



231ª Sessão

Recurso nº 6554

Processo Susep nº 15414.005574/2012-21

RECORRENTE: COOPERATIVA DOS ANESTESIOLOGISTAS DE SERGIPE LTDA. -
COOPANEST-SE

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Representação. Sociedade civil cooperativa. Atuação como sociedade seguradora sem a devida autorização legal. Recurso conhecido e desprovido.

PENALIDADE ORIGINAL: Multa no valor de R\$ 22.054,13.

BASE NORMATIVA: Artigo 757, parágrafo único, do Código Civil c.c. artigos 24 e 113 do Decreto-Lei nº 73/1966.

ACÓRDÃO/CRSNSP Nº 5911/16. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização, por maioria, negar provimento ao recurso da Cooperativa dos Anestesiologistas de Sergipe Ltda. – COOPANEST – SE nos termos do voto do Conselheiro Marcelo Augusto Camacho Rocha. Vencida a Relatora, Carmen Diva Beltrão Monteiro, que votou pelo provimento do recurso.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Paulo Antonio Costa de Almeida Penido, Thompson da Gama Moret Santos, André Leal Faoro, Marcelo Augusto Camacho Rocha e Marco Aurélio Moreira Alves. Presentes os Senhores Representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. José Eduardo de Araújo Duarte e Dr. Agostinho do Nascimento Netto, a Secretária-Executiva, Senhora Cecília Vescovi de Aragão Brandão, e a Secretária-Executiva Adjunta, Senhora Theresa Christina Cunha Martins.

Sala das Sessões (RJ), 23 de junho de 2016.


ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

Presidente


CARMEN DIVA BELTRÃO MONTEIRO

Relatora


MARCELO AUGUSTO CAMACHO ROCHA

Relator para o Acórdão

**MINISTÉRIO DA FAZENDA****CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS,
DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO****Recurso n.º 6554****Processo SUSEP n.º 15414.005574/2012-21****RECURSO ADMINISTRATIVO**

Recorrente: Cooperativa dos Anestesiologistas de Sergipe Ltda. – COOPANEST-SE.

Recorrida: Superintendência de Seguros Privados – SUSEP

EMENTA: Representação. Sociedade civil cooperativa. Atuação como sociedade seguradora sem a devida autorização legal.

RELATÓRIO

1. Concerne o presente à representação (fl. 1)¹ em face de Cooperativa dos Anestesiologistas de Sergipe Ltda. – COOPANEST-SE, em vista de atuação como seguradora sem autorização legal. Por conseguinte, descumpriu comando ínsito no art. 757, parágrafo único, do Código Civil² c.c os arts. 24 e 113 do Decreto-lei nº 73/1966³.

¹ Consta na descrição (fl. 1): “Atuou como seguradora sem a devida autorização legal, como mostram os documentos anexos, o que constitui infração às normas em vigor”. Os documentos anexos nos quais se baseia a Representação (fls. 5-13), advindos do Processo SUSEP nº 15414,005003/2011-14, são: Regimento do Fundo de Amparo aos Cooperados da COOPANEST-SE, listagem dos que aderiram ao aludido fundo e extrato em nome da COOPANEST-SE.

² Art. 757. 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. Parágrafo único. Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada.

³ Art. 24. Poderão operar em seguros privados apenas Sociedades Anônimas ou Cooperativas, devidamente autorizadas.

Art. 113. As pessoas naturais ou jurídicas que realizarem operações de capitalização, seguro, cosseguro ou resseguro sem a devida autorização estão sujeitas às penalidades administrativas previstas no art. 108, aplicadas pelo órgão fiscalizador de seguros, aumentadas até o triplo. (Redação dada pela Lei nº 13.195, de 2015)

**MINISTÉRIO DA FAZENDA****CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS,
DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO**

2. Intimada a oferecer alegações (fl. 15), sem reincidências apuradas (fls. 14 e 64), a epigrafada apresentou, tempestivamente, defesa (fls. 17-21), argumentando, em síntese, que:

(i) a sociedade é uma pessoa jurídica na forma de entidade cooperativa, sem fins lucrativos⁴, regida pela Lei nº 5.764/1971, a qual, em seu art. 4º, X⁵, dispõe claramente sobre a característica de prestação de serviços de assistência aos associados, seja geral ou técnica;

(ii) o Estatuto da COOPANEST-SE, por sua vez, prevê, como forma de desenvolvimento de medidas de apoio socioeconômico ao associado, a possibilidade de contratação ou criação de mecanismos de proteção ao cooperado, nos casos de impedimento eventual e temporário por sinistro ou doença impeditiva de sua própria manutenção (cf. arts. 3º, 4º, § 1º, 'c', e 5º, 'd')⁶;

(iii) a mencionada lei, em seu art. 28, II, não apenas impõe às cooperativas a criação de fundos obrigatórios de assistência técnica, educacional e social, como também, no § 1º do mesmo dispositivo⁷,

⁴ Cf. art. 3º da Lei nº 5.564/1971, *in verbis*:

Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.

⁵ Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

(...)

X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;

(...)

⁶ Art. 3º A COOPANEST-SE tem por objeto reunir profissionais da área de anestesiologia visando a sua defesa econômico-social e proporcionando-lhes condições para o exercício de suas atividades.

Art. 4º Omissis

§ 1º Como ato integrante dos seus objetivos, deverá a Cooperativa, na medida do interesse de seus cooperados:

(...)

c) Desenvolver medidas de apoio econômico-social ao Cooperado.

Art. 5º Entre as formas de cumprir o estabelecido nos artigos 3 e 4 deste Estatuto, não vetadas outras que possam ser concebidas, a Cooperativa poderá:

(...)

d) Contratar ou criar mecanismos que proteja [sic] o cooperado nos casos em que haja impedimento eventual e temporário, por sinistro ou doença que lhe impeça de manter-se.

⁷ Art. 28. As cooperativas são obrigadas a constituir:

(...)

II - Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social, destinado a prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa, constituído de 5% (cinco por cento), pelo menos, das sobras líquidas apuradas no exercício.

**MINISTÉRIO DA FAZENDA****CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS,
DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO**

prevê a criação de fundos facultativos, desde que decidido previamente em Assembleia Geral;

(iv) o Fundo de Amparo ao Cooperado (FAC) em foco foi criado observando-se rigorosamente o estatuído na indigitada lei e no estatuto da entidade, sendo um fundo de abrangência única e exclusivamente destinada aos médicos associados da COOPANEST-SE, não tendo qualquer interação com o mundo exterior; portanto, não há qualquer fundamento para a infração imputada.

3. Registre-se que a análise do processo no âmbito da autarquia apresentou conclusões divergentes, a saber, parecer da DIFIS (fls. 38-45)⁸, que manifestou discordância quanto à conclusão de pareceres técnicos anteriores (fls. 33-36 e 37)⁹, os quais entenderam que a Recorrente realizou uma atividade de seguros. Em direção oposta a estes últimos, o aludido parecer discordante aduz que:

(i) o FAC é formado através da contribuição percentual fixa de 0,25% sobre a produção financeira cooperada dos participantes que a ele aderiram, por livre opção (*in casu*, apenas 36% dos cooperados o fizeram), constituindo reserva específica, nos termos da Lei do Cooperativismo, nas situações previstas no seu regimento, não se constituindo em produto comercializado para fins de lucro da Recorrente ou atração de cooperados (§ 7º, fl. 41);

(ii) a constituição do fundo em análise simplesmente se ateve às condições expressas da Lei do Cooperativismo (cf. art. 28, §1º)¹⁰ (§ 10, fl. 43); e

(iii) a COOPANEST-SE não assume nenhum risco atuarial ou financeiro respeitante aos benefícios assistenciais concedidos com os recursos do fundo, vez que estes estão sempre limitados, no máximo, ao saldo então existente no próprio fundo¹¹. Sendo assim, opina que o FAC “possui

§ 1º Além dos previstos neste artigo, a Assembleia Geral poderá criar outros fundos, inclusive rotativos, com recursos destinados a fins específicos fixando o modo de formação, aplicação e liquidação.

⁸ Parecer SUSEP/DIFIS/CGFIS/COESP/Nº 73/12, de 25/06/12, advindo do Processo SUSEP nº 15414,005003/2011-14.

⁹ Parecer SUSEP/DIFIS/CGFIS/COESP/DICAN/Nº 39/12, de 23/01/12, e Parecer SUSEP/DIFIS/CGFIS/COESP/DIPES/Nº 47/12, de 31/01/12, ambos advindos do Processo SUSEP nº 15414,005003/2011-14, que entenderam que a atividade realizada pela Recorrente possui as três características básicas da atividade de seguros – previdência, incerteza e mutualismo – e também os quatro elementos essenciais dos contratos de seguro – o interesse, o risco, a garantia e o prêmio.

¹⁰ Vide nota 6.

¹¹ O parecer menciona que o item 8.1 do regimento do FAC (fl. 10) limita o total máximo mensal de benefícios pagos em determinado mês ao saldo mensal existente, mediante a redução pró-rata dos

**MINISTÉRIO DA FAZENDA****CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS,
DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO**

diferenciais relevantes com relação à operação de seguros, não se caracterizando como oferta de produto securitário ao mercado e sim como fundo assistencial nos termos da lei cooperativa" (§ 11, fl. 43).

4. Entretanto, o Sr. Coordenador da CGJUL acolheu as razões dos pareceres da DIFIS (fls. 56-60) e da Procuradoria da SUSEP (fls. 61-62)¹², que, basicamente, concluíram que:

(i) em que pese o art. 5º da Lei nº 5.764/1971¹³ permitir que as sociedades cooperativas adotem qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, tal possibilidade está limitada àquelas para as quais não há legislação específica, como é o caso das atividades de seguro, regidas pelo Decreto-lei nº 73/1966 (cf. seu art. 1º¹⁴). Em consequência, para a realização de atividade de seguro a Recorrente deveria obter autorização junto à SUSEP (cf. art. 24 do indigitado decreto-lei)¹⁵;

(ii) observa-se a presença inequívoca dos elementos básicos e essenciais e das características intrínsecas da atividade de seguro na operação realizada pela Recorrente, tais como: o risco (cf. item 1 do regimento do FAC, fl. 5), o mutualismo (cf. lista de cooperados, fls. 11-12), o sinistro (cf. item 3.8 do regimento citado, fl.1), e a cobertura securitária com pagamento de benefícios (cf. tens 5 e 6.16 do regimento citado, fls. 6-8);

(iii) conquanto o art. 28, § 1º, da Lei nº 5.764/1971 preveja a criação de fundos facultativos pelas cooperativas, o fundo criado pela Recorrente possui características da atividade de seguro, acrescentando-se que a exclusividade dos cooperados não descaracteriza o aspecto securitário, estando, então, a operação sujeita ao Decreto-lei nº 73/1966;

(iv) restou, portanto, caracterizada a infração, por haver a entidade exercido atividade com características securitárias sem autorização legal.

benefícios daquele mês para se ajustarem ao saldo disponível, não havendo compensação desta redução nos benefícios futuros.

¹² Parecer SUSEP/DIFIS/CGJUL/COAIP/Nº 225/13 e Nota PF-SUSEP/SCADM/Nº 547/2013.

¹³ Art. 5º As sociedades cooperativas poderão adotar por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, assegurando-se-lhes o direito exclusivo e exigindo-se-lhes a obrigação do uso da expressão "cooperativa" em sua denominação.

¹⁴ Art 1º Todas as operações de seguros privados realizados no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-lei.

¹⁵ Art 24. Poderão operar em seguros privados apenas Sociedades Anônimas ou Cooperativas, devidamente autorizadas.

**MINISTÉRIO DA FAZENDA****CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS,
DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO**

5. Destarte, em 16/07/2013, julgou subsistente a representação e aplicou à infratora a penalidade estatuída nos arts. 8º e 9º da Resolução CNSP nº 60/2001 (fl. 65), qual seja, multa no valor de R\$ 22.054,13.

6. Notificada da decisão em 08/08/2013 (fls. 67-68), contra ela insurge-se a Recorrente, tempestivamente, em petição apresentada a este Conselho em 29/08/2013 (fls. 79-87), a qual, além de repisar os argumentos apresentados na defesa e no Parecer da DIFIS discordante¹⁶ (já mencionado no § 3º deste relatório), acrescenta, em síntese, que:

(i) o contrato de seguro tem objetivo precípuo de proporcionar lucro para a seguradora, ao contrário do almejado pela cooperativa, que busca apenas o bem-estar de seus associados, segundo estabelecido nas leis do cooperativismo (cf. arts. 3º e 4º, da Lei nº 5.764/1971¹⁷, e art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, da nova Lei nº 12.690/2012¹⁸) e no próprio Estatuto da COOPANEST-SE¹⁹;

(ii) sendo assim, a constituição de fundo facultativo, qual o FAC ora em análise, para prestar assistência aos cooperados, feita nos termos estritos do art. 28, § 1º, da Lei nº 5.764/1971²⁰, e também em consonância com o art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.690/2012²¹, não importa em descumprimento das normas estatuídas no Código Civil (art. 757, parágrafo único)²² ou no Decreto-lei nº 73/1966 (arts. 24 e 113)²³; e

¹⁶ Vide nota 7.

¹⁷ Vide notas 3 e 4.

¹⁸ Art. 2º Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho.

§ 1º A autonomia de que trata o *caput* deste artigo deve ser exercida de forma coletiva e coordenada, mediante a fixação, em Assembleia Geral, das regras de funcionamento da cooperativa e da forma de execução dos trabalhos, nos termos desta Lei.

§ 2º Considera-se autogestão o processo democrático no qual a Assembleia Geral define as diretrizes para o funcionamento e as operações da cooperativa, e os sócios decidem sobre a forma de execução dos trabalhos, nos termos da lei.

¹⁹ Vide nota 5.

²⁰ Vide nota 6.

²¹ Art. 7º A Cooperativa de Trabalho deve garantir aos sócios os seguintes direitos, além de outros que a Assembleia Geral venha a instituir:

(...)

§ 3º A Cooperativa de Trabalho, além dos fundos obrigatórios previstos em lei, poderá criar, em Assembleia Geral, outros fundos, inclusive rotativos, com recursos destinados a fins específicos, fixando o modo de formação, custeio, aplicação e liquidação.

²² Vide nota 1.

²³ Vide nota 2.

**MINISTÉRIO DA FAZENDA****CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS,
DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO**

(iii) de acordo com o Desembargador Federal Dr. Paulo César de Andrade Siqueira²⁴, especialista em Direito Cooperativo, a possibilidade de constituição de fundos facultativos pelas cooperativas é, na verdade, redundante, pois tal opção é inerente ao princípio constitucional da legalidade, inserindo-se no âmbito da liberdade de ação que todos possuímos na esfera do que não seja proibido em lei.

7. Em seu parecer (fls. 96-97), a douta representação da PGFN opina pelo juízo positivo de conhecimento e negativo de provimento ao recurso, em manifestação assim ementada: *"Representação. Atuar como sociedade seguradora sem a devida autorização legal. Configuração de irregularidade. Não provimento do recurso."*

8. É o relatório.

Rio de Janeiro, 11 de março de 2016.

Carmen Diva Beltrão Monteiro
Conselheira Relatora
Representante do Ministério da Fazenda



²⁴ Cf. citação constante nas fls. 86-87, transcrita da obra do autor intitulada *Direito Cooperativo Brasileiro*, p. 91-92, sem, contudo, indicação de editora e ano.

MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS
PRIVADOS, DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO

Recurso nº 6554 – CRSNSP

Processo SUSEP nº 15414.005574/2012-21

Recorrente – Cooperativa dos Anestesiologistas de Sergipe Ltda –
COOPANEST-SE

Recorrida – Superintendência de Seguros Privados – SUSEP

VOTO DO CONSELHEIRO REPRESENTANTE DA FENACOR
231ª Sessão de Julgamentos do CRSNSP

O recurso interposto é tempestivo e guarda os requisitos de admissibilidade, de forma a trazer o seu conhecimento.

Trata-se de representação originada da denúncia formulada pelo Sr. José Amando Santiago (Processo SUSEP nº 15414.005003/2011-14), em face da COOPANEST SE – COOPERATIVA DOS ANESTESIOLOGISTAS DE SERGIPE, relativa à suposta atuação, de forma irregular, na atividade securitária.

Pedindo vênias à ilustríssima Conselheira Relatora, ousou dela discordar. Conforme mencionado em seu voto, a controvérsia reside no fato da Recorrente estar ou não realizando operações de seguro sem a devida autorização estatal.

Da leitura do Regimento do Fundo de Amparo estabelecido pela Recorrente, verifica-se que ele **“...tem por finalidade prestar auxílio financeiro, em caso de impedimento eventual e temporário por acidente pessoal, parto, adoção ou doença que impeça o cooperado de exercer suas atividades laborativas.”**

Antes de entrar na análise propriamente dita, importa dizer que não se deve olvidar a nobreza e a importância de desígnios que cercam as atividades, as operações e os objetivos do cooperativismo, tornando-se despidendo alongar-se acerca do tema.

Entretanto, a Lei nº 5.764/71, que define a política nacional do cooperativismo no Brasil, em seu art. 28, incisos I e II, confirma, expressamente, a obrigação da constituição de dois fundos legais, quais sejam: o Fundo de Reserva e o Fates – Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social.

O §1º, do referido artigo, dispõe que além dos fundos previstos, a Assembleia Geral poderá criar outros fundos, inclusive rotativos, com recursos destinados a fins específicos, fixando o modo de formação, aplicação e liquidação. E o § 2º, dispõe que os serviços a serem atendidos pelo Fundo de

le

Assistência Técnica, Educacional e Social poderão ser executados mediante convênio com entidades públicas e privadas.

De fato, existe a permissão para as Cooperativas criarem outros fundos além daqueles obrigatórios por lei. Entretanto, como já apontado pela Fiscalização, há de ser observado que essa possibilidade deve estar limitada àquelas atividades para as quais não existe legislação específica que condicione o exercício à prévia autorização estatal, como é o caso da atividade securitária.

Nesse sentido, entendo, ainda, que a formação de grupos restritos de ajuda mútua, caracterizados pela autogestão, de igual modo, não podem avançar em atividades que, como dito, estejam condicionadas a prévia autorização estatal, mediante a obtenção de um ato administrativo autorizador, a teor do contido no parágrafo único¹, do art. 170, da Constituição Federal.

No caso vertente, o objetivo do Fundo, cuja finalidade é prestar auxílio financeiro, se direciona aos casos de **“acidente pessoal, parto, adoção ou doença”**, ou seja, relaciona-se a danos pessoais, versando, inclusive, em casos de saúde.

Importa lembrar, portanto, que o art. 24, do Decreto-Lei nº 73/66, recepcionado pela Constituição Federal com *status* de lei complementar, determina que poderão operar em seguros privados apenas Sociedades Anônimas ou **Cooperativas, devidamente autorizadas**. O parágrafo único, do referido artigo, assevera, ainda, que, no caso das sociedades cooperativas, unicamente em seguros agrícolas, de saúde e de acidentes do trabalho. (*grifei*)

Esse ponto em específico, *d.v.*, a meu juízo, já seria suficiente para demonstrar o cometimento da infração apurada no presente procedimento administrativo sancionador, por reforçar a necessidade de autorização estatal, mas, outras questões já analisadas e abordadas pela Fiscalização, em seus pareceres técnicos e jurídicos, acostados aos autos, igualmente apontam para esse entendimento.

No caso dos autos, entendo que, mesmo presente o nexo associativo – e estamos tratando de uma Cooperativa, ou seja, não poderia ser diferente –, este não desnatura a natureza securitária verificada no Fundo por ela estabelecido, pois, como asseverado em alguns dos Pareceres constantes do Processo SUSEP nº 15414.005003/2011-14, encontram-se presentes três características básicas da atividade de seguros – **previdência, incerteza e mutualismo** – e, também, aos quatro elementos essenciais dos contratos de seguro – **o interesse, o risco, a garantia e o prêmio**, envolvendo, portanto, cobertura de caráter securitário.

¹ “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal).

135
R

O Fundo estabelecido, d.v., traz em seu bojo, portanto, características próprias de contrato de seguro – interesse segurável, risco, garantia e prêmio, conforme se verifica no art. 757 do Código Civil. Ausentes, entretanto, as garantias de reservas e a obrigatoriedade de regulação, o que acaba por ferir, também, a estrutura nacional de proteção ao direito do consumidor, bem como viola a ordem econômica financeira.

Quanto ao PLS-356/2012, que tramita no Senado Federal, seu objeto e a alteração legislativa pretendida, em sua origem, não se relaciona com aquele apurado no presente procedimento administrativo sancionador, pois ele trata apenas da permissão de constituição de fundos próprios custeados por integrantes de associações e cooperativas de transportadores de pessoas ou cargas.

Ante o exposto, Voto pelo conhecimento do Recurso interposto pela Cooperativa dos Anestesiologistas de Sergipe Ltda – COOPANEST-SE, e pelo seu desprovinimento, pelos fatos e fundamentos contidos no processo.

Rio de Janeiro, 23 de junho de 2016.



Marcelo Augusto Camacho Rocha
Conselheiro Representante da FENACOR

