSP;
- c) fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado segurador nacional;
- d) aprovar os limites de operações das Sociedades Seguradoras, de conformidade com o critério fixado pelo CNSP;
- e) examinar e aprovar as condições de coberturas especiais, bem como fixar as taxas aplicáveis;
- f) autorizar a movimentação e liberação dos bens e valores obrigatoriamente inscritos em garantia das reservas técnicas e do capital vinculado;
- g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras;
- h) fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis;
- i) proceder à liquidação das Sociedades Seguradoras que tiverem cassada a autorização para funcionar no País;
- j) organizar seus serviços, elaborar e executar seu orçamento.
- k) fiscalizar as operações das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral e de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e aplicar as penalidades cabíveis;
- l) celebrar convênios para a execução dos serviços de sua competência em qualquer parte do território nacional, observadas as normas da legislação em vigor.

Portanto, todas as atividades das sociedades seguradoras devem ser submetidas à apreciação da SUSEP, pois esta tem competência legal para fiscalizar a constituição, organização, funcionamento e operação das entidades, incluindo-se as atividades de cobertura voltadas ao mercado de seguros.

Dessa maneira, somente a SUSEP pode permitir que uma empresa atue no mercado de seguros brasileiro, pois esta tem competência legal para verificar o enquadramento legal dessas organizações, bem como fiscalizar sua atuação. Ocorre que existem no mercado brasileiro as Associações de Proteção Patrimonial Veicular, que surgiram sob a forma de associação sem fins lucrativos, voltadas para ajuda mútua de seus associados, ou seja, com o intuito de repartição de custos e benefícios entre seus integrantes mediante o rateio.

O imbróglio reside no fato de que há uma divergência jurisprudencial: se as Associações de Proteção Veicular são Sociedades Seguradoras, conseqüentemente, se é obrigatória a chancela da Autorarquia para o regular funcionamento das atividades dessas associações, pois a SUSEP está adstrita ao comando legal de autorizar e fiscalizar, tão somente, com base no texto da lei, as operações das Sociedades Seguradoras.

Dessa maneira, é imperioso um estudo acerca da definição de sociedades seguradoras para elucidar se as Associações de Proteção Veicular se enquadram nesses termos.

## SOCIEDADES SEGURADORAS

### Aspectos contratuais

Sociedades Seguradoras também podem ser denominadas companhia de seguros. São empresas que atuam no mercado financeiro. Trata-se de uma organização que assume o compromisso de pagar eventual indenização mediante o recebimento da prestação paga pelo segurado.

O contrato firmado entre as partes, quer seja segurado e seguradora, está previsto no artigo 757, do Código Civil que determina:

pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados”. Ademais, o parágrafo único do mesmo dispositivo legal aduz que “somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada<sup>6</sup>.

O Doutrinador Cavalieri Filho (2008), assim delimita:

Em apertada síntese, seguro é contrato pelo qual o segurador, mediante o recebimento de um prêmio, assume perante o segurado a obrigação de pagar-lhe uma determinada indenização, prevista no contrato, caso o risco a que está sujeito se materialize em um sinistro. Segurador e segurado negociam as consequências econômicas do risco, mediante a obrigação do segurador de repará-las. Frise-se que em se tratando de contrato de seguro, o segurador só poderá se exonerar de sua obrigação se ficar comprovado o dolo ou a má-fé do segurado. Da mesma forma, o agravamento do risco pode servir de preceito ao não pagamento do sinistro, haja vista o desequilíbrio da relação contratual, onde o segurador receberá um prêmio inferior ao risco que estará cobrindo, em desconformidade com o avençado.

Portanto, nos contratos de seguro há, de um lado, a seguradora, organização que tem autorização da SUSEP para suportar o risco e assume o compromisso de pagar eventual indenização ao segurado, que, por sua vez, é a pessoa que tem interesse direto e imediato sobre a preservação do objeto do contrato.

Assim, por força contratual, a seguradora assume perante o segurado a obrigação de lhe pagar uma determinada indenização, prêmio, caso o risco antevisto no contrato se materialize em sinistro. O seguro de automóveis não foge a essa regra, ou seja, está adstrito à legislação<sup>7</sup>. Por óbvio, o bem a ser segurado é o próprio automóvel.

Dessa maneira, em síntese, o contrato de seguro de automóveis pode ser definido como um contrato bilateral mediante o qual o segurado, com o intuito de proteger seu veículo, compromete-se a pagar uma quantia preestabelecida em contrato para uma entidade, autorizada em lei, denominada seguradora, que garantirá o interesse do segurado na proteção de seu veículo, caso haja algum sinistro.

Ademais, o artigo 24 do Decreto Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966<sup>8</sup>, determina que somente poderão operar em seguros privados Sociedades Anônimas ou Cooperativas devidamente autorizadas.

<sup>6</sup> BRASIL. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 02 fev. 2021.

<sup>7</sup> BRASIL. **Artigo 757. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 02 fev. 2021.

<sup>8</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 73 de 1966**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm). Acesso em: 02 de fev. 2021.

As sociedades anônimas têm como principais características a divisão do seu capital em ações e o fato de que cada sócio se responsabiliza apenas pelo preço de emissão das ações que adquirir<sup>9</sup>.

Portanto, para que a pessoa jurídica possa atuar no mercado segurador, é necessário se constituir como sociedade anônima, bem como se submeter ao controle de autorização e fiscalização da SUSEP, que a responsável, inclusive, pelo mercado de seguro de automóveis.

Dessa forma, as sociedades seguradoras do ramo de seguros de automóveis devem submeter seus pedidos de autorização de atuação no mercado à Superintendência de Seguros Privados, conforme determina o Artigo 36, do Decreto Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966<sup>10</sup>.

Inclusive a Circular SUSEP n. 529/16<sup>11</sup> determina os atos sujeitos à autorização prévia da autarquia.

Art. 3.º Os interessados na constituição, autorização para funcionamento, alteração de controle societário, reorganização societária, redução do capital social e cancelamento da autorização para funcionamento de sociedades seguradoras, de capitalização, resseguradoras locais e entidades abertas de previdência complementar devem protocolar requerimento de autorização prévia na Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, direcionado à coordenação geral responsável por registros e autorizações, identificando o responsável pela condução do projeto perante a SUSEP

Tem-se ainda a Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados nº 336<sup>12</sup>, que dispõe sobre as regras e os critérios para operação do seguro popular de automóvel, e a Circular SUSEP nº 269, de 30 de setembro de 2004<sup>13</sup>, que estabelece, altera e consolida as regras e critérios complementares de funcionamento e de operação dos contratos de seguros de automóveis, com inclusão ou não, de forma conjugada, da cobertura de responsabilidade civil facultativa de veículos e/ou acidentes pessoais de passageiros.

Portanto, a constituição e atuação das sociedades seguradoras estão obrigatoriamente vinculadas às instruções normativas da Superintendência de Seguros Privados.

Porém, se a SUSEP possui a competência legal de fiscalizar, controlar e regulamentar as atividades econômicas voltadas para as áreas de seguro, resseguro e atividades securitárias em geral, surge a indagação acerca das Associações de Proteção Veicular, pois, de plano, se verifica que não são seguradoras constituídas sob a forma de sociedade anônima.

Cabível, portanto, a chancela da SUSEP para que as Associações atuem? Pode essa autarquia fiscalizar?

## ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO VEICULAR

### Origem e definição

A Constituição Federal determina em seu artigo 5º, XVII e XVIII, que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar, bem como garante a criação de associa-

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm). Acesso em: 02 fev. 2021.

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto-Lei 73 de 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm). Acesso em: 02 de fev. 2021.

<sup>11</sup> SUSEP. Circular nº 629 de 25 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/15807>. Acesso em: 02 fev.2021.

<sup>12</sup> CNSP. Circular nº 336 de 31 de março de 2016. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/15976>. Acesso em: 02 fev.2021.

<sup>13</sup> SUSEP. Circular nº 269, de 30 de setembro de 2004. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/5014>. Acesso em 02 fev.2021.

ções e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento<sup>14</sup>.

O Código Civil Brasileiro conceitua associações ao dispor que se constituem pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos<sup>15</sup>. Portanto, as associações nascem de negócios jurídicos oriundos das vontades convergentes quanto a sua criação e suas finalidades. Sua principal característica, e o que a diverge das demais pessoas jurídicas, é o fato de que não há qualquer previsão de proveito econômico nem de partilha dos resultados, o que não impede, logicamente, que atribuam obrigações aos seus integrantes, inclusive de ordem pecuniária, para o atingimento dos fins.

Já as sociedades cooperativas estão reguladas pela Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971<sup>16</sup>, além do Código Civil Brasileiro. Essas pessoas jurídicas são associações de pessoas com interesses comuns, economicamente organizadas de forma democrática, isto é, contando com a participação livre de todos e respeitando direitos e deveres de cada um de seus cooperados, aos quais prestam serviços sem fins lucrativos.

Portanto, é plena a liberdade de associação, de tal forma que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou mesmo permanecer associado, desde que para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar, sendo que sua criação e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento, constituindo-se um direito que, embora atribuído a cada pessoa (titular), somente poderá ser exercido de forma coletiva, com várias pessoas (MORAES, 2017).

A esse respeito, a Excelentíssima Juíza da 4ª Vara Criminal da Justiça Federal de Belo Horizonte/MG sentenciou<sup>17</sup>:

E ainda merece destaque o fato de que, em havendo restrição ao direito de associar-se, restará ferido o direito de liberdade do indivíduo, ao qual é permitido realizar tudo aquilo que a lei não proíbe, principalmente para fins lícitos, conforme Constituição da República no artigo 5º, inciso incisos II e XVIII. “Deveras, nada há de ilícito na associação sem fins lucrativos de pessoas voltadas para a mútua ajuda entre os associados, com repartição de custos e benefícios mediante rateio e autogestão, que não se equipara ao seguro capitalista oferecido pelas seguradoras sujeitas à legislação específica de regência. Daí porque a conduta narrada na denúncia não se subsume ao quanto previsto no art. 16 c/c art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.492/86”. (...) “Sob outro enfoque, impor restrição a tal modalidade de reunião de pessoas onde a lei não impôs caracteriza manifesto cerceamento à liberdade do indivíduo, a quem é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, inclusive associar se para fins lícitos, como vimos de ver, (incisos II e XVIII do art. 5º da Constituição da República) mormente para a finalidade de buscar minimizar o risco individual no risco coletivo, pela vertente do mutualismo”.

Entre as associações e cooperativas existem distinções legais, contudo para análise deste artigo, ou seja, as Associações de Proteção Veicular, é imperioso que a fundamentação foque na semelhança entre os entes jurídicos, quer seja, ambas são uma organização sem fins lucrativos.

Em que pese as cooperativas e associações não possuírem um fim lucrativo, podem existir ganhos financeiros. Dessa maneira, é necessário que o valor obtido seja revertido em benefícios e em desenvolvimentos da própria instituição.

<sup>14</sup> BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Brasília/DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 fev. 2021.

<sup>15</sup> BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. Artigo 53. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>16</sup> BRASIL. **Política Nacional de Cooperativismo**. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei5764.htm>. Acesso em: 15 fev.2021.

<sup>17</sup> Sentença proferida pela 4ª Vara Criminal da Justiça Federal de Belo Horizonte/ MG, 0019781- 016.4.01.3800, Juíza Rogéria Maria Castro Debelli.

Ademais, em regra, começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, não necessitando, portanto, a autorização executiva<sup>18</sup>.

As Associações de Proteção Veicular podem, portanto, ser fundadas sob a forma de associação ou cooperativas. A bem da verdade, elas surgiram da necessidade da população civil, excluídas do perfil de interesse das seguradoras tradicionais, de proteger seus veículos diante do alto índice de violência e insegurança pública que assola o Brasil.

Portanto, essas milhares de pessoas desassistidas em todo o país, principalmente de menor poder aquisitivo, se reuniram por meio do associativismo, ou seja, de uma reunião de pessoas, para dividir o valor gasto com os danos patrimoniais decorrentes dos sinistros automotivos, diminuindo o valor gasto para manutenção das avarias e garantindo aos associados o direito de socorro mútuo.

Nesse âmbito, o ex-Ministro do STF Ayres Britto emitiu um Parecer (2016), tendo como tema central: O regime Constitucional das Associações Civas, definindo as Associações de Proteção Veicular:

[...] associações de proteção veicular, assim comumente referidas para dar conta das pessoas jurídicas de direito privado: a) que tenham por objeto social a tutela financeiro-coletiva de veículos dos respectivos associados; b) desprovidas de qualquer finalidade lucrativa por parte delas próprias, associações civis particulares. Mais precisamente, trata-se de entidades associativas privadas que se constituem com o fito de assumir, assim por modo coletivo, as consequências financeiras de eventuais furtos, roubos, incêndios ou então colisão de veículos automotores de propriedade particular. Eventos lesivos, portanto, da propriedade veicular que os respectivos associados detenham a título jurídico privado.

Na prática, os associados contribuem de forma financeira mensalmente. Dessa maneira, quando ocorre um evento envolvendo o veículo, ele será reparado, e o valor final será rateado entre todos os demais associados, conseqüentemente, a proteção veicular se torna menos onerosa.

Ainda é interessante mencionar que no Senado Federal, diante da divergência que se instaurou no âmbito jurisprudencial sobre a matéria dos programas de proteção automotiva e visando deixar a legislação mais clara sobre o assunto, iniciou a tramitação do PLS 356/2012<sup>19</sup>, já aprovado na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Tal projeto de lei visa alterar 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.

Somado a isso, no Estado do Goiás, há a Lei nº 20.894, de 29 de outubro de 2020, que dispõe sobre as normas protetivas aos consumidores filiados às Associações de Socorro Mútuo no Estado de Goiás.

Portanto, há uma iniciativa popular para sedimentar o associativismo de ajuda mútua no Brasil.

Dessa maneira, conceitua-se as Associações de Proteção Veicular como a reunião de pessoas com o objetivo de proteção de veículos das associações, fundadas sob o direito de liberdade do indivíduo, ao qual é permitido realizar tudo aquilo que a lei não proíbe, principalmente para fins lícitos, conforme Constituição da República no artigo 5º, incisos II e XVIII, bem como o artigo 5º, XVII e XVIII, que garante o direito a liberdade de associação para fins lícitos.

<sup>18</sup> BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. Artigo 53. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 15 fev. 2021.

<sup>19</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/107746>. Acesso em: 02 de fev. 2021.

## DISTINÇÃO ENTRE SEGURADORAS E ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO VEICULAR

As Sociedades Seguradoras e as Associações de Proteção Veicular protegem o patrimônio automotivo, conseqüentemente, numa análise superficial, pode aparentar serem idênticas. Contudo, não há qualquer correlação entre esses entes jurídicos.

A III Jornada de Direito Civil, no enunciado 185, assim estipulou<sup>20</sup>:

185 – Art. 757: a disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão

Portanto, o enunciado autoriza e orienta a criação de grupos de ajuda restritos à prestação de serviços sob a forma de autogestão, ou seja, permite que as pessoas se unam para ratearem gastos com eventos acontecidos.

A Doutrinadora Maria Helena Diniz (2012) assim ensina:

A associação (*Verein*) é um contrato pelo qual certo número de pessoas, ao se congregarem, coloca, em comum, serviços, atividades, conhecimentos, em prol de um mesmo ideal, objetivando a consecução de determinado fim não econômico (*Idealvereiri*) ou econômico (*wirtschaftliche Verein*), com ou sem capital, e sem intuítos lucrativos (CC, art. 53).

Poderá ter finalidade:

- a) altruística (associação beneficente);
- b) egoística (associação literária, esportiva ou recreativa); e
- c) econômica não lucrativa (associação de socorro mútuo).

Neste sentido, as Associações de Proteção Veicular são regidas pelo sistema jurídico brasileiro de socorro mútuo, ou seja, os membros se unem por meio de ajuda mútua, com o fim de pagarem, conjuntamente, o prejuízo de todos os participantes. Assim, somente contribuem pelo que ocorre no presente, não havendo que se falar em pagamento por eventos futuros. Realiza-se, pois, um rateio para essa divisão, em que cada associado colabora com sua parte no pagamento.

Neste sentido, a R. Juíza de Direito da 4ª Vara Criminal da Justiça Federal de Belo Horizonte, assim sentenciou<sup>21</sup>:

Os veículos dos associados não são segurados quanto a eventos danosos futuros, mas no caso da superveniência deles, até certo limite, é feita a distribuição do prejuízo mediante rateio variável, ou seja, não há pagamento de prêmio prévio, mas cotização de uma parte do dano suportado pelo associado, que minimiza os custos pela inexistência de cálculos atuariais e mesmo perfil de risco, itens necessariamente computados no valor do prêmio do seguro

Portanto, as Associações de Proteção Veicular são fundadas no mutualismo, que é apenas o termo genérico para o fenômeno de constituição de associações voluntárias, autônomas e democráticas, cujo objetivo principal é assegurar seus membros contra eventos capazes de levar ao descenso social (SILVA JR., s.d.).

<sup>20</sup> BRASIL. III Jornada de Direito Civil. Enunciado 185. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/347>. Acesso em 16 de fev. 2021.

<sup>21</sup> Sentença proferida pela 4ª vara criminal da Justiça Federal de Belo Horizonte/MG, 0019781-16.4.01.3800, Juíza Rogéria Maria Castro Debelli.

Em outras palavras, é um sistema que se baseia na contribuição de todos para benefício individual de cada um dos contribuintes, daí o porquê de não possuir fins econômicos. É, dessa maneira, um acordo entre todos os associados no sentido de dividir danos que cada um possa sofrer em decorrência de um determinado sinistro.

Por outro lado, as sociedades seguradoras compõem o Sistema Financeiro Nacional, com previsão de fiscalização da União, conforme regulamentado pelo Decreto Lei 73/66, assumindo o compromisso de pagar eventual indenização mediante o recebimento da prestação paga pelo segurado. Portanto, o risco não é dividido entre os consumidores, e sim arcado pela seguradora, independentemente de rateio de despesas. Assim, é um sistema claramente financeiro, dado que o objetivo das sociedades seguradoras é o lucro.

Ademais, no contrato de seguro é feito o cálculo atuarial da sinistralidade e acrescentado o lucro da seguradora, existindo, dessa forma, um comércio puro, podendo ser dito que há a socialização do possível prejuízo (risco) e a privatização do lucro para as seguradoras (SALDANHA, 2017).

Neste sentido, o ex-Ministro do STF Ayres Britto (2016) emitiu um Parecer, tendo como tema central: O regime Constitucional das Associações Cíveis, assim definindo os contratos operados pelas sociedades seguradoras:

(...)

seguro compõe um centrado ramo de negócio desenvolvido no horizonte econômico do mercado, operando com base em rigorosos métodos atuariais que são submetidos à efetiva fiscalização estatal com o objetivo de garantir a saúde financeira e a aptidão jurídica da extensa rede de relações securitárias por todo o país.

São, portanto, partes do contrato de seguro o segurador e o segurado, sendo que o primeiro assume o risco da ocorrência de sinistro, comprometendo-se a indenizar o segurado verificando-se a sua ocorrência, e o segundo se obriga a pagar pela prestação do serviço futuro. Dessa maneira, a relação jurídica diz respeito somente ao segurado e segurador, independentemente se este possui mais ou menos segurados consumidores.

Dessa forma, diversas são as diferenças entre as Sociedades Seguradoras e as Associações de Proteção Veicular.

Em primeiro lugar, as seguradoras, obrigatoriamente, devem ser sociedades anônimas autorizadas e fiscalizadas a prestar o serviço pela Superintendência de Seguros Privados. Por outro lado, as Associações de Proteção Veicular são constituídas na forma de associação ou cooperativas, sem fins econômicos, devidamente registradas no cartório civil de registro das pessoas jurídicas.

Em segundo lugar, nos contratos de seguro é possível identificar as partes, quer seja segurado e segurador, ou seja, é uma relação bilateral. Além disso, este assume o risco e a responsabilidade de indenizar na ocorrência de sinistro. De outro lado, as associações de proteção veicular são organizações de pessoas com o propósito de proteção patrimonial automotiva, que se comprometem a ratear as despesas efetivamente ocorridas entre seus membros. É, portanto, um sistema de compartilhamento de riscos pautados pela autogestão de todos. Em outras palavras, não é a associação que assume o risco, mas sim todos os associados, ou seja, é uma relação plurilateral.

Em terceiro lugar, os contratos de seguros são pautados pelo cálculo atuarial, levando em consideração, acima de tudo, a rentabilidade de assumir o risco para se fixar o valor que o segurado deverá pagar. Por outro lado, as associações de proteção veicular são pautadas pelo mutualismo, ou seja, os associados rateiam as despesas entre si. É, por esse motivo que os valores pagos pelos associados são menores que os pagos pelos segurados, pois naquele há a nítida atividade empresarial, enquanto neste não há o intuito de lucro.

Acerca da distinção entre as sociedades seguradoras e as associações, dispõe o ex-Ministro do STF Ayres Britto (2016):

Do ponto de vista normativo ou da estrutura identitário-jurídica das coisas, o contrato de seguro veicula típica relação de troca. Uma relação em que a oferta da garantia implica a assunção do risco. Um elemento contramala a puxar o outro (sempre no pressuposto do pagamento do prêmio), mas sem que ambos figurem na mesma esfera jurídico-patrimonial. Pelo contrário: é pela outorga (remunerada) da garantia ao segurado que a seguradora passa a incorporar o risco ou dano potencial que pairava sobre o patrimônio jurídico do cocontratante. Dando-se, portanto, um verdadeiro câmbio de posições jurídicas entre os contraentes, a revelar núcleos patrimoniais estanques ou distintos.

Já nas associações de proteção veicular, o caso é de uma pluralidade de relações jurídicas, todas elas enfeixadas na pessoa jurídico-associativa. Com o que se trata, na essência, de um complexo vínculo de mutualismo jurídico, pelo qual os associados conjugam esforços financeiros (via mensalidades ou rateios ex post) em torno da garantia dos interesses de todos. E por essa precisa ou exata razão comungam, todos eles, dos riscos sobre cada qual dos patrimônios garantidos.

Portanto, as Associações de Proteção Veicular não são uma Sociedade Seguradora, tendo em vista as diversas diferenças quanto a fundação jurídica, objetivo social e financeiro.

## **INCOMPETÊNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS NO DISTRITO FEDERAL PARA FISCALIZAR A ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO VEICULAR**

A Superintendência de Seguros Privados é uma autarquia federal e possui sua competência expressamente prevista em lei, Artigo 36 do Decreto-Lei n. 73 de 1966, conforme explicado no capítulo anterior. Em síntese, a SUSEP controla e fiscaliza os mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro, bem como outras atribuições previstas em lei.

Portanto, conclui-se que a fiscalização da SUSEP é perante as áreas de mercado de seguro, tendo em vista que qualquer ação fora do que está previsto em lei fere o princípio da legalidade administrativa, dado que esse norteador legal aduz que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

Dessa maneira, a atuação da SUSEP para autorizar a criação das seguradoras bem como fiscalizá-las está estritamente ligada à atuação administrativa do poder de polícia.

O conceito clássico do que é poder de polícia foi firmado pelo Dr. Marcelo Caetano (2010), que define como sendo

o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir.

Assim, a SUSEP tem o poder de fiscalizar e exercer o poder de polícia. Contudo, tal atividade administrativa está vinculada estritamente ao que a lei determina, quer seja, às sociedades anônimas e cooperativas que veiculam seguros privados que, inclusive, tiveram sua chancela para iniciar a atividade comercial.

Por outro lado, as Associações de Proteção Veicular, em síntese, são institutos civis e não vendem seguros. Somado a isto, não há qualquer previsão normativa para que a SUSEP fiscalize esse

ramo associativista, seja no Decreto nº 73 de 1966 ou qualquer outra lei federal. Conseqüentemente, qualquer interferência dessa autarquia nesse setor caracteriza abuso de poder, que é quando o agente público exorbita de suas atribuições ou pratica o ato com finalidade diversa da autorizada e prevista em lei.

Inclusive, o doutrinador Di Pietro (2017) assim dispõe:

Visto que a competência vem sempre definida em lei, o que constitui garantia para o administrado, será ilegal o ato praticado por quem não seja detentor das atribuições fixadas na lei e também quando o sujeito o pratica exorbitando de suas atribuições. Nos termos do art. 2º da Lei n. 4.717/65, a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou.

Portanto, tendo em vista a nítida distinção entre as Sociedades Seguradoras e as Associações de Proteção Veicular e a ausência de previsão legal para a SUSEP fiscalizar o ramo associativista mútuo, conclui-se que essa Autarquia Federal não é competente para fiscalização das Associações de Proteção Veicular.

Dessa maneira, quaisquer intervenções da SUSEP nas Associações de Proteção Veicular não são atos jurídicos válidos, eis que excedem sua competência prevista em lei. Assim, é inconcebível e ilegal a atuação do poder de polícia da SUSEP sob as Associações de Proteção Veicular sem a obrigatória previsão legal.

Inclusive, o próprio Decreto Lei 73/66 prevê a ausência de interferência da SUSEP nestas entidades<sup>22</sup>:

§ 1º As Associações de Classe, de Beneficência e de Socorros mútuos e os Montepios que instituem pensões ou pecúlios, atualmente em funcionamento, ficam excluídos do regime estabelecido neste Decreto- Lei, facultado ao CNSP mandar fiscalizá-los se e quando julgar conveniente.

Portanto, é flagrante a incompetência da SUSEP para fiscalizar as Associações de Proteção Veicular, razão pela qual cabe ao poder legislativo e executivo implantar mecanismos para assegurar que essas instituições sigam as normas que regem a atividade associativista, seja através da criação de uma autarquia reguladora, seja através do sistema de autorregulação do mercado ou até mesmo uma lei que altere o rol de competência da SUSEP.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações discorridas, tem-se que as Associações de Proteção Veicular são institutos civis de direito privado pautados no sistema de rateio entre os associados dos prejuízos sofridos por todos.

Por outro lado, as Sociedades Seguradoras são empresas que atuam no mercado financeiro. Trata-se de uma organização que assume o compromisso de pagar eventual indenização mediante o recebimento da prestação paga pelo segurado.

Dessa maneira, há uma nítida distinção entre as Sociedades Seguradoras e as Associações de Proteção Veicular.

<sup>22</sup> BRASIL. **Decreto-Lei 73 de 1966**. Artigo 14. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm). Acesso em: 02 de fev. 2021.

Ademais, a Superintendência de Seguros Privados tem o rol de competência fiscalizatória definida em lei, portanto, há o impedimento legal para que haja a fiscalização sobre a instituição ou atuação das Associações de Proteção Veicular, uma vez que o Decreto Lei 73/66 taxou o controle e fiscalização, tão somente, dos mercados de seguro, capitalização e resseguro. Em outras palavras, apenas às Sociedades Seguradoras.

Neste sentido, por prestarem atividade diversa, verifica-se a incompetência legal da SUSEP sobre as associações. Contudo, diante do crescente mercado de proteção automotiva baseada no sistema do mutualismo, bem como diante do interesse público, verifica-se que é necessária a criação de uma autarquia destinada a fiscalizar as associações e assegurar os direitos dos associados na relação jurídica ou alterar o rol de competência da SUSEP para que esta possa atuar dentre dos limites legais pautados pelo princípio da legalidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Brasília/DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 fev. 2021.
- BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. Artigo 53. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 15 fev. 2021.
- BRASIL. **Decreto-Lei 73 de 1966**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm). Acesso em: 02 de fev. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16404consol.htm). Acesso em: 02 fev. 2021.
- BRASIL. **Política Nacional de Cooperativismo**. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei5764.htm>. Acesso em: 15 fev.2021.
- BRASIL. **III Jornada de Direito Civil**. Enunciado 185. 2002. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/347>. Acesso em: 16 de fev. 2021.
- BRITTO, C. A. **O Regime Constitucional das Associações Cívicas**. 19 de dezembro de 2016. Parecer jurídico.
- CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. Princípios Fundamentais de Direito Administrativo. Imprensa: Coimbra, Almedina, 2010. p. 339.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- CNSP. **Circular nº 336 de 31 de março de 2016**. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/15976>. Acesso em: 02 fev.2021.
- DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral de Direito Civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DI PIETRO, M. Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- SALDANHA, Ricardo. A Constitucionalidade das Associações de Proteção Patrimonial e a nítida diferença das seguradoras. **Revista AAAPV**. Abril de 2017. Edição 01. Disponível em: <https://www.aaapv.org.br/conteudo/revista/>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- SILVA Jr. Adhemar Lourença. **Estado e mutualismo no Rio Grande do Sul (1854- 1940)**. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s9a1.pdf>. Acesso em: 16 fev.2021
- SUSEP. **Circular nº 269, de 30 de setembro de 2004**. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/5014>. Acesso em: 02 fev.2021.
- SUSEP. **Circular nº 629 de 25 de fevereiro de 2021**. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/scripts/bnweb/bnmapi.exe>. Acesso em:20 fev.2021.



## **Ausência de Regulação na Exploração do Seguro DPVAT: monopólio ilegal criado para exploração do seguro DPVAT e sua iminente dissolução**

**Marco Antonio Leal Farias Vieira<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é discutir a ilegalidade da cobrança do seguro DPVAT em virtude do inconstitucional monopólio estabelecido pela União, Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e pela sociedade empresária Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. Sucessão de atos administrativos e positivados outorgaram, sem concorrência, a exploração do seguro DVPAT por sociedade empresária privada; assim como, por anos consecutivos, o estado se absteve de regular e fiscalizar a atuação da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A.

Palavras-chave: Seguro DPVAT. Seguros privados. Ausência de regulação. União. SUSEP. CNSP. Seguradora Líder. Brasil.

---

<sup>1</sup> Pós-Graduando em Direito da Regulação pela UCA. *E-mail*: lealvieira@hotmail.com.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss the illegality of the collection of DPVAT insurance due to the unconstitutional monopoly established by the Federal Government, Superintendence of Private Insurance – SUSEP, National Council of Private Insurance – CNSP and the business company Insurance Leader of the Insurance Consortium DPVAT S.A. Succession of administrative and legal acts granted, without competition, the exploitation of DVPAT insurance by a private business company; as well as, for consecutive years, the Federal Government refrained from regulating and supervising the performance of the Insurance Leader of the Insurance Consortium DPVAT S.A.

Keywords: DPVAT insurance. Private insurance. Lack of regulation. Federal Government. SUSEP. CNSP. Leading Insurer. Brazil.

## 1 INTRODUÇÃO

Por obrigação legal/normativa, em todos os modais de transporte (ferroviário, aéreo, aquaviário e terrestre) há a imposição de contratação de seguro. Cada um dos modais com suas particularidades. No caso de transporte terrestre – excluindo-se o coletivo remunerado –, tem-se o DPVAT, que foi criado por lei, regulamentado por ato administrativo e outorgado sem concorrência ao particular.

O objetivo deste trabalho é discutir a legalidade de como o DPVAT foi criado, outorgado e é explorado. Não se discutirá a constitucionalidade da lei que criou o DPVAT, mas sim a ilegal criação de monopólio. Far-se-á, inclusive, análise das possíveis medidas judiciais disponíveis à população, no ordenamento jurídico brasileiro, para se evitar a perpetuação dos danos já havidos.

Este trabalho está distribuído em três capítulos. O capítulo 1 traz a natureza jurídica do seguro DPVAT, com algumas nuances históricas. O capítulo 2 aborda a formação ilegal de monopólio para exploração do seguro DPVAT, a ilegal “Contratação Direta” de consórcio de seguradoras privadas e, ainda, os vícios formais dos atos administrativos regulatórios. O capítulo 3 traz a informação da pretensão iminente de dissolução do consórcio de seguradoras que exploram o seguro DPVAT, sem a adequada liquidação dos ativos, e as medidas judiciais possíveis para interrupção da lesão aos consumidores, haja vista a ausência do estado regulador e fiscalizador. Conclui-se com as considerações finais.

## 2 NATUREZA JURÍDICA DO SEGURO DPVAT

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por seu art. 174, estabelece que o Estado regulará e fiscalizará a atividade econômica.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Em seu art. 21, outorga à União a competência de fiscalizar as operações securitárias.

Art. 21. Compete à União:

(...)

VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

Munido dessa capacidade regulatória, o Decreto nº 2.867, de 8 de dezembro de 1998, que “Dispõe sobre a repartição de recursos provenientes do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres – DPVAT”, criou o seguro DPVAT.

O Decreto nº 2.867, de 1998, com as alterações implementadas pelo Decreto nº 7.833, de 29 de outubro de 2012, outorgou ao Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP<sup>2 3 4 5</sup>, conforme o art. 2º abaixo transcrito, a prerrogativa de estabelecer as condições de arrecadação e outorga. Estabeleceu-se, portanto, que o CNSP se revestiria de Poder Concedente.

Art. 2º. O prêmio do DPVAT será pago integralmente com a cota única do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, ou de forma parcelada, observadas as condições disciplinadas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP.

<sup>2</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-microeconomica/atuacao-spe/conselho-nacional-seguros-privados/conselho-nacional-seguros-privados>. Acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.susep.gov.br/setores-susep/seger/cnsp>. Acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/cnsp.asp?frame=1>. Acesso em: 30 mar. 2021.

§ 1º. A faculdade do parcelamento do prêmio do DPVAT, prevista no caput, somente será concedida a proprietário de veículo cujo registro seja em unidades da Federação onde o licenciamento ocorra após a comprovação da quitação do IPVA e do DPVAT.

§ 2º. O proprietário de veículo isento do pagamento do IPVA ou de veículo cujo valor de lançamento do referido imposto seja insuscetível de parcelamento, em decorrência das regras das respectivas unidades da Federação, somente poderá parcelar o prêmio do DPVAT se observado o calendário de pagamento parcelado do IPVA da unidade da Federação em que o veículo for licenciado.

§ 3º. Fica vedado o parcelamento do prêmio do Seguro DPVAT de que trata o caput por ocasião do primeiro licenciamento do veículo.

O CNSP, como responsável por fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados, editou a Resolução CNSP nº 154, de 2006, que:

Altera e consolida as Normas Disciplinadoras do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT.

Também determina a obrigatoriedade de formação de consórcio para a exploração e gerenciamento do seguro DPVAT.

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP<sup>6</sup> <sup>7</sup>, no exercício de seu poder concedente, por intermédio da Portaria SUSEP nº 2.797, de 4 de dezembro de 2007, outorga à Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. o monopólio, literalmente, de toda a operação do seguro DPVAT em todo o território nacional.

A imposição da obrigação é estatal. A arrecadação até pouco tempo era feita pelo Estado, mas toda a operação era privada, inclusive com reserva de lucro (2%) para os sócios privados. Porém, a distribuição do prêmio foi fixada pelo art. 1º, do Decreto nº 2.867, de 8 de dezembro de 1998:

Art. 1º. O prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT será arrecadado pela rede bancária e repassado diretamente e sem qualquer retenção, do seguinte modo:

I – quarenta e cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado a crédito direto do Fundo Nacional de Saúde, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

II – cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado ao Departamento Nacional de Trânsito, por meio de crédito direto à conta única do Tesouro Nacional, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;

III – cinquenta por cento do valor bruto recolhido do segurado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente.

Ainda foi referendada pelo Acórdão TCU nº 3130/2011 – Plenário, de Relatoria do Ministro Valmir Campelo, do julgado em 30/11/2011<sup>8</sup>:

<sup>6</sup> Autarquia federal, criada pelo Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, reguladora e fiscalizadora dos seguros privados, previdência complementar, capitalização e resseguros.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/apresentacao>. Acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1216780/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1216780/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 30 mar. 2021.

2.53. Desta forma, apenas 50% do prêmio é destinado ao pagamento de indenizações e a operacionalização do seguro DPVAT, sendo os outros 50% destinados ao SUS e ao DENATRAN.

Derrogou-se, assim, o parágrafo único, do art. 78, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

### 3 FORMAÇÃO ILEGAL DO MONOPÓLIO

A Resolução CNSP nº 154, de 2006, e a Portaria SUSEP nº 2.797, de 2007, criaram um monopólio natural. Outorgaram ao Consórcio, sem contraprestação para o Estado, o direito de explorar determinado segmento do mercado sem qualquer possibilidade de concorrência.

A Resolução tenta “disfarçar” o monopólio ao se oportunizar (art. 6º) a possibilidade de outras sociedades seguradoras ofertarem o seguro DPVAT, mas desde que não sejam objeto os veículos elencados no art. 4º:

Art. 4º. O seguro DPVAT cobre as seguintes categorias de veículos automotores:

I – Categoria 1 – automóveis particulares;

II – Categoria 2 – táxis e carros de aluguel;

III – Categoria 3 – ônibus, microônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

IV – Categoria 4 – microônibus com cobrança de frete, mas com lotação não superior a 10 passageiros e ônibus, microônibus e lotações sem cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

V – Categoria 9 – motocicletas, motonetas, ciclomotores e similares; e

VI – Categoria 10 – máquinas de terraplanagem e equipamentos móveis em geral, quando licenciados, camionetas tipo “pick-up” de até 1.500 kg de carga, caminhões e outros veículos.

Parágrafo único. A Categoria 10 inclui, também:

I – veículos que utilizem “chapas de experiência” e “chapas de fabricante”, para trafegar em vias públicas, dispensando-se, nos respectivos bilhetes de seguro, o preenchimento de características de identificação dos veículos, salvo a espécie e o número de chapa;

II – tratores de pneus, com reboques acoplados a sua traseira destinados especificamente a conduzir passageiros a passeio, mediante cobrança de passagem, considerando-se cada unidade da composição como um veículo distinto, para fins de tarifação;

III – veículos enviados por fabricantes a concessionários e distribuidores, que trafegam por suas próprias rodas, para diversos pontos do País, nas chamadas “viagens de entrega”, desde que regularmente licenciados, terão cobertura por meio de bilhete único emitido exclusivamente a favor de fabricantes e concessionários, cuja cobertura vigorar por um ano;

IV – caminhões ou veículos “pick-up” adaptados ou não, com banco sobre a carroceria para o transporte de operários, lavradores ou trabalhadores rurais aos locais de trabalho; e

V – reboques e semi-reboques destinados ao transporte de passageiros e de carga.

<sup>9</sup> Art. 6º. Para os veículos excluídos dos Consórcios, o seguro DPVAT será operado de forma independente por sociedade seguradora.

Excluindo-se o rol taxativo da Resolução, é possível imaginar algum outro tipo de veículo automotor para o qual possa ser comercializado o seguro fora do monopólio? Provavelmente não!!!

Se o seguro obrigatório é instituído por lei, por qual motivo cada contribuinte não pode eleger sua companhia seguradora a ser contratada, assim como o é no modal de transporte aquaviário (Seguro D.E.P.E.M. – art. 2º, da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991<sup>10</sup>), ferroviário (Seguro do O.F.I. – art. 28, da Resolução ANTT nº 5.920, de 15 de dezembro de 2020<sup>11</sup>), terrestre (Seguro D.P.V.A.T.) e aéreo (Seguro R.E.T.A. – art. 281, da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986<sup>12</sup>)? Nesses demais modais de transporte, o ente regulador impõe a contratação de seguro obrigatório, as seguradoras desenvolvem o produto, e os transportadores negociam a contratação. É a expressão da livre concorrência (art. 173, § 4º, da Constituição) e liberdade econômica (art. 1º, da Lei nº 13.874, de 2019).

Atualmente, com o valor baixo (aproximadamente R\$ 15,00), exemplificativamente, as seguradoras poderiam usá-lo como barganha nas negociações dos seguros particulares anuais. Muito provavelmente as corretoras de seguros ou até mesmo as seguradoras ofertariam gratuitamente aos seus habituais clientes o seguro DPVAT. Aqui está a se falar de 25% (vinte e cinco por cento) de toda a frota de veículos automotores do Brasil.

### 3.1 Ilegal “Contratação Direta” do consórcio

A Lei nº 8.666, de 1993, que “institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, em seu rol exaustivo, elenca as possibilidades de licitação dispensada (art. 17, § 2º), dispensável, (art. 24) e inexigível (art. 25).

Nenhuma das possibilidades de outorga se aplica à Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A.

A Resolução CNSP nº 154, de 2006, impôs a obrigatoriedade de se contratar o seguro DPVAT por intermédio de algum consórcio, e a Portaria SUSEP nº 2.797, de 2007, outorgou, sem ônus, à Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. toda a operação e gerenciamento do seguro DPVAT.

<sup>10</sup> Art. 2º O seguro de danos pessoais causados por embarcações ou por sua carga, previsto na alínea I do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, com a redação que lhe deu o artigo anterior, se regerá pelas disposições desta lei. § 1º Para os efeitos deste artigo, consideram-se embarcações os veículos destinados ao tráfego marítimo, fluvial ou lacustre, dotados ou não de propulsão própria.

§ 2º O disposto neste artigo se aplica exclusivamente às embarcações sujeitas à inscrição nas capitânicas dos portos ou repartições a estas subordinadas.

<sup>11</sup> Art. 28. É de responsabilidade do OFI a contratação de seguros de:

I – responsabilidade civil do transportador ferroviário de cargas;

II – responsabilidade civil geral; e

III – riscos operacionais.

§ 1º. os seguros previstos no caput devem observar o Limite Máximo de Garantia - LMG, que consiste no limite máximo de responsabilidade da seguradora, aplicável a apólices que abranjam várias coberturas, quando acionadas por sinistros decorrentes de um mesmo fato gerador.

§2º O LMG deverá ser equivalente ao somatório dos Limites Máximos de Indenização - LMI das coberturas contratadas.

<sup>12</sup> Art. 281. Todo explorador é obrigado a contratar o seguro para garantir eventual indenização de riscos futuros em relação:

I – aos danos previstos neste Título, com os limites de responsabilidade civil nele estabelecidos (artigos 257, 260, 262, 269 e 277) ou contratados (§ 1º do artigo 257 e parágrafo único do artigo 262);

II – aos tripulantes e viajantes gratuitos equiparados, para este efeito, aos passageiros (artigo 256, § 2º);

III – ao pessoal técnico a bordo e às pessoas e bens na superfície, nos serviços aéreos privados (artigo 178, § 2º, e artigo 267, I);

IV – ao valor da aeronave.

Parágrafo único. O recebimento do seguro exime o transportador da responsabilidade (artigo 250).

Sem prejuízo das penas pelo cometimento do crime previsto no art. 89<sup>13</sup>, da Lei nº 8.666, de 1993, é ilegal a Portaria SUSEP nº 2.797, de 2007, com efeitos *ex tunc*.

### 3.2 Vícios de forma

Há claro desvio de finalidade, ausência de motivação e falta de proporcionalidade nos atos administrativos questionados.

Administrador não pode escolher fim público diferente daquele que a norma prevê, sob pena de se ferir pressuposto da finalidade. O Princípio da Finalidade Administrativa afirma que as normas administrativas são editadas com os fins específicos a que a norma se propõe.

Quanto à ausência de motivação, verifica-se que a motivação do ato administrativo deve guardar congruência com a realidade fática, sob pena de ser declarada a nulidade, de acordo com o Princípio da Motivação, intimamente ligado com a validade dos atos administrativos.

O desvio de finalidade, a ausência de motivação e a falta de proporcionalidade são latentes. Inexiste justificativa na Resolução CNSP nº 154, de 2006, e na Portaria SUSEP nº 2.797, de 2007, que possam dar transparência, aumentar a segurança do trânsito, motoristas, passageiros e transeuntes.

## 4 PRETENSÃO IMINENTE DE DISSOLUÇÃO DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT, SEM A ADEQUADA LIQUIDAÇÃO

É fato público e notório o interesse da Seguradora Líder em dissolver o consórcio, mas sem dar a escorreita destinação ao bilionário fundo proveniente dos prêmios.

Inclusive, na recentíssima assembleia havida em 24 de novembro de 2020, por decisão de dois terços dos associados, decidiu-se pela dissolução da sociedade a partir de 1º de janeiro de 2020, com algumas pretensões de como se daria a destinação ao patrimônio, ao arrepio do disciplinado pelo art. 208<sup>14</sup>, da Lei nº 6.404, de 1976.

Não há no estatuto social da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. a destinação do patrimônio quando de sua dissolução. Pela imposição do art. 207<sup>15</sup>, da Lei nº 6.404, de 1976, a personalidade jurídica sobreviverá para a devida liquidação.

Há indícios do que se pretende fazer com os mais de 4,5 bilhões de reais de ativos do consórcio, como se observa da matéria jornalística<sup>16</sup> da Folha de S. Paulo, publicada no jornal *on-line* do dia 24/11/2020:

Em assembleia realizada nesta terça (24), os sócios decidiram dissolver o consórcio que gere o DPVAT, o seguro obrigatório para proprietários de veículos no país. Com a decisão, a Seguradora Líder não oferecerá mais o seguro a partir de 2021.

<sup>13</sup> Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

<sup>14</sup> Art. 208. Silenciando o estatuto, compete à assembléia-geral, nos casos do número I do artigo 206, determinar o modo de liquidação e nomear o liquidante e o conselho fiscal que devam funcionar durante o período de liquidação.

§ 1º A companhia que tiver conselho de administração poderá mantê-lo, competindo-lhe nomear o liquidante; o funcionamento do conselho fiscal será permanente ou a pedido de acionistas, conforme dispuser o estatuto.

§ 2º O liquidante poderá ser destituído, a qualquer tempo, pelo órgão que o tiver nomeado.

<sup>15</sup> Art. 207. A companhia dissolvida conserva a personalidade jurídica, até a extinção, com o fim de proceder à liquidação.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/socios-dissolvem-consorcio-que-gere-o-dpvat-e-valor-do-seguro-pode-zerar-em-2021.shtml>. Acesso em: 31 mar. 2021.

Ainda não há definição sobre como ficará a venda do seguro, que o governo Jair Bolsonaro tentou extinguir em 2019. A Folha apurou que a Susep (Superintendência de Seguros Privados) estuda um modelo temporário de gestão para manter o serviço até que o Congresso avalie mudanças.

Até o momento, a ideia é zerar o valor das apólices por um prazo de dois anos para consumir as reservas excedentes da Seguradora Líder. A gestão seria feita em parceria com um ente federal, sem prejuízo ao pagamento dos sinistros de apólices já contratadas.

A dissolução do consórcio ocorre em meio a denúncias de mau uso do dinheiro público e de fraudes para aumentar o lucro dos associados. Na semana passada, a Susep pediu à Líder o ressarcimento de R\$ 2,2 bilhões que teriam sido gastos de forma irregular nos últimos anos.

A empresa é alvo também de ação do Ministério Público Federal, que pede a devolução aos cofres públicos de R\$ 4,4 bilhões da reserva técnica para o pagamento dos sinistros, que excedem o valor necessário para que a Líder cumpra suas obrigações.

Segundo a Procuradoria, esse valor teria sido arrecadado por meio de fraudes contábeis para inflar o valor do seguro e aumentar os ganhos dos sócios, que é proporcional à arrecadação com a venda das apólices.

A Folha apurou que dois terços dos associados votaram pela dissolução do consórcio —entre eles, empresas que já haviam anunciado sua saída do grupo, em uma debandada inédita que incluiu as maiores seguradoras com atuação no país e subsidiárias dos bancos Bradesco, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Na assembleia, foi proposto que a Líder mantenha operações apenas para administrar os passivos restantes, isto é, gerenciar o pagamento de eventuais sinistros e os processos judiciais referentes a apólices vendidas até o fim de 2020, ideia que não agrada o governo.

A Susep já demonstrou preferência por um modelo de livre concorrência, em que qualquer seguradora poderia vender as apólices. Mas a mudança tem que passar pelo Congresso. Enquanto isso não ocorre, a autarquia também quer retirar da Líder a atribuição de continuar gerindo os passivos.

A proposta de zerar o valor da apólice resolveria uma divergência com a Seguradora Líder, que diz entender que as reservas excedentes são recursos privados e não devem ser devolvidos ao governo, contrariando entendimento do Ministério Público Federal.

Sem arrecadação, a tendência é que esses recursos sejam consumidos com o pagamento das indenizações por acidentes de trânsito nos próximos anos.

O consórcio foi criado em 2006 para gerir o seguro obrigatório em um modelo monopolista. No fim de 2019, antes da debandada, tinha 56 empresas. Dessas, 44 eram acionistas da Líder, a companhia responsável pela administração, na prática, do DPVAT.

O seguro DPVAT foi tema de uma série de reportagens da Folha que mostraram denúncias de mau uso do dinheiro arrecadado —com a compra, por exemplo, de veículos e garrafas de vinho— e de conflitos de interesse e favorecimento de sindicatos de corretores.

As primeiras denúncias foram feitas em relatório da consultoria KPMG, contratada pela própria Líder para averiguar suas contas após a deflagração da Operação Tempo de Despertar, que investigou um suposto esquema para a concessão de sinistros fraudulentos.

Em relatório de investigação sobre a empresa publicado na semana passada, a Susep identificou 2.119 transações suspeitas, entre elas doações sob influência política, contratação de con-

sultoria com interesse próprio da Líder, pagamento de participações nos lucros, convênios e patrocínios sem evidência de prestação de serviços.

Procurada pela reportagem, a Susep disse que não foi notificada oficialmente e não comentará o assunto.

A Líder afirmou que, diante do anúncio de saída de 36 seguradoras integrantes do consórcio DPVAT, a assembleia convocada para esta terça decidiu pela dissolução do consórcio a partir de 1 de janeiro de 2021. Assim, a seguradora afirmou que será responsável por administrar os ativos, passivos e negócios do seguro até 31 de dezembro deste ano.

A Líder disse ainda que extinção do consórcio significa que estarão vedadas quaisquer novas subscrições de riscos pela seguradora em nome das consorciadas.

Por fim, em nota, afirmou que, nos últimos quatro anos, realizou transformações estruturais na governança e na operação do seguro que se traduziram em ganhos de eficiência para o negócio. “E até o fim deste ano manterá essa mesma dedicação e total comprometimento com a sociedade brasileira, razão de existir dessa companhia”, afirmou.

Diz indícios, pois, até os dias atuais, a ata da assembleia geral que decidiu pela dissolução ainda não foi registrada perante a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro. Assim, além dos relatos jornalísticos – já se tornou público e notório – não há como se precisar o conteúdo da decisão assemblear.

Não obstante, a Seguradora Líder é objeto de inúmeras denúncias e irregularidades<sup>17</sup> em sua gestão, fato que resultou na retirada espontânea da sociedade da grande maioria dos acionistas<sup>18</sup>. Fosse sociedade empresária privada, com patrimônio eminentemente privado, ao Poder Judiciário não caberia se imiscuir em sua gestão. Mas, como é S.A. privada, porém 100% de seu patrimônio é de origem pública, não é tributo, tem natureza parafiscal<sup>19</sup> e impõe aos proprietários de veículos a obrigatoriedade de pagar o prêmio ao Consórcio.

Com o risco iminente de se extinguir o consórcio, seja em razão do abandono dos sócios, por decisão assemblear ou por fato do príncipe, milhões de motoristas ficarão desassistidos e bilhões de reais serão dissolvidos.

A abrupta e irracional dissolução do consórcio obrigará o ente regulador/fiscalizador a adotar medidas de proteção ao vultuoso patrimônio proveniente de contribuição da sociedade. O descaso do estado é palatável e, na sua ausência, a sociedade civil poderá tomar medidas particulares para impedir o esvaecimento do patrimônio comum.

#### **4.1 Medidas judiciais possíveis para interrupção da lesão aos consumidores**

Qualquer pessoa jurídica, constituída sob a forma de associações civis, tendo por objetivo estatutário defender o interesse de seus representados sempre que esses direitos forem lesados, podendo, inclusive, propor ações judiciais.

Poderiam, na qualidade de substitutos processuais, em Juízo postularem legitimamente em nome dos substituídos (artigos 5º, XXI e LXX, “b”, da CF, de 1988).

<sup>17</sup> Disponível em: <https://esportes.yahoo.com/noticias/s%C3%B3cios-dissolvem-cons%C3%B3rcio-que-gere-192500796.html>. Acesso em: 31 mar. 2021.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/consorcio-que-gere-dpvat-e-dissolvido-apos-saida-de-seguradoras,ab94d203df51d0b2359e0c78f05a0a89pv4art25.html>. Acesso em: 31 mar. 2021.

<sup>19</sup> Superior Tribunal de Justiça – STJ. Segunda Turma. REsp 1.684.699. Relator Min. Francisco Falcão. Publicação: 22/03/2018.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Não obstante a autorização constitucional para postular em Juízo, a Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), em seu art. 82, IV, especificou expressamente a dispensa de autorização assemblear para o ajuizamento de ações coletivas fundadas no art. 91 do mesmo diploma:

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

Eventual demanda judicial versaria sobre a natureza jurídica, legalidade, efeitos, validade e vigência da Resolução CNSP nº 154, de 2006, assim como seus reflexos e consequências.

A Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. é a única destinatária da Resolução CNSP nº 154, de 2006, e, conseqüentemente, operadora e gerenciadora dos recursos do seguro obrigatório DPVAT.

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo foi concebido, inicialmente, em razão das notícias da iminente dissolução do consórcio de seguradoras que administra os ativos provenientes da cobrança cogente do seguro de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres – DPVAT.

Aliando-se ao fato da ausência do Estado na fiscalização e regulação do consórcio, mister foi analisar a natureza jurídica do seguro DPVAT, a forma com a qual foi outorgado o monopólio e, agora, a sua dissolução sem esmerada destinação do bilionário ativo.

Assim, foi possível constatar que, verdadeiramente, houve vício formal na outorga, insuficiência de fiscalização e negligência do poder concedente na dissolução do consórcio.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Resolução ANTT nº 5.920, de 15 de dezembro de 2020**. Regulamenta a prestação do serviço de transporte ferroviário de cargas não associado à exploração de infraestrutura ferroviária por Operador Ferroviário Independente – OFI. Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Diario-Oficial/Diario-Oficial/RESOLUCAO-ANTT-N%C2%BA-5-920-DE-15-12-2020.html>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0073.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7565compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565compilado.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8374.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8374.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 31 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS. **Resolução CNSP nº 154, de 2006**. Altera e consolida as Normas Disciplinadoras do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT. Disponível em: <https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/6607>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PORTAL DA FOLHA DE S. PAULO. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/socios-dissolvem-consorcio-que-gere-o-dpvat-e-valor-do-seguro-pode-zerar-em-2021.shtml>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PORTAL DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/apresentacao>. Acessado em: 31 mar. 2021.

PORTAL DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. Disponível em: [www.susep.gov.br/setores-susep/seger/cnsp](http://www.susep.gov.br/setores-susep/seger/cnsp). Acesso em: 31 mar. 2021.

PORTAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/cnsp.asp?frame=1>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PORTAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-microeconomica/atuacao-spe/conselho-nacional-seguros-privados/conselho-nacional-seguros-privados>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PORTAL DO TERRA. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/consorcio-que-gere-dpvat-e-dissolvido-apos-saida-de-seguradoras,ab94d203df51d0b2359e0c78f05a0a89p-v4art25.html>. Acesso em: 31 mar. 2021.

PORTAL DO YAHOO! ESPORTES. Disponível em: <https://esportes.yahoo.com/noticias/s%C3%B3cios-dissolvem-cons%C3%B3rcio-que-gere-192500796.html>. Acesso em: 31 mar. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. **Portaria SUSEP nº 2.797, de 4 de dezembro de 2007**. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/textos/PortSUSEP2797.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **RESP 1.684.699 / MG**. Segunda Turma. Relator Ministro Francisco Falcão. Publicação: 22/03/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **ACÓRDÃO TCU 3130/2011 – PLENÁRIO**. Relator Ministro Valmir Campelo. Julgado em 30/11/2011.

## **A Possibilidade de Afastar o Dever de Indenizar nas Relações Associativistas de Proteção Veicular e o Entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina**

**Prof. Hugo Rios Breta<sup>1</sup>**

**Marina Ramos Alves<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

Esta pesquisa analisou a possibilidade de afastar o dever de indenizar nas relações associativistas de proteção veicular e o entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Trata-se de estudo direcionado à atuação das associações de proteção veicular, realizado por meio de pesquisa bibliográfica, tendo a pesquisa nível exploratório e abordagem pelo método qualitativo. A análise explanou acerca dos princípios da igualdade, dignidade e vulnerabilidade, e sua proximidade com o viés do socorro mútuo. A pesquisa também visou esclarecer sobre a atuação das associações de proteção veicular, notadamente avaliando mais detalhadamente os casos de indenizações aos associados, e os direitos e deveres de cada integrante de uma associação de benefícios. Assim, por meio da pesquisa bibliográfica, demonstrou-se acerca do associativismo, da atuação das associações de proteção veicular e das questões que afastam a obrigatoriedade de indenizar, por conta da vedação à interferência estatal na revisão de condições limitativas nas relações associativistas, sob pena de violação ao direito constitucional de livre associativismo.

Palavras-chave: Relações Associativistas. Proteção Veicular. Associações.

---

<sup>1</sup> Professor do curso de Pós-Graduação em Direito da Regulação e da Autorregulação da Universidade Corporativa da Anadem e Orientador do Trabalho de Conclusão de Curso. Professor de Direito, Doutorando e Mestre, Coordenador de cursos de pós e Palestrante.

<sup>2</sup> Estudante do curso de Pós-Graduação em Direito da Regulação e da Autorregulação da Universidade Corporativa da Anadem.

## ABSTRACT

This research analyzed the exclusions of the duty to indemnify in associative relations of vehicular protection. This is a study aimed at the performance of vehicle protection associations, carried out through bibliographic research, with an exploratory level of research and a qualitative approach. The analysis explained about the principles of equality, dignity and vulnerability, and its proximity to the mutual aid bias. The research also aimed to clarify the role of vehicle protection associations, notably by evaluating in more detail the cases of compensation to members, and the rights and duties of each member of a benefit association. Thus, through bibliographic research, it was demonstrated about associativism, the performance of vehicle protection associations, and the issues that exclude the obligation to indemnify, due to the prohibition of state interference in the review of limiting conditions in associative relations, under penalty of violation of the constitutional right of free association.

Keywords: Associative Relations. Vehicle Protection. Associations.

## 1 INTRODUÇÃO

A relação associativista nas associações de proteção veicular é um vínculo que envolve a parceria e o mutualismo entre os membros, abrangendo direitos e deveres de casa associado.

Em matéria da revista da AAAPV – Agência de Autorregulação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais, o advogado Renato Assis (2020a, p. 16) descreve de forma clara, em relação às associações de socorro mútuo:

[...] estabelecem com (e entre) seus membros uma relação plurilateral de mutualismo, na qual cada parte entende exatamente qual é o seu papel na vida das demais envolvidas, colhendo, de fato, um retorno palpável de seu constante investimento na entidade de socorro mútuo. Neste quadro, há por parte do membro uma real percepção de valor na manutenção da relação com a entidade e os demais membros, o que o motiva a permanecer.

Trata-se, portanto, de coletividade que, por meio de assistência mútua e em observância ao princípio do associativismo, tem o propósito de alcançar os indivíduos que, até então, não tinham a possibilidade de arcar com os custos de reparos e/ou contratar os seguros tradicionais, obtendo preços mais acessíveis nas prestações de serviços em razão da sua característica coletiva.

O presente trabalho abordará que as associações têm o dever de indenizar seus associados em caso de acidentes de trânsito, furto, roubo, entre outros eventos, no entanto, há a necessidade de se avaliar cada caso, se houve o cumprimento de todos os requisitos por parte do associado e se este respeitou o regulamento que rege a associação à qual está vinculado.

Portanto, aquele que se associa, por corolário lógico, deve seguir as normas daquela associação pelo fato de pertencer àquele ente coletivo, e, uma vez que a proteção veicular associativa é regida pelo contrato, não há óbice para inserção de cláusulas limitativas, sendo vedada a interferência e a revisão de tais condições, sob pena de violação ao direito fundamental constitucional de livre associativismo.

Para tanto, o trabalho analisará princípios da igualdade, dignidade e vulnerabilidade, abordará acerca dos mandamentos constitucionais, hipóteses de exclusão do dever de indenizar, afastamento do Código de Defesa do Consumidor às relações associativistas e entendimentos jurisprudenciais da corte catarinense, Estado que possui grande número de associações e litígios nas relações associativistas.

## 2 IGUALDADE, DIGNIDADE E VULNERABILIDADE

O preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 menciona sobre a intenção dos representantes do povo em relação ao descrito em todo o seu texto constitucional, conforme segue:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica

das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.(BRASIL, 1988<sup>3</sup>).

Igualdade é um tema constantemente em discussão e sempre atual nas pautas sociais. Igualdade em suas mais variadas formas estão sempre em voga na sociedade, pela constante luta diante do desrespeito, em variados setores.

A Constituição Brasileira menciona o termo “igualdade” em diversas vezes ao longo do texto constitucional, destacando-se, para tanto, o teor do artigo 5º, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988<sup>4</sup>)

Considerável apontar que a igualdade é um dos três princípios da Revolução Francesa, em que pregava “*égalité, fraternité, liberté*”.

Relevante mencionar a ligação entre a igualdade e o Estado Democrático de Direito, conforme aponta Kenarik Boujikian (2018), cofundadora e ex-presidente da Associação Juízes para a Democracia, desembargadora do Tribunal de Justiça de São Paulo:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária; em que o poder que emana do povo deve ser exercido em proveito do povo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe o diálogo entre opiniões, pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes na sociedade; com reconhecimento de direitos individuais, políticos e sociais, que busque a vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício; que supere as desigualdades sociais e regionais. O objetivo é, em última análise, a realização do princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Parafraseando Paulo Bonavides (2004, p. 564), a igualdade se encontra nos direitos fundamentais de segunda geração, que surgem ligados ao princípio da igualdade, e por essa forte ligação, não se pode afastá-los, pois a igualdade é a razão do amparo dos direitos da referida dimensão.

Não obstante, para Ruy Barbosa (2009, p. 420), é preciso acerca do conceito de igualdade:

[...] a regra da igualdade não consiste senão em tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcional e desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. Os mais são desvarios da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade os iguais, ou os desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir os mesmos a todos, como se todos se equivalessem.

Da mesma forma, o artigo 1º, inciso III do Constituição prevê, como fundamento, a dignidade da pessoa humana, levando o constituinte a descrever, de forma criteriosa, que “A República Fede-

<sup>3</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 maio 2022..

<sup>4</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 maio 2022.

rativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;” (BRASIL, 1988)<sup>5</sup>.

Assim como a igualdade, a dignidade está vinculada fortemente com o Estado Democrático de Direito.

Destaca-se o ensinamento de Luís Roberto Barroso (2010, p. 11): “A dignidade humana, então, é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, seja por sua positivação em norma expressa seja por sua aceitação como um mandamento jurídico extraído do sistema.”

A dignidade da pessoa humana é o mínimo para a sobrevivência do indivíduo, é o que cada um merece para pertencer à sociedade em que vive, com o básico da qualidade. Esse princípio é considerado, segundo Fábio Konder Comparato (2004) o “**princípio supremo da ordem jurídica**”.

Para o mesmo autor sobredito:

Na Idade Moderna, só se pode considerar democrático o regime político fundado na soberania popular e cujo objetivo último consiste no respeito integral aos direitos fundamentais da pessoa humana. A soberania do povo, não dirigida à realização dos direitos humanos, conduz necessariamente ao arbítrio da maioria. O respeito integral aos direitos do homem, por sua vez, é inalcançável, quando o poder político supremo não pertence ao povo.

Acerca dos princípios mencionados, Castro e Santos (s.d.) compartilham do entendimento de que: “A proteção da dignidade da pessoa humana é fruto, pois, de um contrabalanceamento das ações estatais (comissiva e omissiva), o que reflete no respeito a um princípio também constitucional fundamental, qual seja, o da igualdade.”

Oportuno mencionar o ensinamento de Sarlet (2010, p. 104 apud CASTRO; SANTOS, s.d.), em que faz um brilhante apontamento acerca da igualdade e da dignidade da pessoa humana:

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde a intimidade e identidade do indivíduo forem objeto de ingerências indevidas, onde sua igualdade relativamente aos demais não for garantida, bem como onde não houver limitação do poder, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças. A concepção do homem-objeto, como visto, constitui justamente a antítese da noção de dignidade da pessoa humana.

Ademais, a vulnerabilidade também tem seu espaço no texto constitucional, o qual explica que deve ser combatida por meio da assistência social.

Sobre o tema:

Assim sendo, de característica condicional e temporária, a vulnerabilidade se tornou condição universal, permanente. De fator de diferenciação, quando não de discriminação entre populações e indivíduos, tornou-se fator de igualdade. De consideração privilegiada no domínio da experimentação com humanos, ganhou constante atenção no âmbito da assistência clínica e de políticas de saúde. Da exigência da autonomia e da prática do consentimento esclarecido, passou a exigir responsabilidade e solidariedade. (NEVES, 2009, p. 167-77).

<sup>5</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 maio 2022.

O Brasil é um país onde um grande número de cidadãos se encontra em situação de vulnerabilidade, isso em qualquer região do país.

Aproximando os três temas, igualdade, dignidade e vulnerabilidade, relacionando-os às associações, estas também previstas no ordenamento constitucional, é possível mencionar que as associações vieram, principalmente, para atender um grupo de pessoas, que antes não eram inseridas nos ramos do mercado comum.

Quanto às associações e o terceiro setor, é importante destacar sobre os direitos sociais como direitos fundamentais. Para a professora Gislaïne Castro (2021), na CRFB/88, os princípios e normas constitucionais aplicadas podem ser encontrados no artigo 3º, IV, artigos 6º ao 11, artigos 193 a 232, *caput* e parágrafo único, e artigo 199, *caput* e §1º.

Citando o ensinamento em aula da professora Gislaïne Castro (2021):

A CF/88, diante do papel garantidor do Estado em prover o bem-estar e uma vida digna ao cidadão, com o acesso mínimo aos direitos básicos para sua sobrevivência em sociedade, igualmente, dispõe da possibilidade de parcerias, como complementação de tais serviços com a sociedade civil (Terceiro setor), por meio de renúncia fiscal, as imunidades, uma vez cumpridos critérios estabelecidos em Lei Complementar.

Delimitando o tema em relação às associações de proteção veicular, vinculando aos princípios mencionados no tópico anterior, é sabido que estas surgiram para atender os indivíduos que **não conseguiram contratar seguros comuns**, porquanto as associações de proteção veicular visam ao interesse coletivo, ao socorro mútuo, e não possuem fins lucrativos.

Sobre a questão Associação e Seguradora, Aurélio Brandão (2017, p. 9), citando Dr. Raul Canal (REVISTA AAAPV, s.d.), aponta que:

Ante a incompetência do Estado para regular o mercado, esse mesmo cidadão que tem de se preocupar com a saúde, com a educação, com a segurança, que além de pagar religiosamente os seus impostos para ter direito a esses serviços básicos (que o Estado vende, mas não entrega), que paga altos pedágios nas rodovias privatizadas, porque o Estado não consegue prover a infraestrutura, esse mesmo cidadão que, rejeitado pelo mercado segurador convencional, já havia se reunido em associação ou cooperativa para proteger o seu patrimônio para fazer uma das tantas coisas para as quais, apesar de seu dever constitucional, o Estado se mostra incompetente para executar.

A professora Gislaïne Castro (2021) descreve sobre as organizações de ajuda mútua, que se enquadram, no caso, às associações de proteção veicular.

Organizações de ajuda mútua ou de auto-ajuda, que objetivam defender interesses coletivos, mas num círculo restrito, específico, de pessoas, ou seja, o benefício mútuo ou interno de um determinado grupo (associações de classe, associações de moradores, associações comerciais, clubes sociais, recreativos e esportivos etc.).

Na mesma seara, é necessário salientar o entendimento do autor e advogado Renato Assis (2020b, p. 36).

Constata-se, pois, que a atividade do Socorro Mútuo, além de cumprir com uma importante função social há muito abandonada pelo mercado de seguros brasileiro, fornecendo a uma

crescente camada de brasileiros excluídos do mercado de seguros uma inédita oportunidade de proteção patrimonial, ainda gera riqueza ao País desempenhando um significativo papel econômico na sociedade, auxiliando na geração de renda e empregos, sem prejuízo de outras áreas positivamente afetadas.

Do exposto, extrai-se que o socorro mútuo, por meio do ideal da coletividade e mutualismo, e visando alcançar um público antes não incluído no mercado tradicional de seguros, se norteou nos princípios da igualdade, dignidade e vulnerabilidade.

### 3 PROTEÇÃO VEICULAR POR MEIO DAS ASSOCIAÇÕES

Iniciando o conceito de proteção veicular por meio das associações, ressalta-se a previsão legal sobre o direito ao livre associativismo, previsto na Magna Carta de 1988.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; (BRASIL, 1988)<sup>6</sup>

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

[...]

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. (BRASIL, 1988)<sup>7</sup>

Para José Eduardo Sabo Paes (2018):

Associação, de acordo com as lições de Maria Helena Diniz, é a forma pela qual certo número de pessoas, ao se congregarem, coloca, em comum, serviços, atividades e conhecimentos em prol de um mesmo ideal, objetivando a consecução de determinado fim, com ou sem capital e sem intuítos lucrativos. Poderá ter finalidade: a) altruística (associação beneficente); b) egoística (associação literária, esportiva ou recreativa); e c) econômica não lucrativa (associação de socorro mútuo).

<sup>6</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

Como citado, a Carta Magna, no inciso XVII do artigo 5º, descreve que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, e que a liberdade de associação, tal como a liberdade de reunião (artigo 5º, XVI), trata-se de direito individual de exercício coletivo, tendo em comum a pluralidade de participantes e o fim previamente determinado, sendo que no caso da associação sua duração ocorre em caráter permanente.

Ademais, o Enunciado 185 da III Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal orientou sobre a criação de grupos restritos de ajuda mútua, referente à interpretação do artigo 757 do Código Civil, vejamos:

Enunciado 185 - A disciplina dos seguros do Código Civil e as normas da previdência privada que impõem a contratação exclusivamente por meio de entidades legalmente autorizadas não impedem a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão. (BRASIL, 2022)<sup>8</sup>

Ademais, a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 foi um importante marco para o terceiro setor, ou seja, para as associações, oportunidade em que o legislador explique que tal setor:

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n.º 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014)<sup>9</sup>

A referida legislação auxiliou na consolidação do segmento do terceiro setor no Brasil, e esse ordenamento foi, conforme aponta Renato Assis (2020b, p. 220), “criado com a finalidade de fomentar maior participação na economia e na sociedade por parte das mais de 600 mil organizações da sociedade civil existentes no Brasil na época de sua aprovação.”

AAAAPV (Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais), em seu sítio eletrônico, é precisa em descrever sobre o associativismo:

O sistema de associativismo é um modelo democrático, o qual atende o cidadão através da união de pessoas, que dividem os prejuízos e, depois de reparados ou indenizados, após efetuar pagamentos os prestadores de serviços, é feito o rateio dos valores gastos. Esse é o motivo pelo qual não existem reservas financeiras.

Não há que se falar em concorrência com outros seguimentos, já que as associações são instituições sem fins econômicos e, sendo assim, a lucratividade não é uma das propostas.

Há muitas discussões sobre o que é necessário para continuar buscando a regulamentação da proteção veicular dentro do associativismo, principalmente em respeito ao cidadão que criou uma expectativa de poder transitar tranquilamente com o veículo, sendo protegido por uma associação de proteção veicular.

<sup>8</sup> BRASIL. **III Jornada de Direito Civil**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/347>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>9</sup> BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

No que tange às associações de proteção veicular, entende-se que estas tratam-se de coletividade, que prezam o socorro mútuo, em observância ao princípio do associativismo, e com característica coletiva.

A atuação das associações tem o propósito de auxiliar quem não possui condições suficientes para arcar com os custos dos reparos dos seus veículos ou dos seguros tradicionais, obtendo a prestação do serviço de proteção veicular com valores mais acessíveis, em razão da sua característica coletiva.

Destaca-se, para tanto, o parecer do ex-Ministro e Presidente do Supremo Tribunal Federal, d. Carlos Ayres Brito, à Federação Nacional das Associações de Benefícios, de 19/12/2016:

Cuida-se, em necessário complemento cognitivo, da figura pública da “associação” como pessoa jurídica plural ou coletiva. Não como pessoa ou sujeito individual de Direito. Pessoa coletiva que titulariza direitos, suporta deveres e contrai obrigações em seu próprio nome. A significar um personalizado centro de imputação jurídica, em linguagem kelsieriana. Um sujeito coletivo de direitos, remarque-se. Ou pessoa coletiva que detém o status de entidade ou sujeito jurídico por si mesmo, com seus órgãos internos de deliberação e execução. Mas isso como produto, *pronto e acabado*, do exercício de uma liberdade assim fundamental como individual, a que se dá o preciso nome de liberdade... “de associação” (inc. XVII do art. 5º da C.F.). Mais exatamente falando, cuida-se de liberdade que se outorga “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País” (cabeça do art. 5º) para congregarem-se em torno de objetivos tão comuns a todos eles quanto juridicamente lícitos. Vedados os de caráter paramilitar. Daí Pontes de Miranda falar das associações como “coligação voluntária de algumas ou de muitas pessoas físicas, por tempo longo, com o intuito de alcançar algum fim (lícito), sob direção unificante”<sup>10</sup>

O interesse social é a expressão-chave das associações de proteção veicular, estando incluídos nisso o interesse público e a ajuda mútua. Segundo a professora Gislaíne Castro (2021):

São de interesse social, ou seja, são convenientes à sociedade, tanto as entidade de interesse (ou caráter) público, que são aquelas que objetivam o benefício de toda a sociedade ou de segmentos do conjunto da sociedade (entidades assistenciais, beneficentes, filantrópicas, de defesa de direitos, de origem empresarial - “braço social” -, etc.).

Assim como, para a referida professora (2021):

Organizações de ajuda mútua ou de auto-ajuda, que objetivam defender interesses coletivos, mas num círculo restrito, específico, de pessoas, ou seja, o benefício mútuo ou interno de um determinado grupo (associações de classe, associações de moradores, associações comerciais, clubes sociais, recreativos e esportivos etc.).

Renato Assis (2020b, p. 2008) também é propício ao discorrer sobre as associações que atuam no segmento de proteção veicular:

Conforme sustentado, o sistema operacionalizado pelas associações e cooperativas de Socorro Mútuo que operam a Proteção Veicular se baseia no rateio entre seus participantes, do valor total dos prejuízos sofridos por elementos do “Grupo Restrito de Ajuda Mútua”, para que o membro vitimado pelo prejuízo, seja ressarcido. É o mutualismo, em sua mais pura essência.

<sup>10</sup> Parecer confeccionado por Carlos Ayres Britto à Federação Nacional das Associações de Benefícios em 19/12/2016.

Importante também destacar sobre a autogestão que rege as associações de proteção veicular. Na autogestão a entidade é administrada por seus próprios integrantes.

Como visto, o mutualismo é fortemente encontrado nos ideais das associações de proteção veicular, porquanto é por meio dessa parceria e ajuda mútua que os associados recebem o serviço restando seu veículo devidamente protegido.

Para tanto, destaca-se novamente o entendimento do autor Renato Assis (2020b, p. 2158), que aponta que “Sociedade de socorro mútuo é uma entidade de caráter não-lucrativo, formada voluntariamente com o objetivo de prover auxílio a seus membros, em caso de necessidade, baseado no mutualismo”.

A respeito das sociedades de auxílio mútuo, Sílvio de Salvo Venosa (2017, p. 722) elucida:

Constituem-se de um grupo de pessoas que se dispõem a proteger determinado prejuízo, a fim de que sua repercussão se atenuie pela dispersão dos valores vertidos em favor de coletividade restrita. Forma-se uma entidade de auxílio mútuo para o qual contribuem todos os integrantes em benefício dos sócios atingidos pelo infortúnio.

As associações de socorro mútuo estimulam o cooperativismo e a sinergia, deixando claro que todo valor desembolsado por cada associado é para atingir o bem comum de todos os associados, proporcionando que a entidade continue atendendo da melhor forma cada integrante.

Do exposto, extrai-se, resumidamente, que a proteção veicular por meio de associações tem o viés do socorro mútuo, que estimula a igualdade entre os associados e que alcança uma parte da sociedade que não tinha acesso, até então, a algum tipo de proteção veicular.

#### **4 A POSSIBILIDADE DE AFASTAR O DEVER DE INDENIZAR NAS RELAÇÕES ASSOCIATIVISTAS DE PROTEÇÃO VEICULAR - ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DA CORTE CATARINENSE**

As associações de proteção veicular são regidas por seus contratos e sob a égide do Código Civil, com isso, fica impedida a intervenção estatal na sua criação e funcionamento (artigo 5º, XVIII, CF/88), assim como vedada que qualquer pessoa seja compelida a se associar ou a permanecer associada contra a vontade própria (artigo 5º, XX c/c artigo 8º, V, CF/88).

Salienta-se, por oportuno, que tal cuidado se dá pelo fato de as associações serem regidas pela autogestão, mutualismo e pelo rateio dos valores, por isso a detalhada análise em cada caso.

Na mesma linha, elucida Paulo Gustavo Gonet Branco na obra que publicou em coautoria com o ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes:

Quando pessoas coligam-se entre si, em caráter estável, sob uma direção comum, para fins lícitos, dão origem às associações em sentido amplo.

A liberdade de associação presta-se a satisfazer necessidades várias dos indivíduos, aparecendo, ao constitucionalismo atual, como básico para o Estado Democrático de Direito. Quando não podem obter os bens da vida que desejam, por si mesmo, os homens somam esforços, e a associação é a fórmula para tanto. Associando-se com outros, promove-se maior compreensão recíproca, amizade e cooperação, além de se expandirem as potencialidades de autoexpressão. A liberdade de associação propicia autoconhecimento, desenvolvimento da personalidade, constituindo-se em meio orientado para a busca da autorrealização. Indivíduos podem-se associar para alcançar metas econômicas, ou para se defenderem, para mútuo apoio, para fins altruísticos, ou para se fazerem ouvir, conferindo maior ímpeto à democracia

participativa. Por isso mesmo, o direito de associação está vinculado ao preceito de proteção da dignidade da pessoa, aos princípios de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da garantia da liberdade de expressão. (MENDES; BRANCO, 2009, p. 444-445).

Um bom exemplo para ilustrar o sobredito é quando o condutor, vinculado a alguma associação, está dirigindo embriagado e se envolve em um acidente de trânsito causando danos ao seu veículo e ao veículo de terceiro.

Salvo melhor juízo, esse condutor, mesmo tendo proteção veicular, terá seu benefício certamente negado, visto que descumpriu gravemente uma regra da Lei de Trânsito Brasileira.

Além do exemplo supracitado, alguns outros motivos de negativa de concessão do benefício podem estar listados nos regimentos das associações, conforme analisados alguns julgados: inadimplência, caso fortuito ou força maior, negligências no cuidado do veículo, descumprimento de qualquer regra do Código de Trânsito Brasileira.

Para instruir o presente trabalho, segue jurisprudência da Corte de Santa Catarina, Estado este que possui grande número de associações e litígios nas relações associativistas.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CONDENATÓRIA. SEGURO FACULTATIVO DE VEÍCULO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. COBERTURA NEGADA SOB A ALEGAÇÃO DE EMBRIAGUEZ DO CONDUTOR. ALMEJADA CONDENAÇÃO DA SEGURADORA AO PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA E À REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DO AUTOR. TESE DE AUSÊNCIA DE PROVA DA EMBRIAGUEZ DO CONDUTOR E DO NEXO CAUSAL ENTRE TAL CONDIÇÃO E O SINISTRO. REJEIÇÃO. CONSTATAÇÃO DE ODOR ETILÍCIO PELA AUTORIDADE POLICIAL. RECUSA DO MOTORISTA À SUBMISSÃO AO TESTE DE ALCOOLEMIA OU AOS DEMAIS PROCEDIMENTOS DO ART. 277 DO CÓDIGO DE TRÂNSITO. LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO E RECOLHIMENTO DA PERMISSÃO PARA DIRIGIR. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DA DECLARAÇÃO DO POLICIAL NO BOLETIM DE OCORRÊNCIA NÃO AFASTADA. INEXISTÊNCIA DE OUTRA VERSÃO SOBRE A CAUSA DA PERDA DE CONTROLE DA DIREÇÃO PELO CONDUTOR DO VEÍCULO DO SEGURADO. NEGATIVA DE COBERTURA JUSTIFICADA. AUSÊNCIA DE ATO ILÍCITO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.<sup>11</sup>

Quanto ao julgamento citado, destaca-se o afastamento do Código de Defesa do Consumidor.

Nas relações associativistas não se aplicam as regras de um contrato de seguro e, consequentemente, ficam afastadas as disposições do Código de Defesa do Consumidor na relação existente entre as partes, pois **o associado não consome, mas sim vivencia os benefícios**.

Isso porque as associações não são fornecedoras de serviços securitários aos seus associados, mas tão somente pessoa jurídica sem fins lucrativos, que disponibiliza e gerencia um sistema mutualista em favor de seus membros, com o objetivo de resguardar os interesses dos proprietários dos bens inseridos no programa.

Novamente, destacam-se julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZATÓRIA. DECISÃO QUE DETERMINOU A APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO CASO. INSURGÊNCIA DA PARTE RÉ. ASSOCIAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS DE AUTOMÓVEL. ENTIDADE CONSTITUÍDA SEM FINS LUCRATIVOS, NA FORMA DOS ARTS. 53 E SEQUINTE DO CÓDIGO CIVIL. ASSISTÊNCIA MÚTUA ENTRE ASSOCIADOS QUE NÃO SE CONFUNDE COM CONTRATO

<sup>11</sup> TJSC, Apelação n. 5026383-06.2019.8.24.0038, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Helio David Vieira Figueira dos Santos, Quarta Câmara de Direito Civil, j. 02-09-2021.

DE SEGURO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONSUMO. CONCEITOS DE FORNECEDOR E CONSUMIDOR NÃO VERIFICADOS. INAPLICABILIDADE DO CDC. AFASTAMENTO DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. DECISÃO REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.<sup>12</sup>

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE COBRANÇA. ASSOCIAÇÃO DE SEGURO MÚTUO. DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU QUE DEFERIU A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA, EX VIDO ART. 6º, VIII, DO CDC. INSURGÊNCIA DA RÉ. AVENTADA INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E, CONSEQUENTEMENTE, DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. SUBSISTÊNCIA. RELAÇÃO ASSOCIATIVA, SEM FINS LUCRATIVOS. NÃO ENQUADRAMENTO DAS PARTES NOS CONCEITOS DE CONSUMIDOR E FORNECEDOR. DECISÃO REFORMADA. “Tendo em vista que a Ré não fornece serviços aos seus associados, mas apenas disponibiliza e gerencia um sistema mutualista em favor de seus membros, com o escopo de resguardar os interesses dos proprietários dos veículos inseridos no programa, não há se falar em aplicação das normas consumeristas ao caso em apreço. Ademais, enquanto na relação de consumo existe evidente desigualdade entre as partes que a compõem (consumidor e fornecedor), os vínculos associativos regem-se pela igualdade entre os seus membros [...]” (AC n. 0029325-43.2012.8.24.0038, rel. Des. Joel Figueira Júnior, Quarta Câmara de Direito Civil, j. 5/11/2017). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.<sup>13</sup>

Ademais, a Associação ré não pode ser denominada fornecedora, já que não desenvolve atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços, mas apenas de intermediação e concessão de benefícios ao próprio coletivo, em contraposição ao conceito extraído do artigo 3º do CDC.

Destaca-se a lição de José Eduardo Sabo Paes (2018):

Associação, de acordo com as lições de Maria Helena Diniz, é a forma pela qual certo número de pessoas, ao se congregarem, coloca, em comum, serviços, atividades e conhecimentos em prol de um mesmo ideal, objetivando a consecução de determinado fim, com ou sem capital e sem intuítos lucrativos. Poderá ter finalidade: a) altruística (associação beneficente); b) egoística (associação literária, esportiva ou recreativa); e c) econômica não lucrativa (associação de socorro mútuo).

Mas há mais.

As associações possuem seu próprio regulamento e podem inserir cláusulas limitativas, ou seja, hipóteses em que a entidade fica desobrigada de indenizar por conta de algum descumprimento por parte do associado.

Como já dito, para se receber o bônus, é necessário cumprir o ônus.

Ou seja, o estrito cumprimento do regulamento de cada associação deve ser respeitado, para que o integrante daquele ente seja indenizado, a fim de ser prezado o princípio do mutualismo e a autogestão.

E, pelo fato de as associações de proteção veicular serem regidas pelo seu próprio regimento, tal documento norteador possui os direitos e deveres dos associados para recebimento de qualquer benefício indenizatório.

<sup>12</sup> TJSC, Agravo de Instrumento n. 4012495-04.2019.8.24.0000, de Araranguá, rel. Haidée Denise Grin, Sétima Câmara de Direito Civil, j. 03-10-2019.

<sup>13</sup> TJSC, Agravo de Instrumento n. 4020604-07.2019.8.24.0000, de Indaial, rel. Des. Selso de Oliveira, Quarta Câmara de Direito Civil, j. 12-12-2019, grifo nosso

Quanto ao mutualismo, Marco Afonso (2017 in REVISTA AAAPV, s.d.), p.21) relata a importância de seu papel na sociedade, nestas palavras:

O mutualismo tem papel social fundamental direcionado para a proteção veicular e também tem contribuído de forma inquestionável para a redução de conflitos de trânsito. Além disso, também tem evitado o aviltamento de parte dos proprietários e condutores de veículos que se encontram na lista de excludentes.

Outros exemplos de excludentes de dever de indenizar por conta de descumprimento de regras são mencionadas nos julgados a seguir, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA. CONTRATO DE SEGURO MÚTUO ENTABULADO COM ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA. FURTO DE SEMIRREBOQUE VINCULADO A VEÍCULO AUTOMOTOR NÃO CADASTRADO À ASSOCIAÇÃO DEMANDADA. APRESENTAÇÃO DE CONTESTAÇÃO INTEMPESTIVA PELO DEMANDADO. OAB/SC 60.758 (48) 98808-5382 REVELIA DECRETADA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DO AUTOR. PLEITO DE REFORMA DA SENTENÇA. ALEGAÇÃO DE QUE O REBOQUE ESTAVA TRACIONADO POR VEÍCULO COM RASTREADOR, RAZÃO PELA QUAL É PATENTE O DEVER DE INDENIZAR. INSUBSISTÊNCIA. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO PREVISTA NO CONTRATO QUE ENSEJA A PERDA DA COBERTURA CONTRATUAL. SEMIRREBOQUE TRACIONADO EM VEÍCULO NÃO CADASTRADO JUNTO À REQUERIDA. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISTAS NO REGIMENTO INTERNO DA ASSOCIAÇÃO. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. SUBSISTÊNCIA. TRIANGULARIZAÇÃO PROCESSUAL OCORRIDA EM SEDE RECURSAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 85, § 2, DO CPC. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.<sup>14</sup>

RECURSO INOMINADO. COBRANÇA. APROV (ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS). ASSOCIAÇÃO DESTINADA A PROTEÇÃO VEICULAR (INTUITO SECURITÁRIO). INCIDÊNCIA DO CODECON. INDENIZAÇÃO EM DECORRÊNCIA DE ACIDENTE DE TRÂNSITO. AUTOR QUE SE RECUSOU A REALIZAR O TESTE DE ALCOOLEMIA (fls. 15). VESTÍGIO DE INGESTÃO DE ÁLCOOL CONSTANTE NA ANOTAÇÃO POLICIAL (fls. 18). § ÚNICO, DO ART. 7º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSOCIAÇÃO QUE CORRETAMENTE PROTEÇÃO A QUEM ESTIVER “SOB INFLUÊNCIA DE SUBSTÂNCIAS ALCÓOLICAS OU ALUCINÓGENAS”. NEGATIVA DO USO DE ÁLCOOL POR PARTE DO AUTOR EM AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO QUE SE MOSTRA RIGOROSAMENTE CONTRÁRIA À EVIDÊNCIA QUE SALTA AOS OLHOS. NEGATIVA ADMINISTRATIVA CORRETA: Com a devida venia de respeitável posicionamento em sentido contrário, o ordenamento jurídico deve ser visto e compreendido como um todo lógico, conferindo-lhe senso e sentido. Não há razão para considerar a embriaguez no volante sob óticas diversas, dando-lhe uma conotação de violação à ordem legal no prisma penal (afinal cuida-se de prática prevista na lei como crime - art. 306, do CTN) e outra no campo da indenização securitária (ou protetiva como no caso dos autos), como se nesta o indivíduo ficasse isento de responsabilidade (prévia e óbvia), bonificando ainda sua conduta com o abrigo da lei consumerista. Quem ingere bebida alcoólica e assume a direção de automóvel não fere apenas norma contratual expressa (no caso o Regimento Interno da APROV), mas interfere decisivamente em todo o conjunto legal, que tem tal conduta como criminosa, moral, ética e civilmente reprovável, circunstância que com igual força não é compatível com os ditames do Código de Defesa do Consumidor, este que não se presta a conferir legalidade a um comportamento manifestamente ilegal, compondo o mesmo universo normativo. Em outras palavras, a lei que protege o consumidor não é instrumento a fomentar a impunidade. Portanto, não faz jus à indenização securitária o motorista que é flagrado em visível estado de embriaguez, sequer se submetendo ao teste de

<sup>14</sup> TJSC, Apelação Cível n. 0300520- 31.2014.8.24.0072, de Tijucas, rel. Denise Volpato, Sexta Câmara de Direito Civil, j. 26-02-2019

alcoolemia, ferindo norma contratual correspondente (vide art. 768, do CC/2002). Destaca-se que irrita o argumento de ausência de “prova técnica” da embriaguez (teste de sangue ou bafômetro) pois “a autoridade de trânsito pode utilizar-se de meios indiretos de prova (sinais notórios de embriaguez, excitação e torpor) para atestar o estado de alcoolemia do condutor de veículo automotor” (AC n. 2006.006749-3, de Chapecó, rel. Des. Rui Fortes). SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.<sup>15</sup>

Diferentemente das seguradoras, as associações de benefícios/socorro mútuo são regulamentadas por seu Estatuto Social e Regimento Interno ou Regulamento, normas que seguem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economia e eficiência, respeitando o disposto nos artigos 53 em diante do Código Civil.

Por isso, as associações devem cumprir rigorosamente as normas estatutárias e regimentais, pois não agem em seu interesse, mas no interesse coletivo e da concretização dos objetivos sociais. Não se trata de contrato entre pessoa física e empresa seguradora, mas sim de relação jurídica entabulada no seio da entidade associativa, com base no seu estatuto.

É nessa seara que entende o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, conforme julgados:

CIVIL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS DE VEÍCULOS DE CARGA - INAPLICABILIDADE DO CDC - SEGURO MÚTUO - SISTEMA DE AJUDA - INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONSUMO 1 As associações de seguro mútuo são constituídas &quot;[...] de um grupo de pessoas que se dispõem a proteger determinado prejuízo, a fim de que sua repercussão se atenuar pela dispersão dos valores vertidos em favor de coletividade restrita. Forma-se uma entidade de auxílio mútuo para o qual contribuem todos os integrantes em benefício dos sócios atingidos pelo infortúnio.&quot; (VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: contratos em espécie. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 443). 2 É incabível indenização se descumpridas as determinações firmadas em assembleia de associação de ajuda mútua.<sup>16</sup>

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZATÓRIA. DECISÃO QUE DETERMINOU A APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AO CASO. INSURGÊNCIA DA PARTE RÉ. ASSOCIAÇÃO DOS PROPRIETÁRIOS DE AUTOMÓVEL. ENTIDADE CONSTITUÍDA SEM FINS LUCRATIVOS, NA FORMA DOS ARTS. 53 E SEQUENTES DO CÓDIGO CIVIL. ASSISTÊNCIA MÚTUA ENTRE ASSOCIADOS QUE NÃO SE CONFUNDE COM CONTRATO DE SEGURO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONSUMO. CONCEITOS DE FORNECEDOR E CONSUMIDOR NÃO VERIFICADOS. INAPLICABILIDADE DO CDC. AFASTAMENTO DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. DECISÃO REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.<sup>17</sup>

Diante disso, evidencia-se a importância do regulamento/regimento de cada associação. É ele que vai dar as diretrizes para os associados. E o estrito cumprimento dos ditames do referido documento é o que deve ser respeitado, conforme entendimento jurisprudencial, *mutatis mutandis*:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA. CONTRATO DE SEGURO MÚTUO ENTABULADO COM ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA.

<sup>15</sup> TJSC, Recurso Inominado n. 0301226-68.2017.8.24.0020, de Criciúma, rel. Pedro Aujor Furtado Júnior, Quarta Turma de Recursos - Criciúma, j. 24-04-2018.

<sup>16</sup> TJSC, Apelação n. 0009665-78.2012.8.24.0033, de Itajaí, rel. Luiz César Medeiros, Quinta Câmara de Direito Civil, j. 11-07-2016.

<sup>17</sup> TJSC, Agravo de Instrumento n. 4012495-04.2019.8.24.0000, de Araranguá, rel. Des. Haidée Denise Grin, Sétima Câmara de Direito Civil, j. 03-10-2019.

FURTO DE SEMIRREBOQUE VINCULADO A VEÍCULO AUTOMOTOR NÃO CADASTRADO À ASSOCIAÇÃO DEMANDADA. APRESENTAÇÃO DE CONTESTAÇÃO INTEMPESTIVA PELO DEMANDADO. REVELIA DECRETADA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DO AUTOR. PLEITO DE REFORMA DA SENTENÇA. ALEGAÇÃO DE QUE O REBOQUE ESTAVA TRACIONADO POR VEÍCULO COM RASTREADOR, RAZÃO PELA QUAL É PATENTE O DEVER DE INDENIZAR. INSUBSISTÊNCIA. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO PREVISTA NO CONTRATO QUE ENSEJA A PERDA DA COBERTURA CONTRATUAL. SEMIRREBOQUE TRACIONADO EM VEÍCULO NÃO CADASTRADO JUNTO À REQUERIDA. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS PREVISTAS NO REGIMENTO INTERNO DA ASSOCIAÇÃO. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. SUBSISTÊNCIA. TRIANGULARIZAÇÃO PROCESSUAL OCORRIDA EM SEDE RECURSAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 85, § 2, DO CPC. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.<sup>18</sup>

Desta maneira, conclui-se que as associações não podem ser confundidas com as seguradoras, assim como, conforme o exposto, estão sob a égide do Código Civil pátrio e possuem regramentos próprios, que excluem o dever de indenizar os associados, por conta de eventuais descumprimentos.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho objetivou analisar acerca das excludentes do dever de indenizar nas relações associativistas de proteção veicular.

Inicialmente foi explanado sobre os princípios da igualdade, dignidade e vulnerabilidade, com maior destaque do que prevê a Constituição Brasileira, relacionando tais princípios com as instituições de socorro mútuo, com ênfase nas associações de proteção veicular.

Ademais, foi pesquisado acerca da proteção veicular por meio das associações, sendo apresentado o amparo constitucional e, no ordenamento jurídico brasileiro, os ideais do socorro mútuo, a finalidade e atuação de tais entidades, sua vinculação com a autogestão, mutualismo e associativismo.

Por fim, quanto à delimitação do tema, acerca das excludentes do dever de indenizar nas relações associativistas, também foi apresentado seu amparo legal na Carta Magna e Código Civil, destacando a liberdade de associação e a relação contratual entre entidade e associado.

Apontou-se a importância do regulamento de cada associação e a permissão legal em afastar algumas hipóteses de indenização, por meio de cláusulas limitativas, diante da autogestão de tais entidades.

Para melhor elucidar a questão, foram demonstrados alguns julgados da corte catarinense sobre a legalidade das excludentes do dever indenizar.

Assim, extraiu-se da pesquisa que, visto que a relação associativista é regida pelo contrato, não há impedimento em conter no regulamento da associação cláusulas limitativas, sendo vedada a interferência e a revisão de tais condições, sob pena de violação ao direito fundamental constitucional de livre associativismo.

<sup>18</sup> TJSC, Apelação Cível n. 0300520-31.2014.8.24.0072, de Tijucas, rel. Denise Volpato, Sexta Câmara de Direito Civil, j. 26-02-2019

## REFERÊNCIAS

- AAAPV. Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais. **Revista**. s.d. Disponível em: <https://aaapv.org.br/associacao-de-protecao-veicular/>. Acesso em: 14 maio 2022.
- AFONSO, Marco. **Revista AAAPV**. 2017. Disponível em: <https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Revista-AAAPV-FINAL-web.compressed.pdf>. Acesso em: 14 maio 2022.
- ASSIS, Renato. **Revista AAAPV**. Ano 03, n. 10, Jun. 2020a, p. 16.
- ASSIS, Renato. **Socorro Mútuo**. 2. ed. Editora AV, 2020b.
- BARBOSA, Ruy; BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 3 ed. Saraiva: São Paulo, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BOUJIKIAN, Kenarik. **Fundação Perseu Abramo: o Estado Democrático de Direito e o Judiciário**. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2018/11/28/o-estado-democratico-de-direito-e-o-judiciario>. Acesso em: 19 maio 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 maio 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 maio 2022.
- CASTRO, Angelita Gomes Freitas de; SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. **O princípio fundamental da dignidade da pessoa humana como elemento estruturante do sistema de direitos fundamentais na constituição brasileira de 1988 e o direito fundamental à cultura**. s.d. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0c74b7f78409a402>. Acesso em: 19 maio 2022.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Teoria e debate: O Poder Judiciário no regime democrático**. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2004/04/13/o-poder-judiciario-no-regime-democratico/>. Acesso em: 19 maio 2022.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- NEVES, M.P. Article 8: respect de la vulnérabilité humaine et de l'intégrité personnelle. In: Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura. **La déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme: histoire, principes et application**. Paris: Unesco, 2009.
- PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

REVISTA AAAPV. Disponível em: <https://aaapv.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Revista-AAAPV-FINAL-web.compressed.pdf>. Acesso em: 14 maio 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.

VENOSA, Silvio de Savo. **Direito Civil**: contratos em espécie. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 722.



# **Sistema de Gestão da Qualidade na Autorregulamentação: análise da Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais – AAAPV**

**Rayssa Thainã Alves Leite<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente artigo foi elaborado a fim de demonstrar os resultados provenientes da implementação da Norma de Padronização do Sistema de Gestão da Qualidade, ISO 9001:2015, na autorregulamentação, mais especificamente em relação à AAAPV, que é a Agência autorregulamentadora das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais – EAPPs, Entidade com maior representatividade do Setor Mutualístico de Proteção Veicular no Brasil, além de expor a relevância constitucional desempenhada e exercida pelas Agências Reguladoras e de Autorregulamentação. À vista disso, o artigo possui caráter expositivo, cujos dados coletados para análise são provenientes de fontes bibliográficas encontradas na base de dados Google Acadêmico e dados disponibilizados pela AAAPV, INMETRO, ABNT NBR, dentre outras doutrinas relacionadas ao tema. Houve a leitura dos documentos na sua integralidade, para desenvolver o processo reflexivo e posterior exposição acerca do objetivo apresentado.

Palavras-chave: ISO. Sistema de Gestão da Qualidade. AAAPV. Associativismo. Mutualismo. Autorregulamentação. Agência Reguladora.

---

<sup>1</sup> Pós-Graduanda em Direito da Regulação pela UCA. Graduada em Direito pela UNIEURO. Email: rayssa.thaina@gmail.com

## ABSTRACT

This article was prepared in order to demonstrate the results from the implementation of the Standardization Standard of the Quality Management System, ISO 9001: 2015 in self-regulation, more specifically in relation to AAAPV, which is the self-regulatory agency of the Self-Management Entities of Protection Plans against Patrimonial Risks - EAPPs and the Entity with greater representation of the Mutualistic Vehicle Protection Sector in Brazil, in addition to exposing the constitutional relevance performed and exercised by the Regulatory and Self-Regulatory Agencies. In view of this, the article has an expository character, in which the data collected for analysis come from bibliographic sources found in the Google Scholar database and data made available by AAAPV, INMETRO, ABNT NBR, and among other doctrines related to the theme. The documents were read in their entirety, to develop the reflective process and subsequent exposition about the objective presented.

Keywords: ISO. Quality Management System. AAAPV. Associativism. Mutualism. Self-regulation. Regulatory Agency.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Objetivo

O objetivo deste artigo é demonstrar o resultado da implementação da Norma de Gestão da Qualidade, oriunda do International Organization for Standardization, ou Organização Internacional para Padronização — ISO, nas Entidades que se autorregulam. Assim como analisar o que motivou o surgimento e criação da Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais (AAPV), seu funcionamento e crescimento ao longo destes anos e a razão por ela ter optado por implementar a Norma de Padronização de Sistema de Gestão da Qualidade — ISO, a fim de “garantir a otimização de processos, maior agilidade no desenvolvimento de produtos e produção mais ágil, satisfazendo os seus clientes e alcançando o sucesso sustentado.”(TEIXEIRA, 2015). Tem como propósito, também, expor as atribuições e responsabilidades exercidas pelas Agências Governamentais, evidenciando suas relevâncias constitucionais no Brasil.

Seu desenvolvimento se dá por meio da Discussão, que é subdividida em cinco tópicos. O primeiro tópico traz um breve conceito de qualidade e gestão de qualidade; o segundo tópico trata sobre a relevância e importância do papel desempenhado pelas Agências Governamentais; o terceiro tópico conta sobre o trajeto percorrido pela AAPV, toda a sua história, criação e representatividade no Setor Mutualista; o quarto tópico relata sobre o Sistema de Gestão da Qualidade, como ele é implementado, qual a sua importância e os procedimentos realizados para que uma Entidade obtenha essa certificação pela ISO concomitantemente com o INMETRO, e como a AAPV vem cumprindo com essas exigências por já obter o certificado ISO 9001:2015; no quinto e último tópico são demonstrados os caminhos que a AAPV está percorrendo, a citar a implementação da ISO 37001:2017, que trata sobre a Norma de Padronização Antissuborno, demonstrando que ela está em constante evolução, além de comprovar que se mantém apta para exercer representatividade no Setor Mutualista de Proteção Veicular. Por fim, o presente artigo é finalizado com as conclusões e as referências finais.

## 2 DISCUSSÃO

### 2.1 Conceito

Conceituar algo, independentemente do que seja, sempre traz diversas interpretações, considerando que a percepção de cada indivíduo sempre está interligada às suas vivências, necessidades, experiências e expectativas.

Dentro do que se entende por qualidade, diz-se também que ela é tudo aquilo que se consegue mensurar, e, de certo, está inerente à pessoa que a detém. Refletindo nesse assunto, a qualidade se torna uma das coisas que se procura em produtos adquiridos e/ou na prestação de serviços fornecidos. Para Otávio J. Oliveira (2020):

A qualidade do produto refere-se às suas características físicas e funcionais, ou seja, se ele tem as propriedades que foram designadas no projeto e se atendem efetivamente aos desejos dos clientes. A qualidade do serviço está relacionada com as características da prestação de serviço (tempo, cordialidade, atendimento das expectativas do cliente, etc.).

Nesse escopo, por efeito da ampla concorrência no mercado, o que sobressai ou diferencia os extremos de um excelente ou péssimo produto e/ou serviço é exatamente a maneira como cada um

deles ou o seu conjunto executado é oferecido. A gestão da qualidade, por outro lado, “é a aplicação sistemática de métodos e ferramentas já consagrados pelo uso; por isso, gerir a qualidade se torna algo mais complexo do que ter um produto ou serviço de qualidade” (OLIVEIRA, 2020), uma vez que é necessária a criação de um mecanismo de gestão que se adapte ao que já esteja sendo disponibilizado e utilizado aos interessados.

Por conseguinte, o produto ou serviço disponível no Terceiro Setor, pontualmente, das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais (EAPPs), conhecidas como Associações ou Cooperativas de Proteção Veicular, já consagradas pelo uso, caracteriza-se pela mutualidade de interesses. Entende-se mutualismo como: “sistema que se baseia na entidade mútua, na contribuição de todos para benefício individual de cada um dos contribuintes”(DICIONÁRIO ON-LINE, 2021). O benefício individual, nesse caso, é a proteção de um bem patrimonial, em sua grande maioria, veicular, que foi recusado (desconsiderado) por uma Seguradora ao responsabilizar-se pelos seus riscos e que começou a ser disponibilizada e acessível pelas Associações ou Cooperativas de Proteção Veicular a esses indivíduos.

Por esse motivo, com o volume de criações de Associações e Cooperativas nesse ramo, viu-se necessária a constituição de uma Agência Reguladora do setor de Proteção Veicular que fiscalizasse e controlasse através de sua autorregulamentação os produtos e serviços oferecidos pelas Associações e Cooperativas, no intuito de atingir não somente a qualidade daqueles, mas a gestão da qualidade do setor. Neste ínterim, sobreveio a Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais - AAAPV.

## **2.2 Relevância Constitucional das Agências Governamentais**

Sabe-se que é dever do Estado garantir aos cidadãos que suas necessidades essenciais (saúde, educação, segurança, propriedade, igualdade...) sejam cumpridas, para que haja ordem e progresso na sociedade. Assim, é ele quem detém e exerce todos os poderes, a fim de representar, de maneira mais próxima possível, a vontade soberana do povo. Dentre tantos poderes a serem exercidos, ele também tem a opção de transferir algumas de suas funções, e é por meio da Administração Pública (direta/centralizada ou indireta/descentralizada) que se vê o Estado desempenhando sua autoridade.

As Agências Governamentais (executivas ou reguladoras), criadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, e interligadas à Administração Pública, são uma das formas de transferência de execução do poder Estatal sobre a sociedade. Entretanto, há que se mencionar ainda a possibilidade da criação das Agências Autorreguladoras, provenientes de lacunas jurídicas, que também representam a vontade do povo e exercem os seus direitos de acordo com os preceitos Constitucionais.

Ambas exercem um papel de extrema importância constitucional, estatal e social, tendo em vista que são criadas para cumprir parte do dever que o Estado tem em relação às necessidades sociais dos indivíduos. O que se verifica é que elas regulamentam, fiscalizam, coordenam, planejam, aplicam sanções e penalidades, dentre outras atividades típicas do Estado, submetendo todas as Entidades ou Organizações que a integram ou estão interligadas a ela.

Percebe-se que há um grande poder normativo sob a responsabilidade das Agências Reguladoras ou de Autorregulamentação, levando em consideração que elas influenciam diretamente, não só, na economia do país e na proteção dos indivíduos. A exemplo disso, temos a Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA, que “exerce o controle sanitário de todos os produtos e serviços (nacionais ou importados) submetidos à vigilância sanitária, tais como medicamentos, alimentos, cosméticos, saneantes, derivados do tabaco, produtos médicos, sangue, hemoderivados e serviços de saúde.”(WIKIPEDIA, 2021) e a Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais — AAAPV, que exerce fiscalização e controle das atividades exercidas por todas as Associações e Cooperativas de Proteção Veicular associadas a ela.

À vista disso, é indiscutível a significância que as Agências detêm para a sociedade, nesse sentido, acrescenta-se ainda:

A criação das agências no Brasil institui um importante marco regulatório na história do país. Os novos órgãos, desenvolvidos para regular e organizar atividades dos setores econômicos brasileiros funcionam como autarquias com regime especial e também possuem como função suprir as falhas de mercado, mantendo a competitividade e estimulando o crescimento da economia.(...) De forma geral, as agências devem disciplinar o Estado e o setor privado, e têm como parte de suas atribuições a criação de normas para manter os setores mais competitivos, manter um alto índice de controle e fiscalização das atividades exercidas, além de garantir a qualidade dos serviços prestados. (INTELIGOV, 2020).

O que se comprova é que as Agências estão em constante evolução e sempre buscam cumprir com suas obrigações em relação a todos os indivíduos, a fim de alcançar um sistema de gestão de qualidade ativo e, conseqüentemente, um ambiente regulatório equilibrado e duradouro.

### 2.3 Evolução histórica da AAAPV

Antes de desenhar a evolução histórica da AAAPV, é importante entender a ação disruptiva causada pela falha de mercado das Seguradoras. Segundo levantamento realizado no ano de 2020, em âmbito nacional, 73% (setenta e três por cento) de toda a frota circulante de automóveis está desprotegida no Brasil, e apenas 22,1% (vinte e dois vírgula um por cento) tem apólice de seguros (AAAPV, 2020). Essa proporção gigantesca de indivíduos que não têm o seu bem protegido está ligada ao alto índice de recusa por parte das Seguradoras, o que já não é mais novidade, tendo em vista que os métodos utilizados na hora da contratação de um seguro patrimonial sempre foram excessivamente criteriosos.

A fim de mudar esse cenário, ideias interruptivas ao padrão surgiram. “A disrupção está ligada à busca por soluções inovadoras que agreguem valor e provoquem uma mudança na vida das pessoas” (MARTINHO, 2018). E é justamente com as EAPPs (Associações e Cooperativas de Proteção Veicular) que se encontram as soluções “inovadoras” para proteger os bens patrimoniais, quebrando o *status quo* já convencionalmente aceito e transformando a forma de oferecê-lo no mercado. Esse movimento se consolida, na pesquisa realizada em 2020, em âmbito nacional, demonstrando que 4,9% (quatro vírgula nove por cento) da frota circulante de automóveis tem Plano de Proteção Patrimonial Veicular (AAAPV, 2020).

Entretanto, como todo o mercado tem suas concorrências, adveio o surgimento de diversas EAPPs no Brasil, e, atualmente, segundo dados colhidos pela AAAPV, no ano de 2020, há registros de 2.500 (dois mil e quinhentos) CNPJs atuantes no setor de Proteção Veicular (AAAPV, 2020, p.68). Já prevendo que essa inovação deveria ser regulamentada, no ano de 2016, reunidas com o mesmo objetivo, algumas EAPPs fundaram a Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais - AAAPV.

A AAAPV é a principal entidade representativa do setor associativista. Fundada em 4 de maio de 2016, não tem fins econômicos, mas sim o compromisso de fortalecer o movimento associativista e suas relações com a sociedade, além de contribuir para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do País. (AAAPV, 2016).

Composta atualmente por quase duzentas filiadas localizadas em todo o território nacional, realiza assembleias públicas trimestralmente para tratar de assuntos pertinentes ao Setor Mutualista. Regida por seu Corpo Diretivo, que possui 12 (doze) integrantes, tem como Presidente o Sr. Raul Canal. Ademais, possui Canal de Ouvidoria e Canal de Denúncia, 07 (sete) Tribunais Regionais de Ética e o Tribunal Superior de Ética, e dispõe do Fundo Garantidor contra Riscos Sistêmicos

(FGRS). Todo esse organograma exposto foi esquematizado, a fim de atingir, dentre tantos, um fim: a qualidade da sua gestão, como também o monitoramento e fortalecimento de suas filiadas.

Nesses quase cinco anos de existência e crescimento contínuo, a AAAPV já realizou encontros com Parlamentares e participou de audiências públicas no Congresso Nacional, propôs Termo de Ajustamento de Conduta perante o Ministério Público Federal, foi reconhecida em diversas Ações Judiciais como *Amicus Curiae*, publicou revistas com matérias que fomentam o Setor Mutualista, inclusive entrevistas exclusivas com congressistas e identidades de renome, como o Zico; oferece curso de Pós-Graduação em Direito da Regulação, além de disponibilizar vídeos institucionais mensalmente a suas filiadas e materiais gráficos com o intuito de facilitar o entendimento sobre o funcionamento da atividade das EAPPs, dentre outras coisas.

Muito embora realize diversos trabalhos contributivos constantemente para o Setor Mutualista até hoje e seja uma Agência de Autorregulamentação (como descrito no seu registro), ainda não obteve reconhecimento estatal. O Poder Público, apesar de gerir as necessidades dos indivíduos, se mostra sempre incompetente em diversas áreas, pois o interesse público em proteger os seus bens patrimoniais não aceitos pelas Seguradoras é latente, e não somente as EAPPs (Associações e Cooperativas de Proteção Veicular), mas a AAAPV precisa ser regulamentada por lei, assim como todas as atividades reconhecidas pelo Poder Estatal, por se tratar de uma carência social e não interesse meramente econômico.

Por consequência desse cenário, a AAAPV sempre luta constantemente pelo reconhecimento e fortalecimento do movimento associativista e suas relações com a sociedade, não é à toa que já tramitaram e ainda tramitam Projetos de Lei no Congresso Nacional voltados para o reconhecimento e regulamentação de toda a atividade do Setor Mutualista de Proteção Veicular. Além do mais, muitos Congressistas já se manifestaram em apoio à causa nas entrevistas publicadas em revistas da AAAPV, como é o caso do Deputado João Campos e da Senadora Soraya Thronicke, respectivamente:

Independentemente da presidência da Casa, o associativismo de benefícios mútuos sempre será tratado por mim como prioridade, porque é um tema em que eu acredito e que se identifica com a própria sociedade, principalmente, por fugir de monopólios, no qual você não fica refém de determinados setores da economia brasileira. (DEP. JOÃO CAMPOS, 2018).

Levamos 16 anos para tirar o socialismo da pauta do País. Suportamos 16 anos de corrupção endêmica, mas estamos aqui: firmes e crentes num País melhor. Se chegamos até aqui, não podemos esmorecer. Podem contar comigo. (SEN. SORAYA THRONICKE, 2019).

Nesse sentido, independentemente da ausência de regulamentação estatal, as atividades exercidas pelas EAPPs e a AAAPV possuem legalidade e são consideradas cláusulas pétreas expressas no artigo 5º, incisos XVIII a XXI da Constituição Federal, além de ter o seu funcionamento regido no Capítulo II do Código Civil, seus artigos 53 a 61. Considerando essas exposições, infere-se que as práticas exercidas pelas EAPPs e a AAAPV são estritamente corretas. Dado isso, o Doutor Eduardo Dias, atualmente 1º Vice Presidente da AAAPV, ainda complementa sobre o tema dizendo:

Vale dizer que, mesmo com a vasta jurisprudência favorável existente sobre o tema, a controvérsia ainda persiste sob o argumento de que, embora as Entidades associativas tenham previsão legal, ainda não há uma regulamentação específica destinada às associações de proteção veicular. Assim, as seguradoras utilizam-se dessa suposta omissão legislativa para tentar marginalizar as atividades do setor (DIAS, 2019).

Posto isso, a fim de cessar esse questionamento e definição de atividade marginalizada pelo setor, a AAAPV sempre se preocupou com a garantia da qualidade dos seus serviços e produtos, bem como no sentido de fiscalizar e controlar as atividades de suas filiadas. E para que isso esteja sempre emergente, não só a parte interna da Organização (seus integrantes e colaboradores), mas todos os

seus participantes (filiadas) precisam estar alinhados nesse mesmo propósito. Para Simone Silva Machado:

O nível de qualidade que se deseja alcançar com um produto necessita estar de acordo com o mercado que se busca. Um produto com qualidade significa que ele deve mostrar um desempenho que reúna: durabilidade, confiabilidade, precisão, facilidade de operação e manutenção. (MACHADO, 2012).

O mercado a ser atingido é bem definido, que é a proteção veicular através do mutualismo entre associados. Ocorre que uma Organização que disponha de produtos e serviços de qualidade está exposta à ocorrência de falhas durante os seus percursos e nem sempre é possível que os erros sejam corrigidos, afastando a similaridade do produto e serviço com relação ao que o mercado está procurando naquele momento. Nesse ínterim, para que não haja essa vulnerabilidade, “a qualidade, no produto ou na prestação de serviços se obtém com pessoas preparadas, processos controlados e matérias-primas adequadas” (DIAS, 2019).

Em função disso, a AAPV resolveu implementar a Norma que trata sobre o Sistema de Gestão da Qualidade - ISO 9001:2015 não só para que o seu funcionamento seja eficaz e confiável, mas, além disso, assegurar ainda mais que não haja falhas no fornecimento dos seus produtos e serviços e tão pouco na maneira como deve fiscalizar e monitorar suas filiadas, priorizando pela transparência e ética em suas atividades, além de fortalecer o Setor Associativista de Proteção Veicular nacionalmente, confirmando a seriedade e responsividade do Mutualismo.

## 2.4 Sistema de Gestão da Qualidade – Análise da AAPV

Assim como toda Organização tem o seu procedimento e funcionamento interno e externo, com a AAPV também não é diferente, o que modifica a gestão de cada uma delas são os ramos e nichos que se aplicam às ações exercidas no mercado de trabalho. Existem diversas Entidades que desempenham a função de autorregulamentação e representatividade das suas atividades, em decorrência de uma lacuna jurídica que não legisla sobre o seu setor e as atividades interligadas a ele, especificamente. E cada uma dessas Organizações cria e possui uma gestão em relação à maneira como os seus procedimentos devem ser implementados e exercidos ao longo dos anos.

Quanto à execução de suas atividades, presume-se que exista a criação de um planejamento que avalie as possíveis ações a serem tomadas para a prevenção de riscos e crescimento contínuo da Organização. Seguindo essa premissa consegue-se mensurar se esse planejamento é executado corretamente ou não, mediante uma avaliação e auditoria realizada por um Organismo Certificador ligado ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, que, através de sua recomendação, acredita e certifica a Organização com o selo do Sistema de Gestão da Qualidade, dentro dos padrões da norma ISO.

Como supracitado, a International Organization for Standardization ou como é conhecida aqui no Brasil, a Organização Internacional para Padronização – ISO “é uma Entidade que congrega os grêmios de padronização/normalização de 162 países”(WIKIPEDIA. Organização Internacional de Normalização, 2020). Resultante de sua criação foi possível identificar e elaborar maneiras facilitadoras de alcançar o aperfeiçoamento das atividades exercidas por qualquer Entidade. Dentre várias possibilidades de Normas de Padronização, encontra-se a que é destinada ao Sistema de Gestão da Qualidade, que tem sua nomenclatura como ISO 9001:2015.

Esse reconhecimento é tão legítimo que existem etapas e exigências preestabelecidas pela própria norma regulamentadora a serem cumpridas, para que essa certificação seja implementada. É necessário criar um programa de auditoria que estabeleça todos os planejamentos da implementação da norma, realizar um treinamento com toda a Organização para que tomem conhecimento de suas competências e responsabilidades e quais os procedimentos operacionais que deverão ser utilizados,

além de deixar tudo alinhado e interligado para que o funcionamento de toda a Entidade fique correto e em conformidade com as exigências normativas.

Além disso, em certas ocasiões, faz-se a contratação de uma empresa de consultoria para orientar e realizar treinamentos que potencializam os conhecimentos da norma, deixando toda a Organização preparada para a auditoria. Após todas as criações dos procedimentos operacionais e formulários, política de qualidade, escopo, indicadores de desempenho e afins, se realiza uma auditoria interna antes para avaliar se a Entidade está apta a ser analisada e auditada e, posteriormente, realiza-se a auditoria externa, com coleta de evidências necessárias que comprovem a exatidão do funcionamento organizacional nos padrões da ISO. O objetivo é que a Organização auditada não receba nenhuma ou poucas não conformidades e ações corretivas, para que seja acreditada e certificada com selo ISO 9001:2015.

Importante destacar, a depender da Organização, que, além da implementação da Norma ISO 9001:2015, que trata do Sistema de Gestão da Qualidade, faz-se necessária a implementação de outras normas para assegurar ainda mais que a atividade exercida naquele ramo seja de extrema credibilidade e qualidade. Por exemplo, se uma Organização trabalhar com serviços tecnológicos, poderá implementar a NBR ISO/IEC 20000-1, “que aborda os requisitos obrigatórios para fornecer serviços de TI. Ela abrange a prestação de uma gestão de serviços eficaz e eficiente para clientes e empresas.”(CNX. ALGARTELECOM, 2018).

Fato é que alinhar o que já está em uso à Norma de Padronização ISO faz com que a Organização como um todo funcione positivamente para o seu crescimento no mercado, prevenindo riscos que poderiam atingir drasticamente a sua reputação. Não obstante, segundo levantamento feito pelo INMETRO, foi constatado que “dois terços das empresas consideram que a qualidade do atendimento é melhor nos fornecedores certificados. O terço restante julga que não existe diferença” (LOBO ORPHÃO, s.d.), o que confirma que há um efeito causado após a implementação da Norma de Padronização nas Organizações.

Oportuno enfatizar que não há obrigação na participação em associar-se perante a AAAPV. Sabe-se que o não reconhecimento estatal como Agência Reguladora não vincula todas as associações em filiar-se a ela, no entanto, aquelas que escolhem unir-se ao movimento e fortalecimento do Setor Associativista e Mutualístico devem seguir os padrões estabelecidos pela Agência de Autorregulamentação. O ponto de destaque aqui é o reconhecimento, atualmente, em nível nacional, da seriedade do trabalho exercido pela AAAPV, tendo em vista que as suas determinações em detrimento da implementação da Norma ISO 9001:2015 recaem também sobre suas filiadas/associadas.

Por essa razão, e de acordo com a exigência da Norma 9001:2015, a AAAPV disponibiliza não só o seu Estatuto Social e Código de Ética bem como as suas Políticas de Qualidade, para que todas as filiadas sigam as orientações de como devem prestar os seus serviços e disponibilizar os seus produtos corretamente. Também expõe que na ocorrência de qualquer descumprimento poderão sofrer penalidades, como multa ou até mesmo exclusão do quadro de filiadas, sob o julgamento e indicações dos Tribunais Regionais de Ética, bem como do Superior Tribunal de Ética da AAAPV, se assim houver necessidade.

Fazendo um adendo, em relação ao fluxograma da AAAPV, é perceptível que a criação dos setores operacionais não só está ligada com a preocupação do funcionamento íntegro da parte interna da Organização, mas também com a prestação de serviços de qualidade de toda ela, o que demonstra nitidamente a execução de uma das ferramentas da qualidade, que é o ciclo PDCA (planejar (*plan*), fazer (*do*), checar (*check*) e agir (*act*)). Nesse sentido, expôs Chiavenato (apud MACHADO, 2012):

A qualidade não se faz somente com tecnologia. Ela se faz com pessoas, sobretudo com pessoas capacitadas, treinadas, motivadas e plenamente conscientes de suas responsabilidades. Qualidade se faz com a participação e o empowerment das pessoas. Nesse sentido, a qualidade é, sobretudo, um estado de espírito que reina dentro da organização. Ela exige o comprometimento das pessoas com a excelência.

A partir do momento que a AAPV entendeu ser necessária a implementação da Norma de Padronização ISO, deixou claro que não só pretendia ter, mas tem alçado uma imagem de seriedade e credibilidade, a ponto de se tornar referência no setor de Proteção Veicular. Nessa perspectiva, e analisando o seu sistema de gestão da qualidade, é possível verificar também, através do seu Canal de Ouvidoria, que todas as demandas recebidas são respondidas, sejam reclamações, informações ou sugestões, atingindo um percentual de 90% (noventa por cento) de satisfação em seus atendimentos. Em um levantamento feito pelo INMETRO sobre as Organizações certificadas com o selo ISO 9001:2015, é possível afirmar ainda:

Um percentual acima de 75% das empresas julga que o tratamento das reclamações realizado por um fornecedor certificado é melhor do que o realizado pelos não certificados. Mesmo as empresas não certificadas (59,4%), reconhecem que o tratamento dos fornecedores certificados é melhor. (LOBO ORPHÃO, s.d.).

Verifica-se que a AAPV não só está atenta, mas também está cumprindo a sua Política de Qualidade em “atender aos requisitos legais aplicáveis, buscar a satisfação de seus associados, colaboradores e partes interessadas e alcançar a melhoria contínua dos processos, produtos e serviços (AAPV, 2016)”, demonstrando não somente ao Estado, mas também a todas as EAPPs do ramo, para que veio, fortalecer e direcionar continuamente o Setor Mutualista de Proteção Veicular em âmbito nacional.

Talvez ainda não seja tão claro a todos os cidadãos a importância de implementar-se Normas de Padronização ISO, porém é por meio delas que as Organizações conseguem fazer com o que o seu operacional funcione de maneira a facilitar o trabalho de todos os seus participantes internos e externos. A implementação da Norma de Gestão da Qualidade não verifica somente se o produto fornecido é de qualidade, mas se a maneira como ele está sendo elaborado e executado está de acordo com o que é exigido pelo INMETRO como também pela ISO, e uma vez que haja certeza do seu cumprimento, conseqüentemente, haverá também a confirmação de que as atividades executadas na Organização são padronizadas e de excelência.

Por essa razão, pode-se mensurar que a qualidade é um todo e não somente parte de alguma atividade que está sendo exercida ou fornecida, pois não basta que apenas um setor da Organização se sobressaia, mas ela toda precisa estar em conformidade e trabalhando de forma conjunta, com os mesmos objetivos, a fim de alcançar méritos como um todo. Nesse sentido, acrescenta Simone Silva Machado (2012): “por qualidade total entende-se que a qualidade não deve estar presente somente no produto, mas em toda a empresa: nas pessoas, nos departamentos, nos sistemas, na venda, no atendimento e na assistência pós-venda”.

No Brasil, apesar de existirem centenas de organizações com diversos ramos de atuação no mercado de trabalho, poucas não possuem o interesse em obter e/ou contam com selo de certificação ISO 9001:2015. Conforme pesquisa realizada no site do INMETRO (s.d.), é possível verificar que, durante os anos de 2019 e 2020, apenas 5.859 (cinco mil, oitocentos e cinquenta e nove) Entidades foram certificadas, sendo 3.572 (três mil quinhentos e setenta e duas) referente ao ano de 2019 e 2.287 (duas mil, duzentas e oitenta e sete) no ano de 2020, demonstrando um número extremamente baixo, comparado ao número de empresas existentes e ativas no Brasil atualmente, que é de 19,7 (dezenove vírgula sete) milhões, conforme publicação divulgada em dezembro de 2020 pela Agência Brasil (MACHADO, 2012). Ou seja, apenas 0,11% (zero vírgula onze por cento) dos CNPJs ativos foram certificados com o selo do Sistema de Gestão da Qualidade – ISO, no ano de 2020.

É notório que fazer parte dessa acreditação e certificação da ISO 9001:2015 não só acrescenta, mas destaca e diferencia a Organização das demais, pelo fato de a dinâmica realizada ser totalmente facilitadora, aumentando o nível de qualidade dos serviços e produtos prestados. Por isso, os avanços obtidos pela AAPV ao longo desses anos é a comprovação de que toda a Corporação

e suas filiadas estão alinhadas com o mesmo propósito: atingir a excelência e o reconhecimento das atividades exercidas voltadas para o setor de Proteção Veicular.

## 2.5 A AAPV e seus horizontes

Desde o início do ano de 2020, o mundo vem enfrentando os abalos de uma pandemia causada pelo vírus Covid-19 (Coronavírus) e suas variações/mutações. Além de atingir diretamente vidas, ela está interferindo na economia de todos os países. Como se pode observar, a taxa de desemprego no Brasil aumentou, e segundo dados colhidos pelo IBGE (2022), no 4º trimestre de 2020, ela chegou a 13,9% (treze vírgula nove por cento), o equivalente a 76.258 (setenta e seis mil, duzentos e cinquenta e oito) mil pessoas desocupadas que poderiam estar empregadas e trabalhando.

Mas o que isso tem a ver com o Sistema de Gestão da Qualidade? Tudo! Ainda que não se possa prever a existência de problemas externos, em nível mundial, um SGQ bem executado previne possíveis riscos que atinjam drasticamente a Organização quando se implementam procedimentos organizacionais que amenizam os impactos causados em situações como nos dias que correm. A exemplo disso, a AAPV referendou na assembleia ocorrida em dezembro de 2020 a redução da contribuição associativa concedida a todas as suas filiadas durante o ano corrido. O que corrobora o seu comprometimento não só com o externo, mas o interno de toda a Entidade, mantendo o seu propósito em dispor de uma prestação de serviço de qualidade, além de reduzir os impactos negativos de toda a corporação.

Não há como inferir que Organizações não certificadas com o selo ISO 9001:2015 não possuem um preparo para enfrentar adversidades, porém o que se constata com o aumento da taxa de desemprego no Brasil é que empresas estão sendo fechadas por diversos motivos, que poderiam ter sido amenizados ou até mesmo evitados por meio de dispositivos do SGQ que facilitam o processo de adaptação a fatalidades, por exemplo, o Diagrama de Pareto, usado para identificar problemas mais importantes pelo uso de diferentes critérios de medição, como frequência ou custo (MACHADO, 2012).

A AAPV nesse sentido, incentiva suas filiadas a obterem a certificação como também exige que, para participar do Fundo Garantidor Contra Riscos Sistêmicos – FGRS (produto fornecido para protegê-las em estado de insolvência, cobrindo os seus eventos de perdas totais ou parciais, abertos e não indenizados), elas sejam certificadas ou estejam passando pelo processo de implementação da Norma de Padronização ISO 9001:2015.

Nessa perspectiva, a fim de proporcionar mais segurança e credibilidade ao Setor Mutualístico de Proteção Veicular e exercer sua atividade com mais seriedade, o Presidente da Entidade, Sr. Raul Canal, comunicou recentemente que a AAPV passou pelo processo de auditoria externa, realizada por um órgão credenciado do INMETRO, para obter a manutenção da certificação ISO 9001:2015 e a certificação da ISO 37001:2017, ou seja, além de ter implementada a Norma do Sistema de Gestão da Qualidade, agora a AAPV busca pela efetivação do Sistema de Gestão Antissuborno.

Suborno é um fenômeno generalizado. Ele causa sérias preocupações sociais, morais, econômicas e políticas, debilita a boa governança, dificulta o desenvolvimento e distorce a competição. Corrói a justiça, mina os direitos humanos e é um obstáculo para o alívio da pobreza. O suborno também aumenta o custo de fazer negócios, introduz incertezas nas transações comerciais, eleva o custo dos bens e serviços, diminui a qualidade dos produtos e serviços, o que pode levar à perda de vidas e propriedades, destrói a confiança nas instituições e interfere na operação justa e eficiente dos mercados.<sup>2</sup>

Um dos pilares para atingir a qualidade é não ter suborno, por isso eles andam juntos. O suborno mancha a imagem de toda a Entidade, além de causar sérios prejuízos e impactos sociais. A

<sup>2</sup> <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica/documentos/outros-documentos/NBRISO370012017.pdf>>

Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, foi criada a fim de sanar acontecimentos que possam interromper o desenvolvimento social de uma Corporação, ou até mesmo de um País. Mas vale ressaltar que muito mais do que a sua criação, a corrupção começa dentro de cada indivíduo, por isso diz-se da importância de ser ético e transparente com suas atitudes tanto na sua parte intrínseca como na extrínseca, pois a partir do momento que escolhas são feitas e ações são tomadas sem que haja suborno e parcialidade, acontecimentos negativos são evitados.

A implementação da ISO 37001:2017 é considerada uma complementação de qualquer outra norma de padronização, neste caso da ISO 9001:2015. Com qualidade e sem suborno atinge-se a excelência. Já no quesito normativo, para que essa junção ocorra, é necessária a implementação de um Canal de Denúncias que trate de casos ligados a fraude, lavagem de dinheiro, suborno, corrupção e afins, além da criação de um Comitê de Compliance para investigações e tratamento de questões interligadas ao suborno. Traz-se também a importância do *duo diligence*, que é uma exigência normativa que verifica a idoneidade dos parceiros de negócios, bem como de todas as partes interessadas externa ou internamente da Entidade, dentre outros pontos que são comuns à norma do Sistema de Gestão de Qualidade.

O importante é que seja demonstrado na auditoria que há transparência em tudo o que é feito na Organização, que todos os colaboradores e as partes interessadas e externas estão cientes de todos os procedimentos operacionais, inclusive as políticas de brindes e viagens. Nesse sentido, pode-se verificar que a AAAPV já tem o seu Canal de Denúncias e disponibiliza também em seu site a sua Política de Antissuborno, como se verifica:

É proibida a prática de suborno, lavagem de dinheiro e financiamento de terrorismo;  
Cumprir com as normas anticorrupção e outros requisitos aplicáveis.  
Cumprir códigos, políticas, procedimentos e demais documentos relacionados a integridade da AAAPV.  
Investigar e tratar as denúncias garantindo a confidencialidade e não retaliação;  
A função de Compliance Officer possui total independência e autoridade, se mantendo disponível para auxiliar na orientação de todos os colaboradores e partes interessadas da AAAPV.  
Atender aos requisitos e melhorar continuamente o Sistema de Gestão Antissuborno;  
O não cumprimento da política Antissuborno e dos requisitos do sistema de gestão acarretará ações disciplinares conforme descrito nesta política. (AAAPV, 2016).

Como Entidade representativa do Setor de Proteção Veicular, demonstra que está sempre à disposição de suas filiadas e exerce suas atividades com seriedade, credibilidade e comprometimento, além de manter-se em constante crescimento mútuo, cumprindo com a sua missão de “colaborar para o fortalecimento e direcionamento do movimento associativista, representando os associados e buscando a melhoria contínua do sistema financeiro e das relações com a sociedade”.(AAAPV, 2016).

Diante de todo o exposto, a única crítica e ressalva a ser feita é que, apesar de chamarem o Setor de Proteção Veicular de marginalizado, nenhuma seguradora de veículos possui certificação ISO 9001:2015 registrado junto ao INMETRO, nem mesmo a SUSEP. Logo, apesar de questionarem a probidade das atividades exercidas pela AAAPV (principalmente por ser uma Agência) e as EA-PPs, o que se comprova é que muito se pensa sobre o futuro do mutualismo, até mesmo em confirmar e demonstrar a competência que o Setor Mutualista de Proteção Veicular possui e como ainda tem muito a crescer e se desenvolver e ser reconhecido no Brasil, pois não se trata somente de uma só organização chamada AAAPV, mas do interesse da coletividade e dos cidadãos como um todo.

### 3 CONCLUSÃO

Perante o exposto, é possível verificar que o objetivo do presente artigo foi atingido, tendo em vista a comprovação de melhoria obtida constantemente pela AAAPV com a implementação das Normas de Padronização ISO. Como visto, para que uma Entidade passe pela certificação, precisa

estar apta não só em seu funcionamento interno, mas em todos os seus procedimentos operacionais, incluindo todos os seus interessados internos e externos. Não obstante, fica evidente, quanto à exposição apresentada durante o trabalho, a relevância exercida pelas Agências Governamentais, seja de Regulação ou de Autorregulação, ao exercerem o papel do Estado ao fiscalizar, regularizar e de certo educar as partes vinculadas a si.

Além disso, com a evolução histórica da AAAPV e o seu Sistema de Gestão de Qualidade, obtido com a ISO 9001:2015, é possível verificar que desde a sua criação ela se compromete com a sua missão, seus valores, suas Políticas de Qualidade e Antissuborno, além de comprovar que, através da padronização de seus serviços, tem alcançado qualidade em seus atendimentos, como é o caso da Ouvidoria, que tem uma satisfação constante de todos os seus atendimentos. Ademais, com a implementação da ISO 37001:2017, reforça sua transparência e ética com todos os envolvidos.

Sabe-se que ainda há muito a ser feito para que a AAAPV possa fiscalizar suas filiadas e regulamentar o setor de proteção veicular, bem como obter o seu reconhecimento estatal. No entanto, é perceptível que durante o período em que está ativa já obteve grandes conquistas e modificações que trouxeram resultados positivos para a Organização como um todo. A tendência é que esse mercado cresça cada vez mais e que a diferença entre EAPPs esteja exatamente no seu Sistema de Gestão de Qualidade e até mesmo na ética que venha a exercer. Fato é que a representatividade exercida pela Agência AAAPV tem surtido fortes efeitos em nível nacional, demonstrando a sua seriedade, comprometimento social, além de ratificar a relevância constitucional exercida.

## REFERÊNCIAS

AAAPV. **Mercado de Seguros e Entidades de Autogestão.** Regulação Mínima Favorável, Brasília, Edição nº 10. Ano 03. p. 54-71, junho de 2020. Disponível em: <<https://www.aaapv.org.br/conteudo/revista/?page=2&offset=5>>.

AAAPV. **Quem Somos.** AAAPV 2016. Disponível em: <<https://www.aaapv.org.br/institucional/quem-somos/>> .

CÂMARA LEGISLATIVA. **Norma Brasileira ABNT NBR 37001.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica/documentos/outras-documentos/NBRISO370012017.pdf>>.

CAMPOS, João. **Entrevista com o deputado João Campos.** Regulamentação em pauta, Brasília, Edição nº 06, vol. 1, dezembro de 2018. p. 20-25. Disponível em: <<https://www.aaapv.org.br/conteudo/revista/?page=2&offset=5>>.

CNX. ALGARTELECOM. **Conheça quais são as 3 principais normas de qualidade em TI.** Blog Conexão Algar Telecom, 2018. Disponível em: <<https://blog.algartelecom.com.br/geral/conheca-quais-sao-as-3-principais-normas-de-qualidade-em-ti/>>.

DIAS, Eduardo. **O empoderamento associativo.** Menos burocracia, mais associativismo. Brasília. Edição nº 09. vol. 1, outubro de 2019. p. 41-45, Disponível em: <<file:///C:/Users/55619/Downloads/Revista-AAAPV-9%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. **Mutualismo.** 2009-2021. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/mutualismo/>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. **Mutualismo.** Dicionário Online de Português. Dicio, 2009-2021. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/mutualismo/>>

IBGE. **Desemprego.** 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>.

INMETRO. Certifiq. Login. s.d. Disponível em: <<https://certifiq.inmetro.gov.br/Consulta/ConsultaCertificacoesEmitidasMesAno>>

INTELIGOV. **Agências Reguladoras no Brasil:** um modelo em evolução. fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://blog.inteligov.com.br/agencias-reguladoras-no-brasil/>>.

LOBO, Alfredo Carlos Orphão. **Pesquisa Certificação ISO 9001.** INMETRO. s.d. Disponível em <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/apresenta%20pesquisaISO.asp>>.

LOBO, Renato Nogueirol. **Gestão da Qualidade.** São Paulo: Saraiva Educação e Ed. Érica. 2020. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=S8y8DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT18&dq=gest%C3%A3o+de+qualidade&ots=BSfwl8\\_ati&sig=PxbGLkTmdzEmpUT0w3KdIm30TUw#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=S8y8DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT18&dq=gest%C3%A3o+de+qualidade&ots=BSfwl8_ati&sig=PxbGLkTmdzEmpUT0w3KdIm30TUw#v=onepage&q&f=false)>

MACHADO, Simone Silva. **Gestão da Qualidade.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Campus Inhumas - IFG-Inhumas e Universidade Federal de Santa Maria para o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil - Rede e-Tec Brasil. Inhumas. 2012. Disponível em: <[http://re-deetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo\\_prd\\_industr/tec\\_acucar\\_alcool/161012\\_gest\\_qual.pdf](http://re-deetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo_prd_industr/tec_acucar_alcool/161012_gest_qual.pdf)>.

MARTINHO, Meiri Biudes. **Ação Disruptiva, já ouviu falar?**. Universo Lambda, 2018. Disponível em: <<https://universolambda.com.br/acao-disruptiva-ja-ouviu-falar/>>.

OLIVEIRA, J. Otávio. **Curso básico de Gestão de Qualidade**. São Paulo: Cengage Learning, 2020. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=eSwLEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=o+que+%C3%A9+gest%C3%A3o+de+qualidade&ots=X5hOJcEG-N&sig=0d1zsXnqAivzyWTQaD2O7swRLPM#v=onepage&q=o%20que%20%C3%A9%20gest%C3%A3o%20de%20qualidade&f=false>>

PEDUZZI, Pedro. **Brasil tem 19,7 milhões de empresas ativas, diz Mapa de Empresas**. Agência Brasil, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-12/brasil-tem-197-milhoes-de-empresas-ativas-diz-mapa-de-empresas#:~:text=Brasil%20tem%2019%2C7%20milh%C3%B5es,Mapa%20de%20Empresas%20%7C%20Ag%C3%Aancia%20Brasil>>.

TEIXEIRA, Arielle Salles. **O que é ISO?**. Blog da Qualidade, 2015. Disponível em: <<https://blog-daqualidade.com.br/o-que-e-iso/>>

THRONICKE, Soraya. **Entrevista com a senadora Soraya Thronicke**. Menos Burocracia, mais Associativismo, Brasília, Edição nº 09. Volume 1. p. 24-29, outubro de 2019. Disponível em:<<file:///C:/Users/55619/Downloads/Revista-AAAPV-9%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>.

WIKIPEDIA. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. janeiro de 2021. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Ag%C3%Aancia\\_Nacional\\_de\\_Vigil%C3%A2ncia\\_Sanit%C3%A1ria](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ag%C3%Aancia_Nacional_de_Vigil%C3%A2ncia_Sanit%C3%A1ria)>.

WIKIPEDIA. **Organização Internacional de Normalização**. 2020. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_Internacional\\_de\\_Normaliza%C3%A7%C3%A3o](https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Internacional_de_Normaliza%C3%A7%C3%A3o)>.

# DIRETORIA EXECUTIVA



**Raul Canal**

Presidente



**Rodrigo Canal**

Vice-presidente



**Luis Flavio Carvalhais**

Vice-presidente de  
Segurança do Paciente  
e Riscos Assistenciais



**Walduy Fernandes**

Diretor Jurídico



**Ione Medeiros**

Diretora Financeira



**Alexandre Lemos**

Diretor Comercial



**Paloma Furtado**

Diretora  
Administrativa



**José Ramalho**

Diretor de Gestão e  
Planejamento Estratégico



**José Lira**

Diretor de Compliance  
e Presidente do  
Conselho Fiscal



**Andrew Simek**

Diretor de  
Comunicação



**José Mauro**

Diretor de  
Projetos Especiais



**Luis Vargas**

Diretor Comercial  
do Cirurgia Segura



**Maurício Ferreira**

Diretor de Segurança  
do Paciente



**Daniela Franco Bueno**

Diretora de Estudos  
e Pesquisas da Universidade  
Corporativa Anadem - UCA



**Central de Atendimento 24 horas: 0800-61-3333**  
SHS Quadra 02 - Bloco J - Sala 103 - CEP 70322-901 - Mezanino - Brasília (DF)  
[www.anadem.org.br](http://www.anadem.org.br)

 @anademoficial  /anademoficial