

Estado Moderno, Sistema Econômico e Seguro: Aproximação da regulação pública sobre os seguros privados¹

Alessandro Octaviani

I. ESTADO MODERNO E ECONOMIA

1. A organização dos Poderes Públicos que emerge após o esfacelamento da ordem feudal, estudada aqui sob o nome de Estado Moderno, cumpre determinadas funções em âmbito econômico que deita raízes em seu próprio surgimento e desenvolvimento histórico.

Com o desenvolvimento do capitalismo como o padrão hegemônico das relações econômicas, a classe social que o patrocinava passa a postular uma série de transformações na organização das relações políticas, culturais, geográficas etc.²

As disputas empreendidas contra o denominado “Antigo Regime” assumem diversas formas e programas peculiares, de acordo com a natureza da localidade nacional onde se inserem.

2. Alguns estandartes, no entanto, são universalizados, por serem o próprio fulcro da ação econômica da classe emergente: a defesa de um mercado de livre circulação, sem as peias corporativas; a defesa do direito de propriedade privada; a defesa de um Estado guardião da ordem pública, do cumprimento dos contratos e da defesa externa; a defesa da igualdade formal entre os agentes contratantes etc.

3. A doutrina de direito econômico brasileiro mostra-se sensível ao fenômeno, como demonstra Fábio Nusdeo, ao tratar do fim do século XVIII como

(...) um período rico sob todos os aspectos, mas sobretudo pelo grande salto mental e cultural dado pelo homem do Ocidente, quando superou hábitos e crenças ancestrais, para lançar as bases de uma nova sociedade, deixando para trás aquilo que os franceses com muita propriedade chamaram de Ancien Régime, caracterizado pelo absolutismo real, visto como um direito divino, pelo jugo de corpos ditos intermediários – como as corporações de ofícios –, sobreposição e mal definição de direitos, poder eclesiástico, privilégios diversos de origem

¹ Este texto foi originalmente elaborado sob a forma de um parecer solicitado por Companhia Seguradora, com os seguintes quesitos: “Qual a natureza jurídico-administrativa do BACEN, do CADE e da SUSEP e as respectivas competências? De quem é a competência para julgar atos de concentração das Companhias Seguradoras?”

² Cf. Tigar e Levy, O direito e a ascensão do capitalismo, p.5-6. “Uma das maneiras de compreender a história, por conseguinte, consiste em estudar as origens da ascensão, manutenção e mudança das ordens jurídicas e sua posterior derrubada, juntamente com seus instrumentos de violência. Precisamos ter cuidado, no entanto, para não tirar conclusões apressadas de um estudo dessa natureza. (...) Acreditamos que o estudo da revolta burguesa contra as instituições feudais seja essencial para compreendermos o direito de hoje, e não apenas para advogados, juízes e estudantes de direito.”

feudal, submissão da atividade econômica a interesses do monarca ou da nobreza, donde o mercantilismo em suas várias formas. (...) Operacionalizar a liberdade como fundamento para a organização do Estado implicou superar e eliminar uma série de crenças e de peias que tolhiam o homem e suas iniciativas³.

4. A partir das funções que os Poderes Públicos passam a desempenhar sob a hegemonia burguesa, surge o papel de garantidor e instrumentalizador do funcionamento do modelo econômico.

5. Quando surgem novas condições concretas no desenvolvimento do sistema econômico, com a crise do modelo liberal – que culmina com os acontecimentos de 1929 e se estende até depois da Segunda Guerra –,

o Estado reformula sua produção jurídica, atuando, de forma diversa, mas com idênticos objetivos funcionais.

Nas palavras de Eros Grau,

(...) evidente a inviabilidade do capitalismo liberal, o Estado, cuja penetração na esfera econômica já se manifestara na instituição do monopólio estatal da emissão da moeda – poder emissor –, na consagração do poder de polícia e, após, nas codificações, bem assim na ampliação do escopo dos serviços públicos, assume o papel de agente regulador da economia⁴.

Data deste período o desenvolvimento acentuado do direito econômico, do direito previdenciário, sindical etc., como modo de sedimentar esta nova faceta da atuação do Estado na manutenção e desenvolvimento do modo de produção.

6. Da análise das funções que o Estado intrinsecamente desenvolve no capitalismo – garantir a coesão social junto ao modo de produção –, são apontadas ramificações instrumentais, que sofrem variações de acordo com a época e os lugares, mas cujas características essenciais são passíveis de sistematização⁵.

Grau, reavivando a hipótese do filósofo alemão Jürgen Habermas, aponta quatro categorias de atividade estatal:

A fim de constituir e preservar o modo de produção, certas premissas de existência contínua não de ser realizadas (o Estado garante o sistema de direito civil, com as instituições básicas da propriedade e da liberdade de contratar; protege o sistema de mercado contra efeitos secundários autodestrutíveis – jornada especial de trabalho, legislação antitruste, estabilização do sistema monetário etc.; assegura as premissas da produção dentro da economia global – tais como educação, transportes e comunicações; promove a capacidade da economia nacional para competir internacionalmente – política comercial e aduaneira, v. g. – e se reproduz

³ Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico, p.143-4.

⁴ A ordem econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica, 3.ed., p.19.

⁵ Para o desenvolvimento dos próximos tópicos do texto, nos valeremos fartamente das análises e proposições do Professor Eros Grau.

mediante a conservação da integridade nacional, no exterior com meios militares, e no interior mediante a eliminação paramilitar dos inimigos do sistema). Para complementar o mercado, o sistema jurídico é adequado a novas formas de organização empresarial, de concorrência e de financiamento (por exemplo, através da criação de novas instituições no direito bancário e empresarial e da manipulação do sistema fiscal), sem, porém, conturbar a dinâmica do processo de acumulação. Tendo em vista a substituição do mercado, em reação frente à debilidade das forças motrizes econômicas, reativa a fluência do processo de acumulação, que já não resta, então, abandonado à sua própria dinâmica, criando novas situações econômicas (seja proporcionando ou melhorando possibilidades de inversão – demanda estatal de bens de uso improdutivo –, seja através da criação de novas formas de produzir mais valia – organização estatal do progresso científico, qualificação profissional dos trabalhadores etc.); aí a afetação do princípio de organização da sociedade, como o demonstra o surgimento de um setor público estranho ao sistema. Finalmente, compensa disfunções do processo de acumulação, que se manifestam no seio de certas parcelas do capital, da classe operária ou de outros grupos organizados, produtoras de reações que se procuram impor pelas vias políticas (aí, o Estado, por um lado, assume efeitos externos da economia privada – v. g., danos ecológicos; assegura, através de políticas estruturais, a capacidade de sobrevivência de setores ameaçados – v. g., mineração e economia agrícola; de outro lado, implementa regulações e intervenções reclamadas pelos sindicatos e pelos partidos reformistas, tendo em vista a melhoria da situação social dos trabalhadores – os ‘gastos sociais’ e o ‘consumo social’)⁶.

7. Um outro aspecto determinante do tipo de direito que o Estado engendra no capitalismo diz com sua operacionalização formal. Assim, para Grau,

(...) o direito próprio ao modo de produção capitalista apresenta como peculiaridade, de uma parte, sua universalidade abstrata. Os seres concretos que dão sustentação a suas funções estão distribuídos em duas categorias uniformes; as pessoas e as coisas. Se, de uma parte, no capitalismo tardio já se desuniformizam as coisas (bens de produção, bens de consumo), a uniformidade (universalidade abstrata) das pessoas – sujeitos de direito – é mantida, na instância do direito, como pressuposto necessário do modo de produção capitalista. A igualdade (perante a lei) e a universalidade das formas jurídicas, arrematadas na sujeição de todos ao domínio da lei (legalidade), é fundamental à estruturação desse modo de produção. Quanto à igualdade entre os homens – e a sua liberdade –, é uma conseqüência da necessidade de os trabalhadores obterem seu sustento mediante o intercâmbio entre o preço de sua força

⁶ “O direito do modo de produção capitalista e a teoria da regulação”, in O direito posto e o direito pressuposto”, p.88-9. A formulação neoliberal postula, no nível de seu discurso vulgarizado – cujas pretensões são de se tornar “senso comum”, no sentido gramsciano – o rompimento das atividades estatais características do período denominado “intervencionista”. Sustentamos, quanto a isto, dois pontos fundamentais. Em primeiro lugar, atravessamos um momento dinâmico, que condena, em pouco tempo, teorias pretensamente científicas ao papel de meras intervenções ideológicas instrumentais ao jogo político. A questão da crise dos mercados financeiros desde o início da década de 90, a contestação ao receituário do FMI por parte de países centrais como a França e o Japão e os reclamos por controle internacionalizado do fluxo de capitais são elementos que vão moldar, solidificar e caracterizar o atual momento. Portanto, antes de seu desenlace final, não cremos ser possível apresentar análises com pretensões universais de validade. Em segundo lugar, apontese o fato de que as quatro categorias de ação estatal apontadas são vigentes, de um modo ou outro, hoje, na concreticidade do capitalismo contemporâneo, em países como a China, Estados Unidos, Brasil ou na União Européia, provando a validade de sua utilização conceitual para o objeto do presente trabalho.

de trabalho e o conjunto dos bens socialmente produzidos; a igualdade, assim, presta-se a permitir o acesso dos trabalhadores ao fundo social de bens produzidos 'livremente', em condições de 'igualdade', através do intercâmbio de sua força de trabalho⁷.

8. Cristaliza-se, também, a função do direito como instrumento decisório, apto a desobstruir "gargalos" ou conflitos que possam travar a circulação e produção econômica.

Para este ponto atenta o prof. Tercio Sampaio Ferraz, com rigor característico:

Nesse quadro, a ciência dogmática do direito, na tradição que nos vem do século XIX, prevalentemente liberal, na sua ideologia, e encarando, por consequência, o direito como regras dadas (pelo Estado, protetor e repressor), tende a assumir o papel de conservadora daquelas regras, que, então, são por ela sistematizadas e interpretadas. (...) Podemos dizer, neste sentido, que a ciência dogmática do direito costuma encarar seu objeto, o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente. O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso nas suas determinações, orientada para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente⁸.

II. O DIREITO ADMINISTRATIVO E O DIREITO ECONÔMICO COMO INSTRUMENTOS DA ATUAÇÃO DO ESTADO MODERNO

II.A. Direito Administrativo e Direito Econômico

9. O Estado Moderno, para o cumprimento das funções acima superficialmente relatadas, desenvolveu conjuntos de normas especificamente funcionalizados. Deste modo, o direito

⁷ Op. cit., p.83-4. O prof. Fábio Ulhoa Coelho, por sua vez, sustenta que "o modo de produção capitalista possui um direito marcado por determinadas características desconhecidas dos direitos que o antecederam. São, nomeadamente, os princípios da legalidade, da igualdade e da legitimidade. Em geral apresentados, ideologicamente, como uma conquista da civilização, tais princípios, a rigor, pelo tratamento que recebem da tecnologia jurídica, revelam-se como instrumentos de reprodução das relações de poder, da própria dominação." *Direito e Poder*, p.75.

⁸ *Introdução ao Estudo do Direito – Técnica, Decisão e Dominação*, p.83. Sustentamos juntamente com o prof. Alaôr Caffé Alves (*Linguagem, sentido e realidade da norma jurídica*, Tese de Livre-Docência, p.42), que "a norma jurídica, entendida apenas como um universal abstrato, não capta todas as nuances ou particularidades que a fazem realidade no mundo jurídico. O de que se trata, do ponto de vista da ciência, e isto já foi dito, não é apenas a busca de um universal subjacente que unifica abstratamente os fenômenos jurídico-normativos, mas também, e principalmente, aquilo que diferencia as diversas normas ou tipos de normas jurídicas entre si, tendo em vista as ações operativas e reais a serem efetivadas com elas no mundo jurídico. Ela, repito, não existe como tal, como norma jurídica pura, embora exista enquanto momento das normas particulares representadas pelas múltiplas formas pelas quais se manifesta concretamente – como já foi antes arrolado, ela existe como disposição constitucional, lei, medida provisória, decreto, sentença, resolução, estatuto, cláusula contratual etc. Assim, a particularização da norma jurídica, enquanto esta ou aquela forma de se manifestar no mundo real, não é um mero acidente da norma, mas modo existencial que empresta a esta uma singular caracterização material, permitindo uma compreensão muito mais rica daquilo que efetivamente é uma 'norma jurídica'."

administrativo e o direito econômico estarão vinculados a precisas funções em dados momentos históricos.

10. O direito administrativo, em largas linhas, desenvolve-se como corpo de regras que determinam as condutas do aparato estatal, em suas dimensões executora e administrativa, perante os “cidadãos”, impondo limites de forma e conteúdo à sua atuação⁹.

O direito econômico, por sua vez, é corpo de regras destinado à implementação de políticas públicas no setor econômico, quer refiram-se ao aparato econômico do Estado ou quer, segundo alguns, a atividades realizadas por particulares¹⁰.

11. Fernando Aguillar esclarece apartações entre os dois corpos regradores:

O Direito Administrativo está ligado aos princípios republicanos, à necessidade de submeter a ação do Estado a imperativos de respeito à individualidade e cidadania, de controle dos atos públicos pelo público.

O direito econômico, filho do capitalismo, está mais relacionado ao modelo de ação que vem assumindo o Estado desde as origens do modo de produção, em seus mecanismos de formatação da atividade econômica, na busca de materializar certas políticas públicas¹¹.

II.B. Notas sobre o Direito Administrativo

A Administração Pública direta e indireta e as autarquias especiais no regime brasileiro

12. O direito administrativo no Brasil consagrou a divisão entre Administração direta e indireta para operacionalizar sua atuação.

13. Para Medauar, focalizando a administração direta,

(...) conforme o inc. I do art. 4º do Dec.-Lei 200/67 a Administração direta federal se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. (...) Generalizando-se essa fórmula para os demais âmbitos administrativos do

⁹ Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz valiosa contribuição: “Mas a formação do direito administrativo, como ramo autônomo, teve início, juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade (em decorrência do qual até mesmo os governadores se submetem à lei, em especial à lei fundamental que é a Constituição) e sobre o princípio da separação de poderes, que tem por objetivo assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado. Daí a afirmação de que o direito administrativo nasceu das Revoluções que acabaram com o velho regime que vinha da Idade Média.” Direito Administrativo, 10.ed., p.20.

¹⁰ 10 Controle Social de Serviços Públicos, p.109.

¹¹ Direito Administrativo Moderno, p.64.

País, emergirá a seguinte noção: Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do Executivo¹².

14. Analisando a Administração indireta, Di Pietro aponta a confusão terminológica existente:

(...) diante da confusão de terminologia e de conceitos da legislação ordinária, a grande dificuldade está em saber em que sentido a Constituição de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, usa a expressão administração indireta. E ela o faz em vários dispositivos: no artigo 37, caput, fala em administração direta e indireta; no artigo 49, X, fala em fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta; no artigo 70, fala em fiscalização da 'União e das entidades da Administração Direta e Indireta'; no art. 71, II, ainda referente à fiscalização, fala em responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da 'Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público'; no inciso subsequente, usa expressões semelhantes, excluindo a menção a 'sociedades'; já no art. 74, que cuida do controle interno, faz referência a 'órgãos e entidades da Administração Federal', bem como à aplicação de recursos por entidades de direito privado'; no artigo 165, § 5º, I e III, menciona 'entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público'; idêntica redação é usada no art. 169, § 1º.

Lamentável, como se vê, a falta de técnica legislativa.

(...) a Constituição usa a expressão 'administração indireta' no mesmo sentido subjetivo do Decreto-lei nº 200, ou seja, para designar o conjunto de pessoas jurídicas de direito público ou privado, criadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico¹³.

15. As autarquias especiais são, como se sabe, um problema a ser resolvido pela doutrina. Meduar assim preleciona:

A expressão autarquias de regime especial surgiu, pela primeira vez, na Lei 5.540 (...) para indicar uma das formas institucionais das universidades públicas. (...) As notas características (...) vão decorrer da lei que instituir cada uma das ou de uma lei que abranja um conjunto delas (...)¹⁴.

II.C. Notas sobre o Direito Econômico

16. Aprofundando conceito já assentado ("o Estado moderno obrigatoriamente cumpre funções de manutenção e desenvolvimento do modo de produção econômica se utilizando do direito para tal fim"), cumpre-nos verificar como se desenvolveu e se estruturou um desses instrumentos, o direito econômico.

¹² Controle Social de Serviços Públicos, p.109.

¹³ Op. cit., p.305-6.

¹⁴ Op. cit., p.305-6.

17. Primeiramente, duas são as postulações:

- a) o direito econômico surge da necessidade de aparelhamento da ação estatal em um período histórico específico, envolvendo guerras e a necessidade de enfrentamento da estagnação da produção e circulação; e
- b) como instrumento de implementação de políticas públicas no campo econômico, muitas vezes “invade” espaços tradicionalmente reservados a outros “ramos” do direito, como o direito civil, por exemplo, dando surgimento a uma espécie de sincretismo.

18. A doutrina brasileira sobre o tema é rica e vasta. Traremos opiniões de três estudiosos: Fábio Konder Comparato, Fábio Nusdeo e Eros Grau.

19. Ao tratar do “nascimento do direito econômico e seu registro na doutrina”, Comparato afirma que este

(...) nasce com a I Guerra Mundial, que representa de fato o fim do século XIX e o superamento de uma certa concepção clássica da guerra e da economia. Até então, a guerra era uma atividade marginal, que interessava alguns grupos sociais por tradição ou profissão, e que podia se desenvolver paralelamente às outras atividades da nação. A partir de 1914, a guerra é um fenômeno social totalitário, que submete a seus fins todas as tarefas e ocupações, que interessa diretamente todas as classes sociais, sem exceção. Doravante, em período bélico, todas as funções do Estado são monopolizadas pelo conflito armado. (...) A economia, mais do que qualquer outra atividade tradicionalmente civil, transformou-se sob a ação do novo fenômeno bélico. Demonstrado que a guerra não se ganha somente nas frentes de combate, mas também e sobretudo nos campos, nas usinas, nas fábricas e nos laboratórios, ao Estado não era mais indiferente a evolução das atividades econômicas ou as decisões dos agentes da economia privada. Cumprida, ao contrário, submetê-los antes de tudo às exigências da guerra. Daí o surgimento de uma regulação abundante, estrita e minuciosa das atividades econômicas, que transforma em pouco tempo o panorama clássico do direito patrimonial, abolindo princípios, deformando institutos e confundindo fronteiras. O fenômeno não passou sem registro na doutrina. Mas enquanto alguns nele viam apenas a formação de um direito bélico, de natureza excepcional e transitória, outros ousaram afirmar o nascimento de uma nova forma de expressão jurídica, um novo ramo do direito que, transcendendo o fenômeno especificamente militar que lhe dera origem, estava fadado a durar e a se impor na vida social: tratar-se-ia de um direito da economia ou direito econômico, corolário indispensável da constituição de um Estado pós-liberal¹⁵.

20. Fábio Nusdeo considera ser “a verdadeira vocação [do direito econômico] de caráter eminentemente metodológico, o qual consiste em se utilizar de todo o conhecimento quanto à mecânica funcional dos sistemas econômicos, inclusive do seu direcionamento pelas normas de política econômica, e na análise e interpretação do Direito, sem esquecer da influência dos grupos de pressão sobre elas.”¹⁶

¹⁵ Direito Econômico, verbete da Enciclopédia Saraiva do Direito, v.27, p.1-2.

¹⁶ Op. cit., p.240.

Não deixa, entretanto, de analisá-lo como o “direito da política econômica”.

A ampliação da presença do Estado no sistema econômico e o seu caráter de pervasividade, com a multiplicação de normas legais de toda espécie para pôr em prática a política econômica, deram origem a uma mudança radical na própria forma de encarar o direito e a aplicação de suas normas. Um pouco antes da Primeira Guerra Mundial, em 1912, e sete anos antes da Constituição de Weimar, na cidade alemã de Jena, um grupo de juristas lá reunido lançou um manifesto precisamente intitulado ‘Por um novo direito’, tido como o documento primeiro do Direito Econômico, no qual propugnavam por um novo enfoque na interpretação da norma jurídica. (...) Trata-se, no entanto, de um ramo sui generis, ou seja, tem uma particularidade toda dele, que deriva do fato de as suas normas, em grande número de casos, estarem inseridas formalmente em outros ramos jurídicos, marcando-os porém com o seu caráter específico de normas instrumentais de política econômica. É o caso das normas sobre reajuste de aluguéis, que incidem sobre uma relação típica de Direito Civil, como é a locação de prédios.¹⁷

21. Para Eros Grau, trabalhando a contribuição de Albino de Souza,

(...) cuida-se de ramo do direito que se aplica a regulamentar as medidas de política econômica que adota uma linha de maior vantagem nas suas decisões. Sua autonomia está sustentada sobre a consideração das seguintes circunstâncias: regulamenta medidas de política econômica (a) e harmoniza relações e interesses com a ideologia adotada na ordem jurídica (b), pelo princípio da economicidade (c). (...) O que o peculiariza como ramo do Direito é, portanto, a sua destinação à instrumentalização, mediante ordenação jurídica, da política econômica do Estado.¹⁸

II.D. Articulação entre direito administrativo e direito econômico no Brasil

22. O Estado passa a articular e entrelaçar, para a consecução de fins escolhidos dentro da racionalidade política. Criam-se órgãos, através do direito administrativo, que cumprirão papéis ligados a objetivos diretamente econômicos; a organização jurídica para a implementação das políticas econômicas incorpora e se desenvolve através da colaboração dos institutos administrativos e aí por adiante.

23. Na realidade específica do Brasil, entes com funções referentes ao sistema econômico, como o Banco Central, o CADE ou a SUSEP, têm sua ação limitada – enquanto integrantes da chamada Administração indireta – a parâmetros estabelecidos pelo direito administrativo.

24. Tais pessoas cumprem, dentro do limite estabelecido pelos diplomas legislativos específicos, funções diferenciadas, sendo este um dos critérios mais significativos para a compreensão e delimitação de sua competência.

¹⁷ Ibidem, p.238-9.

¹⁸ A ordem econômica na Constituição de 1988, op. cit., p.162-3.

Das funções, da natureza jurídico-administrativa e da competência das referidas entidades

II.E.1. O Banco Central – BACEN

25. O controle sobre a emissão de moeda em dado território é uma das marcas do surgimento do Estado Moderno, como rapidamente apontado acima. Em trabalho anterior, tivemos a oportunidade de salientar alguns aspectos relevantes:

Desde o surgimento dos modernos Estados nacionais, com o esfacelamento do antigo regime e sua estruturação politicamente absolutista e economicamente corporativa, o desenho institucional dos Poderes Públicos assentou sobre um território, um povo e o poder soberano que os representantes políticos desse povo exerceriam sobre o território, tanto internamente quanto externamente. Nessa equação da estruturação do poder social, não se pode menosprezar a moeda, e sua função de integração da economia nacional e de legitimação do Poder central, através da emissão monopolizada. Assim, como decorrência destes aspectos, estruturam-se sistemas financeiros públicos, para controle e regulação de atividades privadas.

No Brasil não foi diferente, tendo ocorrido farta regulamentação do setor durante este século, com a estruturação do ‘Sistema Financeiro Nacional’ e com os fenômenos normativos das ‘normas econômicas de conjuntura’, ‘normas econômicas em branco’, ‘medidas provisórias estruturantes de planos econômicos’ etc.¹⁹

26. No ordenamento brasileiro atual, o art. 192 da Constituição Federal regula os limites desta intervenção:

¹⁹ Responsabilidade civil e seguro, item “III.4. Direito Econômico: responsabilidade do Banco Central do Brasil no momento de intervenções”, p.16. Salientamos, entretanto, que a atividade bancária privada antecede à formação do Estado Moderno. Este a controla como premissa de sua atuação econômica, mas historicamente, como atesta Comparato, tal atividade precede seu surgimento. Referindo-se à história do Banco Medici, o professor nos traz a seguinte lição: “Em Florença, na época, havia quatro tipos de banco: *banchi di pegno*, *banchi a minuto*, *banchi in mercato* e *banchi grossi*. Os primeiros eram casas de penhor, que emprestavam a curto prazo, com garantia pignoratícia. Configurando operações de crédito para o consumo, esse tipo de mútuo caía em cheio na proibição canônica da usura. Daí por que tais casas bancárias só podiam funcionar mediante autorização pública, que, até meados do século XV, era concedida unicamente aos judeus. Os *banchi a minuto* estavam ligados à ourivesaria e ao comércio de metais e pedras preciosas. Mas também recebiam depósitos em dinheiro, unicamente a prazo fixo, vencendo juros. Nesse tipo de estabelecimento não havia, pois, uma atividade bancária pura, como a que desenvolveriam os bancos ‘abertos’ ou *in mercato*. Estes últimos eram assim chamados porque suas operações faziam-se ao ar livre, nas praças do *Mercato Vecchio* e do *Mercato Nuovo*. Os bancos desse tipo denominavam-se *cambiatori* ou *tavolieri*, pois abancavam-se a uma mesa (*tavola*), coberta com uma toalha (*tappeto*), especializando-se em operações de câmbio. Recebiam depósitos pecuniários e trocavam moeda, lançando todas as operações no ‘Diário’, à vista dos clientes. O Banco Medici era um estabelecimento completamente diferente desses, podendo classificar-se como um banco grosso, na verdade o mais importante do seu tipo naquela época. Os *banchi grossi* distinguiam-se exteriormente dos *banchi a mercato* pelo fato de operarem em estabelecimentos fechados (*dentro*). Negociavam mercadorias e faziam câmbio *trajecticio* nas principais praças do Ocidente e mesmo no Oriente. É provável que tenham sido uma criação florentina. O certo é que os cronistas da época, em Florença, a eles se referem com orgulho, como uma das grandes fontes de riqueza da cidade. (...) A atividade bancária internacional de Florença principiou bem antes dos Medici. Já nos séculos XIII e XIV os Peruzzi, Bardi e Acciaiuoli levaram o know-how bancário muito longe das margens do Arno, nos quatro cantos da Europa Ocidental.” (“Na proto-história das empresas multinacionais: o Banco Medici de Florença”, in *Direito empresarial – Estudos e Pareceres*, p.262-3).

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I – a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso; (...)

IV – os requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo (...).

27. Desde a promulgação da CF de 1988, não foi votada nova lei complementar que discipline a matéria. Entende-se que a lei 4.595/64 possui tal estatuto.²⁰

28. Institui o art. 8º desta lei a natureza jurídico-administrativa do Bacen nos seguintes termos:

Art. 8º. A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, tendo sede e fôro na Capital da República, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, êste constituído dos bens, direitos e valores que lhes são transferidos na forma desta Lei e ainda na apropriação dos juros e rendas resultantes, na data da vigência desta lei, do dispôsto no art. 9º do Decreto-Lei n. 8.495, de 28 de dezembro de 1945, dispositivo que ora é expressamente revogado.

29. Sua competência é definida, prioritariamente, nos arts. 9º e 10, na forma que segue:

Art. 9º. Compete ao Banco Central da República do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil:

I – (vetado)

II – executar os serviços do meio circulante;

III – receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso XIV, nos termos do inciso III e § 2º do art. 19 desta lei;

IV – realizar operações de redesconto e empréstimo a instituições financeiras bancárias e as referidas no art. 4º, inciso XIV, letra 'b', e no § 4º do artigo 49 desta lei;

²⁰ Cf. Nelson Abrão, *Direito Bancário*, 3.ed., p.37. São Paulo: RT, 1996. "(...) sujeitam-se atualmente os bancos a um regime de controle estatal. Sendo esse controle uma forma básica de intervenção na atividade privada, portanto medida constitucionalmente excepcional, tem ele que ser regulado por preceitos legais específicos. O sistema intervencionista em matéria de bancos, entre nós, data de 1921, havendo sido implantado pelo Decreto 14.728, de 16 de março. Sucedeu-se o Dec.-lei 7.923, de 02.02.45, que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), alterado pelo Dec.-lei 9.140, de 05.04.46, até chegar-se à lei atual 4.595, de 31.12.64 (...)."

V – exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

VI – efetuar o controle dos capitais estrangeiros nos termos da lei;

VII – ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira;

VIII – exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;

IX – conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:

a) funcionar no País;

b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior;

c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas;

d) praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários;

e) ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento;

f) alterar seus estatutos.

X – estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional;

XI – efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais;

XII – determinar que as matrizes das instituições financeiras registrem os cadastros das firmas que operam com suas agências há mais de um ano.

§ 1º No exercício das atribuições a que se refere o inciso IX deste artigo, com base nas normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central da República do Brasil, estudará os pedidos que lhe sejam formulados e resolverá conceder ou recusar a autorização pleiteada (...)

II.E.2. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE

30. Suas funções relacionam-se ao cuidado da concorrência nos diversos mercados relevantes que, em conjunto, constituem o mercado de produção, distribuição e consumo de bens.

A ordem econômica deve apresentar sempre aberta, nos termos estabelecidos no respectivo diploma legal, a possibilidade de concorrência entre agentes competidores, nos mercados

relevantes que a compõem, atentando-se, deste modo, para dois aspectos: as estruturas e as condutas.²¹

31. A natureza jurídico-administrativa e as competências são delimitadas pela Lei 8.884/90.

Os termos do art. 3º definem sua natureza:

Art. 3º. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, órgão judicante com jurisdição em todo território nacional, criado pela Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, passa a se constituir em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e atribuições previstas nesta Lei.

32. A competência do Conselho para a defesa da concorrência sobre o mercado centra-se sobre dois aspectos. Quanto às condutas, o título V da Lei exemplifica as infrações da ordem econômica, estipulando-lhes as penas. Relativamente às estruturas, o título VIII define os modelos a serem seguidos, bem como “as válvulas de escape” do sistema.²²

33. O art. 20 da Lei é fundamental para a definição das condutas:

Art. 20. Constituem infração de ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I – limitar, falsear, ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II – dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III – aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV – exercer de forma abusiva posição dominante.

O diploma consagra o esquema da responsabilidade objetiva, e atém-se, prioritariamente, aos efeitos conseqüentes das condutas dos agentes, descritos nos incisos I a IV.

34. As estruturas são reguladas, prioritariamente, com fulcro no art. 54, § 3º:

Art. 54. Os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, deverão ser submetidos à apreciação do CADE.

(...)

²¹ Os textos brasileiros sobre a questão começam a aparecer em maior número. Recomendamos Os fundamentos do Antitruste, de Paula Forgioni, e Direito Concorrencial – as estruturas, de Calixto Salomão Filho.

²² Sobre “válvulas de escape” e sua importância para as políticas públicas de concorrência, Forgioni, op. cit., cap.5.

3º Incluem-se nos atos de que trata o caput aqueles que visem a qualquer forma de concentração econômica, seja através de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, que implique a participação de empresa ou grupo de empresas resultante em 20% (vinte por cento) de um mercado relevante, ou em que qualquer dos participantes tenha registrado faturamento bruto anual

no último balanço equivalente a

R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais).

35. Sobre a interação dos elementos “condutas e estruturas” como instrumento de organização da proteção à livre concorrência nos mercados relevantes, Calixto Salomão é elucidativo:

É inegável que esses elementos indicam no sentido de uma relativização da separação entre controle estrutural e comportamental. Mas é exatamente essa relativização que demonstra a necessidade de uma análise específica das estruturas.

A existência de um controle comportamental mais efetivo com relação a muitas empresas com poder de mercado só é possível graças ao controle estrutural. É o caso, por exemplo, das concentrações sujeitas a compromisso de desempenho. Nesses casos, a existência de um controle comportamental mais agressivo só se torna possível em função da existência de um controle estrutural. Note-se também que esse controle dos comportamentos proporcionado pelo compromisso de desempenho é mais efetivo exatamente porque, sendo baseado em dados estruturais colhidos no momento da análise do ato de concentração, é um controle preventivo. Visa não a coibir abusos, condutas desleais ou tendentes à dominação de mercado, mas sim a garantir o cumprimento de objetivos que evitem que esses fatos venham a ocorrer.²³

II.E.3. A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP

36. O seguro privado desenvolveu-se como técnica de pulverização e fragmentação dos riscos econômicos que podem atingir determinados grupos, que em função deste fato, agregam-se a um esquema de mutualidade, obedecendo a regras atuariais.²⁴

²³ Op. cit., p.345-6.

²⁴ Cf. Ernesto Tzirulnik, com a colaboração de Alessandro Octaviani. Estudos de Direito do Seguro, p.161. “Por este princípio, organizam-se economias coletivas com o intuito da prevenção das conseqüências de eventos danosos e potencialmente desorganizadores do padrão normal de funcionamento das relações sociais. Dado que uma das marcas caracterizadoras da Era Moderna é a certeza da ocorrência de certos acidentes, prevenir-se contra suas conseqüências desastrosas é uma forma de manter o ritmo do desenvolvimento das relações produtivas. Assim, a função social do seguro revela-se de forma cristalina: garantir, com o auxílio de muitos, que a desorganização que atingiu a uns poucos possa ser superada. Satisfaz-se o interesse de todo o ‘sistema’ em questão, uma vez que as relações podem continuar a se desenvolver, de modo a, praticamente, não serem sentidas as conseqüências do ocorrido.”

Tal atividade, por envolver inúmeros recursos econômicos advindos da coletividade e pela complexidade que engendra, passou a ser objeto de preocupação dos Poderes Públicos. A consequência desta preocupação é uma intervenção legislativa marcante.

37. Tais aspectos são tratados com deficiência crônica pela doutrina nacional, apegada aos padrões civilistas, por um lado, e a uma retórica pretensamente técnico-atuarial, por outro.

Encontramos uma grata exceção no professor J. J. Calmon de Passos:

O que antes fora pensado como um contrato entre pessoas, no qual uma delas assumia os riscos de indenizar a outra por força de algum sinistro que viesse a atingir o seu patrimônio ou a sua pessoa, bem mais próximo do jogo e da aposta que de algo relacionado com algum interesse social relevante, o que antes fora assim pensado, tornou-se uma técnica a serviço do interesse geral, mais adequadamente definível como seguridade social ou segurança social, publicizando-se. Deixou de ser possível, por conseguinte, entender a atividade securitária como de natureza estritamente privada, passando a ser vista como vinculada ao interesse público, retirada do campo da pura autonomia da vontade, passando a ser regulada, de forma cogente e minuciosa pelo Poder Público.²⁵

38. Tal regulação estrutura-se em quatro dimensões principais:

a) Quanto à definição dos instrumentos jurídicos envolvidos no negócio (os termos da apólice, abrangência do contrato, estatutos das companhias seguradoras);

b) Quanto ao aspecto financeiro-contábil das empresas seguradoras (saúde das garantias, direcionamento do tipo de investimento a ser feito pelas empresas, solvabilidade das reservas);

c) Quanto ao aspecto técnico-atuarial (definição das coberturas, cálculo das reservas necessárias, espécies de tarifas);

d) Quanto à formatação do mercado (autorização para a empresa adentrar o mercado, monitoramento da concorrência).

39. No direito positivo brasileiro, deve-se atentar para as prescrições do Decreto Lei 73/66.

Quanto à natureza jurídico-administrativa, ressalte-se o art. 35:

Art. 35. Fica criada a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), entidade autárquica, jurisdicionada ao Ministério da Indústria e do Comércio, dotada de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira.

40. Quanto às competências, consulte-se o art. 36:

²⁵ “A atividade securitária e sua fronteira com os interesse transindividuais – Responsabilidade da SUSEP e competência da Justiça Federal”, in Revista dos Tribunais, 763, p.97.

Art. 36. Compete à SUSEP, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras:

- a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos Estatutos das Sociedades Seguradoras, opinar sobre os mesmos e encaminhá-los ao CNSP;
- b) baixar instruções e expedir circulares relativas à regulamentação das operações de seguro, de acordo com as diretrizes do CNSP;
- c) fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado segurador nacional;
- d) aprovar os limites de operações das Sociedades Seguradoras, de conformidade com o critério fixado pelo CNSP;
- e) examinar e aprovar as condições de coberturas especiais, bem como fixar as taxas aplicáveis;
- f) autorizar a movimentação e liberação dos bens e valores obrigatoriamente inscritos em garantia das reservas técnicas e do capital vinculado;
- g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras;
- h) fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis;
- i) proceder à liquidação das Sociedades Seguradoras que tiverem cassada a autorização para funcionar no País;
- j) organizar seus serviços, elaborar e executar seu orçamento.

II.E.4. Competência para decidir sobre atos de concentração das empresas seguradoras

41. O Banco Central é, de plano, incompetente para o caso, restando eventuais dúvidas quanto à SUSEP ou CADE.

Os termos da Lei 4595/64 são claros ao posicioná-la ante instituições financeiras, não abarcando as empresas seguradoras. Ao contrário, o Decreto-lei 73/66 é explícito, no art. 36, “a”.

Poder-se-ia argumentar, em favor da competência do BACEN, os termos do art. 192 da CF, que incluem as empresas seguradoras no chamado “Sistema Financeiro Nacional”.

Nesta lógica, uma vez integrantes de tal sistema, as empresas seguradoras submeter-se-iam à entidade da administração indireta que o regula.²⁶

É equivocada esta interpretação por dois motivos principais, um referente à política legislativa e outro de ordem lógico-jurídica.

Não há lei complementar nova regulamentadora do art. 192, permanecendo o sistema bancário e o de seguros sob a égide das respectivas leis que os regem há mais de três décadas. Não houve, tampouco, lei que revogasse o Decreto-lei 73/66, transferindo a competência da SUSEP para o BACEN.

Entretanto, ainda assim, argumentava-se que os termos da CF teriam realizado esta tarefa, se interpretados corretamente. Equívoco incomensurável, uma vez que parte da premissa de que o “Sistema Financeiro Nacional”, devendo ser regulado por lei complementar, deve sê-lo somente por uma lei, e que, esta, ainda por cima, deve ser exatamente a 4595/64!

Bem distante disto, a decisão política sobre quantas leis complementares regularão as diversas facetas do sistema financeiro é de inteira competência do Poder Legislativo, podendo optar por quantas achar adequado.²⁷

42. Quanto ao CADE ou a SUSEP, entretanto, a questão é um pouco mais sofisticada, uma vez que as duas autarquias têm competência legal expressa para o julgamento de atos de concentração das empresas seguradoras.

A SUSEP tem a competência originária, tornando-se capaz de analisar e decidir todos os casos de concentração empresarial. Entretanto, quando o específico negócio concentracionista incidir nos termos dispostos no art. 54, § 3º, é inegável que a competência do CADE se estabelece.

Entretanto, não é tão simples a resolução da questão.

²⁶ Essa concepção, como se sabe, já informou a burocracia do BACEN na redação de suas propostas regulamentadoras do art. 192 da CF.

²⁷ Aliás, o próprio enquadramento do setor de seguros no sistema financeiro é problemático, dadas as diferenças abissais entre as funções que as atividades desempenham. Nesse sentido, Comparato: “Não é preciso dizer, escusa absolutamente insistir no fato de que o sistema financeiro é uma coisa, o sistema de seguros é outra coisa. Quem confunde crédito com seguro, provavelmente é candidato à falência (...). A meu ver não há possibilidades de nos afogarmos em copo d’água. Se a Constituição determina que haja uma lei complementar, isto não significa que um só diploma deva regular o sistema financeiro e o sistema de seguros. O essencial, o obrigatório é que esta regulação seja feita por meio dessa lei especial que é a lei complementar. É mesmo impossível juntar os dois sistemas na mesma lei sem estabelecer as distinções de organização que resultam da própria natureza. Os órgãos que regulam o sistema financeiro não regulam o sistema de seguros. É claro que a atividade de seguros é conexa com a atividade financeira, mas, assim também, a mesma conexão existe entre a atividade financeira e a atividade de mercado de capitais, nem por isso se vai estabelecer a confusão ou a identificação forçada. (...) o Congresso não está obrigado a juntar as duas coisas numa só lei. Se o fizer, também, não haverá nenhum prejuízo constitucional, simplesmente seria uma lei que pode ser cortada com a tesoura pela metade e um terço, dois terços, porque são duas coisas que podem se encontrar lado a lado, mas certamente não se confundem.” (“O direito, a Constituição e o seguro”, in *O Seguro e a Nova Ordem Constitucional*, p.24).

A atividade de seguros privados é regulada especificadamente, pois seus fins últimos, de interesse público, só podem ser atingidos se os meios forem corretamente utilizados. Uma burocracia especializada, com competências definidas, deve estar apta a encaminhar os processos concentracionistas sem dar origem, através de ações insatisfatórias ou inadequadas, a qualquer tipo de desestabilização no fundo administrado pelo segurado, como por exemplo uma evasão em massa. Por isso, a especialização da SUSEP.

No entanto, o CADE também detém uma especialização, de mesmo nível hierárquico-legal, que é a de zelar pela concorrência, entendida como bem transindividual, integrante do desenho de nossa ordem democrática.

Colocam-se em conflito dois valores, protegidos por normas de igual hierarquia: o direito ao funcionamento de um sistema de seguros que cumpra corretamente suas funções – administrando fundos de modo equilibrado e sem percalços decorrentes de ações espantosas da Administração Pública –, e o direito a um mercado securitário que respeite os moldes de livre concorrência.

A solução estrutura-se a partir dos elementos básicos para os mais complexos.

a) em primeiro lugar, a SUSEP é competente originariamente para decidir dos atos concentracionistas, face à sua especialização;

b) o CADE tem competência sempre que o caso incidir nos termos legais de proteção ao correto funcionamento do mercado;

c) para suprir a falta de especialização no setor de seguros privados que o CADE apresenta, deve-se articular uma ação conjunta com a SUSEP, que una os dois conjuntos de direitos protegidos, agregando, ao cuidado com a concorrência, o cuidado com as peculiaridades do mercado securitário (o que pode se dar por meio de convênios gerais ou pontuais entre as duas autarquias);

d) se no momento de análise e decisão do CADE, em decorrência da falta de preparo técnico especializado, ocorrer qualquer espécie de dano à empresa seguradora, o Conselho sofrerá a incidência do regime de responsabilidade objetiva, devendo ressarcir os danos causados.

BIBLIOGRAFIA:

ABRÃO, Nelson. Direito Bancário. 3.ed. São Paulo: RT, 1996.

AGUILAR, Fernando. Controle Social de Serviços Públicos. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALVES, Alaôr Caffé. Linguagem, sentido e realidade da norma jurídica. São Paulo, 1996. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo.

COELHO, Fábio Ulhoa. Direito e Poder. São Paulo: Saraiva, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. Direito Econômico (verbete). In: Enciclopédia Saraiva do Direito, v.27, p.1-2. São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. Na proto-história das empresas multinacionais: o Banco Medici de Florença. In: Direito empresarial – Estudos e Pareceres. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. O direito, a Constituição e o seguro. In: O Seguro e a Nova Ordem Constitucional. São Paulo: SBCS, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERRAZ, Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito – Técnica, Decisão e Dominação. São Paulo: Atlas, 1986.

FORGIONI, Paula. Os fundamentos do Antitruste. São Paulo: RT, 1998.

GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. O direito do modo de produção capitalista e a teoria da regulação. In: O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: RT, 1996.

NUSDEO, Fábio. Curso de Economia – Introdução ao Direito Econômico. São Paulo: RT, 1997.

PASSOS, J. J. Calmon de. A atividade securitária e sua fronteira com os interesse transindividuais – Responsabilidade da SUSEP e competência da Justiça Federal. Revista dos Tribunais, 763, p.97.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito Concorrencial – as estruturas. São Paulo: Malheiros, 1998.

TIGAR, Michael E., LEVY, Madeleine R. O direito e a ascensão do capitalismo. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

TZIRULNIK, Ernesto. (com a colaboração de OCTAVIANI, Alessandro.) Estudos de Direito do Seguro. São Paulo: Max Limonad, 1999.

TZIRULNIK, Ernesto, OCTAVIANI, Alessandro. Responsabilidade civil e seguro. São Paulo: ETAD, 1998.