



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Trata-se de proposta para colocação em **consulta pública** de uma minuta de Circular Susep elaborada para revisão da Circular Susep nº 477, de 30 de setembro de 2013, que "**Dispõe sobre o Seguro Garantia, divulga Condições Padronizadas e dá outras providências**".

2. O texto que ora submeto à consulta pública é fruto da experiência acumulada pelas áreas técnicas envolvidas direta e indiretamente com o tema, no curso do monitoramento da prática operacional do seguro, desde a edição do normativo sob revisão. Nesse período, a Susep recebeu muitos pedidos de esclarecimento, consultas técnicas, além de reclamações que, ao final, evidenciaram a existência de importante *assimetria de informações* entre segurados e seguradoras.

3. Notadamente, percebeu-se que a aplicação das **condições contratuais padronizadas** tornou-se o foco de inúmeras controvérsias - motivo pelo qual o normativo propõe a sua revogação, em linha com as atuais diretrizes de construção da estrutura regulatória com viés mais principiológico. Com essa medida, pretende-se também contribuir para o amadurecimento do mercado, estimulando a inovação pela via do desenvolvimento de novos clausulados, em homenagem ao princípio da liberdade contratual previsto na Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019 ("Lei de Liberdade Econômica").

4. Cabe ainda registrar que a iniciativa atende ao comando do Decreto n.º 10.139, de 28 de novembro de 2019, que determinou a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto ("revisão").

5. Desde a edição da Circular Susep n.º 477, de 2013, as fiscalizações conduzidas com foco no seguro garantia identificaram problemas nas práticas de mercado, que além de causarem discussões judiciais e administrativas, também trouxeram, em certa medida, algum prejuízo à própria *imagem* do seguro garantia. Isso se explica, em parte, pela percepção, sob a ótica do segurado, de pouca clareza quanto ao que se espera desta garantia, bem como sobre a forma como se processa a regulação do sinistro.

6. Nesse contexto, a revisão do normativo no intuito de assegurar a **transparência nas operações**, e a **redução da assimetria de informações** entre as partes contratantes, é medida que se impõe, não só como forma de viabilizar a expansão econômica do seguro garantia, mas também para **fortalecer a confiança do segurado**, mitigando o risco de seu enfraquecimento diante de outros instrumentos não-securitários, a exemplo da caução e da fiança bancária.

7. Além disso, o **fomento à criação de novos clausulados**, pela já comentada exclusão dos *planos padronizados*, e a **valorização da liberdade contratual** compõem o rol de condicionantes da revisão proposta. Vejamos.

8. A norma conta com sete capítulos, a saber:

- DAS DEFINIÇÕES;
- DO OBJETIVO DO SEGURO GARANTIA;
- DAS CARACTERÍSTICAS DO PLANO DE SEGURO GARANTIA;
- DA POLÍTICA DE SUBSCRIÇÃO E MITIGAÇÃO DO RISCO;

- DAS INFORMAÇÕES MÍNIMAS DA APÓLICE;
- DOS ASPECTOS GERAIS; e
- DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

9. Logo de início, no capítulo **DAS DEFINIÇÕES**, já se percebe a intenção de fazer prevalecer o comentado viés principiológico do normativo, com a exclusão das condições contratuais padronizadas atualmente previstas nos anexos I e II da Circ. Susep n.º 473, de 2013. Sobre esse ponto, é oportuno reproduzir a opinião veiculada no PARECER ELETRÔNICO Nº 32/2020/COSUR/CGRES/DIR1/SUSEP (SEI n.º 0750744):

"A retirada das Condições Padronizadas da norma (alteração no artigo 1º) faz parte de uma orientação geral dentro da Susep para todos os ramos de seguro. Ela incentiva as companhias a observarem com mais atenção a seus clausulados, especialmente suas inovações. (...)"

Num momento inicial do seguro garantia, as condições padronizadas tinham pleno sentido e foram necessárias para formar o mercado. Hoje o mercado brasileiro de seguros está mais maduro, internacionalizado e não depende mais de condições ditadas pelo órgão regulador. Evitar confusões de nomenclatura de produtos e incentivar as seguradoras a usarem textos próprios justificam a alteração."

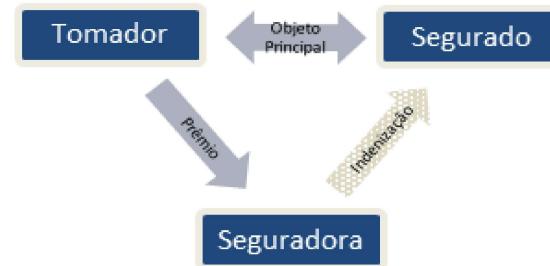
(grifei)

9.1. No momento da publicação da Circular Susep nº 477, de 2013, a divulgação de planos padronizados representou uma evolução em relação à norma anterior, Circular Susep nº 232, de 03 de junho de 2003, tendo servido de instrumento positivo para o desenvolvimento do mercado do seguro garantia.

9.2. Com o tempo, porém, o que se observou foi que os planos padronizados, em alguns casos, foram equivocadamente interpretados pelo mercado, especialmente quanto à suposta impossibilidade de sua *customização*. Isso apesar de não serem de uso obrigatório (art.19 e 20 da Circular Susep nº 477, de 2013), e dos diversos esclarecimentos prestados pela Autarquia. Tal distorção, como se pode imaginar, serviu como fonte de atritos na operacionalização do seguro.

9.3. Isso posto, e dado o contexto atual de desenvolvimento do mercado do seguro garantia, compreende-se que o dirigismo consubstanciado nos planos padronizados exauriu seu papel, devendo agora dar lugar à *liberdade contratual*, nos moldes da Lei de Liberdade Econômica. Tudo, evidentemente, sem descuidar do balizamento normativo mínimo, necessário para impedir eventuais desvirtuamentos.

10. Nesse sentido, foram inseridas no art.2º da minuta alguns conceitos técnicos, a exemplo de *modalidade*, *objeto principal* e *obrigação garantida*, de modo a facilitar a compreensão dos mecanismos próprios do seguro garantia, mitigando o risco de assimetrias mais graves de informação entre os contratantes. Nesse ponto, inclusive, convém relembrar o resumo esquemático do seguro garantia:



11. Merece também destaque a melhoria conceitual do "contrato principal", atualmente previsto nos §§1º e 2º do art.6º da Circ. Susep nº 477, de 2013, que passa a ser designado, de forma mais genérica e abrangente, como "objeto principal" (art.2º, II), independente da natureza jurídica do segurado.

11.1. A regra atual limita o escopo dos possíveis objetos principais do seguro garantia setor público, fato que dificulta o desenvolvimento de novos produtos. Diferentemente, o novo texto estabelece redações mais genéricas e aplicáveis ao segurado dos ramos setor público e setor privado.

12. Por fim, considerando que a Circular Susep n.º 535, de 28 de abril de 2016, determina a contabilização *segregada* desses ramos (Segurado – Setor Público e Privado), sem contemplar uma definição que oriente o enquadramento das operações, optou-se por mantê-las no texto sob análise (art.2º, VI e VII).

13. No capítulo II - **OBJETIVO DO SEGURO GARANTIA**, destaca-se a introdução do parágrafo único do art.3º, visando estabelecer uma correlação mais objetiva e clara entre a indenização e as obrigações efetivamente garantidas pelo seguro. Afasta-se, assim, a redação *menos precisa* atualmente em vigor que, como visto, potencializa conflitos na comercialização do seguro. Vejamos:

Circular Susep nº 477, de 2013

Art. 2º O Seguro Garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das **obrigações assumidas** pelo tomador perante o segurado

(grifei)

Minuta SEI nº 1058162

Art. 3º O Seguro Garantia destina-se a garantir o objeto principal contra o risco de inadimplemento, pelo tomador, das **obrigações garantidas**.

Parágrafo único. Pelo contrato de Seguro Garantia, a seguradora obriga-se ao pagamento da indenização, nos termos do art. 20, caso o tomador não cumpra a **obrigação garantida**, conforme estabelecido no objeto principal ou em sua legislação específica e **nas condições e limites estabelecidos no contrato de seguro**.

(grifei)

13.1. Como se verifica, o art. 2º da Circular Susep nº 477, de 2013, estabelece que o seguro garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das "obrigações assumidas" pelo tomador perante o segurado - definição esta, inclusive, acolhida nos art.6º, LIV e art.97 da nova Lei de Licitações (Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021).

13.1.1. Ocorre, porém, que existem apólices nas quais a seguradora garante o pagamento de uma *indenização* em caso de inadimplência do tomador, sem contudo, se obrigar a *executar* a obrigação por ele assumida. É o caso de pequenas obras, ou de contratos de prestação de mão de obra, de pequeno valor de garantia, onde a seguradora *indeniza* eventuais prejuízos cobertos pelo seguro, sem, contudo, assumir a *execução* da obrigação propriamente dita. Essa imprecisão técnica também tem gerado problemas de interpretação, em especial nos segurados do setor público.

13.2. Assim sendo, o novo texto pretende aperfeiçoar esse dispositivo, por meio de uma redação mais clara, mitigando a possibilidade de interpretações equivocadas e, consequentemente, de frustração de expectativas por parte dos segurados. Além disso, permitirá o aumento do leque de coberturas a serem oferecidas pelo mercado.

14. O art.4º estabelece a vinculação do contrato de seguro garantia ao objeto principal, e à legislação específica que lhe for aplicável, a exemplo da já mencionada Lei de Licitações, quando for o caso.

14.1. A introdução deste dispositivo se justifica pelo fato de, também neste ponto, residir um dos problemas detectados pela Fiscalização, a saber, a *incompatibilidade* entre os termos da apólice e os do objeto principal. Como exemplo, podemos citar obrigações previstas no objeto principal, mas que não estão expressamente garantidas pelo seguro, ou ainda critérios diferentes de aferição de prejuízos indenizáveis.

14.2. A redação proposta também evita a necessidade de estabelecimento de regras específicas do seguro em função do tipo de objeto principal - sobre o qual a Susep não possui qualquer ingerência.

14.3. Por fim, pretende-se que a seguradora, na análise do risco, avalie não só a capacidade do tomador em cumprir as obrigações a serem garantidas, mas também a legislação específica aplicável ao objeto principal, uma vez que estas estipulam os contornos jurídicos e fáticos em que a garantia deverá ser prestada (art.28).

15. O capítulo III trata das **CARACTERÍSTICAS DO PLANO DE SEGURO GARANTIA**.

16. Neste capítulo, merece destaque a introdução de importante mecanismo de *transparéncia nas operações*, consubstanciado no art.5º da minuta, que reproduzo a seguir para melhor compreensão de seu alcance:

Art. 5º O Seguro Garantia garantirá **todas** as obrigações do objeto principal, **exceto** se:

- I – houver disposição expressa em sentido contrário no objeto principal;
- II – houver disposição em sentido contrário em legislação específica; ou
- III – for expressamente solicitado pelo segurado.

Parágrafo único. **Na hipótese de o Seguro Garantia não garantir todas as obrigações do objeto principal, a apólice deverá destacar essa informação**, além de descrever, de forma clara e objetiva, as exatas obrigações garantidas

(grifei)

16.1. O racional da proposta se baseia na percepção de que o seguro garantia, para cumprir o importante papel social que lhe compete, deve garantir integralmente o segurado, prevendo, *como regra*, a cobertura de todas as obrigações do objeto principal.

16.2. A experiência da Susep no trato de demandas de consumidores mostrou que, nem sempre, os segurados possuem clareza sobre as obrigações efetivamente cobertas. Fato este que, como se pode imaginar, gera discussões no momento do sinistro. Com a redação proposta, pretende-se dar transparência a essa informação, eliminando mais esse ponto de atrito.

16.3. É evidente que, dependendo das características do objeto principal, ou mesmo das necessidades do segurado, este poderá *optar* pela garantia de apenas uma, ou algumas das obrigações. O normativo proposto não inviabiliza esta opção pela garantia *parcial*, que se insere na esfera da liberdade contratual. Todavia, para evitar qualquer tipo de lacuna ou obscuridade, exige-se que a apólice destaque essa informação, além de descrever, de forma clara e objetiva, as exatas obrigações garantidas (parágrafo único do art.5º e art.30, III). Trata-se, assim, de criar mais uma alternativa de contratação do seguro garantia, cuja aceitação deverá ser feita de modo consciente e voluntário, pelo segurado.

16.4. O **prazo de vigência** da apólice (art.7º) será definido em função do prazo de vigência da obrigação garantida, dada a já comentada vinculação entre o contrato de seguro e o objeto principal (art.4º).

16.5. Quando o prazo de vigência da obrigação garantida for determinado por uma data ou por um evento (*por exemplo, o trânsito em julgado de um processo judicial*), o prazo de vigência da apólice será igual ao da obrigação garantida (art.7º, I e §1º).

16.5.1. A estruturação de apólice com prazo de vigência menor do que o da obrigação garantida, atrelada a renovações sucessivas - como permite a regra atual, com apoio na técnica securitária - tem gerado questionamentos práticos que, no limite, podem ensejar que, durante o correr do risco, o segurado fique sem cobertura securitária por inadimplência do tomador.

16.5.2. Por fim, cabe acrescentar que, nessa hipótese (*prazo determinado de vigência da obrigação garantida*) a seguradora terá o conhecimento prévio da data ou do evento, que determinará o início e o término de vigência, podendo efetuar as análises de risco e os cálculos estatísticos e atuariais necessários à formalização do contrato de seguro. A presente medida tenta solucionar problemas específicos, mas não se tem absoluta clareza acerca dos efeitos relacionados às obrigações que possuem data definida, especialmente quando muito longas (que podem diminuir o interesse do mercado), mas que poderão ser objeto de importante contribuição durante o período de consulta pública.

16.6. De outro lado, quando o prazo de vigência da obrigação garantida for indeterminado, o prazo de vigência da apólice será acordado entre as partes (art.7º, II). Ao contrário da hipótese anterior, e do ponto de vista estritamente técnico, reconhece-se a dificuldade em efetuar, com precisão, os cálculos cabíveis por todo o prazo de vigência do risco, dado ser este desconhecido. Por esse motivo, o prazo de vigência poderá ser livremente pactuado entre as partes.

16.6.1. Nessa situação, em havendo a necessidade de renovação da apólice, a seguradora deverá emitir comunicação ao segurado e ao tomador, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias antes do final de vigência da apólice, para que se manifestem quanto ao interesse na renovação (art.8º).

16.7. A alteração e a **rescisão da apólice** de seguro garantia somente podem ser efetivadas a pedido do segurado, ou então com a sua expressa concordância (art.9º). Trata-se de mecanismo de proteção do segurado, justificável pelas particularidades do seguro garantia.

16.7.1. Como se sabe, sendo um seguro que envolve três partes - segurado / seguradora / tomador - e cabendo a este último a contratação do seguro em benefício do primeiro, a regulação deve assegurar que o segurado participe de qualquer modificação na garantia contratada, sob pena de nulidade.

16.7.2. Na hipótese em seja necessária a modificação da apólice em decorrência de alteração no objeto principal (art.10), deve-se analisar se essa alteração foi previamente estipulada. Em caso afirmativo, a apólice *deverá* acompanhá-la (art.10, I); do contrário, a apólice *poderá* acompanhá-la, a depender do aceite da seguradora (art.10, II).

16.8. Em relação à proposta contida no art. 13, fica permitido o estabelecimento de franquias, participações obrigatórias ou prazo para carência, mediante anuênciam expressa do segurado, retirando do texto qualquer restrição regulatória quanto à pactuação do seguro garantia. Tal modelo converge completamente à diretriz regulatória empregada pela Susep desde 2019, primada, essencialmente, em flexibilidade e na intervenção mínima, a fim de impulsionar a concorrência, a inovação, fomentar o desenvolvimento do mercado e propiciar maior penetração na economia.

16.9. O texto proposto prevê a inclusão de **beneficiários** da apólice do seguro garantia, sendo estes qualificados como *terceiros* sujeitos a prejuízos pela inadimplência do tomador em relação à obrigação garantida (art.14). Como exemplo mais comum, podemos citar a contratação de uma obra pública, onde o tomador deixe de pagar as obrigações trabalhistas atinentes a seus empregados. Nesse caso, ainda que não seja o segurado (ente público contratante) diretamente prejudicado, será possível que a apólice conte com a garantia dessa obrigação.

16.10. O art.15 da minuta mantém o tomador como responsável pelo **pagamento do prêmio** do seguro, a exemplo do regramento atual (art. 11 da Circular Susep nº 477, de 2013).

16.10.1. Sem prejuízo, optou-se por excluir o dispositivo que tratava da possibilidade de execução da contragarantia, pela seguradora, na hipótese de inadimplência do prêmio, pelo tomador (§2º do art. 11 da Circular Susep nº 477, de 2013). Com razão, sob entendimento que o contrato de contragarantia, quando existente, será livremente pactuado entre o tomador e a seguradora, não podendo interferir no direito do segurado, e não estando sob ingerência da Susep (art.32), não faria mesmo sentido a manutenção do dispositivo.

16.11. Avançando para o tema da **expectativa, caracterização e reclamação de sinistro** (art.16 a 19), a experiência na supervisão aponta que as seguradoras não empregam os mesmos conceitos, situação que contribui para insegurança jurídica e, portanto, merece atenção especial do órgão fiscalizador.

16.11.1. Nesse sentido, propõe-se o estabelecimento de definições mais precisas, embora amplas o suficiente para abranger a diversidade de objetos principais.

16.11.2. De acordo com o texto proposto, o segurado terá liberdade de pactuar, no objeto principal, a **caracterização** do sinistro (art.17, §2º), bem como sobre a inclusão do evento *expectativa de sinistro* (art.16, §1º). Fica esclarecido, portanto, que não há ingerência da seguradora neste processo, fator percebido pela Fiscalização como fonte de problemas no âmbito da regulação de sinistros.

16.11.3. Reforça-se, então, que a expectativa de sinistro não é elemento obrigatório do seguro garantia, sendo certo que sua inclusão dependerá dos termos do objeto principal (art.27,IV). Já a eventual necessidade de sua comunicação à seguradora deverá estar prevista nas condições contratuais (art.16, §2º).

16.12. A **indenização** poderá se dar em dinheiro (art.20, I) ou por meio da execução da obrigação garantida^[1] ("step in", art.20, II). Destaca-se que uma apólice poderá contemplar as duas formas de indenização, vinculadas a obrigações garantidas distintas, de acordo com o previsto no objeto principal. Observe-se que, mais uma vez, caberá ao segurado pactuar a forma de pagamento da indenização, de acordo com o objeto principal (art.20, §1º).

16.12.1. A hipótese de **concorrência de garantias** sofreu alteração de mérito na revisão sob análise. De acordo com o regramento atual (art. 14 da Circular Susep nº 477, de 2013), no caso de existirem duas ou mais formas de garantia distintas, cobrindo cada uma delas o objeto do seguro (*por exemplo, seguro garantia e a fiança bancária*), a seguradora responderá, de forma *proporcional* ao risco assumido, com os demais participantes. Com a

mudança, caberá ao segurado, respeitando as regras das garantias contratadas, definir sobre a ordem e valores de execução dessas garantias (art.22), observado, naturalmente, o disposto no art.778 do Código Civil^[2].

16.13. Os art.24 e 25 contemplam mais um importante mecanismo de reforço da confiança no seguro garantia, ao estabelecerem claramente as situações de **risco excluído** e de **perda de direito** do segurado. Com efeito, a mitigação do risco moral trazido pela interferência do segurado encontra-se contemplado no inciso I do art.24. Já a proteção do segurado em face de atos exclusivos da seguradora e do tomador, alheias a seu consentimento, vem disposta no art.25.

16.14. Em consequência da exclusão do plano padronizado previsto na Circular Susep nº 477, de 2013, mostrou-se importante introduzir, no parágrafo único do art.27, um dispositivo tratando da necessidade de adaptação das regras gerais do seguro garantia às particularidades do objeto principal e da obrigação garantida, em razão, novamente, da vinculação entre os contratos.

16.15. O capítulo IV trata da **POLÍTICA DE SUBSCRIÇÃO E MITIGAÇÃO DO RISCO**.

16.16. Neste, destacamos o art.29, que introduz e formaliza um importante instrumento para mitigação de riscos de ocorrência de sinistros e de conflitos na relação entre tomador e segurado.

16.16.1. De acordo com a redação proposta, por meio de prévio acordo, a seguradora poderá realizar o acompanhamento e/ou monitoramento do objeto principal; atuar como mediadora da inadimplência, ou de eventual conflito entre segurado e tomador; ou ainda prestar apoio e assistência ao tomador.

16.16.2. Tal instrumento assume especial relevância nas hipóteses em que a indenização se dê por meio da execução da obrigação garantida ("step in", art.20, II). Nesses casos, mostra-se adequado que a seguradora possa monitorar o objeto principal, de modo a intervir prontamente em caso de deterioração na sua execução, mitigando o risco de caracterização do sinistro.

16.16.3. Ademais, ao estimular uma atuação mais próxima e ativa da seguradora, este instrumento confere ao seguro garantia um diferencial positivo sobre as demais formas de garantia, a exemplo da fiança bancária, o que pode contribuir para a sua expansão.

16.16.4. No que se refere à subscrição do risco (art.28), destaca-se que o recém aprovado registro das operações no SRO poderá fornecer subsídios às seguradoras no que se refere à avaliação de crédito do tomador.

17. O capítulo V elenca as **INFORMAÇÕES MÍNIMAS** que deverão constar da apólice de seguro garantia, além daquelas já previstas no normativo específico sobre o tema, qual seja, a Circ. Susep nº 491, de 9 de julho de 2014.

18. O capítulo VI - **DOS ASPECTOS GERAIS** institui importante medida para assegurar a transparência na operação do seguro garantia, em benefício do segurado (art.2º do Decreto Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966).

18.1. Trata-se de sinalizar potenciais conflitos de interesse na relação entre a seguradora e o tomador do seguro, quando estes forem sociedades ligadas (inciso IV do art. 2º da Resolução n.º 321, de 15 de julho de 2015), por meio da expressa indicação deste vínculo na apólice (art.31). Cuida-se assim, de garantir ao segurado o inequívoco conhecimento desse fato, para que possa decidir sobre a aceitação da apólice, nessa condição.

18.2. Além disso, o dispositivo também estabelece diretrizes principiológicas de proteção do segurado, impedindo que este seja prejudicado pela defesa de interesses comuns entre seguradora e o tomador, quando integrantes, por exemplo, de um grupo econômico (art.31, §§1º e 2º).

19. Por fim, o capítulo VII- **DISPOSIÇÕES FINAIS** estabelece prazos e procedimentos para adaptação dos planos de seguro ao novo normativo. Dispõe ainda sobre a revogação dos atos consolidados, nos moldes do art.7º do Decreto n.º 10.139, de 2019, a saber, a Circular Susep nº 477, de 2013, e a Circ. Susep nº 577, de 26 de setembro de 2018.

19.1. A ideia é que a partir de 180 dias, contados da publicação da circular, as seguradoras não poderão comercializar novos contratos de Seguro Garantia em desacordo com a norma.

20. Considerando o acima exposto, submete-se a minuta de Circular à discussão pública, pelo prazo de **30 (trinta) dias**. A Susep convida todos os interessados a participar da construção dessa importante proposta norma para

o mercado de seguros, através do acesso a <http://www.susep.gov.br/menu/atos-normativos/normas-em-consulta-publica>.

[1] A propósito do tema, ver o art.102 da nova Lei de Licitações.

[2] Art. 778. Nos seguros de dano, a garantia prometida não pode ultrapassar o valor do interesse segurado no momento da conclusão do contrato, sob pena do disposto no art. 766, e sem prejuízo da ação penal que no caso couber.