

16.

A TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA LEI BRASILEIRA DE CONTRATO DE SEGURO

Fábio Ulhoa Coelho¹

A tentativa de construção de uma lei sobre seguros comporta duas diferentes abordagens. A primeira é a narrativa dessa trajetória, que se iniciou em 2004, com o projeto de lei apresentado pelo então deputado e hoje ministro da Justiça, José Eduardo Martins Cardozo, cujo anteprojeto, minuta e estudos foram feitos pelo Instituto Brasileiro de Direito do Seguro (IBDS), sob a presidência do advogado Ernesto Tzirulnik.

A segunda alternativa de abordagem desse tema é a de não fazer um relato do que aconteceu, mas problematizar as dificuldades que, num regime democrático, enfrenta qualquer tentativa de construção de uma lei importante, como é a lei sobre seguros. Essa análise reflete o processo de criação de um consenso em torno da importância da lei, dos dispositivos que ela deve contemplar e dos princípios que devem nortear sua introdução no direito brasileiro. Quando se fala em construção de consenso deve-se acentuar que o consenso não se confunde com unanimidade.

A unanimidade, na verdade, paralisa o processo legislativo. Por incrível que possa parecer à primeira vista essa ideia, a unanimidade faz com que o processo legislativo não se desenvolva. Isso ocorre porque

¹ Professor Titular de direito comercial da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito do Seguro (IBDS).

a política é um processo de arbitragem de conflitos. O político, o deputado, o senador, arbitram conflitos. Se os conflitos não aparecem, o político desconfia e o procedimento fica estagnado. O projeto de lei não reverbera no Congresso Nacional, não prossegue. Desse modo, construir o consenso não é chegar à unanimidade, porque o conflito oxigena o processo político.

A unanimidade também não é possível por uma segunda razão. Toda lei nova irá ou prejudicar ou beneficiar alguém ou algum setor. Não existe nenhuma lei nova que apenas beneficie, assim como não existe alguma que somente prejudique. Um bom exemplo, que à primeira vista parece não prejudicar ninguém, seria a criação de uma lei que tornasse obrigatória a vacinação de todas as crianças do Brasil. Com a edição de uma lei assim, os gestores dos recursos públicos da saúde seriam os prejudicados. Se eles entendessem que a vacinação obrigatória seria uma medida importante, já a teriam realizado, sem a necessidade de a lei impor tal ação. Se não a fizeram antes da obrigatoriedade legal, é porque consideram que os recursos públicos seriam mais bem empregados em outra destinação.

Aqui, há duas situações extremas a divisar. Na primeira, a lei nova beneficia pouquíssimas pessoas em detrimento de muitas. Normalmente essas leis são produtos de condutas pouco republicanas e nada transparentes. O que interessa é a segunda situação, quando a lei nova prejudica um pequeno grupo de pessoas ou setores, mas traz grande benefício para a sociedade como um todo. É sobre esse tipo de lei que se constrói o consenso.

A construção do consenso é um processo, complexo e demorado, de organização dos beneficiados da nova lei, em torno do seu projeto. Quem se prejudica imediatamente identifica o prejuízo no projeto e se organiza para impedir sua tramitação ou aprovação. Já os beneficiados nem sempre têm a percepção do benefício, e por isso acabam não se organizando tão prontamente quanto os que vislumbram prejuízos.

A privatização do serviço de telefonia no Brasil, durante a década de 1990, enfrentou essas dificuldades. Aqueles que seriam prejudicados pela privatização, os empregados das empresas públicas de telefonia, rapidamente perceberam o prejuízo para os seus interesses, organizando-se e pressionando o governo e a sociedade. Para o restante da população, ou

seja, para os consumidores do serviço, era um tanto abstrato antever seus benefícios. Os anos se passaram e, hoje, é inegável como lhes foi benéfico o processo de privatização das telecomunicações. Mas enquanto ela ainda era um projeto de lei no Congresso, havia muito mais pessoas que sentiam concretamente a perspectiva do prejuízo se mobilizando contrariamente à sua aprovação do que os futuros beneficiários da medida.

Dentro desse quadro, identifica-se que sempre haverá núcleos que vão resistir à construção do consenso.

O primeiro núcleo, mais poderoso, é exatamente o das pessoas que se prejudicam, que prontamente identificam que a lei será prejudicial e, portanto, precisam se organizar para combatê-la. Algumas vezes é fácil constatar quem seriam os beneficiados ou prejudicados pela criação de uma nova lei. Se fosse editada, por exemplo, uma lei instituindo o Imposto sobre Grandes Fortunas, aqueles que ostentam as grandes fortunas estariam prejudicados.

Em outras situações, entretanto, não é tão simples entender por que alguém estaria empenhado em impedir a aprovação de determinada lei. Um exemplo é a reforma tributária no sentido de desonerar os custos de produção. Em princípio toda empresa brasileira estaria interessada. Entretanto, analisando com mais profundidade, percebe-se que existem empresas para as quais não interessa uma reforma tributária, por uma simples razão: se o ambiente de negócios no Brasil melhorar, virão outras empresas para cá e o mercado se tornará mais competitivo (em alguns segmentos, ele começará a ser competitivo, pondo em risco monopólios de fato). Para a empresa que investiu intensamente na exploração de sua atividade econômica e se estabilizou no mercado, antes da exemplificada reforma tributária, não é vantajoso que toda a situação penosamente enfrentada se modifique. Os novos competidores não terão de incorrer nos mesmos custos exigidos quando o ambiente de negócios não havia ainda melhorado.

Por outro lado, no segundo núcleo estão os desinformados e aquelas pessoas que deveriam participar do debate e trazer a sua contribuição. Essas pessoas ou não se informam o suficiente, ou são movidas por uma atitude inercial, de não querer mudanças que demandariam certo esforço intelectual. Esse núcleo resiste à construção do consenso.

O terceiro núcleo são os indignados compulsivos. São pessoas que se indignam por quaisquer motivos e logo agitam as redes sociais. Na sociedade democrática atual, com a ampla propagação de informações, todos se sentem preparados para debater sobre políticas públicas ou novas leis. Atualmente, o indignado compulsivo possui a mesma importância que o estudioso que dedicou sua vida inteira ao assunto em discussão.

Em 2013, no Brasil, aconteceu uma situação que se pode enquadrar na categoria demonstrada no terceiro núcleo. Um canil, denominado “Royal”, que mantinha cachorros da raça Beagle, utilizava-os para testes destinados às indústrias farmacêuticas. Tais cachorros não eram considerados domésticos, mas animais criados para testes científicos. Ao ser divulgada essa informação, várias pessoas se organizaram e invadiram o estabelecimento para “resgatar” os cães. Pergunta-se: a decisão sobre os cachorros estarem ou não sendo bem tratados, não seria uma questão científica? Se sim, a questão deve ser resolvida pelos cientistas, e não por artistas de televisão, vizinhos ou amantes de cachorro. Essas pessoas não estão qualificadas para debater acerca de como se deve manter um animal para testes científicos adequados, no âmbito da indústria farmacêutica. Porém, a sociedade de informação e a ampla democratização dos espaços fazem com que a opinião do cientista e a do cidadão comum indignado se igualem. A rigor, aqueles que se enquadram no terceiro núcleo não deveriam participar do debate, pois não estão preparados, servindo apenas como um núcleo de resistência.

Diante desse panorama, e apresentadas as considerações genéricas sobre o tema, a experiência do projeto de lei do seguro no Brasil enseja alguns questionamentos no que se refere às pessoas prejudicadas e beneficiadas com a futura lei.

Aparentemente, as seguradoras se sentem prejudicadas, superdimensionando um provável prejuízo. Os beneficiados seriam os segurados, de fato. Porém, constata-se que toda a economia brasileira poderá contar com um marco regulatório em um segmento muito importante, de forma evoluída e mais adequada às relações econômicas da atualidade.

A resistência à construção da lei de contrato de seguro é similar àquela enfrentada com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor. Quando o projeto estava em discussão, as empresas se organizaram e

passaram a profetizar o caos e a insegurança jurídica. Entrando em vigor, o diploma consumerista rapidamente fez as principais empresas mudarem a sua atuação. Criaram os seus SACs (Serviços de Atendimento ao Consumidor) e fizeram investimentos a que rotineiramente resistiam, como aqueles para melhorar a qualidade do fornecedor de produtos e serviços no mercado de consumo. Portanto, desde então o Brasil possui uma lei que todos reconhecem como responsável por uma melhoria das relações de consumo e, mais ainda, das relações econômicas no Brasil.

De forma análoga à construção do Código de Defesa do Consumidor, a lei de contrato de seguros enfrenta uma forte resistência das seguradoras em razão dos investimentos que terão de fazer para arcar com o novo cenário. Entretanto, as empresas não compreendem os benefícios que a lei trará no sentido de aperfeiçoar o segmento do mercado de seguros.

Por fim, cabe apontar duas características do processo legislativo em torno da nova lei de seguro brasileira que são indicativos positivos a favor da tramitação e aprovação dessa lei.

Primeiramente, no âmbito da Câmara o projeto já está sendo discutido em uma Comissão Especial. Essa situação demonstra um aspecto positivo. Sabe-se que um projeto de lei normalmente tramita pelas Comissões Permanentes da Casa. Em cada Comissão há um relator e prazos para propor novas emendas, além de diferentes deputados que deverão se informar a respeito do assunto. Em cada uma delas o projeto de lei tem que disputar a pauta com diversos outros projetos – uma disputa que atende à lógica política e não necessariamente à relevância técnica. Porém, o Regimento Interno prevê a possibilidade de tramitação em Comissão Especial, que ocorre quando o deputado que propõe a lei solicita ao presidente da Câmara a criação de uma Comissão Especial em razão da importância do tema. Inicialmente a Comissão não possui qualquer membro e, em determinadas ocasiões, existem Comissões criadas, mas não instaladas. Ela apenas será instalada após a indicação de seus membros pelas lideranças dos partidos políticos. Ou seja, é necessário que todos os partidos com representação na Câmara considerem que aquela medida é importante o suficiente para ter uma tramitação especial.

Quando existe um projeto de lei que deveria estar nas Comissões Permanentes e este segue para uma Comissão Especial, tem-se um único

relator, um único prazo de emenda, um único conjunto de deputados para discutir o assunto e, principalmente, nenhuma disputa política de pauta. A Comissão apenas se reúne para discutir aquele projeto de lei.

Nesse sentido, por possuir o crivo tanto do presidente da Câmara como dos demais partidos políticos, o fato de o projeto de lei de contrato de seguros tramitar em uma Comissão Especial é, por si só, uma situação bastante otimista.

Por último, o segundo ponto positivo é que o projeto de lei está em discussão nas duas Casas do Congresso Nacional. Normalmente o projeto se inicia em uma (casa iniciadora), e após toda a discussão e aprovação, segue para a outra (casa revisora), que o pode alterar ou não. Caso se opte por alterar, o projeto retorna à casa iniciadora para que esta decida sobre a pertinência das alterações.

No entanto, em casos específicos, as presidências da Câmara e do Senado se articulam, assim como seus respectivos senadores e deputados, para que a discussão tenha início simultaneamente em ambas as Casas. A primeira Casa que aprovar se tornará a iniciadora. É o que está ocorrendo com o projeto de lei de contrato de seguro.

Como visto, o assunto possui atenção especial do Congresso Nacional em uma perceptível tentativa de tornar ágil a aprovação de um importante e urgente projeto que beneficiará todos os setores envolvidos nas relações de seguro.