

A Susep deve registrar todos os produtos elaborados pelo mercado de seguros?

Por Walter A. Polido, mestre em direitos difusos e coletivos;
coordenador acadêmico do Curso de Especialização
em Direito do Seguro e Resseguro da ESA-OAB-SP;
Árbitro e Parecerista

A minuta de Circular da Susep, em audiência pública até o dia 9 de setembro de 2020, SEI/SUSEP-0743454, e que dispõe sobre as regras de funcionamento e os critérios para a operação das coberturas dos seguros de danos de **riscos massificados**, liberalizando a atuação das Seguradoras, representa a modernização do mercado brasileiro, há muito tempo aguardada pelas mentes abertas do setor. As regras estão em consonância com a prática internacional e permitirão que o Brasil, afastado desta realidade desde sempre, possa atingir, finalmente, o mesmo patamar ocupado pelos mercados de seguros desenvolvidos. Com o mesmo objetivo liberalizante, foi colocada em audiência pública, no dia 24.08.2020, a minuta de Resolução – SEI/SUSEP-0770679, tratando dos **grandes riscos**. As duas minutas requerem sejam realizados alguns ajustes, complementando as normas, eliminando contradições (art. 12, § 3º; art. 18, parágrafo único; art. 31 – grandes riscos)^[1] e também para reconduzir juridicamente a nomenclatura empregada, assim como em relação aos seguros de responsabilidade civil, cujo objeto repousa, *internacionalmente*, na *indenização ao segurado* e não no *reembolso* assim como constou da minuta de grandes riscos (art. 12º; art. 13º; art. 21º). A figura do reembolso, surgida inexplicavelmente e aplicada de maneira exclusiva pelo mercado de seguros brasileiro, descaracteriza a proteção compreendida pelo contrato de seguro, deixando de oferecer *indenidade* plena ao segurado. Se ele for obrigado a desembolsar, pagando a indenização ao terceiro, para só então fazer jus ao reembolso pela Seguradora, o contrato de seguro será completamente desconstruído na sua essência, sendo que ele é contratado justamente para proteger o patrimônio do segurado, tornando-o inatingível. A Susep precisa, portanto, reconduzir a definição empregada na minuta, de modo que não haja o desprestígio da boa técnica jurídica acolhida internacionalmente.

Não há paliativo para as propostas apresentadas pelas Minutas: ou o mercado se liberta do Estado, assumindo o destino de sua atividade privada ou permanece dependente dele e fatalmente marcando passo na fronteira entre o atraso e a modernidade contratual. O volume acentuado de arrecadação de prêmios percebido na atualidade, não significa, necessariamente, que o mercado de seguros nacional seja moderno e eficiente. Ele não é, de fato. Apenas através do mecanismo da liberdade de elaboração dos *termos e condições* de cada produto de seguro, poderá ser atingido o grau de excelência dos *clausulados*, em favor dos consumidores de seguros do país. Qualquer relativização desta liberdade não permitirá o avanço rumo à modernização do sistema.

Algumas mentes conservadoras, assim como profissionais desconhecedores da realidade internacional de ponta e, ainda, entidades que visam a preservação de determinados *status* ou *rankings* atuais conclamam, nos bastidores, pela manutenção da burocratização estatal do sistema. Certamente não aplaudem a inovação anunciada pela Susep. Não é conveniente para essas pessoas e entidades a modernização.

Dos diversos pontos e temas relacionados às referidas Minutas de Circular e Resolução, neste texto resumido será abordada apenas a questão apresentada no título: **a Susep deve registrar todos os produtos elaborados pelo mercado de seguros?**

A resposta é muito simples, mas alguns precedentes merecem ser demonstrados:

I - De ordem legal

A Susep tem prerrogativa legal, conforme o Decreto-Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966, como executora da política de seguros nacional, para baixar instruções, conforme as Minutas em tela.

A Constituição Federal da República, segundo os princípios fundamentais por ela estatuídos, traz, entre eles, a *livre iniciativa* (art. 1º, IV). A Lei n.º 13.784, de 20 de setembro de 2019 – Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, traduziu o princípio fundamental, trazendo autonomia ainda mais ampla para as pessoas que contratam e eliminou a presença do Estado em diversas situações de normatização.

II - De ordem lógica e prática

Atualmente há o depósito e a concessão de registro obrigatório para todos os produtos de seguros pela Susep. Se o procedimento tiver de ser alterado, não cabe meio termo, portanto.

O registro apresenta alguns pressupostos: (i) análise prévia da Susep em face da conformidade normativa; (ii) aposição de número de registro e depósito eletrônico dos clausulados, com a permissão de acesso a todos os interessados; (iii) utilização obrigatória, pela Seguradora do produto registrado, daquele modelo padrão, sem exceção; (iv) o registro é concedido exclusivamente para *um* produto de cada ramo; (v) qualquer alteração futura fica sujeita, necessariamente, a nova análise pela Susep. Ainda que a Autarquia libere a Seguradora quanto a inclusão de Condições Particulares numa determinada apólice, sendo que elas não fizeram parte do processo inicial de registro do produto, mesmo assim haverá o incentivo à complexidade dos contratos de seguros, assim como acontece atualmente, permanecendo como condição lateral a necessária objetividade dos clausulados. A padronização, portanto, é integral, burocrática e limitadora em todos os sentidos na atualidade. As normas ainda em vigor determinam, inclusive, a formatação única de todos os clausulados, ou seja, os produtos devem possuir Condições Gerais, Condições Especiais e Condições Particulares. Ao desconstruir este modelo anacrônico e nem sempre o mais adequado dependendo do ramo de seguro, a Susep inovou e muito, permitindo que as Seguradoras estabeleçam livremente as *bases contratuais* de suas apólices. As Seguradoras devem ter liberdade de atuação, inclusive para estabelecerem vários tipos de clausulados e todos eles para um mesmo ramo de seguros. Podem ser estabelecidos vários níveis de coberturas para um mesmo segmento, inclusive, mas através de produtos com clausulados únicos. O modelo atualmente vigente, de um clausulado por ramo, não se mostra eficaz e não pode ser prestigiado de forma alguma em detrimento dos diferentes riscos e interesses seguráveis. A técnica de subscrição de seguros repousa justamente na diversidade de situações de riscos e todas elas com possibilidade de serem atendidas mediante o estabelecimento de termos e condições particularizadas. O tratamento estanque, neste sentido, remonta a modelos padronizados e típicos de mercados de seguros em formação, sem expressão e sem diversidade de interesses a serem segurados. O Brasil contemporâneo, sob esta perspectiva de valores, se situa em outro patamar de exigências e necessidades e, no entanto, o mercado de seguros segue regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 73/1966 e sob regras anacrônicas, assim como em relação ao estabelecimento de clausulados de coberturas, ora em revisão pela Susep, acertadamente.

III - De ordem analítica em face da subscrição de riscos

Subscrição, para fins de aceitação ou recusa de propostas de seguros, constitui procedimento complexo, não representado pelo simples ato de enquadramento de determinados riscos em clausulados predeterminados e estanques. As exigências normativas atuais, contudo, conduzem o procedimento a este modelo, invariavelmente. Subscrição requer conhecimento técnico aprimorado e a ponto de o subscritor estabelecer os termos e condições adequados a cada risco a ele submetido. Produtos padronizados, sejam de iniciativa da Susep ou conduzidos por ela através de Listas de Verificações, desconstruem este conceito e deixam o Brasil, mais precisamente o mercado de seguros nacional, completamente desalinhado dos demais países do mundo, notadamente em relação àqueles com mercados de seguros maduros. Já passou da hora de o Brasil se juntar aos modelos de excelência, abandonando as práticas construídas em outros cenários históricos, inclusive de mercado fechado, com resseguro monopolizado, seguradoras descapitalizadas e iniciantes. Contemporaneamente, o mercado de seguros brasileiro é pujante, hígido financeiramente e tem crescido em importância junto à sociedade consumidora. Entretanto, ele ficou preso em outro momento temporal, deixando de ingressar no século XXI integralmente. É preciso acelerar a mudança, sendo que a Susep está se incumbindo dessa missão. Na verdade, o

movimento renovador deveria ter sido protagonizado pelas próprias Seguradoras e suas entidades políticas, mas não foi assim que aconteceu.

IV - De ordem consumerista

Aqueles que buscam preservar o *status quo* por motivos egoísticos, mas transvestidos de protecionistas, não podem prosperar, até porque as justificativas apresentadas não têm real fundamento. O ordenamento jurídico nacional, assim como já repetidas vezes o argumento foi apresentado em textos doutrinários, determina limites objetivos para a atividade seguradora^[2]. O diálogo das fontes é incontestável neste sentido e de forma a proteger os interesses legítimos dos consumidores, também de seguros. Código Civil, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto do Idoso, além do repositório jurisprudencial, rico no aspecto de coibir eventuais práticas abusivas. O ordenamento, neste sentido, é completo e dinâmico, não carecendo, certamente, de qualquer tipo de viés protetivo por parte do Órgão Regulador do sistema de seguros, a Susep. Vis à vis, não é esta a sua função. A higidez do sistema segurador privado deve ser preservada sempre, passando pela fiscalização do Estado, necessária e firmemente, as provisões técnicas e as reservas de sinistros de cada fundo mutualístico gerido pelas Seguradoras, dentre outros elementos de verificação. Não está neste patamar de exigência a elaboração dos produtos de seguros pela Susep. Esta prerrogativa, da feitura dos clausulados de seguros, é exclusiva da *iniciativa privada* que investe no setor, sendo que o ordenamento jurídico já estabelece, repise-se, os limites necessários.

Em face da acentuada judicialização hoje encontrada no mercado de seguros e justamente em razão, na maioria dos casos em exame, da desinteligência dos termos contratuais em cotejo com as situações causais e fáticas dos sinistros, fica flagrante o nível tecnológico encontrado nas apólices nacionais, maioria delas com textos padronizados e de baixa qualidade técnico-jurídica. É emergencial a mudança deste cenário e não cabe à Susep, mas sim às próprias Seguradoras, a revisão de todos os modelos de apólices atualmente comercializados, não só elevando o nível de compreensão, como também aplicando a técnica de ponta já usual e largamente experimentada em outros mercados, cujas Seguradoras estrangeiras praticam lá fora, mas não aqui no Brasil. Esta situação é demeritória em relação aos consumidores de seguros brasileiros. Os segurados são sobejamente prejudicados por esta situação, sendo que todos os produtos são registrados pela Susep atualmente. O mencionado registro, praticado desde sempre, não imprimiu nenhum tipo de proteção e sequer elevou o nível tecnológico das bases contratuais. Contrassenso, portanto, alegar que esta situação poderá se materializar, na hipótese de a Susep deixar de registrar os produtos de seguros. Desnecessário, portanto, tecer mais comentários ou apresentar outras justificativas para desmerecerem o registro e na condição de guardião dos interesses dos consumidores de seguros do país. A afirmação de proteção não prospera e sob qualquer justificativa. Acertada, portanto, a determinação da Susep de abrir mão da padronização e indicar que *“cada Seguradora será responsável pelas cláusulas constantes dos seus produtos, que devem estar em conformidade com a legislação vigente”*. Este é o padrão encontrado nos países desenvolvidos e chegou o momento de o Brasil também adotá-lo, sem subterfúgios ou relativismos. A Susep, inclusive, indicou para todos aqueles que desejarem expandir o conhecimento e deveriam atender a esta admoestação, os vários sites eletrônicos contendo normas estrangeiras sobre o tema, os quais serviram, inclusive, de modelo referencial para a preparação da Minuta de Circular dos riscos massificados e também para a Resolução dos grandes riscos

Produtos de seguros elaborados livremente e tendo como limite o ordenamento jurídico, certamente atendem melhor os consumidores. A lei natural da concorrência determinará os melhores produtos, os mais abrangentes e até mesmo com preços competitivos, apesar de este último elemento nem sempre caracterizar o melhor produto de seguro. Diante da padronização que sempre reinou no Brasil, de fato o preço tem sido o único elemento diferenciador, sendo que com o advento dos clausulados livres, a diversidade de produtos tende a crescer e a abrangência de cobertura passará a ser o elemento de primeira aferição e não apenas o preço. Vantagem não encontrada no regime de produtos padronizados. Este cenário, da multiplicação de produtos e realmente diferenciados, nunca foi vivenciado pelo mercado de seguros brasileiro, mas será inaugurado agora, em prol de todos os consumidores de seguros do país.

O fato, ainda, de a Susep não determinar o depósito dos produtos e sequer a apresentação da nota técnica atuarial, não significa que eles estarão fragilizados e sequer foi desprestigiada a referida nota atuarial, verdadeiramente essencial para a formulação de qualquer produto securitário. Apenas um toque de modernidade no procedimento, já encontrado em outros mercados desenvolvidos. Repise-se, se a Susep mantivesse o registro e mediante a apresentação da NTA, ela estaria desconstruindo as bases da abertura pretendida, criando situação contraditória e de materialização impossível. Ou seja, ao registrar aquele determinado produto, ela impedirá, condicionalmente, que a Seguradora opere livremente em face de cada situação de risco a ela submetida no dia a dia. Desse modo, ela deverá simplesmente enquadrar a situação de risco no produto já “oficializado” pelo registro. Isto é padronização e não liberdade de subscrição.

Outro ponto que requer seja mencionado, o fato de os conservadores indicarem que os produtos devem estar depositados na Susep e de modo a poderem ser acessados por todos os interessados. Ora, o procedimento denota padronização, repise-se, sendo que as normas em audiência pública propugnam justamente pelo rompimento deste modelo anacrônico. As Seguradoras podem pensar em depositar seus produtos em empresas certificadoras privadas, mas mesmo assim o provável procedimento não eliminaria a padronização, ora combatida e em processo de extinção salutar e inovadora para sempre.

Importante destacar ainda, nessas breves considerações, a possibilidade sempre presente de a Susep fiscalizar a Seguradora porventura descumpridora dos limites impostos pelo ordenamento legal de regência, suspendendo a operação de determinado produto de seguro, prontamente. O poder de polícia da Susep continuará intacto neste sentido, assim como ocorre em outros países. Impende ressaltar, em face desta hipótese aventada, que a reação do judiciário muito provavelmente já teria sido suficiente para a Seguradora alterar o comportamento dela, reconduzindo o produto à conformidade técnica e jurídica necessária. Também os corretores de seguros, neste novo cenário, deverão buscar os melhores produtos aos seus clientes, desprezando aqueles já analisados por eles e categorizados como inferiores em relação a outros disponíveis no mercado. Inovação requer o comprometimento de todos os agentes do setor.

Por fim, registrar o produto como vem sendo realizado e indicar que a homologação “*não implica, por parte da Susep, incentivo ou recomendação à comercialização do produto*”, não pode ser visto como algo normal e perfeitamente recepcionado pelo Direito. Ora, a Administração Pública tem o dever constitucional de ser *eficiente* (art. 37, Constituição Federal). Assim, não havendo estrutura para a execução plena da tarefa, que certamente não se cogita existir por parte da Susep em relação aos diferentes ramos de seguros e suas diversidades, não há como também relativizar o princípio legal. Não compete à Susep estabelecer condições de coberturas de seguros para as empresas da *iniciativa privada*, estabelecidas para o desempenho da atividade e, como tal, ela deve deixar esta tarefa exclusivamente para o âmbito privado, as Seguradoras.

Este novo marco regulatório do mercado de seguros brasileiro será - *incontestavelmente* - motivador de *mudanças de paradigmas*, uma vez que ele determina e recepciona procedimentos nunca antes experimentados pelos operadores do sistema de seguros nacional. O *novo* desperta certo receio, mas uma vez ultrapassada a fase inaugural, ele sempre tem maior chance de êxito ao trazer melhorias incontáveis. Não pode ser prestigiada a manutenção dos procedimentos e das ideias carcomidas, há muito tempo mumificadas e que trazem prejuízos aos consumidores de seguros do país. É tempo de aceitar as mudanças, de estar aberto para o novo e partir para a execução dos trabalhos necessários, que são muitos.

[1] Há completa contradição entre a essência liberalizante e as limitações impostas pela Minuta. O artigo 12, § 3º está em desacordo com o disposto no artigo 8º. O disposto no parágrafo único do artigo 18, não condiz com a natureza da norma, na medida em que se trata, inclusive, de matéria inerente à política privada de subscrição de cada Seguradora, cuja limitação imposta pelo Estado é completamente inadequada. Os segurados de seguros de propriedades não podem ser impedidos de acessar os produtos “all risks”, sempre com maior grau de cobertura, apenas em razão do limite segurado ou de qualquer outro tipo limitador. A decisão deve ser exclusiva dele e da Seguradora, não cabendo à Susep se imiscuir nessa área de decisão privada. O disposto no artigo 31 é

abrangente demais, mesmo porque as possibilidades de tipos diferentes de seguros são incalculáveis e sempre surgem novos riscos.

[2] MARTINS-COSTA, Judith. A boa fé no direito privado: critérios para sua aplicação. São Paulo. Marcial Pons, 2015 - MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 6ª ed. São Paulo: RT, 2011 - POLIDO, Walter A. Da limitação da autonomia privada nas operações de seguros: coletivização dos interesses - nova perspectiva social e jurídica do contrato de seguro. In: Doutrinas Essenciais: Obrigações e Contratos, v. III, São Paulo: RT, 2011, TEPEDINO, Gustavo. FACHIN, Luiz Edson (orgs) - POLIDO, Walter A. Contrato de Seguro: novos paradigmas. São Paulo: Roncarati, 2010 - MARQUES, Claudia Lima. MIRAGEM, Bruno. (coords.) Diálogo das Fontes: novos estudos sobre a coordenação e aplicação nas normas do direito brasileiro. São Paulo: RT, 2020.

Em 25.08.2020