

A PROTEÇÃO PATRIMONIAL MUTUALISTA

Gabriel Martins Teixeira Borges
Luis Felipe Bezerra Pinto
Liliane Garcia de Souza

A PROTEÇÃO PATRIMONIAL MUTUALISTA

Comentários às alterações promovidas pela
Lei Complementar 213/2025 no Decreto-Lei 73/1966

Uma abordagem jurídica, contábil e atuarial



© 2026 Editora Roncarati

Direitos de publicação reservados à:

Editora Roncarati Ltda.

Av. Faria Lima, 2.631, sala 203

Jardim Paulistano – São Paulo/SP

Tel.: +55 (11) 91555-5591

www.editoraroncarati.com.br

contato@editoraroncarati.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Borges, Gabriel Martins Teixeira

A proteção patrimonial mutualista : comentários às alterações promovidas pela Lei Complementar 213/2025 no Decreto-Lei 73/1966 : uma abordagem jurídica, contábil e atuarial / Gabriel Martins Teixeira Borges, Luis Felipe Bezerra Pinto, Liliane Garcia de Souza. – São Paulo : Editora Roncarati, 2026.

Bibliografia.

ISBN 978-85-98028-72-9

1. Direito civil 2. Patrimônio (Direito) – Brasil 3. Proteção patrimonial 4. Seguros – Leis e legislação – Brasil I. Pinto, Luis Felipe Bezerra. II. Souza, Liliane Garcia de. III. Título.

26-381157.0

CDU-347.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Patrimônio cultural : Direito civil 347.81

Eliane de Freitas Leite – Bibliotecária – CRB 8/8415

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Reginaldo Lopes</i>	
PREFÁCIO.	13
<i>Cauby Moraes</i>	
INTRODUÇÃO	19
<i>Gabriel Martins Teixeira Borges</i>	
<i>Luis Felipe Bezerra Pinto</i>	
<i>Liliane Garcia de Souza</i>	
AS ASSOCIAÇÕES DE PROTEÇÃO VEICULAR (APVs)	
E A LEI COMPLEMENTAR Nº 213/2025	25
Origem, características e funcionamento das APVs	
no Brasil.	25
O debate jurídico pré-regulamentação: natureza	
associativa versus securitária.	36
A Lei Complementar nº 213/2025: histórico legislativo,	
finalidades e âmbito de aplicação	54
COMENTÁRIOS	65
CAPÍTULO VII-B – DA PROTEÇÃO PATRIMONIAL	
MUTUALISTA	65

Seção I – Disposições Gerais	65
Seção II – Do Grupo de Proteção Patrimonial Mutualista	73
Seção III – Da Administradora de Operações de Proteção Patrimonial Mutualista.	97
Seção IV – Do Contrato de Participação em Grupo de Proteção Patrimonial Mutualista.	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	131
SOBRE OS AUTORES	141

APRESENTAÇÃO

A Construção Coletiva de um Novo Marco para o Mutualismo no Brasil

No início de 2022, recebi, em meu gabinete de líder do PT na Câmara dos Deputados, representantes da Força Associativa Nacional. Eles traziam um pedido para que eu atuasse pela regulamentação do funcionamento das cooperativas e associações de proteção patrimonial. Foi uma longa conversa, que contribuiu para que eu conhecesse mais de perto as nuances do setor. A justeza da causa fez com que eu incorporasse a defesa do associativismo e do mutualismo como pautas da minha ação política e legislativa. Apesar que essa defesa sempre esteve presente em minha vida, pois, em sua essência, o associativismo representa a prática da construção coletiva e da expressão da solidariedade. Além disso, como mineiro, acompanhei as primeiras organizações de proteção veicular, nas cidades de Betim e Contagem, que foram surgindo com o objetivo de promover o socorro mútuo, e observo como elas se espalharam Brasil afora.

Ao me incorporar ao movimento pela regulamentação, compreendi que o associativismo é uma expressão moderna

de uma prática coletivista presente desde o momento em que homens e mulheres se organizaram em sociedade. No Brasil, ele foi o caminho encontrado, principalmente pelas classes populares, para a proteção de bens e vidas por meio de organizações sociais e solidárias. Essas organizações fundamentam-se no direito à livre associação, previsto na Constituição Federal. Suas atividades contribuem diretamente para a construção de uma poupança interna, ao ampliar as opções de proteção ao patrimônio dos brasileiros.

Apesar da justeza do pleito pela regulamentação apresentado pela FAN, aquele era o último ano do governo de Jair Bolsonaro, e o Brasil vivia um período de retrocessos e instabilidade. Assim, não seria prudente tentar avançar com a pauta. O cenário se inverteu com a eleição do presidente Lula e a formação do novo governo. Ainda nos primeiros meses de 2023, realizamos uma reunião no Ministério da Fazenda, com a participação do presidente da FAN, Cauby Moraes, e do diretor jurídico da entidade, Gabriel Borges, um dos autores deste livro. Naquela oportunidade, foi traçado um passo essencial para que seguissemos no caminho da regularização: apresentar um estudo comparado sobre os modelos de mutualismo existentes no mundo e construir uma proposta técnica para a regulamentação da atividade no Brasil.

Grande parte desse trabalho técnico foi conduzida pelo Gabriel Borges, que o realizou com o mesmo primor demonstrado, juntamente com Luís Felipe Bezerra Pinto e Liliane Garcia de Souza, na elaboração das próximas páginas. O resultado foi um estudo consistente, que serviu de base para as discussões posteriores com o Ministério da Fazenda e com a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Com o objetivo de democratizar e enriquecer a discussão, foi realizado um grande encontro em São Paulo, que reuniu representantes do mercado segurador e especialistas do setor. Também foram promovidas diversas iniciativas para a construção de um ambiente de interlocução com entidades representativas do mercado de seguros. O objetivo era construir um texto legislativo equilibrado, superando o desafio de compatibilizar interesses distintos e, ao mesmo tempo, preservar a essência do fenômeno social representado pelas associações de proteção patrimonial mutualista. Não foi um caminho simples. Em diversos momentos, as propostas defendidas pelo movimento associativista confrontaram interesses econômicos consolidados.

As lideranças do associativismo buscaram a harmonia entre as instituições e os diferentes atores envolvidos, além de apresentar os detalhes da proteção veicular para que os Poderes Legislativo e Executivo pudessem compreender melhor os anseios do segmento. Entre eles, estava a possibilidade de a proteção veicular continuar a ser praticada na forma como ocorre atualmente, mas com a criação de pontos de equilíbrio e de mecanismos de proteção ao destinatário final.

Tratava-se de construir um caminho para que a regulamentação fosse aceita e implementada por meio das associações, que constituem uma realidade para os brasileiros e uma necessidade vital para quem precisa de proteção patrimonial. É um modelo que alcança milhares de brasileiros e contribui para a realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de

origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

Ao final desse processo de construção, foi possível constituir um marco regulatório que oferece maior segurança jurídica aos associados, às associações e à sociedade, reconhecendo a importância econômica e social do mutualismo e estabelecendo um modelo regulado e supervisionado pela SUSEP (Superintendência de Seguros Privados), por meio das administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista.

O resultado desse trabalho foi expresso no plenário da Câmara dos Deputados, que registrou 439 votos favoráveis – quase uma unanimidade – ao Projeto de Lei nº 519/2018, que regulamenta o funcionamento das cooperativas e associações de proteção patrimonial. A aprovação foi posteriormente reproduzida no Senado, e o Parlamento deu mais uma contribuição para o crescimento da economia brasileira. Ao permitir que as associações atuem de forma regulamentada, criou-se um ambiente favorável ao crescimento de um setor econômico que gerará impactos profundos no país, tanto na geração de empregos quanto na promoção de um mercado mais acessível e inclusivo.

A regulamentação do funcionamento das associações de proteção patrimonial não encerra essa história. Vivemos agora uma importante fase de transição e implementação desse novo modelo regulatório, que exigirá maturidade institucional e compromisso de todos os envolvidos. Nesse contexto, o livro que o leitor tem em mãos possui um valor histórico singular.

A obra registra, com profundidade e responsabilidade, uma análise da Lei Complementar nº 213/2025, que instituiu

o marco normativo da proteção patrimonial mutualista. Mais do que um relato técnico, trata-se de um registro da memória institucional de um processo que transformou o setor e que certamente servirá de referência para pesquisadores, operadores do Direito, gestores e todos aqueles que desejarem compreender o funcionamento da regulamentação constituída.

Reginaldo Lopes

PREFÁCIO

Aceitar o convite para escrever este prefácio representa, para mim, uma honra muito especial. Embora esta não seja a primeira obra que tenho o privilégio de prefaciá-la, é, sem dúvida, a primeira em que escrevo como alguém que não apenas acompanhou a história narrada, mas teve o privilégio de participar dela. Talvez por isso este texto carregue um significado tão pessoal.

Não escrevo apenas como leitor ou admirador do trabalho dos autores. Escrevo como alguém que caminhou ao lado de Gabriel Martins Teixeira Borges durante boa parte da construção institucional, jurídica e política que culminou no reconhecimento da proteção patrimonial mutualista pelo Estado brasileiro.

Conheci Gabriel em um dos momentos mais desafiadores da história do mutualismo brasileiro. Ao longo dos anos, especialmente no âmbito da Força Associativa Nacional (FAN), compartilhamos uma mesma convicção. A de que a proteção patrimonial mutualista jamais poderia ser compreendida apenas sob a ótica de um modelo econômico tradicional, pois sua essência sempre esteve na liberdade de

associação, na solidariedade, na autogestão e na cooperação entre pessoas.

Foram anos de intenso trabalho. Percorremos praticamente todo o Brasil realizando simpósios, audiências públicas, reuniões técnicas e encontros institucionais. Conversamos com parlamentares, reguladores, dirigentes associativos, juristas, professores e estudiosos. Em cada encontro, buscávamos esclarecer uma ideia simples, mas que durante muito tempo foi incompreendida. O mutualismo possui identidade própria, princípios próprios e uma função social que merece reconhecimento e proteção.

Sempre enxerguei nesse movimento aquilo que Paul Singer descrevia ao tratar da economia solidária. A cooperação não representa uma alternativa inferior aos modelos econômicos tradicionais. Ao contrário, ela demonstra que o desenvolvimento também pode nascer da confiança, da participação coletiva e da responsabilidade compartilhada. Essa visão sempre esteve presente no associativismo mutualista brasileiro.

Nossa caminhada nunca foi individual.

Ela foi construída por milhares de dirigentes, colaboradores, pesquisadores, parlamentares e líderes associativos que acreditaram que seria possível transformar um ambiente de insegurança jurídica em um ambiente de reconhecimento institucional.

Foi uma longa jornada.

Vivemos momentos difíceis, enfrentamos incompreensões, superamos obstáculos e, muitas vezes, tivemos de explicar aquilo que parecia evidente para quem conhecia a realidade das associações. Mas jamais deixamos de acreditar que o diálogo técnico, o debate democrático e a construção

coletiva seriam capazes de produzir um novo capítulo para o mutualismo brasileiro.

Tenho orgulho de dizer que acompanhei Gabriel Borges em praticamente toda essa caminhada.

Vi de perto sua dedicação aos estudos, sua capacidade técnica e seu compromisso permanente com a construção de soluções jurídicas equilibradas. Vi sua participação nos debates mais importantes que antecederam o reconhecimento legislativo da proteção patrimonial mutualista. Muitas das reflexões presentes nesta obra nasceram exatamente nesses encontros, nessas audiências e nessas longas discussões que travamos ao longo dos anos.

Também tivemos a satisfação de ver essa construção receber o reconhecimento de importantes Assembleias Legislativas, como as de Minas Gerais, Goiás e Pernambuco, que abriram espaço para discutir o mutualismo com a seriedade e o respeito que o tema sempre mereceu.

A Lei Complementar nº 213/2025 representa um marco histórico porque traduz, no plano jurídico, aquilo que o associativismo e o mutualismo sempre foram em sua essência. Ela não criou esse movimento. Apenas reconheceu uma realidade construída pela própria sociedade brasileira ao longo de décadas, conferindo-lhe segurança jurídica e um ambiente institucional compatível com sua relevância social.

Isso, entretanto, não significa que nossa missão esteja concluída.

O processo regulatório certamente exigirá maturidade, equilíbrio e permanente disposição para o diálogo. Haverá mudanças de comportamento, novas interpretações, aperfeiçoamentos normativos e desafios que precisarão ser

enfrentados com serenidade. Esse é o caminho natural de toda grande transformação institucional.

O que não podemos admitir são retrocessos.

Precisamos preservar a essência do associativismo mutualista para que ele jamais seja confundido com atividades econômicas de natureza distinta. O mutualismo possui princípios próprios, identidade própria e uma história construída sobre a liberdade de associação, a solidariedade, a cooperação e a gestão democrática. É exatamente essa identidade que deve permanecer protegida.

Meu maior sonho é ver as associações continuarem vivas.

Vivas em sua autonomia, vivas em sua capacidade de servir às comunidades e vivas como expressão legítima da sociedade civil organizada. Também acredito profundamente na força das economias descentralizadas, porque elas aproximam as pessoas, fortalecem a cidadania e demonstram que o desenvolvimento pode ser construído de forma coletiva e solidária.

Mas o debate está longe de terminar.

A publicação desta obra e a promulgação da Lei Complementar nº 213/2025 não representam o fim dessa história. Representam apenas o início de uma nova etapa. Ainda haverá muito a construir, muito a aperfeiçoar e muito a defender. A mobilização das entidades, o compromisso da academia, o diálogo com os reguladores e a participação responsável de todos continuarão sendo fundamentais para que esse modelo evolua sem perder sua essência.

Também será indispensável garantir que nenhum direito conquistado seja perdido ao longo desse caminho. A regulamentação deve fortalecer o mutualismo, jamais descaracterizá-lo. Não podemos permitir que interpretações equivocadas

confundam o associativismo mutualista com atividades que não compartilham de seus fundamentos, de seus valores e de sua finalidade social.

É justamente por isso que esta obra possui um valor que ultrapassa o aspecto jurídico.

Gabriel Martins Teixeira Borges, ao lado de Luis Felipe Bezerra Pinto e Liliane Garcia de Souza, entrega ao leitor muito mais do que um estudo sobre uma lei. Entrega um registro histórico, técnico e científico de um dos mais importantes momentos vividos pelo associativismo brasileiro. A contribuição dos coautores, especialmente nas áreas contábil e atuarial, amplia a qualidade da obra e demonstra que os desafios do novo ambiente regulatório exigem uma visão verdadeiramente multidisciplinar.

Tenho a convicção de que este livro se tornará uma referência para todos aqueles que desejarem compreender não apenas o conteúdo da Lei Complementar nº 213/2025, mas também a história que permitiu sua construção.

Para mim, fica um sentimento que resume toda essa caminhada.

Gratidão.

Gratidão por ter compartilhado essa jornada com Gabriel Martins Teixeira Borges e com tantos homens e mulheres que acreditaram na força do diálogo, da ciência jurídica e da mobilização institucional. Gratidão por saber que esta obra preserva a memória de uma construção coletiva que continuará inspirando novas gerações.

Que este livro seja lido não apenas como uma referência jurídica, mas como o testemunho de uma causa que encontrou no Direito o reconhecimento de sua legitimidade e que continuará sendo aperfeiçoada por todos aqueles que acreditam

que a liberdade de associação, a solidariedade e a cooperação
são valores permanentes de uma sociedade verdadeiramente
democrática.

Cauby Moraes