



O projeto de lei de contrato de seguro (PLC 29/2017) a exemplo da regulação de sinistro*

Ernesto Tzirulnik¹

Luca Giannotti²

No último Boletim IDiP-IEC,³ a Professora Gisela Sampaio da Cruz Guedes, escrevendo a propósito dos trabalhos recém-divulgados da comissão de reforma do Código Civil, enfatizou o enorme risco de se modificar, sem muito cuidado, qualquer parte do direito posto. Face a unidade e a coerência do ordenamento, qualquer alteração legislativa traz implicações em todo o sistema jurídico, sendo o risco tanto mais acentuado quanto o escopo da modificação proposta.

Por essa razão, todo o cuidado – que só a maturação do tempo e da reiterada reflexão sobre o tema a modificar proporciona – foi estritamente observado quanto à atualização das regras sobre o contrato de seguro, há duas décadas tratado num projeto que visa a criar uma lei especial, caminho seguido por grande parte dos ordenamentos estrangeiros⁴ em razão da complexidade e especialidade do tipo em relação aos demais contratos, tal como o de sociedade.

* TZIRULNIK, Ernesto; GIANNOTTI, Luca. O projeto de lei de contrato de seguro (PLC 29/2017) a exemplo da regulação de sinistro. In: MARTINS-COSTA, Judith; MARTINS, Fábio; CRAVEIRO, Mariana; XAVIER, Rafael (Orgs.). *Boletim IDiP-IEC*. Vol. VIII, Canela-São Paulo. Publicado em: 14.02.2024 Disponível em: <https://canalarbitragem.com.br/viii-boletim-idip-iec-seguros/o-projeto-de-lei-de-contrato-de-seguro-plc-29-2017-a-exemplo-da-regulacao-de-sinistro/>.

¹ Doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP) e Bacharel pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Membro fundador e Presidente do Instituto Brasileiro de Direito do Seguro (IBDS). Membro fundador do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). Coordenou a elaboração dos anteprojetos de Lei de Contrato de Seguro (PLC 29/2017). Advogado.

² Doutorando em Direito Civil na USP. Associado ao IBDS, ao Instituto de Direito Privado (IDiP) e ao Instituto de Estudos Culturalistas (IEC). Advogado.

³ VII Boletim IDiP-IEC: O perigo das implicações sistêmicas provocadas por reformas legislativas: o exemplo da proposta de reforma do art. 942 do Código Civil. Disponível em: <https://canalarbitragem.com.br/vii-boletim-idip-iec/o-perigo-das-implicacoes-sistemicas-provocadas-por-reformas-legislativas-o-exemplo-da-proposta-de-reforma-do-art-942-do-codigo-civil/>

⁴ Por exemplo, contam com lei especial de contrato de seguro Alemanha (1901 e 2007), Angola (2002), Áustria (1959), Austrália (1984), Argentina (1967), Bélgica (2014), Bolívia (1998), Canadá (2015), Chile (2013), China (2009), Costa Rica (2011), Cuba (2009), Espanha (1980), Finlândia (1994), França (1930), Grécia (1997), Japão (2010), México (1935), Moçambique (2010), Peru (2013), Portugal (2008), Suíça (1908 e 2020), Reino Unido (2015), Turquia (2012), Venezuela (2001).



O projeto de lei de contrato de seguro, elaborado em 2004 por uma comissão do Instituto Brasileiro de Direito do Seguro (IBDS), surgiu principalmente por dois motivos.

Primeiro, na época em que o anteprojeto foi elaborado, o Brasil encontrava-se na iminência de quebrar o monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB, que, desde os anos 40, controlava a miúdo as operações de seguro no país e que, em função disso, desenvolveu uma cultura securitária positiva própria ao Brasil, que poderia se perder com a abertura do mercado. O projeto, apresentado em 2004, ainda estava na Câmara dos Deputados quando o mercado foi aberto em 2007 e 2008.

Além disso, no então recém-aprovado Código Civil de 2002, o capítulo sobre o contrato de seguro, embora tenha sido redigido por ninguém menos que Fabio Konder Comparato, trouxe uma disciplina bastante enxuta e conservadora, até regredindo em certos aspectos que a jurisprudência e a própria prática já davam por superados.⁵ À época, com os poderes do IRB de ditar desde o conteúdo das apólices de seguro até a decisão sobre pagar a indenização ou o capital segurado, a insuficiência do Código não se mostrava um problema insuperável: a prática e, principalmente, a atividade normativa concreta do monopolista colmataria suas insuficiências. No antevisto mercado aberto, diante da falta de qualquer experiência normativa relevante dos outros órgãos reguladores do mercado (Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e Superintendência de Seguros Privados – SUSEP), a perspectiva era diversa, o que se confirmou na regulação editada pelo CNSP e pela SUSEP desde 2007 até hoje.

O projeto de lei de contrato de seguro, inicialmente rotulado PL 3.555/04, passou por alentada tramitação no Legislativo. Entre revisões e modificações, é provavelmente o projeto de lei com a tramitação mais intensa da história brasileira recente.⁶ Hoje, o texto consensado aprovado na Câmara (2017), é apoiado pelo governo e pelas entidades

⁵ Dois exemplos: (i) a suspensão “automática” da garantia em caso de mora do segurado no pagamento do prêmio no lugar da exigência de interpelação para o pagamento (art. 763, CC), o que já ressurgiu na jurisprudência (súmula 616/STJ) e (ii) adoção do chamado “rateio” como regra geral no seguro de danos (art. 783, CC), no qual a valorização dos ativos do segurado depois da celebração do contrato de seguro redundaria em uma redução proporcional ao aumento na indenização devida pela seguradora.

⁶ O projeto, além de contar com o apoio público de diversas entidades e especialistas da América Latina e Europa, foi debatido em seis audiências públicas, um seminário na Câmara dos Deputados, seis congressos do IBDS, sendo três organizados em parceria com o STJ, e três seminários em universidades estrangeiras (dois em Coimbra e um em Buenos Aires). Mais de duzentas emendas foram propostas e incorporadas ao texto inicial. Além disso, em dois momentos – 2016 e 2023 –, o texto passou por uma revisão geral com a contribuição de representantes de todos que atuam no mercado de seguro, chegando a um texto de consenso entre os principais: segurados, seguradoras e corretores.



representativas de seguradoras e corretores de seguro, na forma do substitutivo do relator na CCJ do Senado, senador Jader Barbalho.⁷

Como exemplo das mudanças positivas trazidas por um projeto de lei bastante maturado, vamos tratar da *regulação de sinistro*. E, em particular, de um aspecto dentro do tema: a seguradora, ao concluir suas apurações, deve compartilhar com o segurado as investigações técnicas que desenvolveu ou pode guardá-las para si, como informações confidenciais?

Começemos por algumas premissas. Normalmente, ao se tratar do contrato de seguro, sobrevaloriza-se a fase estática. Descrita as obrigações principais do contrato (a de garantia da companhia de seguro e a de pagar o prêmio do segurado), passa-se naturalmente ao dever de prestar o capital segurado ou a indenização se sobrevir o sinistro, surgindo então dúvidas sobre quem seria o beneficiário, franquia, infrasseguro e outros temas relevantes à liquidação do devido pela seguradora.

Todavia, no mundo real, não é esse tipo de dúvida que se coloca imediatamente quando ocorre um acidente. A primeira que inevitavelmente surge é: o evento está coberto pelo seguro? Dito de forma mais técnica, o que ocorreu foi a materialização de um risco garantido que lesou interesse do segurado igualmente protegido pelo seguro, ou seja, é um sinistro? Para respondê-la, entra em cena a regulação de sinistro.⁸

A regulação de sinistro é um fenômeno complexo.⁹ A expressão remete a três situações diferentes: “regulação de sinistro” significa, no mais das vezes, (i) uma fase específica do contrato de seguro iniciada pelo comunicado à seguradora de um evento ocorrido ou na iminência de ocorrer que poderia ter amparo securitário (aviso de sinistro) e vocacionada a apurar as causas e circunstâncias do que foi avisado, mas também (ii) um dever específico da seguradora, subordinado à garantia, de informar o segurado sobre a

⁷ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128831>

⁸ A expressão “regulação de sinistro” é importação do francês *règlement du sinistre*. Originalmente, o Brasil adotava a expressão “liquidação de sinistro”, que foi posta de lado por uma questão prática: o segurado, ao saber o “liquidador” do Estado visitaria sua empresa, não recebia o técnico, porque logo imaginava que o ressegurador estaria lá para fechar o estabelecimento e liquidar o negócio. (FONTANA, José Francisco de Miranda. *Curso de liquidação de sinistro de incêndio*. Apostila de 1958 elaborada por José Francisco de Miranda Fontana para a Sociedade Brasileira de Ciência do Seguro. No Prelo.).

⁹ Sobre o tema, recentemente escrevemos em TZIRULNIK, Ernesto; GIANNOTTI, Luca. A regulação como fase, dever e prestação. In: TZIRULNIK, Ernesto et al. *Direito do seguro: II congresso internacional de direito do seguro (CJF-STJ) e VIII Fórum José Sollero Filho (IBDS)*. São Paulo: Contracorrente, 2022, pp. 201-229.



existência e extensão de seu crédito e, finalmente, (iii) a prestação de um técnico especializado, o regulador de sinistro, que, embora remunerado pela seguradora, deve apurar as causas e circunstâncias do acidente com probidade e isenção, bem como enquadrar o que descobrir nas condições da apólice, produzindo um relatório de regulação submetido à avaliação da companhia de seguro.¹⁰

Essa construção da regulação de sinistro não se encontra em qualquer lei ou ato normativo expedido pela fiscalização. O capítulo do Código Civil não a menciona e as circulares da SUSEP que regem os seguros de dano e de pessoas apenas estabelecem um prazo para pagamento, passível de modificações, sem dispor sobre o modo como ele se dá.¹¹ Na realidade, a regulação de sinistro se dita pela cultura securitária estabelecida durante o monopólio e, mais recentemente, pelas práticas comuns no mercado internacional, especialmente o inglês, no qual o assunto é pouco regulado.¹²

Faltando qualquer texto legal a esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça, recentemente decidiu que as companhias de seguro não são obrigadas a compartilhar o que se descobriu durante a regulação de sinistro (*e.g.*, os laudos técnicos dos peritos que assessoraram o regulador de sinistro) ao fim do procedimento, mas apenas enviar ao interessado uma carta explicitando a razão pela qual a companhia decidiu cobrir ou não o evento.¹³ Isso por três motivos principais, todos ligados à livre-iniciativa: (i) não há norma que a obrigue a compartilhar a documentação que baseou a negativa e disponibilizá-la poderia (ii) trazer prejuízos aos técnicos envolvidos, porque exporia o *know-how* do regulador de sinistro ao mercado, prejudicando seu segredo industrial, e (iii) aumentar o risco de fraude porque então estariam às claras as técnicas de apuração dos reguladores de sinistro.

¹⁰ Especificamente o dever isenção técnica do regulador de sinistro acabou bastante aproximado da boa-fé objetiva, em particular sua faceta criadora de deveres anexos, por trabalho de MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, pp. 377-380 e AGUIAR JR., Ruy Rosado de. Seguro regulação: a função do regulador e a boa-fé. In: LUPION, Ricardo; ARAUJO, Fernando. *15 anos do Código Civil*. Porto Alegre: Fi, 2018, pp. 179-195.

¹¹ Circular SUSEP 621/2021, art. 43 (danos); Circular SUSEP 667/2022, art. 48 (pessoas).

¹² No direito inglês, o tema é até hoje tratado apenas de forma genérica: o segurador regular o sinistro em um tempo razoável, sob pena de mora (Insurance Act 2015, Part 4A: Late payments of claims). Sobre a cultura, vale conferir os testemunhos colacionados em <https://www.youtube.com/watch?v=G3DI5xGifvs>.

¹³ REsp 1.836.910, 4ª T., rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. em 27.09.2022.



Mesmo existindo informações que não interessam ao segurado, não sendo, portanto, razoável exigir a divulgação,¹⁴ os fundamentos da decisão são frágeis.

Primeiro, o argumento baseado no princípio da legalidade desaparece diante da existência de um contrato que impõe à seguradora o dever de regular o sinistro: a seguradora *se* obrigou a tanto – trata-se de uma questão de autonomia privada, não de heteronomia. Corolário do dever de informar o interessado sobre a existência e extensão do seu crédito é o dever de lastrear essa informação, especialmente quando a investigação envolver questões eminentemente técnicas (e.g., engenharia, medicina, agronomia).

Segundo, não existe qualquer conhecimento técnico específico e peculiar, protegido como segredo industrial que o regulador de sinistro aplica à apuração das causas e circunstâncias de um acidente. Tomando como exemplo o corriqueiro laudo de engenharia sobre as causas do colapso de uma residência, seria um contrassenso supor que a memória de cálculo do projeto estrutural feito para checar a estabilidade do prédio seria informação que não pudesse ser compartilhada. A competição entre reguladoras de sinistro não se dá nesses termos, mas sim na qualidade e precisão das investigações.

Por fim, não obrigar o compartilhamento dos fundamentos da decisão da seguradora agrava outro risco: o de uma apuração inadequada. Não sendo divulgado ao interessado, o trabalho dos peritos da seguradora fica sem escrutínio, abrindo a porta para todo tipo de abuso. Não há dúvida de que a luz do sol é o melhor detergente.

Desde o tempo do monopólio o ressegurador e as seguradoras reconhecem o direito dos interessados ao conhecimento dos trabalhos e documentos da regulação de sinistro e, quando houve recusa por parte de alguma seguradora o comportamento foi invariavelmente considerado abusivo pelos Judiciário, que sempre reconheceu os documentos da regulação como comuns e determinou sua exibição. A recente decisão do STJ prejudica décadas de interpretação pacífica sobre o tema.

¹⁴ É o caso, por exemplo, da remuneração acordada com o regulador de sinistro, desde que não vinculadas à economia proporcionada à seguradora pelo trabalho desenvolvido, na chamada regulação mercenária.



Realmente seria uma peculiaridade nossa admitir um procedimento de regulação de sinistro sigiloso, ainda que o Brasil tenha adotado um modelo de regulação de sinistro mais inquisitorial do que a maioria dos outros sistemas.¹⁵

O projeto de lei, nesse aspecto, adota uma disciplina exauriente e ponderada. No capítulo dedicado à regulação de sinistro (arts. 72 a 86), de um lado, impõe-se o dever de imparcialidade e de publicidade ao regulador junto aos interessados em seu trabalho (art. 77, II); de outro, obriga-se a seguradora a fundamentar a decisão de cobertura (art. 84, §6º), devendo deixar à disposição do segurado o relatório de regulação de sinistro e *“todos os documentos produzidos ou obtidos durante a regulação e a liquidação de sinistro que fundamentem sua decisão”* (art. 81), exceto elementos probatórios que *“seja[m] considerados confidenciais ou sigilosos por lei, ou que possam causar danos a terceiros, salvo em razão de decisão judicial ou arbitral”* (art. 81, parágrafo único).

Estas são apenas algumas das várias soluções articuladas pelo projeto de lei desde sua redação original, que, mesmo depois de 20 anos de tramitação, ainda não foram incorporadas ao direito vigente de forma adequada. Depois de tantos anos de debate e revisão constante, espera-se que, finalmente, o Brasil conte com uma lei especial de contrato de seguro adequada às necessidades do mercado de hoje.

¹⁵ Ficando na Europa, é o caso da Itália (ROSSETTI, Marco. *Il diritto delle assicurazioni*. V. 1. CEDAM: Padova, 2011, pp. 934 ss.), Alemanha (BECKMANN, Roland M.; MATUSCHE-BECKMANN, Annemarie. *Versicherungsrechts-Handbuch*. 2. ed. Munique: C.H. Beck, 2009, p. 1013), França (BIGOT, Jean (ed.). *Traité de droit des assurances*. 2. ed. Paris: LGDJ, 2014, t. 3, pp. 921 ss.) e Portugal (MARTINEZ, Pedro Romano *et al.* *Lei do contrato de seguro anotada*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 255), sistemas no qual a regulação de sinistro desenvolve-se com a participação ativa do segurado com seu próprio assistente técnico e documentos públicos. A decisão, por esses motivos, chega a vincular as partes.