

# Lei de contrato de seguro: devagar e sempre

## Insurance contract law: ease on down the road



Texto / Text:  
Ernesto Tzirulnik

PRESIDENTE DO IBDS – INSTITUTO  
BRASILEIRO DE DIREITO DO SEGURO  
/ COORDENADOR DA COMISSÃO  
ELABORADORA DO ANTEPROJETO DE LCS

CHAIRMAN OF THE BRAZILIAN INSTITUTE  
OF INSURANCE LAW (IBDS, ACRONYMS  
IN PORTUGUESE) / COORDINATOR  
OF THE ELABORATING COMMISSION  
OF THE LCS PROJECT

O Excelentíssimo Ministro da Justiça do Brasil, o jurista José Eduardo Cardozo, que foi o autor do Projeto de Lei n° 3.555/2004, primeira tentativa de outorgar ao país sua Lei de Contrato de Seguro, ressalta que “Sem sombra de dúvida, uma lei de seguros é instrumento da mais alta relevância para o Estado e para o povo em geral. Não me refiro apenas às chamadas leis de controle, mas também, e com a mesma ênfase, às leis de contrato, que cuidam de preservar o equilíbrio das relações, garantir a boa proteção dos interesses dos segurados, beneficiários e terceiros prejudicados, assim como evitam o império absurdo dos tecnicismos e a profusão de normas administrativas, fatores que depreciam a instituição, confundem os consumidores, geram a incerteza para os próprios seguradores e resseguradores, promovem a discriminação social e empresarial, impedem a indispensável comutatividade obrigacional e, assim, põem a perder a desejada função social do contrato de seguro”.<sup>1</sup>

O seguro, entre nós, não estando resguardado por uma cultura securitária e contando com a escassa e desatualizada coleção de artigos do Código Civil, acaba por sucumbir ao “império absurdo dos tecnicismos e a profusão de normas administrativas”, essa “legalidade que mata”, enquanto México, Argentina, Venezuela, Cuba, assim como Alemanha, França, Portugal, entre tantos outros países, protegem-se através de leis especiais destinadas a garantir a previsibilidade e o equilíbrio das relações securitárias.

O Projeto de Lei de Contrato de Seguro (PLCS) brasileiro, apresentado em 2004, foi gestado desde 2000, mesmo antes de sancionado o Código Civil que, poucos anos depois (2002), traria normas antiquadas e insuficientes, elaboradas na década de 60, tendo como foco discussões existentes nos tribunais já há muitos anos, e postas com a economicidade própria dos contratos nominados nos Códigos civis que têm de abrigar inúmeros tipos contratuais entre diversas outras matérias (família, sucessões etc.).

A elaboração do PLCS foi feita por uma coletividade de juristas e técnicos brasileiros, não apenas os especializados em seguro, mas dedicados às diversas áreas, como constitucional, civil, consumidor, empresarial, processual civil, administrativo, penal, e também estrangeiros, argentinos, espanhóis, italianos, belgas, franceses, mexicanos etc. Esta particularidade foi enfatizada pelo jurista italiano Aurelio Donato Candian: “É óbvio que, quando se apresenta um novo Projeto de Lei, procura-se o consenso dos expoentes políticos e também de quem representa interesse exponencial. É menos óbvio, todavia, que se discuta o texto do Projeto com o mundo acadêmico e com o mundo dos operado-

*His Excellency, the Minister of Justice of Brazil, the jurist José Eduardo Cardozo, who was the author of Bill No. 3.555/2004, the first attempt to grant Brazil its Insurance Contract Law, notes that “Without a doubt, an insurance law is an instrument of the highest importance to the State and for the people in general. I refer not only to the so-called control laws, but also, and with the same emphasis, to the contract laws, which manages to preserve the balance of relations, ensure proper protection of the interests of policyholders, beneficiaries and third parties affected, as well as avoid absurd empire of technicalities and the profusion of administrative rules, factors that depreciate the institution, confuse consumers, generate uncertainty for insurers and reinsurers themselves, promote business and social discrimination, prevent the necessary obligatory commutativity, thus risking the desired function of the social insurance contract.”<sup>1</sup>*

*Between us, insurance is not being protected by a security culture and is relying on a scarce and outdated collection of articles of the Civil Code, so it ends up succumbing to the “empire of the absurd technicalities and the profusion of administrative rules,” this “killing legality”, while Mexico, Argentina, Venezuela, Cuba, as well as Germany, France, Portugal, among many other countries, protect themselves through special laws designed to ensure predictability and balance security relations.*

*The Brazilian Insurance Contract Bill (PLCS, acronyms in Portuguese), submitted in 2004, has been gestating since 2000, even before the Civil Code was enacted, which a few years later (2002), would bring outdated and insufficient standards, developed in the 60s, focusing on discussions within courts for many years, and put with the proprietary economy of contracts denominated in civil codes that have to accommodate many types of contractual agreements between various other matters (family, inheritance etc.).*

*The development of PLCS was made by a collective of jurists and Brazilian experts, not just those specializing in insurance, but dedicated to different areas, including constitutional, civil, consumer, business, civil procedure, administrative, criminal, and also foreigners, Argentine, Spanish, Italian, Belgian, French, Mexican, etc. This feature was emphasized by the Italian jurist Aurelio Donato Candian: “Obviously, when a new Bill is presented, we seek the consensus of the political exponents and also of those who represent exponential interest. It is less obvious, however, to discuss the text of the Bill with the academic world and the world of law enforcement officers. It is even less obvious that the text of the Bill is not only discussed with the academic world within the country, but the that the*

<sup>1</sup> Carta aos organizadores da X Jornada de Derecho Contratual da União Nacional dos Juristas de Cuba, realizada em Havana, datada de 25 de janeiro de 2011.

<sup>1</sup> Letter to the organizers of the X Jornada de Derecho Contratual of the National Union of Cuban Jurists, held in Havana in January 25, 2011.

## “O seguro no Brasil ainda não está resguardado por uma cultura securitária.”

*“Between us [Brazil] insurance is not being protected by a security culture.”*

res do direito. É ainda menos óbvio que o texto do projeto não seja discutido somente com o mundo acadêmico do país, mas que a discussão se estenda a juristas estrangeiros. Gostaria assim de realçar, embora possa parecer normal a vocês, essa busca de um consenso, aceitando-se aplausos e críticas a um projeto de lei, que essa não tem sido a prática na Europa.”<sup>2</sup>

Apesar de entristecedora a morosidade do processo legislativo, a diversidade de contribuições recebidas ao longo dos últimos seis anos permitiu o aporte de centenas de aperfeiçoamentos, resultando em Substitutos que, ao serem votados ou relatados, geraram manifestações sempre absolutamente favoráveis.<sup>3</sup>

O renomado jurista português, Moitinho de Almeida, animado a examinar o PLCS por representantes da Federação Nacional das Seguradoras (FENASEG), acabou por dedicar o maior capítulo do seu livro *Contrato de Seguro – Estudos*<sup>4</sup> para comentá-lo, concluindo: “É um trabalho virado para a sociedade, sem pretensões de erudição.”<sup>5</sup> Para ele “O Projecto de Lei brasileiro nº 3555, de 2004, sobre o regime jurídico do contrato de seguro reflecte a preocupação de sujeitar este contrato a uma disciplina moderna que, por um lado, garanta a segurança jurídica indispensável ao exercício da actividade seguradora e não estabeleça burocracias que desproporcionadamente a onerem e, por outro, proteja os legítimos interesses dos segurados.”<sup>6</sup>

No setor segurador, especialmente a partir da FENASEG, houve muita resistência ao PLCS, mas, como observou recentemente Fabio Ulhoa Coelho, “As seguradoras que se opõem à aprovação da lei não percebem que atuam contra os próprios interesses permanentes. Não se deram conta de que, sopesando as obrigações que passarão a ter e as vantagens de que desfrutarão, o resultado é positivo também para elas.”<sup>7</sup> O professor titular de direito comercial da PUC-SP lembra, ainda, que o PLCS não é de grande interesse apenas para os seguradores, mas para a sociedade como um todo: “Lembro que os segurados não são apenas as pessoas físicas, consumidoras de seguro de automóvel, de vida e de saúde. São também segurados os industriais, comerciantes, prestadores de serviços, exportadores, empresas do agronegócio, de construção e concessionários de serviço público. Quando a lei protege os direitos desses empresários como segurados, contribui para o desenvolvimento da economia brasileira.” Por fim, conclama: “É hora de esses setores empresariais se unirem às entidades de defesa dos consumidores para se posicionar politicamente pela tramitação mais célere do projeto de lei que, uma vez aprovado, dotará o Direito brasileiro de um diploma legal moderno e equilibrado sobre o contrato de seguro, em proveito de toda a economia nacional.”<sup>8</sup>

*discussion extends to foreign jurists. I would like to emphasize, though it may seem normal to you, this search for consensus, accepting applause and criticism of a Bill, that has not been the practice in Europe.”<sup>2</sup>*

*Despite the saddening, overwhelming lengthy legislative process, the diversity of contributions received over the past six years allowed the input of hundreds of improvements, resulting in substitutes that, when polled or reported on, generated always quite favorable demonstrations.<sup>3</sup>*

*The renowned Portuguese lawyer, Moitinho de Almeida, excited to examine the PLCS by representatives of the Brazilian Insurers Federation (FENASEG, acronyms in Portuguese), finally dedicated the longest chapter of his book “Insurance Contract – Studies”<sup>4</sup> to talk about it, concluding: “It is a work aimed towards society, with no pretensions to scholarship.”<sup>5</sup>*

*To him, “The Brazilian Bill No. 3555, 2004, on the legal framework of the insurance contract, reflects the concern of subjecting this contract to a modern discipline that, on the one hand, must guarantee the legal certainty indispensable for the insurance business and do not establish bureaucracies that disproportionately burden it and, on the other hand, protect the legitimate interests of policyholders.”<sup>6</sup>*

*In the insurance industry, especially from the FENASEG, there was much resistance to the PLCS, but as noted recently by Ulhoa Fabio Coelho, “The insurers oppose the bill approval do not realize that they act against their own permanent interests. They did not realize that, comparing the obligations that will have and the advantages they will enjoy, the result is positive for them too.”<sup>7</sup> The business law professor at PUC-SP also reminds that the PLCS is of great interest not only to insurers, but for society as a whole: “I remember that policyholders are not just individuals, auto, life and health insurance consumers. Industrialists, traders, service providers, exporters, agribusiness and construction companies and public service dealers are also policyholders. When the law protects the rights of these business owners as policyholders, it contributes to the development of the Brazilian economy.” Finally, he states: “It’s time for these business sectors to join consumer rights organizations to position themselves politically for a faster processing of the Bill, for once approved, it will give the Brazilian law a modern and balanced legal diploma on insurance contract, for the benefit of the entire national economy.”<sup>8</sup>*

*On November 9, 2010, the Federation of Industries of São Paulo (FIESP, acronyms in Portuguese) discussed the Brazilian Bill No. 3.555/2004 with business owners. Among the guests, the author, the then deputy José Eduardo Cardozo, explained that there are basically*

2 Seguro sobre a vida e integridade física próprias in *Anais do IV Fórum de Direito do Seguro* José Sollero Filho (2004). IBDS, 2006, pp. 135-6

3 A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados aprovou, por unanimidade, o voto do Relator favorável ao PLCS (2008) e o novo Relator na Comissão Especial fez juntar ao procedimento legislativo um parecer igualmente favorável (2010).

4 Editora Coimbra, 2009

5 Ob. cit., p. 6.

6 Idem, p. 225.

7 Disponível em [http://www.ibds.com.br/noticias\\_mais.php?id=18](http://www.ibds.com.br/noticias_mais.php?id=18)

8 Idem.

2 *Individual's life and physical integrity insurance in Anais do IV Fórum de Direito do Seguro* José Sollero Filho (2004). IBDS, 2006, pages 135-6.

3 *The Committee for Economic Development, Trade and Industry of the Brazilian Chamber of Deputies unanimously approved e Relater's vote in favor of the PLCS (2008) and the new Relator on the Special Committee did add to the legislative process an equally favorable opinion (2010).*

4 Editora Coimbra, 2009

5 *Work cited, page. 6.*

6 *Work cited, page 225*

7 Available online at [http://www.ibds.com.br/noticias\\_mais.php?id=18](http://www.ibds.com.br/noticias_mais.php?id=18)

8 *The same.*

Em 9 de novembro de 2010, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) discutiu o Projeto de Lei nº 3.555/2004 com o empresário. Entre os convidados, seu autor, o então deputado José Eduardo Cardozo, explicou que são basicamente duas as razões da travessia da tramitação, ideologia e engodo ideológico:

“Eu localizaria dois tipos de problemas que estão a obstaculizar a aprovação desse projeto: um de natureza ideológica e outro de natureza pragmática. O de natureza ideológica – e eu tive a oportunidade de confrontá-lo com audiências públicas e debates das comissões pelas quais o projeto passou – se prende a uma visão de mercado que parte do pressuposto de que é excelente o fato de o Código Civil pouco regular a matéria. É a idéia de que o Estado, quando normatiza, atrapalha. É a idéia de que as partes dialogam e chegam a um acordo, e aí se tem o melhor dos mundos! Talvez um pouco ligada àquela clássica visão liberal da mão invisível, que tanto na economia se citou e ainda hoje se lembra: “que tudo regularia e tudo ajustaria diante dos conflitos existentes”. É curioso, porque os que partem desse pressuposto apresentam um mercado sem problemas. Seria o mais perfeito dos mercados, esse em que se fazem as contratações de seguros. Todos vivem em santa paz, ninguém é atingido por nenhuma espécie de poder anômalo, todos convivem harmonicamente, e chegam até mesmo a dizer que a quantidade de demandas judiciais é pequena em face da envergadura e do volume dos negócios jurídicos. Portanto, a afirmação é: em time que está ganhando não se mexe. Ou seja, quando um time ganha, vai mexer, por quê? Vai regular para quê? Para ter mais conflitos? Para ter mais demandas? Para que se possa o mercado ser massacrado com situações que efetivamente não condizem com as necessidades históricas que estão colocadas para o setor? Em outras palavras: se está bem vai-se regular para quê? Este é o argumento de natureza ideológica que efetivamente se coloca. E o outro argumento é um argumento que nós não temos oportunidade de enfrentar nos debates, porque ele é pragmático. E os pragmáticos costumam normalmente revestir as suas falas de feições ideológicas ou jurídicas, porque não querem dizer que tal tipo de regulação lhes prejudica na sua ansiedade da ganância, ou na sua ansiedade de ganhos. Então, obviamente, seria muito feio para alguém chegar no Congresso Nacional, num debate, e dizer: “não quero que regule isso porque estou ganhando bem no mercado e eu não quero perder absolutamente nada! Ninguém faz isso: Então, eu vou criar inconstitucionalidades, eu vou debater questões do ponto de vista ideológico, não vou obviamente confessar a minha avareza como ponto de partida e ponto de chegada da minha formulação! Bem, obviamente eu não vou me ater a este segundo aspecto, porque este segundo aspecto é uma questão que não me parece deva ser debatida, apenas focada. Ou seja, os que querem tudo ganhar e nada perder, não devem ter argumentos racionais a apresentar, então, portanto, eu os desprezo.”

Com o fim do mandato parlamentar de José Eduardo Cardozo, autor do PL 3.555/2004, segundo o Regimento da Câmara dos Deputados o PLCS seria definitivamente arquivado.

Diante dessa ameaça regimental, o Deputado Moreira Mendes, que presidia a Comissão Especial responsável pelo PLCS, apresentou um novo Projeto de lei, o PL 8034/2010, requerendo fosse anexado o PL 3.555/2004.

O PLCS hoje, portanto, nascido do PL 3.555/2004, tem continuidade com o PL 8034/2010, aproveitando-se todos os trabalhos já feitos desde 2004.

Não há qualquer sombra de dúvida de que o Brasil continuará construindo sua primeira Lei de Contrato de Seguro, “virada para a sociedade” e para os “interesses permanentes” dos consumidores, das empresas seguradas em geral e, particularmente, das seguradoras e resseguradoras que têm interesse em participar da mais sã atividade empresarial securitária.

*two reasons for the cluttered progress, ideology and ideological con: I would locate two types of problems that are hindering the approval of this bill: one of an ideological nature and one of a pragmatic nature. The ideological nature – and I had the opportunity to confront it with public hearings and debates of the committees through which the Bill have passed – is bind to a market insight that assumes that it is excellent if the Civil Code can't barely regulate the matter. It is because of the idea that when the State regulates a matter, it makes it difficult. It is because of the idea that only the parties dialogue and reach an agreement, then you have the best of all worlds! Maybe it is a little tied to the classical liberal view of the invisible hand, which was heavily quoted on the economy and is still remembered: “it would regulate everything and would adjust anything towards the existing conflicts.” It is curious, because those who base on this principle present a market without problems. It would be the most perfect market, this where insurance contracts are made. All live in holy peace, no one is struck by any kind of anomalous power, all live together harmoniously, and even come to say that the amount of judicial claims were small compared to the scale and volume of legal business. Thus, the statement is: If it ain't broke, don't fix it. Namely, when something does not need any repairs, why try to improve? Why try to regulate it? To have more conflicts? To have more demands? In order to allow the market to be butchered with situations that are effectively not consistent with the historical needs that are placed to the industry? In other words: If it is going well, why to regulate it? This is the argument of an ideological nature that actually arises. And the other argument is one that we have no opportunity to face in the debates, because it is pragmatic. And the pragmatists usually tend to fill their speech with ideological and legal features, because they don't want to say that this type of regulation affects them in their greed anxiety or in their earnings anxiety. So, obviously, would be too bad for someone to come to the Congress in a debate and say: “I do not want to regulate this because I am earning well in the market and I do not want to miss anything!” Nobody does this: “So I'll create unconstitutionality, I will discuss the issues in an ideological point of view, obviously I will not confess my greed as a starting point and end point of my formulation!” Well, obviously I will not stick to this second aspect, because this second aspect is an issue that does not seem to me that it must be debated, just focused. That is, those who want to gain everything and lose nothing should not have rational arguments to present, so therefore I despise them.”*

*With the end of the parliamentary mandate of José Eduardo Cardozo, author of the Bill No. 3.555/2004, according to the Rules of the House of Representatives, PLCS would definitely be filed.*

*Faced with this regimental threat, Deputy Moreira Mendes, who chaired the Special Commission responsible for PLCS, presented a new bill, Bill No. 8034/2010, requiring it to be attached to the Bill No. 3.555/2004.*

*PLCS today, therefore, born of the Bill No. 3.555/2004, has continuity with the Bill No. 8034/2010, taking advantage of all the work already done since 2004.*

*There is no doubt that Brazil will continue to build its first Law of Insurance Contract, “aimed towards society” and for the “permanent interests” of consumers, insured companies in general and particularly of insurers and reinsurers that have an interest in participating in the most sound security business activity.*

**“Apesar da morosidade do processo legislativo, a diversidade de contribuições recebidas ao longo dos últimos seis anos permitiu o aporte de centenas de aperfeiçoamentos.”**

**“Despite the saddening, overwhelming lengthy legislative process, the diversity of contributions received over the past six years allowed the input of hundreds of improvements.”**