



231ª Sessão

Recurso nº 6814

Processo Susep nº 15414.002963/2012-03

**RECORRENTE:** SHALOM – ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO VEICULAR

**RECORRIDA:** SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP

**EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO.** Representação. Atuar como Sociedade Seguradora sem a devida autorização da Susep. Irregularidade caracterizada. Aplicação do limite introduzido pela Lei nº 13.195/2015. Recurso conhecido e provido parcialmente.

**PENALIDADE ORIGINAL:** Multa no valor de R\$ 13.402.240,67

**BASE NORMATIVA:** § único do art. 757 do Código Civil c/c art. 24 do Decreto-Lei nº 73/66.


**ACÓRDÃO/CRSNSP Nº 5921/16.** 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 unanimidade, dar provimento parcial ao recurso da Shalom – Associação de Proteção Veicular para limitar a multa aplicada em R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), nos termos do art. 113, caput e §2º do Decreto-Lei 73/66, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.195/2015.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Paulo Antonio Costa de Almeida Penido, Thompson da Gama Moret Santos, Marco Aurélio Moreira Alves, André Leal Faoro e Marcelo Augusto Camacho Rocha. 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

  
**MARCELO AUGUSTO CAMACHO ROCHA**  
Relator

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

Recurso nº 6814 – CRSNSP  
Processo SUSEP nº 15414.002963/2012-03  
Recorrente – Shalom Associação de Proteção Veicular  
Recorrida – Superintendência de Seguros Privados – SUSEP

**VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, 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.

Conforme relatado, trata-se de Representação formulada em face da Shalom Associação de Proteção Veicular, por estar atuando como Sociedade Seguradora sem a devida autorização legal, infringindo o art. 757, do Código Civil, c/c o art. 24, do Decreto-Lei nº 73/66.

Inicialmente, afasto as preliminares arguidas pela Recorrente em relação a ausência de fundamentação, de intimação para se defender e de dificuldade de acesso aos autos.

A decisão tomada neste procedimento observa os ditames da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estando devidamente motivada e fundamentada. A Recorrente foi devidamente intimada a apresentar defesa, às fls. 165/66, e o fez (fls. 167/196). Não há, também, nos autos, qualquer prova de que a Recorrente teve dificultado o seu acesso. Ademais, a própria PGFN, em seu parecer de fls. 676/677, afirma que durante todo o procedimento administrativo, foram regularmente observados os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Passados esses pontos, importa esclarecer que a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Fazenda, que atua como executora da política traçada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP. Possui, dentre suas atribuições legais, a de órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras, Capitalização e Previdência Privada, na forma do que prescreve o artigo 36 do Decreto-Lei nº 73/66.

Nesse sentido, a SUSEP apurou, nos autos deste procedimento, que a Recorrente está atuando como Sociedade Seguradora sem a devida autorização legal, infringindo o art. 757, do Código Civil, c/c art. 24, do Decreto-Lei nº 73/66, comercializando 'contratos de seguro' sem a autorização governamental e sem a observância dos requisitos legais.

*h li*



A Recorrente, revestindo-se formalmente de natureza jurídica de associação, oferece aos associados o serviço conhecido como "PROTEÇÃO VEICULAR". Na verdade, esse serviço é um verdadeiro contrato de seguro, conforme contido no Parecer acostado às fls. 68/82, constituindo-se, indubitavelmente, em atividade típica regulada pela SUSEP, decorre daí a sua legitimidade para impor penalidade administrativa no âmbito de sua atuação.

Como sabido, os interesses seguráveis sobre pessoas ou coisas têm uma dimensão muito mais abrangente do que o mero ato materializado pelos partícipes no ajuste entabulado.

***"As características do contrato de seguro e o campo securitário em geral", expõe Sílvio de Salvo Venosa, "integram unidade jurídica que extravasa o campo exclusivamente contratual do direito privado, requerendo conhecimentos próprios de verdadeira especialidade. Cuida-se de instituto que pertence ao denominado direito social, com acentuada intervenção estatal e dirigismo contratual, categoria que suplanta a tradicional dicotomia romana dos direitos público e privado..."***.

Acrescenta, ainda:

***"O seguro, em sua essência, constitui transferência do risco de uma pessoa a outra. Tecnicamente, só se torna possível quando o custeio é dividido entre muitas pessoas, por número amplo de segurados. Embora o contrato de seguro seja negócio jurídico isolado e autônomo entre segurador e segurado, somente se torna viável se existe base mutuária para custeá-lo, e um amplo número de segurados. Cabem à ciência atuária o exame estatístico e o cálculo de seguros de determinado segmento social. São feitos cálculos aproximados dos sinistros que ordinariamente ocorrem, efetuando-se complexos estudos de probabilidade. O mutualismo constitui a base do seguro. Há, portanto, técnica sofisticada e especializada na constituição das várias modalidades de seguro, que, se não for eficiente, pode fazer soçobrar a empresa seguradora, jogando por terra o importante sentido social do instituto, razão pela qual há a intensa fiscalização da Superintendência de Seguros Privados (Susep) em toda a movimentação financeira do segurador".*** (Direito Civil, Contratos em Espécie, págs. 367-368.)

Assim, o Sistema Nacional de Seguros Privados é regulado pelo Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, exercendo o Estado um controle por órgãos especificamente instituídos, em favor dos segurados e beneficiários dos contratos (artigo 2º).

Excluído o âmbito da Previdência Social, nele ficam regidas as operações de seguros privados de coisas, pessoas, bens, responsabilidades, obrigações, direitos e garantias (artigo 3º, caput).



E, a sua política objetivará sobretudo fomentar a expansão do mercado no processo econômico e social do País, evitar a evasão de divisas, firmar o princípio da reciprocidade, promover o aperfeiçoamento e preservar a liquidez e a solvência das sociedades seguradoras (artigo 5º).

Neste diapasão, vários requisitos coexistem, dos quais podemos citar:

(a) exclusivamente a pessoa jurídica constituída sob a forma de sociedade anônima ou de cooperativa pode desenvolver uma legítima atuação empresarial (artigo 24);

(b) para o início das atividades mostra-se indispensável a prévia autorização da autoridade estatal competente (artigo 36, letra a, e artigo 78);

(c) a companhia seguradora deve dedicar-se de maneira exclusiva aos negócios securitários (artigo 73);

(d) as responsabilidades da sociedade seguradora jamais poderão ultrapassar os limites técnicos fixados pela SUSEP, e de acordo com o normatizado pelo CNSP (artigo 79);

(e) nas apólices é vedada cláusula que permita a rescisão unilateral do contrato de seguro, ou que por qualquer modo subtraia sua eficácia e validade, além das situações previstas em lei (artigo 13).

Por isso, de se repisar, a permanente fiscalização da Superintendência de Seguros Privados, SUSEP, inclusive com auditorias periódicas no zelo das reservas técnicas e controle das cláusulas contratuais ofertadas.

Pois bem, na conformidade do apurado, a Recorrente se estabeleceu sob a forma de associação para, na realidade, manejar planos de seguros de automóveis, conforme consta do PARECER SUSEP/DIFIS/CGFIS/COESP/DICAN/Nº 15/11, cujo trecho da conclusão exarada, permito-me transcrever abaixo:

“A SHALOM – Associação de Proteção Veicular utiliza o termo “proteção veicular” para qualificar o acordo celebrado com seus associados. No entanto, não importa o nome atribuído ao negócios jurídico, mas sim a sua natureza jurídica. A denominação utilizada pelos contratantes não determina, por si só, a natureza do contrato. Aliás, sobre esta sinonímia, tem-se definição de Maria Helena Diniz, a respeito do contrato de seguro: “O contrato de seguro é o meio pelo qual a pessoa física ou jurídica se protege contra riscos que impedem sobre sua vida, ou sobre o objeto dos seus negócios”. (DINIZ, Maria Helena. Código Civil Anotado. São Paulo: Editora Saraiva, 1977, p.367.

Sabe-se também, conforme o próprio regulamento (fl. 06) e o site da associação, que a SHALOM – Associação de Proteção Veicular não possui a forma jurídica necessária a atuar neste ramo supervisionado por esta Autarquia e também não segue a regulamentação necessária a garantir o cunho social da atividade seguradora. No entanto, o não atendimento às exigências legais para o ramo de seguros não afeta a essência atividade descrita no regulamento da Associação em análise.

(...)



Sendo assim, encontram-se, nos presentes autos, fortes elementos que indicam que a SHALOM – Associação de Proteção Veicular realiza operação de seguros, uma vez que esta apresenta todas as características básicas da atividade seguradora – mutualismo, previdência e incerteza – e também os elementos essenciais do contrato de seguro: garantia, interesse, risco e prêmio, além de outros elementos típicos da atividade de seguros automotivos, como franquia, vistoria, entre outros. Além disso, afirma que suas atividades são parecidas com as de uma companhia seguradora.” (grifo do original)

Segundo os desígnios do legislador constituinte, desde que perfilhada causa lícita, é plena a liberdade de associação, independentemente de autorização do Estado, estando vedada qualquer ingerência no seu funcionamento (Artigo 5º, incisos XVII e XVIII).

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

Sob a faceta da soberania estatal, obtempera Antonio Chaves, ***“todas as entidades, que vivem dentro da esfera de sua organização, devem ser-lhe, necessariamente, subordinadas, ao menos sob certas relações, pois é inadmissível, perante a lógica e perante os fatos, que dentro do Estado exista uma associação que tenha poder jurídico igual ou superior a ele”*** (Tratado de Direito Civil, Parte Geral, Tomo 1, pág. 795).

Por isso, se na gênese da pessoa jurídica encontra-se a livre vontade humana, sua personalidade dependerá de objeto válido e, para funcionar em determinadas circunstâncias, da obtenção de um ato administrativo autorizador.

***“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).

Segue-se a necessidade de inscrição dos estatutos no azado registro. Reza o artigo 45, caput, do Código Civil:

***“Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo”.***

Entretanto, embora fossem escolhidos sinônimos, a associação aufere quantias mensais em dinheiro dos associados, e se obriga a pagar uma indenização na ocorrência de determinados eventos como roubo, furto, acidente e incêndio.



Portanto, celebra contratos onde são impostas autênticas cláusulas de adesão regulando a futura e incerta reparação dos danos, bem como a descrição minuciosa dos deveres do aderente.

Assim, não se pode compactuar que a disciplina da personificação das sociedades seja aplicada para a obtenção de resultados que ofendem os princípios maiores que informam o Direito, merecendo repressão o exercício empresarial que desatende as leis vigentes.

Por outro lado, por força do contido no art. 2º, da Lei nº 13.195, de 25/11/2015, que alterou o teor do art. 113<sup>1</sup>, do Decreto-Lei nº 73/66, a penalidade de multa, aplicada à Recorrente, no valor de R\$ 13.402.240,67 (treze milhões, quatrocentos e dois mil, duzentos e quarenta reais e sessenta e sete centavos), relativa às importâncias seguradas apuradas, ultrapassa a limitação legal imposta.

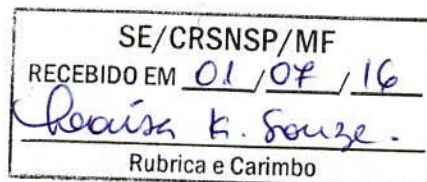
Importa consignar, ainda, que o art. 3º, da referida Lei, determina que o disposto no art. 2º aplica-se a ato ou fato pretérito não definitivamente julgado quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática, o que é o caso dos autos.

Ante o exposto, Voto pelo conhecimento do Recurso interposto pela Shalom Associação de Proteção Veicular, e pelo seu provimento parcial, para limitar e fixar o valor da multa aplicada em **R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)**, face ao significativo montante das importâncias seguradas apuradas pela Fiscalização, considerando os fatos e fundamentos contidos no processo.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2016.



Marcelo Augusto Camacho Rocha  
Conselheiro Relator, Representante da FENACOR



<sup>1</sup> Art. 113. As pessoas naturais 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.





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

Recurso nº 6.814 – CRSNSP  
Processo SUSEP nº 15414.002963/2012-03  
Recorrente – Shalom Associação de Proteção Veicular  
Recorrida – Superintendência de Seguros Privados – SUSEP

**RELATÓRIO**

Versa o presente sobre Representação formulada em face da Shalom Associação de Proteção Veicular, por estar atuando como Sociedade Seguradora sem a devida autorização legal, infringindo o art. 757, do Código Civil, c/c o art. 24, do Decreto-Lei nº 73/66.

Intimada a alegar o que entendesse a bem de seus direitos (fls. 165), a Representada apresentou defesa em 27 de agosto de 2012 (fls. 167/196).

A área técnica da SUSEP (fls. 202/204) opinou pela subsistência da representação. A mesma opinião foi exarada pela PF-SUSEP, às fls. 205/206.

A Coordenação-Geral de Julgamentos, acolhendo as razões dos Pareceres de fls. 202/204 e 205/206, julgou subsistente a Representação, aplicando à infratora a sanção de multa prevista no art. 113, do Decreto-Lei nº 73/66, c/c o art. 8º, da Resolução CNSP nº 60/2001, no valor de R\$ 13.402.240,67 (treze milhões, quatrocentos e dois mil, duzentos e quarenta reais e sessenta e sete centavos), conforme Termo de Julgamento acostado às fls. 209.

Posteriormente, essa decisão foi confirmada, por unanimidade, pelo Conselho Diretor da Autarquia, em reunião ordinária realizada em 22 de janeiro de 2014, conforme Termo de Julgamento acostado às fls. 217.

Devidamente intimada (fls. 223 e 234), em 12 de junho de 2014, a Recorrente interpôs Recurso a este Conselho, em 10 de julho de 2014 (fls. 235/255), onde alega, em suma:

- Que impugna, totalmente, a aplicação da multa e o seu valor, por falta de embasamento legal e probatório, constituindo-se em medida que representa uma arbitrariedade, visto que não houve qualquer fundamentação que levasse à esta aleatória medida;
- Que a SUSEP dificultou o seu acesso aos autos e não existe qualquer comprovação de que a atividade da Recorrente, de fato, se trate de seguro e, inexistindo materialidade, deve o processo ser arquivado, a teor dos arts. 82 e 133, da Resolução CNSP nº 243/2011;
- Que a imposição da penalidade não atende à legislação aplicável e sequer foi ouvida antes da aplicação da medida, havendo, inclusive, outras penalidades previstas, mais

brandas do que aquela que lhe foi impingida sem a observância de dosimetria ou sustentação probatória;

- Que o parecer de fls. 58-63 aponta que as atividades da Recorrente assemelham-se a seguro, com base em páginas retiradas da internet, sendo que sequer foi intimada a prestar esclarecimentos ou apresentar documentos, não havendo nos autos nada que embase tal parecer;
- Que não é companhia seguradora e não opera seguros privados, constituindo-se em uma associação sem finalidade lucrativa, mero instrumento dos interesses de seus associados, conferindo a estes os mais diversos benefícios;
- Que a proteção automotiva tem o objetivo de ratear entre os seus associados, os prejuízos suportados individualmente, conforme estatuto e regulamentos da Recorrente, sem que se vise lucro ou qualquer atividade mercantilista ou securitária;
- Que todos os documentos que norteiam a relação entre as partes deixam claro que trata-se de associativismo, com a finalidade de beneficiar, mutuamente, os associados, e não uma relação comercial de seguros privados;
- Que existem diversas distinções entre proteção automotiva e seguro privado, pois a seguradora aposta no seu negócio e assume a responsabilidade pelo pagamento dos sinistros, sendo o seu lucro condicionado a menor ocorrência destes, enquanto na proteção automotiva, os únicos que assumem os riscos e a responsabilidade pelo pagamento das indenizações são os próprios participantes do programa e nunca a Associação;
- Que, embora, exista, de fato, uma similitude entre as atividades por serem embasadas no mesmo princípio, existem diferenças gritantes, inclusive, quanto a natureza jurídica de ambas.

A área técnica da SUSEP (fls. 273) opinou pelo conhecimento do recurso; e, pela não reconsideração da decisão pela Coordenação-Geral de Julgamentos. Ao final, propôs a remessa dos autos à este Conselho.

A d. Representação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto a este E. Conselho manifestou juízo positivo de conhecimento e negativo de provimento ao recurso.

É o relatório, relativo ao Recurso nº 6.814, que encaminho à Secretária-Executiva do CRSNSP para as providências cabíveis.

Rio de Janeiro, 03 de fevereiro de 2015.



Marcelo Augusto Camacho Rocha  
Conselheiro Relator, Representante da FENACOR

BEGFR/COSEC/CRSNSP

RECEBIDO

EM 5 / 2 / 15

