

**SOAT – Seguro Obrigatório de Acidentes de Trânsito – PL n.º 8.338/2017 –
é razoável a proposta legislativa na forma que ela se apresenta ou não?**

Walter Polido

Árbitro em seguros e resseguro, parecerista, professor
universitário, diretor de atividades docentes do IBDS – Instituto Brasileiro
de Direito do Seguro
www.polidoconsultoria.com.br

Há acentuado distanciamento do Brasil em relação aos países desenvolvidos em termos de Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil de Automóveis. Limites de garantias e coberturas oferecidas se situam em patamares diferenciados, certamente com imensa desvantagem para o Brasil. Este desnível deveria constituir fator de preocupação para a sociedade brasileira, mas nunca foi objeto de questionamentos mais representativos. O brasileiro não tem cultura de seguro desenvolvida e rejeita qualquer tipo de compulsoriedade na contratação de seguros, seja qual for o tipo. O DPVAT – Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres tem cumprido insatisfatoriamente a sua função, enquanto instrumento de política pública, ainda que de relevante interesse social. O modelo vigente não é eficaz sob a perspectiva reparatória ou compensatória. Coberturas exíguas e limites de garantia ainda mais limitados, sem contar a distribuição dos prêmios arrecadado pela Seguradora Líder a diversas entidades, públicas e privadas, sem que haja plausibilidade alguma neste procedimento¹. Entidades públicas devem ser mantidas com dotação orçamentária pela União e as privadas, em hipótese alguma, poderiam ter acesso a este tipo de rendimento, como exemplo o comissionamento dos corretores de seguros que não exercem nenhum tipo de intermediação na aquisição do DPVAT, enquanto que a Escola Nacional de Seguros, por sua vez, constitui uma entidade dedicada à formação de mão de obra técnica pra

¹ A arrecadação de prêmios relativos ao DPVAT é pulverizada na ordem de 45% para o SUS – Sistema Único de Saúde, conforme determinação prevista nas Leis nºs 8.212/91 e 9.505/97, mais 5% ao Denatran – Departamento Nacional de Transportes, conforme a Lei n.º 9.503/97. Havia, até muito recentemente, repasses dos prêmios arrecadados aos Sindicatos dos Corretores de Seguros e à Escola Nacional de Seguros – Funenseg, por indicação de Resolução administrativa do CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados.

servir ao mercado segurador, não sendo atribuição dos proprietários de veículos do país *subsidiarem* o ensino de seguros para a *iniciativa privada*. Ao longo dos anos o procedimento de pulverização dos prêmios foi criticado, nos mais diversos meios, mas não foi alterado e prevaleceu desta forma de maneira inexplicável. Recentemente, a Seguradora Líder deixou de repassar as parcelas de prêmios aos Sindicatos dos Corretores de Seguros² e à Escola Nacional de Seguros, permanecendo o SUS e o Denatran como beneficiários. Esta política de subvenção de recursos não condiz com as funções precípuas dos seguros, nem se relacionam com um imperativo qualquer da técnica subjacente aos referidos contratos. Seguro não é tributo e tampouco pode servir de sucedâneo para distribuições aleatórias dos prêmios arrecadados. Os prêmios de seguros devem ter por objetivo único a higidez da estrutura operacional da seguradora e especialmente a sua função garantidora dos riscos, sendo calculados e cobrados com base na frequência dos sinistros. Os segurados, proprietários de veículos, devem pagar o preço justo representado pelo risco assumido e outros encargos inerentes à operação, mas não os carregamentos que são feitos, de maneira inexplicável e injusta, de modo a serem direcionados ao SUS, Denatran, Sindicatos de Corretores de Seguros e Escola Nacional de Seguros. Nada justifica este procedimento de pulverização, neste ou em qualquer outro tipo de seguro obrigatório. O Brasil precisa avançar neste sentido, se pretender, de fato, se alinhar aos mercados de seguros desenvolvidos. A sociedade consumidora e pagadora dos prêmios sequer conhece, de forma transparente e objetiva, o mecanismo de repasses que tem sido perpetrado há décadas no país, com o aplauso das entidades do setor e dos órgãos estatais a quem incumbiria proteger os interesses dos segurados e beneficiários e não simplesmente homologar a rifa da conta de prêmios arrecadados. A pulverização dos prêmios, importante destacar, foi estabelecida em outro momento histórico do país, sequer sob o regime democrático. Nada mais injusto, portanto, sob o olhar do Estado Democrático de Direito, que passou ao largo dessa discussão pontual. O DPVAT movimentava bilhões de

² “Os Sindicatos dos Corretores de Seguros – Sincor’s, reunidos em assembleia, decidiram, por unanimidade, (dos 23 sindicatos presentes), interromper o atendimento ao público no tocante à orientação e à recepção dos sinistros do Seguro DPVAT em todo o Brasil” (fonte: Fenacor), *in: JNS – Jornal Nacional de Seguros*, n. 307, São Paulo, maio de 2018, p. 8.

reais em prêmios de seguros todos os anos e as quantias pulverizadas seguem, conforme os percentuais mencionados, ao SUS e ao Denatran.

O primeiro projeto de lei de contrato de seguro da nossa história, o PL 3.555/2004, continha um capítulo dispondo regras básicas sobre os seguros obrigatórios, que acabou sendo suprimido para permitir fosse reduzido o bloqueio feito ao mesmo projeto por instituições do mercado segurador e de corretagem de seguros. Ali já se procurava garantir conteúdos de cobertura e valores e evitar a evasão dos prêmios arrecadados para fins estranhos ao interesse público.

O PL 8338/2017, por sua vez, propõe a extinção do DPVAT e a inserção do SOAT no seu lugar. Resta saber, contudo, quais seriam as reais vantagens que se apresentariam, se existentes, na hipótese de o PL ser acolhido pelo Congresso Nacional. Beneficiária, de fato, toda a sociedade brasileira, enquanto que o DPVAT já demonstrou não ter eficácia comprovada na estrutura que se apresenta e não só em razão da pulverização dos prêmios arrecadados?

A Superintendência de Seguros Privados – Susep, instituiu uma Comissão Especial através da Portaria n.º 7070/2018, visando à análise aprofundada das alternativas possíveis relativas ao modelo de operação do seguro DPVAT no país, cuja iniciativa partiu de recomendação do TCU - Tribunal de Contas da União. Esse Tribunal entendeu que chegou o momento de acabar com o círculo vicioso em que se encontra o atual modelo, sendo necessária a sua reformulação em busca da *eficiência*. Importante ressaltar que o TCU, em face mesmo da politização vigente nas Agências Reguladoras e nos demais Órgãos Reguladores dos diversos sistemas econômicos do país, tem tomado para si a missão relevante de defender os interesses coletivos e difusos dos cidadãos e particularmente dos consumidores de bens e serviços e busca suprir, desta forma, a lacuna existente. As agências e os demais órgãos afins deveriam passar por modificações estruturais no Brasil, assim como a Susep, sobre a qual o tema já foi analisado através do texto “*A SUSEP será transformada em Agência Reguladora, com base no Projeto de Lei nº 5.277/2016?*”³. O Brasil e a sociedade brasileira ressentem da ausência de

³ <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Artigos-e-Noticias/Artigos-e-Noticias/A-SUSEP-sera-transformada-em-Agencia-Reguladora-com-base-no-Projeto-de-Lei-n%C2%BA-5-277-2016.html>

equipamentos regulatórios atuais e não patrimonialistas. O modelo está acorrentado ao passado e sob o jugo do vetusto e ultrapassado Decreto-Lei n.º 73/1966, concebido sob outro olhar e pensamento contratual, sequer democrático e tampouco *eficiente* como vem determinado na Constituição Federal de 1988, no artigo 37.

Com vistas na Portaria Susep 7070/2018 e no PL 8.338/2017, convivem no país duas correntes distintas acerca do Seguro Obrigatório de Proprietários de Veículos: (a) a primeira analisa opções de reformulação das bases vigentes do Seguro DPVAT, mas mantendo a estrutura hoje conhecida, notadamente em relação à Seguradora Líder que o opera e, (b) a segunda propaga a disrupção aparentemente total em relação ao modelo atual, colocando o SOAT no lugar do DPVAT, em regime de *livre mercado*, entre outras mudanças substanciais do sistema.

Há vantagens e desvantagens em cada um dos modelos, sendo que a tomada de decisão a respeito não pode se restringir à Susep e tampouco à Seguradora Líder e/ou aos Corretores de Seguros, com toda a certeza. A discussão deve ser muito mais ampla do que simplesmente apontar um modelo. Talvez, tudo indica, seja necessária a criação de uma *versão intermediária*, a qual poderia contemplar o que há de melhor e que já funciona de maneira comprovada no velho modelo, com a modernização proposta pelo novo, no que couber. Romper simplesmente com o modelo atual, pode não ser a solução mais plausível, até porque o mercado segurador nacional já experimentou outros regimes antes deste, e que também não funcionaram, desde a criação do DPVAT no país com a edição da Lei n.º 6.194/74, alterada pelas Leis n.º 8.441/92, 11.482/2007 e pela Medida Provisória n.º 451/2008. O modelo de mercado livre, inclusive, já foi testado no Brasil e não se mostrou adequado. Os mais variados modelos existentes pelo mundo afora poderiam ser pesquisados, apesar de o mercado brasileiro sempre preferir criar modelos “domésticos”, ainda que desarticulados com aquilo que há de melhor em outros países, já testados e comprovados no aspecto da eficiência.

O SOAT, segundo o PL em destaque neste texto, não constitui a panaceia para todos os males hoje conhecidos sobre o DPVAT, sem sombra

de dúvida. Há lacunas no referido PL, cujos temas de relevância muito maior do que estabelecer a natureza jurídica deste tipo de seguro – se um contrato privado ou público ou híbrido - foram simplesmente ignoradas e que muito provavelmente aflorarão na sequência da aprovação do PL, se de fato acontecer como ele se encontra.

Determinados temas são de difícil escolha, ou seja, a seleção do melhor modelo que pode conduzir procedimentos em detrimento de outros, sendo que alguns deles também não foram testados, ainda. Exemplos que podem ser destacados nessa discussão:

(a) manutenção de tarifa fixa e independente do perfil individual de cada risco, cujo mecanismo está muito mais próximo do imposto ou tributo, do que da concepção real do prêmio de seguro. A natureza compulsória da contratação e o papel social deste tipo de seguro, todavia, em princípio validaria a instituição de prêmios diferenciados apenas por categorias ou tipos de veículos;

(b) a determinação de prêmios pelo Poder Público é algo incompatível com a operação do seguro, notadamente pelo fato de que a atividade é desempenhada pela iniciativa privada, essencialmente. A prática tem demonstrado no Brasil que o *tabelamento de preço*, em qualquer setor, não é compatível com o livre comércio de bens e serviços. De qualquer maneira é muito mais razoável admitir que o Legislativo determine valores mínimos de garantias para *danos pessoais* (e por que não também para os *danos patrimoniais*) iniciais, do que os próprios agentes da atividade privada, mesmo quando regulados pela Susep, que é hoje um órgão subordinado ao Poder Executivo;

(c) uma vez mantida a padronização dos clausulados de coberturas, o valor agregado que a livre concorrência poderia impor seria totalmente neutralizado, deixando de beneficiar os consumidores do país, notadamente em face da prática atual, ou seja, a imposição desmedida da Susep em relação às bases contratuais dos seguros nacionais;

(d) a monopolização da operação conforme ela é exercida hoje parece evidenciar que há margem de ganho e lucratividade muito maior do que se ela fosse aberta para a concorrência de vários atuantes. No entanto, não pode ser desprezado o fato de que muito provavelmente as Seguradoras não terão

interesse na operacionalização individualizada do SOAT, assim como já demonstraram não ter com o DPEM⁴;

(e) a abertura do DPVAT/SOAT pode propiciar que as regiões menos favorecidas do amplo território nacional sejam abandonadas pela iniciativa privada, ficando os proprietários de veículos sem acesso ao seguro obrigatório;

(f) a intermediação na contratação do SOAT, se compulsória, atrelaria não valor agregado, na maioria das vezes, mas custos na operação, onerando desnecessariamente os consumidores de seguros. Em face da modernidade nos meios de comercialização dos seguros no mundo e também no país, a nova legislação, se for promulgada, deveria deixar *sob única e exclusiva vontade dos consumidores interessados* pelo seguro, realiza-lo com ou sem a presença do corretor de seguros, banido qualquer tipo de compulsoriedade, não mais bem-vinda e justificada neste novo século. O atual DPVAT já prescinde do corretor de seguros, em que pese o fato de que havia acordo com a Seguradora Líder e os Sindicados dos Corretores de Seguros do país, com repasse de parte da produção do referido seguro para eles. A justificativa, neste sentido, se lastreava na narrativa de que os corretores orientavam os segurados, assim como os beneficiários do seguro no momento seguinte ao do sinistro e na busca das indenizações cabíveis, impedindo, inclusive, a ação de outros intermediários os quais, muitos deles, fraudavam e continuam fraudando as operações, em prejuízo exclusivo das vítimas. Não parece, contudo, que a intermediação de corretores, que não é *sine qua non* em seguros do tipo examinado, poderia romper, por si só e definitivamente, com este cenário deplorável que existe no país há décadas. Há vários procedimentos espúrios que interferem na operação e passam também pela leniência que existe no Brasil em relação a advogados inescrupulosos e que continuam operando livremente, por exemplo. A discussão, portanto, tem lastro muito maior do que a base de alegação feita pelos Sincor's do país.

⁴ O seguro DPEM foi instituído pela Lei nº 8.374, de 30/12/91, que em seu artigo 1º alterou a alínea "I" do artigo 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21/11/66. Tem por finalidade dar cobertura aos danos pessoais causados por embarcações ou por sua carga às pessoas embarcadas, transportadas ou não transportadas, inclusive aos proprietários, tripulantes e condutores das embarcações, independentemente da embarcação estar ou não em operação.

(g) o PL manteve a natureza jurídica do SOAT da mesma forma encontrada no DPVAT, ou seja, o risco é de *responsabilidade civil* decorrente da *existência, uso e conservação de veículos terrestres motorizados em vias públicas*, enquanto que a garantia do seguro está estruturada na base de *seguro de danos pessoais*. Essa concepção contrasta com a modernidade, sendo que na maioria dos países o seguro pela circulação de veículos sempre foi efetivamente de *responsabilidade civil* e não de *danos pessoais*, assim como foi introduzido no Brasil, quase que em regime exclusivo, a partir da edição do Decreto-Lei n.º 814, de 04.09.1969, o qual limitou o seguro obrigatório de “responsabilidade civil de veículos automotores de vias terrestres” às reparações por *danos pessoais*. Na ocasião, pela discrepância existente em relação à legislação, uma vez que o Código Civil de 1916 vigente consagrava a *responsabilidade civil subjetiva*, ou seja, eram necessárias a investigação e a prova da culpa para a devida responsabilização do infrator, a lei que tratou do seguro obrigatório e as condições padronizadas da cobertura determinadas pelo CNSP (Resolução 25/1967), abarcaram a *responsabilidade objetiva* em face da teoria mais precisa do *risco criado*, o que certamente propiciou toda a sorte de conflitos na operação. O mencionado DL 814/69 modificou as bases do seguro, reduzindo drasticamente o seu escopo, enquanto que novas bases contratuais foram expedidas pela Resolução CNSP 11/69, consolidando o mesmo objetivo⁵. Importante destacar, ainda, que naquela ocasião, o Código Civil vigente, fruto do pensamento oitocentista que reinava no ocidente e com índole iminentemente *patrimonialista*, sequer cogitava dos direitos *extrapatrimoniais* com o mesmo destaque e importância encontrada atualmente (*danos morais*, por exemplo). A própria nomenclatura “danos pessoais” trazia com ela conceitos muito mais reducionistas e conservadores, se comparados ao movimento que se seguiu e que desconstruiu completamente essa concepção ultrapassada do Direito Civil. O novo Código Civil, através de seu artigo 927, § único, consagra o princípio da *responsabilidade civil sem culpa*, objetiva, certamente se aplicando também e *necessariamente ao risco da circulação de veículos*. Diante desta perspectiva

⁵ Leia mais: BRANCO, Elcir Castello. *Do Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Jurídica e Universitária, 1971.

legislativa, razão maior para o novo seguro DPVAT/SOAT ser recepcionado pelo novo ordenamento, ultrapassadas que estão e há muito tempo, as razões que levaram o DPVAT a ser reduzido a um mero seguro de danos pessoais no país e desarticulado dos seguros de responsabilidade civil. Não há mais como se desvencilhar do estudo e análise deste tema, neste momento crucial do mercado segurador nacional, na medida em que o mesmo mercado se propôs a inovar nas bases de comercialização do seguro obrigatório da circulação de veículos. Na hipótese de a concepção muito mais moderna ser acolhida, o RCFV – Seguro Facultativo de Responsabilidade Civil de Veículos, comercializado no Brasil justamente em face das inconcretudes das bases encontradas no DPVAT, desde a sua criação, perderia a hegemonia que detém atualmente, na medida em que o seguro obrigatório faria as vezes do facultativo, de forma muita mais apropriada. As Seguradoras do mercado nacional, sob essa perspectiva, teriam também muito mais interesse em operar com o seguro obrigatório de circulação de veículos, o que tudo indica não acontecerá uma vez mantidas as bases do DPVAT no eventual SOAT.

No tocante ao repasse de parte significativa dos prêmios do DPVAT e também no SOAT (artigos 15 e 16 do PL) a outras Entidades não tomadoras de riscos de seguros, requer a apresentação de comentários particularizados, em face da relevância do tema. O atual regime de repasse não se justifica sob qualquer pretexto. Se houver excedentes nos prêmios arrecadados e representados pela produção e lucratividade das carteiras correspondentes aos seguros obrigatórios, cabe às Seguradoras revertê-los aos próprios segurados, baixando os prêmios das renovações, ampliando a concessão de coberturas e afins, mas não os repassar a outrem, alheio à operação. Este princípio rege toda e qualquer operação de seguros, obrigatórios ou facultativos. Permeia, portanto, aquilo que se convencionou chamar de “justiça distributiva”, a qual se apresenta como dever-anexo nas operações de seguros, notadamente naqueles de caráter social, assim como se apresenta o DPVAT/SOAT.

Apenas Governos autoritários desprezam os princípios inerentes à atividade seguradora privada, aproveitando o cochilo do Legislativo ou mesmo a omissão deliberada deste por força do regime, enquanto que o ordenamento acaba acolhendo norma extravagante, desprovida de eficácia sob o filtro mais apurado da lógica que deve estar subsumida na lei, seja qual for ela. A

narrativa encontrada é no sentido de que o SUS acaba atendendo os acidentados automobilísticos do país e sem aparelhamento que possa lhe permitir a busca da indenização devida junto ao seguro obrigatório, assim como o Constran que deve receber verba para intensificar campanhas publicitárias de prevenção e proteção de acidentes automobilísticos, certamente não convence mais ninguém, por mais altruísta que seja. O resultado se mostra neutro e jamais passou pela informação devida àquela parcela da sociedade, representada pelos proprietários de veículos, à qual é determinado um *imposto* ou *tributo* adicional que acaba não revertendo utilmente para o universo das vítimas dos acidentes de trânsito. Junto a esses repasses, os valores destinados aos Sindicatos dos Corretores de Seguros e também à Escola Nacional de Seguros – atualmente suspensos, desconfiguravam completamente o conceito de contrato de seguro, mormente do *prêmio de seguro*, cuja parcela é devida pelo Segurado à Seguradora em face do risco tomado por ela, diante do legítimo interesse segurado. Comutatividade presente: *prestação imediata pela Seguradora* na garantia do risco predeterminado e a contraprestação representada pelo *pagamento do prêmio* pelo Segurado. O repasse a outras entidades não se justifica, de maneira alguma, notadamente para países que pretendem ultrapassar as linhas do pensamento atrasado, alinhando-se aos mercados de seguros mais desenvolvidos do planeta.

O PL 3.555/2004, atual PLC 29/2017 (do contrato de seguro), trazia no seu artigo 128, que acabou caindo na redação final, regra muito importante e esclarecedora: *“é vedada a utilização dos prêmios arrecadados com seguros obrigatórios para pagamentos a quem não seja a vítima ou seu beneficiário, salvo os custos da seguradora, operacionais e comerciais, desde que previstos nas respectivas notas técnicas e atuariais”*.

A exegese contida na mencionada norma legal, *suprimida* no atual PL 29/2017, é bastante simples e contundente: *o prêmio do seguro deve ser a justa medida do risco e dos encargos administrativos e fiscais que a Seguradora apresenta quando toma para ela a obrigação de garantir interesses dos segurados*. O repasse a outras entidades, alheias ao conceito de tomador de riscos, constitui prática espúria e juridicamente condenável, devendo ser afastada, peremptoriamente, no Brasil. Os segurados devem pagar o preço

justo pelos seus riscos segurados, nem mais e nem menos. Não se coaduna com a pós-modernidade o repasse, quase desmedido, representado por *parafiscalidade* indevida e criada por políticos que desconhecem a técnica subjacente aos contratos de seguros, privados ou públicos. Não é desta forma que as entidades governamentais devem ser providas, de maneira sub-reptícia, sem informação adequada, inclusive, para os cidadãos pagadores. Em Portugal, há questionamento doutrinário acirrado em relação a determinadas taxas impostas pelo Estado às Seguradoras e como destinatário dessa receita o ISP – Instituto de Seguros de Portugal, na medida em que os próprios segurados acabam pagando por este tributo extraordinário e sem que, individualmente, tenham algum tipo de contraprestação devida. Neste sentido, Rogério Ferreira e João Mesquita determinam que *“não é quem paga tal montante quem, directa e especificamente, beneficia das prestações dos mesmos (o que talvez devesse justificar que muitas dessas receitas fossem substituídas por dotação orçamental), pelo que a forma de previsão e exigências de tais tributos, bem como da possibilidade e fixação do seu montante (v.g. por mera portaria), é de duvidosa constitucionalidade, por desrespeito da reserva de lei formal constitucionalmente prevista”*⁶. Respeitada a semelhança dos temas aqui retratados, fácil concluir que o cidadão comum não pode contribuir, de maneira indireta, para a manutenção de entidades estatais, as quais deveriam ser mantidas exclusivamente através de dotação orçamentária. No tocante às *entidades privadas*, que *não* as próprias tomadoras de riscos – as Seguradoras, sequer haveria como cogitar delas na condição de beneficiárias do produto dos prêmios de seguros em face dos princípios gerais democráticos do Direito. O Brasil e o mercado segurador brasileiro, portanto, devem avançar neste sentido, urgentemente.

O já citado PL 3.555/2004 previa outros dispositivos importantes e relativos à discussão do tema deste texto, como o artigo 127: *“as garantias dos seguros obrigatórios terão conteúdo e valor mínimos que permitam o cumprimento de sua função social, devendo o órgão regulador competente, a cada ano civil, rever o valor mínimo das garantias em favor dos interesses dos*

⁶ FERREIRA, Rogério M. Fernandes. MESQUITA, João. *A Parafiscalidade na Actividade Seguradora*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 57.

segurados e beneficiários”. Na redação atual do PLC 29/2017, as balizas normativas foram bastante reduzidas no correspondente artigo 123: “*as garantias dos seguros obrigatórios terão conteúdo e valores mínimos que permitam o cumprimento de sua função social*”. Em que pese o fato de os órgãos reguladores no Brasil nem sempre estarem aptos ou devidamente esclarecidos para determinarem situações tão importantes como essas, a previsão legal de continuidade e atualização dos valores se mostra certamente fundamental, de modo a não permitir que os próprios regulados, no caso as Seguradoras, determinem algo que se reveste de interesse muito mais coletivo do que corporativo. O Órgão Regulador se de fato estivesse composto fundamentalmente sob princípios da pós-modernidade (*direção contratada de forma profissional e ampla, tempo determinado de mandato, política de gestão publicizada, representantes da sociedade especializada no conselho gestor, execução da política de Estado referente ao setor e não partidária de Governo, etc.*), poderia sim representar e tutelar da forma que convêm os interesses sociais neste tipo de seguro.

As mencionadas balizas contidas nos artigos 127 e 128 do PL 3.555/2004 não poderiam deixar de existir no ordenamento nacional, na medida em que a produção legislativa sempre se mostra desarticulada com os reais objetivos dos seguros no país, muito provavelmente pela completa falta de cultura nacional sobre esta ferramenta de garantia à sociedade. Deste modo, tem sido comum a propositura da distribuição farta do resultado da comercialização dos seguros a entidades variadas e como se fosse essa a função social dos seguros obrigatórios. Nada mais injusto com aqueles que pagam os prêmios, os consumidores-segurados de determinadas categorias de riscos, os quais acabam sendo onerados duplamente nesta tributação indireta. As Entidades públicas devem ser providas por contingenciado orçamentário do Estado e não pelos particulares, de forma indireta. Na linha de entendimento enviesado a respeito da função social dos seguros obrigatórios, são encontrados, repise-se, projetos de leis nas diversas áreas, sendo que na ambiental é bastante recorrente essa malograda tentativa. Projetos propugnam pela distribuição de partes significativas da arrecadação dos prêmios de seguros ambientais, enquanto obrigatórios, para a União, aos Estados e a Municípios, além do Fundo Nacional de Direitos Difusos, o qual, por si só, já

comportaria modificações substanciais na sua estrutura, funcionamento e funções, pois que o modelo atual nunca atendeu aos cidadãos, deixando de cumprir a sua finalidade institucional. Completo e recorrente desconhecimento da matéria seguros, por todos os parlamentares nacionais. Raramente verifica-se a menção ao seguro na condição, entre outras, de *garantias financeiras* que poderiam ser exigidas dos empreendedores: *caução bancária, constituição e segregação de capital próprio em face de ocorrências catastróficas, seguro*. Este padrão, internacional, assim como foi utilizado na União Europeia desde a promulgação da Diretiva 2004/35/CE, deveria pautar os PL's do Congresso Nacional, nos mais variados setores e proposições legislativas.

Por ser oportuna a discussão também deste tema, o PL 8.338/2017 (SOAT), manteve as garantias de Morte, Invalidez Permanente – total ou parcial e o reembolso das Despesas de Assistência Médica e Suplementares, sem qualquer perspectiva de inovação, há tempo requerida, mesmo no DPVAT. Abraçou, portanto, o modelo conservador de Seguro de Danos Pessoais ao invés do Seguro de Responsabilidade Civil e, mesmo assim agindo, desconsiderou qualquer possibilidade de redefinição dos termos, atualmente muito mais amplos na própria doutrina, ordenamento jurídico e jurisprudência dos tribunais. Os conceitos compreendidos por esses termos, portanto e conforme o mencionado PL, não mais correspondem às necessidades encontradas no ordenamento jurídico, carecendo de reformulação neste tipo de seguro e nos demais que se envolvem com eles: seguros de pessoas, seguros de responsabilidade civil, etc. Para Brandimiller, na sua magnífica obra-conceito, a nomenclatura utilizada pelo mercado segurador nacional se mostra desprovida de tecnicidade adequada, em vários sentidos. O autor se refere, por exemplo, ao termo “invalidez parcial” no sentido de que “*o indivíduo é inválido ou não é inválido, não existe meio-termo*”⁷. Para o termo “invalidez permanente”, o mesmo autor comenta: “*trata-se de redundância, pois invalidez é uma condição definitiva: não existe temporariamente inválido*”⁸. A nomenclatura das apólices brasileiras precisa ser revisitada, *urgentemente* e de modo que os conceitos sejam amoldados à

⁷ BRANDIMILLER, Primo Alfredo. *Conceitos Médico-Legais para Indenização do Dano Corporal*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 295.

⁸ Idem, p. 295.

contemporaneidade do Direito e dos interesses da sociedade consumidora de seguros.

Entre os portugueses, por força das determinações comunitárias da União Europeia, o tema acerca das coberturas e do cálculo do montante indenizatório dos *danos corporais* em seguros obrigatórios de acidentes automobilísticos evoluiu bastante, se comparado ao padrão atual brasileiro. A partir da Diretiva 2005/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11.05.2005⁹, resultado do esforço europeu para harmonizar as diferentes posições encontradas nos Estados-Membros em relação à circulação de veículos automotores, Portugal sancionou o Decreto-Lei n.º 352/2007, de 23 de outubro, o qual publicou a Tabela Nacional para Avaliação de Incapacidades Permanentes em Direito Civil. O Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, determinou o regime jurídico do procedimento de *oferta razoável*, da qual consta a avaliação do *dano corporal*, com regulamentações feitas pelas Portarias n.º 377/2008 e 679/2009, ambas da Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças de Portugal. A mencionada *oferta razoável*, cujos critérios de valoração constam das Portarias, “*fixam, nesta medida, apenas valores mínimos de proposta razoável, mesmo quando referenciam ‘até’ ou um intervalo de valores. (...) Nada impede que os seguradores aumentem os valores ou alterem os critérios legalmente previstos, desde que sejam mais*

⁹ Nas considerações apresentadas na Diretiva 2005/14/CE, há expressa menção ao fato de que “*um montante mínimo de cobertura de 1.000.000 de euros por vítima ou de 5.000.000 de euros por sinistro, independentemente do número de vítimas, afigura-se razoável e adequado.*” (item 10). Os comparativos nacionais, quer do DPVAT (tabelado oficialmente), quer do Seguro Facultativo de RC Veículos (limites contratados livremente pelos segurados), se mostram tão tímidos em termos de valores, que sequer se aproximam do paradigma europeu, deixando patente o *grau de subdesenvolvimento* da sociedade brasileira, de maneira incontestável. O legislador nacional tem papel preponderante nesta seara e de modo a impulsionar o desenvolvimento dos Seguros de RC Veículos através de moldes muito mais consentâneos com a contemporaneidade e a evolução do Direito, numa espécie de giro conceitual necessário. Simplesmente ignorar este tema, deixando de analisa-lo completamente e sob todos os aspectos concernentes, não resolverá as questões que se produzem no cotidiano. Alegar, ainda, que os *brasileiros não estão preparados* para a admissão de exigências mais concretas, particularmente em termos de limites mínimos de coberturas compulsórias, também não atende à realidade dos fatos, mesmo porque nem todos os proprietários de veículos no país contratam o DPVAT na forma como o seguro se encontra, ainda que os limites sejam irrisórios e acompanhados de prêmios também reduzidos. Essa realidade factual já existente – apesar da perpetuação do modelo ultrapassado, em tese não seria modificada e não pode, portanto, servir de justificativa para não ser tentada a modernização do modelo. O antigo e inicial RCOVAT (Seguro de Responsabilidade Civil Obrigatório de Veículos Automotores de Vias Terrestres), durou no país pouco tempo, sendo que ele garantia até mesmo os Danos Materiais. O mercado segurador nacional o transformou no DPVAT, com supressão da garantia dos Danos Materiais e da natureza de seguro de responsabilidade civil, cujo modelo estigmatizado e impróprio vigora até o momento, inexplicavelmente.

*favoráveis ao lesado*¹⁰. A jurisprudência portuguesa, a respeito dos critérios determinados pela legislação citada, tem sido uníssona no sentido de que a oferta não é vinculativa em sede judicial, servindo apenas como uma *primeira proposta* de composição dos danos havidos.

Não é à toa que em Portugal praticamente foi abandonada a utilização da Tabela Nacional de Incapacidades por Acidentes do Trabalho, privativa dessa área do Direito, para adotar os mesmos critérios utilizados em acidentes automobilísticos, esses sim muito mais condizentes com a valoração das perdas e danos sofridos pela vítima na contemporaneidade.

O próprio Glossário constante da Portaria n.º 377/2008 portuguesa, deixa transparente a abrangência do tema, em todos os seus aspectos: *avaliação do dano corporal; cura; dano biológico; dano-consequência; dano corporal; dano da dor; danos estético; dano evento; dano futuro; dano moral; dano morte; dano não patrimonial; dano patrimonial; dano patrimonial emergente; dano patrimonial futuro; dano permanente; dano potencial; dano temporário; incapacidade permanente; incapacidade permanente absoluta; incapacidade permanente parcial; incapacidade temporária; incapacidade temporária geral; incapacidade temporária profissional; prejuízo de afirmação pessoal; quantum doloris; sequelas funcionais; sequelas situacionais*.

O Brasil e o Mercado Segurador nacional precisam avançar neste mesmo sentido, ampliando e modernizando a utilização dos critérios para a cobertura e a valoração dos *danos pessoais*. Os paradigmas existentes não estão perfeitamente conformes com o Direito contemporâneo, notadamente em razão da doutrina jurídica pós-moderna, a qual valoriza o Homem, com supremacia. Não será feita a justiça, plenamente, toda vez que o *quantum debeat* for estratificado com base apenas na remuneração recebida pela vítima, antes do sinistro. Não há meio termo nessas considerações. Na preleção de Perlingieri, colmatando o pensamento aqui expresso, “*a avaliação equitativa prescinde do rendimento individual ou pro capite e concerne às consequências que o dano produz nas manifestações da pessoa como mundo de costumes de vida, de equilíbrios e de realizações interiores*”¹¹. A pessoa,

¹⁰ GASPAR, Cátia Marisa. RAMALHO, Maria Manuela. *A Valoração do Dano Corporal*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 16.

¹¹ PERLINGIERI, Pietro. *O Direito Civil na Legalidade Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 808.

portanto, não pode mais ser valorada com base apenas na sua condição de *ser laboral* e como se essa perspectiva fosse suficiente para compreendê-la, *integralmente*.

Feitas as considerações contidas neste texto, e na linha de entendimento que elas circunscrevem, pode ser aferido que o PL 8338/2017 não se encontra concluído, de forma alguma. O Legislativo tem o dever de analisar e contemplar os novos paradigmas, de modo a propiciar o *giro conceitual* existente, antes mesmo de simplesmente romper com o modelo DPVAT atual, nada inovando a respeito das coberturas do seguro e de suas respectivas abrangências, com completo desprestígio aos beneficiários diretos da pretensa nova legislação: *os cidadãos brasileiros*. Não cabe apenas às Seguradoras e aos Corretores de Seguros escolherem o modelo que eles julgarão mais adequado. O tema é muito mais amplo do que este pequeno círculo de interesses. Deve ser melhor debatido, portanto, sendo que o Mercado Segurador tem a obrigação singular da divulgação do assunto a todos os interessados.