

22.

UMA LEI DE SEGUROS COMO
INSTRUMENTO NORMATIVO INDUTOR
DE MAIS COMPETIÇÃO E BEM-ESTAR
À SOCIEDADE BRASILEIRA: EM BUSCA
DE UMA REGULAÇÃO TRANSPARENTE
E PRUDENCIAL

Gabriel Nogueira Dias¹

Exmo. Dr. Ernesto Tzirulnik, Presidente do IBDS e nosso timoneiro-mor nos mais diferentes ventos e mares, a quem agradeço o honroso convite e os ensinamentos diários;

Exmo. Sr. Professor Dr. Alessandro Octaviani, com quem aprendo na academia e na vida prática há cerca de 20 anos;

Minhas Senhoras, Meus Senhores;

Após tantas palestras brilhantes, feitas por grandes especialistas na matéria dos Seguros, permitam-me, como alguém, por formação e interesse, preocupado com os problemas da Teoria Geral do Direito e as relações entre Direito e Economia, dar um passo para trás e ao lado.

A intenção, pois, é contribuir com o debate a partir de uma perspectiva distinta sobre a importância de uma lei dos Seguros para o Brasil. Nesses termos, ao invés de abordá-la a partir de uma visão, por assim

¹ Advogado, Mestre e Doutor pela Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität – Alemanha.

dizer, interna e própria aos especialistas do seguro, permito-me analisá-la em busca de seu significado e significância como política pública de fomento à concorrência e ao desenvolvimento, seja do próprio mercado de seguros, seja dos mercados tomadores dos produtos que o Seguro tem a oferecer: segurança e estabilidade.

Indo direito ao ponto central, busco compreender em que medida o Projeto de Lei, em sua sistemática e conteúdo, tem o condão de trazer mais competição e, assim, maior nível de bem-estar à sociedade Brasileira. Essa resposta talvez possa ser traçada com a breve exposição que segue:

1. Visão Panorâmica: normatização do contrato de seguro como vital política pública para o desenvolvimento econômico e social de um país

A despeito de sua longevidade histórica, na sociedade moderna o seguro ganha corpo e espaço para figurar como fundamental ferramenta econômico-social, apta a conferir segurança às relações dotadas de *risco* nos mais diversos atos cotidianos.

Assim, o contrato de seguro evidencia a necessidade existencial do homem, por crença ou cálculo econômico, de se proteger contra toda espécie de acidente, intempérie ou catástrofe.² Fala-se, portanto, em uma busca frenética do homem pela mensuração de suas incertezas e medos,

2 A respeito dessa preocupação quase que existencial do homem em se proteger contra intempéries, vale a pena especial menção à anedota de Bohr, segundo a qual certa vez ele teria recebido um aluno em sua casa; surpreso com a presença de uma “ferradura da sorte” sobre a porta do professor, ele o indagou a respeito da sua crença nesse tipo de ferraduras. O professor, com bom humor, prontamente respondeu que de fato não acreditava nesse tipo de amuleto, mas o mantinha sempre consigo, pois quem o presenteou lhe garantira que eles funcionariam nas piores intempéries, ainda que não se acreditasse neles. Essa anedota espelha tanto a imprescindível relação de confiança que deve existir entre aquele que garante e o que se sente garantido (segurador e segurado), quanto a importância da efetividade da garantia prometida, ou seja, do pagamento pontual da indenização em caso de danos. Esses pontos serão abordados mais à frente com exemplificações do texto dos Projetos de Lei.

transformando-os em *risco* calculado que poderão receber certa precificação, um prêmio e uma garantia de proteção; enfim, um seguro.³

Aqui, a noção de risco esboçada por Niklas Luhmann⁴ assume importância ao aclarar que decisões são pautadas por certa racionalidade, seja ela ilimitada ou limitada,⁵ as quais, porém, tomam como referências avaliações de diversos contextos. A atividade de análise dos diversos contextos e o cálculo dos riscos (*Risikokalkulation*) a cada um deles associados é vital, permitindo-se inclusive pensar a potencialização dos lucros do empresário por meio de técnicas de absorção de inseguranças (*Unsicherheitsabsorption*). Como a exposição a riscos é diretamente proporcional à intensidade – ou quantidade – dos resultados a serem obtidos,⁶ a decisão econômica influi no direcionamento dos resultados da economia de um país. Em outras palavras, decisões econômicas ousadas poderão resultar em efetivos e expressivos ganhos econômicos, mas o risco (possibilidade de fracasso) delas resultantes será sempre elevado.

Destarte, resta evidente que a avaliação e asseguramento do risco é atividade essencial ao progresso e desenvolvimento dos mais diversos setores da economia (indústria, serviços etc.).

Em complemento, contrapõem-se naturalmente as noções de *risco* e *segurança*, de modo que geralmente determinada escolha hipotética se

3 Em termos econômicos, as milhões de apólices anualmente firmadas apenas no Brasil dão a real dimensão dessa busca. Além disso, é importante perceber que, sobretudo no mundo de hoje, em uma sociedade marcada pelo meio líquido (Z. Bauman) e por destrutivos riscos globais (U. Beck, *Risikogesellschaft*), a busca pelo seguro passa do âmbito da opção e adentra o campo da essencialidade. Essencial, portanto, na vida do indivíduo e, especialmente, do agente econômico que atua em escala global.

4 LUHMANN, 2003, p.9.

5 No contexto econômico, as ações do homem são tomadas, em termos gerais, a partir de noções de *custos* e *benefícios*, ou seja, de eficiências. A forma de se alcançar essa eficiência – ou ainda o melhor uso econômico possível de bens – se dá por meio da racionalidade, a qual para algumas escolas da economia figura como uma racionalidade ilimitada, e para outras como limitada (cf. LOPES, 2004, p.140-142).

6 Em outras palavras, quanto maior o risco, maior a possibilidade de retorno. Essa noção é ainda mais evidente se analisada a dinâmica do mercado financeiro, ambiente no qual os investimentos de alto risco são os que permitem o maior retorno financeiro, e os investimentos mais conservadores dão um maior grau de certeza quanto ao retorno, mas não permitem resultados expressivos.

dá entre uma opção mais arriscada e outra mais segura, ou, no fim das contas, entre o risco e a segurança. Essa constatação assume a perspectiva retórica de que *risco e segurança* são ideias complementares e constituem parâmetros avaliativos de condutas nos mais diversos campos das relações humanas, incluindo o ambiente econômico.

Seguindo tal raciocínio e assumindo-se a importância da possibilidade de escolha e o uso de parâmetros avaliativos de acordo com determinada racionalidade, é possível especular, portanto, que a escolha segura implica dois resultados distintos: a confiança de que nenhum dano possivelmente ocorrerá; e que será perdida a chance – ou oportunidade – de um possível sucesso na variante mais arriscada.⁷

Diante desse cenário, mecanismos que permitam tanto o controle de riscos, quanto a redução das possibilidades de dano aos setores econômicos decorrentes de decisões de seus agentes, figuram como fundamentais, sobretudo considerando-se o estágio atual de integração produtiva global e desenvolvimento econômico mundial.

Isso é o mesmo que se afirmar, por conseguinte, que o seguro assume como função primordial, dentro do contexto econômico global, a possibilidade de que agentes econômicos assumam decisões, a princípio, mais arriscadas e economicamente mais expressivas, mas que estão *asseguradas* mediante a ferramenta do contrato de seguro.

O papel do seguro não está, por conseguinte, restrito às decisões econômicas enquanto um provável ponto inicial ao desenvolvimento de determinada atividade. Isso porque o risco ora em comento se manifesta de diversas formas e em diferentes graus nos diferentes pontos das interações entre os agentes econômicos na cadeia produtiva.

Diante dessa perspectiva, não por acaso o estudo elaborado para o Comitê Coordenador de Questões de Seguros Internacional (*The Coordinating Committee on International Insurance Issues*)⁸ avalia que, para que exista prosperidade econômica, é necessário um arranjo institucional bem moldado com relação ao seguro. Quanto mais desenvolvido e eficiente o mercado de oferta de seguro for, maiores serão suas

7 Cf. LUHMANN, 2003, p.28-29.

8 Cf. SKIPPER JR.; KEIN, 2000, p.2.

contribuições à prosperidade econômica, existindo sete modos pelos quais o seguro permite o desenvolvimento econômico:

- i. Promoção de estabilidade financeira que reduz ansiedades do mercado;
- ii. Substituição e complementação dos seguros governamentais;
- iii. Facilitação de trocas comerciais no ambiente econômico;
- iv. Mobilização de poupanças nacionais;
- v. Maior eficiência na gestão de riscos;
- vi. Ajuda e incentivos para que os segurados reduzam perdas; e
- vii. Promoção de melhor alocação dos recursos de um país.

No caso brasileiro, dados econômicos expostos em recente estudo elaborado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)⁹ mostram a importância e potencial vigor do setor, haja vista um crescimento considerável no montante de receitas derivadas de apólices firmadas nos últimos 11 anos. Constam dos dados apresentados que o Brasil, em 2001, apresentava R\$ 24.211.622.000,00 como receitas seguradas, passando para R\$ 129.340.524.000,00 em 2012, o que significa um aumento de 535% no montante de receitas seguradas no período.

Igualmente, em 2001 as receitas advindas das apólices de seguros firmadas correspondiam a 1,81% do PIB brasileiro do mesmo ano. Em 2012, por sua vez, o mercado de seguros passou a representar 2,94% do PIB do país, o que ganha expressividade ainda maior se considerado que o PIB brasileiro manteve-se crescente na maior parte do período analisado.

Ora, mas se a oferta e o contorno do contrato de seguro têm tamanha importância como basilar propulsor econômico-social, claro está que sua instituição enquanto corpo normativo em nosso ordenamento alcança um caráter de política pública, sendo certo que a qualidade da regulação securitária para um país torna-se diretamente proporcional ao seu bom funcionamento e ao bem-estar social que se quer recepcionar.

9 Cf. SUSEP, 2013, p.3-5. O estudo não levou em consideração o mercado de seguros de saúde, uma vez que essa categoria de seguros está submetida à regulação da Agência Nacional de Seguros (ANS).

Aliás, estudo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – *Organization for Economic Co-operation and Development*)¹⁰ do final da década de 1990 aduz que o mercado de seguros envolve um sistema mundial, indicando que as políticas regulatórias dos diferentes países devem estar alinhadas, sob pena de que algum país esteja em atraso com a pauta e a dinâmica mundial no mercado.

E boas políticas públicas, continua a OCDE, devem estar voltadas para superar dificuldades dos consumidores em ter acesso a informações e serem capazes de distinguir, dentre os variados tipos de seguros e seguradoras, qual seria o seguro que lhes é mais adequado. É preciso diminuir a assimetria informacional entre as partes dessa relação contratual e, doutra banda, fomentar a concorrência nesse mercado, caracterizado, como se sabe, por altas barreiras à entrada.

Com efeito, durante muito tempo, grande parte da regulação no mundo se deu no sentido de manter um mercado de seguros fechado, mas extremamente solvente.¹¹ Adotava-se a visão de que uma grande abertura do mercado de seguros com forte estímulo à concorrência por preço poderia, em verdade, destruir a saúde financeira dos seguradores, criando-se um risco sistêmico no setor financeiro. Em muitos países, tal como no Brasil, a instituição de monopólios legais, de uma regulação bastante hermética, pouco transparente e de difícil transposição por um novo entrante eram características, de certa forma, desejáveis.¹²

No entanto esse cenário mudou, como bem aponta o estudo da OCDE, e o mercado e a sociedade como um todo aguardam um cenário

10 Cf. OCDE, 1998, p.7-8.

11 Cf. OCDE, 1998, p.155-157.

12 Com relação à *concentração por empresas* no mercado de seguros, o estudo elaborado pela SUSEP comprova a análise da OCDE e aponta que em 2001 as dez maiores empresas do mercado de seguros detinham 60% de *market share*. Em 2012 esse percentual passou para 67,2%. Ademais, com relação à *contração de mercado por grupo econômico*, o mesmo estudo avalia que em 2001 57,4% do mercado de seguros era detido pelos cinco maiores grupos; em 2012 esse percentual passou para 64,3% (Cf. SUSEP, 2013, p.6). Ademais, esses dados atestam o completo atraso do Brasil em termos de política pública relacionada com seguros, eis que após uma década do estudo questionador da OCDE o cenário brasileiro se mostrava idêntico ao cenário criticado pela instituição.

que combine maior competição e qualidade na relação entre segurado e seguradora.

Para tanto, uma série de reformas em diversos países caminhou e caminha justamente em duas direções complementares. Por um lado, mediante estímulos diretos à competição e maior oferta aos tomadores de seguro com o fim de monopólios e entrada de novos *players*. Por outro, pelas reformas normativas que, via de regra, teriam o cunho de tornar mais compreensível e confiável a relação entre todos os participantes da relação de seguro. Busca-se, em suma, desde uma perspectiva econômico-concorrencial, um arranjo normativo que implique menos custos de transação,¹³ aqui vislumbrados, principalmente, nos seguintes momentos:

- i. Custos necessários para definir o seguro desejado de acordo com insumo assegurado e o risco ao qual ele está exposto;
- ii. Custos necessários para efetivamente negociar e definir os termos e condições contratuais; e
- iii. Custos necessários para que os termos do contrato tenham validade, sobretudo no caso de sinistros.¹⁴

13 O estudo dos custos de transação representa um salto qualitativo no estudo e apreciação de fenômenos econômicos, o que até então a escola Neoclássica da economia não fazia. A ideia central presente nessa teoria é a de que toda operação no mercado envolve custos, os quais estão diretamente associados com o objeto da transação (e.g. o preço da coisa) e também com elementos que influem para o seu sucesso (e.g. descobrir com quem se quer transacionar, informar às pessoas que se quer negociar, conduzir negociações, redigir um contrato, monitorar seu cumprimento etc.). Portanto, o resultado econômico de qualquer operação no mercado não ocorre instantaneamente, mas sim após o dispêndio de esforços (econômicos ou não, ambos sendo custos) para tal propósito. Um exemplo concreto seria a compra de um carro usado e a necessidade aconselhável de antes fazer uma consulta a um mecânico sobre o veículo. Vale alertar que em muitos casos os custos de transação podem ser mais elevados que o benefício que se teria com a transação, inibindo muitos negócios potenciais. Por fim vale mencionar que o aspecto talvez mais relevante em relação à teoria dos custos de transação é que considerá-los implica compreender o funcionamento institucional do mercado, tornando ainda mais evidente o impacto das instituições de cada país e seus arranjos na economia (cf. COASE, 1988, p.114; NUSDEO, 2013, p.21; PINHEIRO; SADDI, 2005, p.60-64).

14 Sobre a importância da formulação contratual para as relações entre agentes econômicos, Richard. A. Posner lembra que esses consistem em um método por meio do qual as empresas se adaptam aos custos de transação (cf. POSNER, 1995, p.430).

Desse modo, e seguindo a análise de Ronald H. Coase,¹⁵ o direito surge como um ponto de partida para a tomada de decisão econômica, de modo que o arranjo institucional (conjunto de leis) pode ou não modificar o resultado econômico da interação entre os agentes de mercado. Quando os custos de transação são levados em conta, a delimitação inicial de direitos pode ter influência no grau de eficiência econômica. Negociações entre segurados e seguradores somente ocorreriam, assim, se o aumento no valor de produção por meio dela fosse superior aos custos envolvidos para que tal aumento ocorresse. Ora, nada mais previsível que isso, haja vista que a decisão econômica das partes se dá mediante a consideração de custos diretos (como o prêmio no contrato de seguro) e custos de transação.

Diante disso, um contexto legal pode permitir maiores valores de produção que outros. No entanto, contrariamente, caso o sistema legal imponha muitos custos, fazendo que os ganhos da contratação do seguro sejam inferiores aos custos enumerados nos itens *i*, *ii* e *iii* acima, a negociação será (ou deveria ser) abandonada e a atividade comercial será prejudicada seriamente.¹⁶ Novamente, avulta a necessidade de boa política pública ao desenvolvimento econômico e social do país.

2. O Projeto de Lei de Seguros em trâmite no Legislativo brasileiro

Segundo narra a história, o Brasil teve como primeira regulação legislativa relativa ao contrato de seguros marítimos o Código Comercial de 1850. As disposições desse diploma – como não poderia deixar de ser – foram concebidas e desenhadas para uma economia fundamentalmente

15 Cf. COASE, 1988, p.115-118.

16 Cf. complementarmente a formulação de Alessandro Octaviani e Gilberto Bercovici segundo a qual o direito figura como elemento nuclear para a busca de um arranjo normativo eficiente, o que tornaria a tarefa de construção de um sistema econômico também uma tarefa jurídica. Assim, figura como fundamental a incorporação da “racionalidade econômica” ao discurso jurídico, o que forjaria o que os autores denominam de “direito público da economia” ou simplesmente *law and economics* (BERCOVICI; OCTAVIANI, 2014, p.69).

agrícola e para uma sociedade cuja população rural era superior à urbana e estava dispersa em todo o território nacional. À época a indústria representava um setor econômico ainda incipiente e o Estado brasileiro não demonstrava interesse e consciência da necessidade da promoção de um projeto desenvolvimentista.

Em seguida o contrato de seguro de terrestre seguiu as disposições presentes no Código Civil de 1916. Apenas na década de 1930 o Estado brasileiro efetivamente voltou sua atenção para a atividade securitária, quando foi editado o Decreto-Lei nº 1.186, que criou o então Instituto Brasileiro de Resseguro. Em 1940 foi editado o Decreto-Lei nº 2.063, o qual foi derogado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 73, de 1966. Recentemente esse diploma sofreu algumas alterações pela Lei Complementar nº 126/07 e foi editado o Código Civil de 2002, que dedica um capítulo especial ao contrato de seguro.

Contudo, de longe o atual quadro regulatório da atividade securitária pode ser considerado satisfatório. Muitos são os problemas práticos enfrentados por agentes econômicos na manipulação dessa ferramenta que deveria servir à atividade empreendedora. Ademais, como visto, a assimetria informacional e a estrutura altamente concentrada desse mercado tornam extremamente elevados os custos de transação para a contratação de seguros.

A questão é especialmente intrincada quando tomada à ótica dos contratos de seguros de grandes riscos, os quais são de maior interesse para a indústria. Assim, dada a especialidade, seus altos valores e essencialidade para a indústria, os seguros que envolvem riscos de engenharia, riscos operacionais, seguros-garantia etc. precisam se adequar rapidamente aos parâmetros praticados no mundo, de modo a reduzir sensivelmente os custos para o setor industrial.

Foi com esse propósito – ao menos é o que se depreende da leitura e da avaliação crítica do projeto – que foi apresentado o PL nº 3.555/04, o qual, no entanto, foi objeto de diversos aprimoramentos por meio de substitutivos de excepcional qualidade e propriedade, cuja autoria é devida aos deputados Ronaldo Dimas e Leandro Sampaio. Posteriormente foi elaborado o PL nº 8.034/10 sob autoria do deputado Rubens Moreira Mendes, obra resultante de grande esforço empreendido por inúmeros

juristas brasileiros e estrangeiros, entidades da sociedade civil, representantes da indústria e até mesmo os consumidores, por meio do BRASILCON e do IDEC.

Delineado esse brevíssimo pano de fundo relativo às propostas para a criação de uma legislação própria para os contratos de seguro, passa-se então para a análise detalhada sobre o Projeto de Lei de Seguros.

E com vistas a avaliar se o texto normativo atinge apropriado nível de excelência do ponto de vista de boa política pública, dividiremos as necessárias observações em quatro grandes grupos normativos distintos.¹⁷ Por meio desta análise, e aqui já adiantando as conclusões, restará evidenciado o quão importante é o projeto como o catalisador de uma necessária política pública para colocar o Brasil na esteira de reformas de base que aumentem a competição e o bem-estar econômico de todos os envolvidos na relação de seguro.

O Projeto de Lei em comento, sem qualquer dúvida, proporciona todas as benesses provenientes da análise realizada até o momento: reduz custos de transação entre as operações econômicas, melhora o estado de confiança e cooperação entre segurado e seguradora e torna mais efetiva a indenização após o sinistro. Vejamos.

3. 1º Grupo: normas que calibram a sistemática da lei dentro do ordenamento

Certos desvios quanto aos objetivos e os fins para os quais se destinam os seguros são constantemente observados ao longo das atividades comerciais. Não são raras as vezes em que o empresário encontra dificuldade para contratar um seguro em detrimento de questões técnicas pouco esclarecidas. Ou, ainda, em razão de excessivas exigências burocráticas. Por outro lado, as seguradoras enfrentam grandes desafios

17 Os comentários feitos se dão com base no texto do Projeto de Lei do Senado Federal nº 477/2013, por se tratar da redação mais recente. Não obstante, o texto não difere substancialmente dos Projetos de Lei nº 3.555/2004 e 8.034/2010. Disponível em www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115225; Acesso em: 16 ago. 2014.

para se estabelecer e operar em face de uma política regulatória que nem sempre privilegia a competição, mas a concentração do mercado nas mãos de poucas empresas, aumentando ainda mais as barreiras à entrada de novos *players*.

O fato é que diante da importância econômica desse contrato é necessário deixar claro qual seu trilha e qual objetivo busca concretizar dentro da nossa sociedade.

Diante desse cenário surge então o artigo 1º do projeto de lei com a seguinte redação:

Art. 1º. A atividade seguradora será exercida de modo que se viabilizem os objetivos da República, os fins da ordem econômica e a plena capacidade do mercado interno, *nos termos dos artigos 3º,¹⁸ 170¹⁹ e 219²⁰ da Constituição Federal de 1988.*²¹

A importância desse dispositivo não se restringe apenas a uma ferramenta hermenêutica sistêmica de grande valia. Ele vale também enquanto norma capaz de orientar a atividade securitária, dando-lhe sua real

18 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

19 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: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. X – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

20 Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos da lei federal.

21 Todos os grifos (destaques) nas citações são nossos.

dimensão, significado e escopo. Ademais, estabelece claramente que o papel desse contrato na dinâmica econômica é fundamental.

4. 2º Grupo: normas que calibram a interpretação das relações

Regras diretas

Da forma como está proposto, o Projeto de Lei se ocupa de dissecar e regular detalhadamente cada um dos elementos presentes no contrato de seguro, de modo a enxugar desvios hermenêuticos e fomentar segurança jurídica (e, portanto, redução de custos) nas relações securitárias. Assim, por mais que possam existir dúvidas acerca de aspectos pontuais na relação seguradora, a forma como tais dúvidas devem ser interpretadas está balizada por meio de dispositivos legais.

Deste modo, já no primeiro capítulo se dispõe sobre o objeto e o âmbito de aplicação do contrato de seguro, e o artigo 5º logo determina com propriedade que todos os atos da atividade seguradora devem ser interpretados em conformidade com o disposto no artigo 1º supratranscrito: “Art. 5º. Todos os atos praticados no exercício da atividade seguradora serão *interpretados em conformidade com o disposto no artigo 1º da presente Lei*”.

Outras regras hermenêuticas diretas dizem respeito, sobretudo, ao disposto nos artigos 61 a 63 do Projeto de Lei.

De tal modo, reconhece-se a posição de hipossuficiência técnica do segurado diante dos elementos que compõem o contrato de seguro e é dada a ele a possibilidade de interpretação mais favorável, o que por óbvio lhe traz consideráveis benefícios. Por outro lado, se a interpretação, em casos de dúvidas, deve ser polarizada em prol do segurado, ela também não poderá ser tão ampliativa que prejudique ou desequilibre a estrutura da operação de seguro, notadamente a estrutura técnica e atuarial do contrato.

Por fim, esclarece-se, em consonância com as regras gerais de interpretação jurídica, que as condições particulares do contrato devem

prevalecer sobre questões especiais. Isso é o mesmo que afirmar que, quando o contrato de seguro for elaborado para uma determinada atividade tão peculiar que os termos de um contrato geral de seguro precisariam ser adequados (e.g. seguro para empreendimentos nunca antes realizados, como, à época, a extração de petróleo no pré-sal), estas condições prevalecerão sobre questões especiais de seguro que versem, por exemplo, sobre determinado ramo de atividade (e.g. seguro para extração de petróleo).

Em complemento, o caminho hermenêutico prossegue positivando-se também a noção de que as condições especiais prevalecem sobre as gerais.

Art. 61. Se da interpretação de quaisquer documentos elaborados pela seguradora, tais como peças publicitárias, impressos, instrumentos contratuais ou pré-contratuais, resultarem dúvidas, contradições, obscuridades ou equivocidades, estas serão resolvidas no sentido mais favorável ao segurado, ao beneficiário ou ao terceiro prejudicado.

Art. 62. É vedada a interpretação ampliativa que desequilibre a estrutura técnica e atuarial do ramo ou modalidade da operação de seguro.

Art. 63. As condições particulares do seguro prevalecem sobre as especiais e estas sobre as gerais.

Ademais, o artigo 64 torna evidente a regra de teoria geral de direito segundo a qual normas restritivas devem ser interpretadas restritivamente, dando ao segurado a segurança de que hipóteses excepcionais de não cobertura do seguro, por exemplo, serão interpretadas de forma taxativa, garantindo-lhe segurança e maior efetividade na prestação do seguro.

Art. 64. As cláusulas referentes à exclusão de riscos e prejuízos ou que impliquem restrição ou perda de direitos e garantias são de interpretação restritiva quanto à sua incidência e abrangência, cabendo à seguradora a prova do seu suporte fático.

O artigo 65, por seu turno, evidencia a função operacional e interpretativa da cláusula-geral de boa-fé, preenchendo a relação entre

segurador e segurado com todos os deveres advindos da observação da boa-fé, tanto em seus aspectos objetivo (padrões de conduta desejáveis de forma abstrata) quanto subjetivo (padrão de conduta individualmente aferido). O grande ganho diz respeito à maior eticidade para a relação seguradora, o que resulta, por óbvio, em maior transparência, cooperação e confiança entre as partes para a viabilização de empreendimentos e projetos: “Art. 65. O contrato de seguro deve ser *executado e interpretado segundo a boa-fé*”.

Regras indiretas

O projeto de lei ora em comento alberga também regras indiretas direcionadoras da atividade interpretativa do contrato de seguro. Nesse contexto, destacam-se as normas que versam sobre a mensuração e previsão do risco e sobre a formação e duração do contrato.

No que toca aos riscos segurados, o projeto de lei reduz os custos para a contratação do seguro ao dispor no artigo 14, §2º, que, caso existam divergências entre os riscos delimitados no contrato e os previstos no modelo de contrato ou nas notas atuariais apresentadas ao órgão fiscalizador, prevalecerá sempre o texto mais favorável ao segurado. Assim, eventual falha da seguradora perante os órgãos regulatórios não afetará a segurança das relações jurídicas estabelecidas com o segurado.

Art. 14. O contrato cobre os riscos relativos à espécie de seguro contratada.

(...)

§ 2º *Havendo divergência entre os riscos delimitados no contrato e os previstos no modelo de contrato ou nas notas técnicas e atuariais apresentadas ao órgão fiscalizador competente, prevalecerá o texto mais favorável ao segurado.*

Paralelamente, e em atenção ao corolário da boa-fé, o projeto prevê ainda no artigo 18 o dever de comunicação do segurado com relação ao agravamento do risco segurado.

Contudo, em razão de a ideia de “agravamento do risco” consistir em um conceito jurídico indeterminado, o mesmo dispositivo, em seu § 1º, expõe em quais hipóteses a seguradora deve ser informada sobre um risco agravado.

Nessa linha, acaba-se com a possibilidade indiscriminada e abusiva de se alegar agravamento de risco para negar pagamentos aos segurados e beneficiários. O agravamento tem de ser substancial, relevante e persistente:

Art. 18. O segurado deve comunicar à seguradora, tão logo tome conhecimento, de relevante agravamento do risco, inclusive o derivado de motivo alheio à sua vontade.

§ 1º Será relevante o agravamento que conduza ao aumento substancial e duradouro da probabilidade de realização do risco ou da severidade de seus efeitos.

Novamente permite-se, por meio da regulação legislativa e do correto arranjo institucional, promover a confiança e a cooperação mútua entre segurado e segurador diante dos fins da atividade securitária.

Com relação à formação e duração do contrato de seguro, cabe destacar o exposto pelo artigo 55 do projeto, o qual com muita propriedade fixa um prazo para que exista a recusa ao proponente do seguro. Por meio dessa fixação de um prazo (15 dias), torna-se possível um duplo resultado: por um lado garante-se a celeridade e o uso não arbitrário do tempo pelas seguradoras quando da contratação do seguro. Por outro, institui-se a figura da aceitação tácita aos contratos, de modo que se não manifesta a recusa em 15 dias, reputa-se aceita a proposta de seguro.

Nessa conjuntura de enormes ganhos em termos de celeridade e efetividade à contratação, o § 2º do referido artigo dá os direcionamentos interpretativos a fim de proteger tanto o segurado quanto a seguradora nos termos da aceitação tácita:

Art. 55. Recebida a proposta, a seguradora terá o prazo máximo de quinze (15) dias para cientificar sua recusa ao proponente, findo o qual será considerada aceita.

§ 2º O contrato celebrado mediante aceitação tácita se regerá, naquilo que não contrariar a proposta, pelas condições contratuais previstas nos modelos depositados pela seguradora junto ao órgão fiscalizador competente para o ramo e modalidade de garantia constantes da proposta, prevalecendo, quando mencionado na proposta o número do processo administrativo, o clausulado a ele correspondente, vigente na época da contratação do seguro, ou o mais favorável ao segurado, caso haja diversos clausulados depositados e não exista menção específica a um deles na proposta a processo administrativo.

5. 3º Grupo: normas para estímulo à transparência na relação contratual e, portanto, à diminuição da assimetria informacional

Visando estimular a transparência e a diminuição da assimetria informacional entre seguradora e segurado, um conjunto de dispositivos está previsto com um mesmo escopo: democratizar a atividade de seguro tornando-a mais acessível a novos competidores e a novos consumidores, possibilitando a estes uma escolha com base em elementos conhecidos e relevantes para o interesse que desejam segurar.

Outrossim, este é um dos pilares diuturnos do próprio Projeto de Lei conforme exposto em seu primeiro artigo, coadunando-se com os mais desenvolvidos estudos promovidos no setor e com as recentes legislações de países desenvolvidos e economicamente integrados.

Trata-se, pois, em primeiro lugar, de dispositivos relacionados ao dever da seguradora de esclarecimento sobre riscos, sua forma de mensuração e peculiaridades que possam prejudicar a relação. Existem ainda artigos que versam sobre a necessidade de prévio conhecimento dos termos do contrato, sobre padrões de escrita dos termos contratuais, deveres de informação e entrega de contrato ao segurador. Seguem alguns exemplos:

CAPÍTULO III – O RISCO

Art. 14. O contrato cobre os riscos relativos à espécie de seguro contratada.

§1º Os riscos excluídos e os interesses não indenizáveis devem ser *descritos de forma clara e inequívoca*.

CAPÍTULO VI – COSSEGURO E SEGURO CUMULATIVO

Art. 39. Os *documentos probatórios do contrato deverão destacar a existência do cosseguro, suas participantes e as cotas assumidas individualmente*.

CAPÍTULO VIII – FORMAÇÃO E DURAÇÃO DO CONTRATO

Art. 52. *A seguradora deverá alertar o proponente sobre quais são as informações relevantes a serem prestadas para a aceitação e formação do contrato, esclarecendo nos seus impressos e questionários as consequências do descumprimento deste dever*.

Parágrafo único. *A seguradora que dispensar as informações relevantes, não exigi-las de forma clara, completa e inequívoca, ou não alertar sobre as consequências do descumprimento do dever de informar, não poderá aplicar sanções com base em infração contratual, salvo conduta dolosa do proponente ou de seu representante*.

Art. 54. *O proponente deverá ser cientificado com antecedência sobre o conteúdo do contrato, obrigatoriamente redigido em língua portuguesa e inscrito em suporte duradouro*.

§ 1º *As regras sobre perda de direitos, exclusão de interesses e riscos, imposição de obrigações e restrições de direitos serão redigidas de forma clara e compreensível, e colocadas em destaque, sob pena de nulidade*.

CAPÍTULO IX – PROVA DO CONTRATO

Art. 59. *A sociedade seguradora é obrigada a entregar ao contratante, no prazo de vinte (20) dias contados da aceitação, documento probatório do contrato (apólice, certificado ou bilhete) de que constarão os seguintes elementos: (...)*

VI – o valor do seguro e a demonstração da regra de atualização monetária, ou da regra através da qual se possa precisar aquele valor;

VII – os interesses e os riscos garantidos;

VIII – os locais de risco compreendidos pela garantia;

IX – os riscos excluídos e os interesses vinculados ao mesmo bem não compreendidos pela garantia, ou em relação aos quais a garantia seja de valor inferior ou submetida a condições ou a termos específicos;

XIV – *A denominação e a fórmula para cálculo de cada uma das remunerações ou participações de terceiros intervenientes no contrato.*

CAPÍTULO XIII – REGULAÇÃO E LIQUIDAÇÃO DE SINISTROS

Art. 90. *Negada a garantia, no todo ou em parte, a seguradora deverá entregar ao segurado, ou ao beneficiário, todos os documentos produzidos ou obtidos durante a regulação e liquidação do sinistro.*

Em segundo lugar vislumbram-se artigos que tratam da responsabilidade de informação derivada do segurado para com a seguradora. Desse modo, busca-se equiparar a ambas as partes os deveres de cooperação e transparência, de modo a obter sempre o melhor ambiente possível para o desenvolvimento das relações econômicas.

Como expoentes dessa categoria normativa observam-se os dispositivos que versam sobre informações relacionadas com os sinistros:

Art. 73. Ao conhecer o sinistro ou sua iminência, o segurado é obrigado a:

I – tomar as providências necessárias e úteis para evitar ou minorar seus efeitos;

II – avisar prontamente a seguradora por qualquer meio; e

III – prestar todas as informações de que disponha sobre o sinistro, suas causas e consequências, sempre que for questionado a respeito pela seguradora.

§ 1º O descumprimento culposo dos deveres previstos neste artigo implica a perda do direito à indenização do valor dos danos decorrentes da omissão.

§ 2º O descumprimento doloso dos deveres previstos neste artigo exonera a seguradora. (...)

Por fim, existem ainda textos no Projeto que, de modo acertado, direcionam seu comando normativo para terceiros intervenientes à relação entre seguradora e segurado.

É o caso, por exemplo, do corretor de seguros. Desse modo, o artigo 44 do projeto capitula uma série de competências e deveres dos corretores de seguro, tornando possível que o segurado exija ou cobre determinada postura desse profissional caso sinta-se insatisfeito com algo. Resta evidente, assim, que o papel do corretor de seguros, no fim das contas, só pode estar relacionado com a redução de custos de transação envolvidos em qualquer espécie de contrato do segurado com a seguradora.

Art. 44. O corretor de seguro, habilitado na forma da lei, é intermediário do contrato, respondendo por seus atos e omissões e suas comissões.

Parágrafo único. *São atribuições dos corretores de seguro:*

I – a identificação do risco e do interesse que se pretende garantir;

II – a recomendação de providências que permitam a obtenção da garantia de seguro;

III – a identificação e recomendação da modalidade de seguro que melhor atenda às necessidades do segurado e beneficiário;

IV – a identificação e recomendação da seguradora;

V – a assistência ao segurado durante a execução do contrato, bem como a esse e ao beneficiário, quando da regulação e liquidação do sinistro;

VI – a assistência ao segurado na renovação e preservação da garantia de seu interesse.

6. 4º Grupo: normas que especificam e vedam a discriminação contratual e trazem ainda profilaxia ao abuso do poder econômico

A intenção do projeto em comento com vistas a promover a concorrência no mercado de seguros é também evidenciada pelas disposições relativas à vedação de uso arbitrário de poder econômico. Essa vedação está expressa, por exemplo, nos §§ 6º e 7º do artigo 55 do Projeto de Lei. Segundo os dispositivos, a recusa de proposta de seguro só pode fundar-se em fatores técnicos, sendo vedadas políticas técnicas e comerciais conducentes à discriminação social ou prejudiciais à livre iniciativa.

A presença desse dispositivo é extremamente adequada, tendo em vista o uso abusivo do poderio econômico e da hipossuficiência técnica dos segurados quando da avaliação de propostas e fixação de prêmios. Ademais, vale destacar que os artigos 89 e 93 fixam prazos tanto para a cobertura do sinistro, quanto para a negativa da seguradora em cobrir eventual dano, garantindo-se celeridade, efetividade e menor discricionariedade.

Art. 55. Recebida a proposta, a seguradora terá o prazo máximo de quinze (15) dias para cientificar sua recusa ao proponente, findo o qual será considerada aceita. (...)

§ 6º A recusa de propostas de seguro deve ser fundada em fatores técnicos.

§ 7º Os critérios comerciais e técnicos de subscrição ou aceitação de riscos devem promover a solidarização e o desenvolvimento econômico e social, sendo vedadas políticas técnicas e comerciais conducentes à discriminação social ou prejudiciais à livre iniciativa empresarial.

A mesma profilaxia ao abuso de poder econômico pode ser vista na regulação do resseguro trazida pelo projeto. Nesses termos, o projeto vincula os resseguradores à sorte das seguradoras, de forma a evitar ou reduzir, no que interessa a segurados e beneficiários, as situações de descolamento entre um contrato e outro, o que sempre gera problemas para os que sofreram o sinistro. Eis alguns exemplos da redação normativa:

Art. 67. Pelo contrato de resseguro, a resseguradora, mediante o pagamento do prêmio equivalente, garante o interesse da seguradora contra os riscos próprios de sua atividade, decorrentes da celebração e execução de contratos de seguro.

Parágrafo único. O contrato de resseguro é funcional para o exercício da atividade da seguradora e será formado segundo o mesmo regime de aceitação tácita aplicável ao contrato de seguro, na metade do prazo previsto no art. 55 e seus parágrafos.

(...)

Art. 71. O resseguro abrangerá a totalidade do interesse ressegurado, incluído o interesse da seguradora relacionado à recuperação dos

efeitos da mora no cumprimento dos contratos de seguro, bem como as despesas de salvamento e as efetuadas em virtude da regulação e liquidação dos sinistros.

7. Conclusões

Diante do exposto, resta-nos apenas reafirmar que, em nosso entendimento, o projeto se consubstancia em necessária e qualificada política pública, que contribui decisivamente à equalização necessária às relações entre consumidores, indústria, seguradoras e resseguradores, criando assim um equilíbrio saudável e desejado para o mercado de seguros.

Nesse passo, o projeto contribui e se insere em importante agenda de reformas microeconômicas, que coadunam maior garantia e estabilidade às relações sociais, de um lado, e maior e mais qualificado desenvolvimento econômico, de outro. E isso se dá, como apontado acima em detalhes, tanto por meio da redução de custos de transação nos momentos de negociação, contratação e execução do contrato de seguro, quanto por meio da promoção de maior cooperação e de redução da assimetria informacional entre as partes contratantes. Ora, se decisões econômicas dependem do substrato de realidade observado, quanto mais fiel for tal substrato, mais adequadas às suas finalidades serão as decisões tomadas.

Aqui, vale lembrar que a quase totalidade dos países desenvolvidos já possui, há tempos, um regime jurídico autônomo dos contratos de seguro capaz de promover o equilíbrio hoje almejado e demandando por nossa sociedade.

Neste particular, permite-se mencionar que o substitutivo apresentado pelo ilustre deputado Armando Vergílio, em nossa análise, representa um severo retrocesso ao Projeto de Lei originário, uma vez que suprime e/ou relativiza sensivelmente regras vitais para a redução de custos de transação e aumento da transparência entre as partes, mantendo, outrossim, uma estrutura arcaica e obscura da disciplina, em claro prejuízo a uma política nacional de desenvolvimento econômico e industrial.

Em suma, não existe desenvolvimento sem os ferramentais adequados e esforço político. Não existem políticas públicas corretas sem

um olhar crítico e propostas efetivamente louváveis. O Projeto de Lei recepciona todas essas características e se afigura, sem qualquer dúvida, como necessária política pública ao desenvolvimento econômico e social da Nação.

Posto isto, inicio o encerramento de minha fala, Sr. Presidente. E permito-me fazê-lo com uma lembrança a um autor tão caro a todos nós e, em especial, ao professor Octaviani.

Há 10 anos, no Rio de Janeiro, falecia o professor Celso Furtado, verdadeiro luminar acadêmico do nosso país. Relendo seu discurso de posse à Academia Brasileira de Letras, encontrei passagem emocionante que bem calha ao nosso tema. Tratando dos desafios do nosso tempo frente à evolução tecnológica do mundo, vaticina o grande gênio da raça:

O homem é uma força transformadora deste mundo.

Cabe-lhe, portanto, parte de responsabilidade na descoberta dos caminhos que percorrerá.

O avanço das técnicas reduz o espaço de iniciativa individual e amplia o alcance das decisões coletivas.

Daí a urgência de que nos entendamos sobre os valores universais e de que avancemos na construção do quadro institucional que assegure o acesso ecumênico aos direitos fundamentais de mulheres e homens.

Em síntese, as ameaças criadas pelos avanços das técnicas puseram os homens diante da disjuntiva de ter de enfrentar os riscos de autodestruir-se ou de partir para a construção de um mundo solidário.

Sejamos virtuosos. Construamos um mundo mais solidário. Aprove-mos uma Lei de Seguros para todos!

Obrigado.

Referências

- BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANI, Alessandro. Direito e Subdesenvolvimento. In: OCTAVIANI, Alessandro. *Estudos, pareceres e votos de direito econômico*. São Paulo: Singular, 2014.
- COASE, Ronald H. *The firm, the market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Raciocínio Jurídico e Economia. *Revista de Direito Público da Economia (RDPE)*, Belo Horizonte, n. 8, out.-dez. 2004.
- LUHMANN, Niklas. *Soziologie des Risikos*. Berlin: Walter de Gruyter, 2003.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico*. 7.ed. São Paulo: RT, 2013.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Competition and related regulation issues in the insurance industry*. 1998. Disponível em: www.oecd.org/regreform/sectors/1920099.pdf; Acesso em: 15 ago. 2014.
- PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- POSNER, Richard A. *Para além do direito*. Trad. Evandro Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- SKIPPER JR., Harold D.; KEIN, Robert W. Insurance Regulation in the Public Interest: The Path Towards Solvent, Competitive Markets. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, v. 25, n. 4, 2000.
- SUSEP. *1º Relatório de Análise e Acompanhamentos dos Mercados Supervisionados*. 2013. p.3-5. Disponível em: www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/principal.aspx; Acesso em: 15 ago. 2014.

Instituto Brasileiro de Direito do Seguro

ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO DO SEGURO DO CONSELHO DA JUSTIÇA
FEDERAL E SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VI Fórum de Direito do Seguro
“José Sollero Filho” – IBDS

Brasília, 20 a 22 de maio de 2014

DIAS, Gabriel Nogueira. *Uma lei de seguros como instrumento normativo indutor de mais competição e bem-estar à sociedade brasileira: em busca de uma regulação transparente e prudencial*. Anais do I Congresso Internacional de Direito do Seguro do Conselho da Justiça Federal e Superior Tribunal de Justiça. VI Fórum de Direito do Seguro “José Sollero Filho” – IBDS. São Paulo: Roncarati, 2015. p. 367-390