

# O SEGURO DE CRÉDITO, NO BRASIL

*Pelo Prof. Doutor Geraldo de Camargo Vidigal*

## **I — Codificação do contrato de seguros, no Brasil**

1. O Código Civil Brasileiro, ao disciplinar, em 1916, o contrato de seguro, excluiu, do elenco dos riscos seguráveis, somente os que se filiassem a actos ilícitos do segurado, do beneficiário e dos respectivos representantes e prepostos (Artigo 1436.º).

Estabeleceu o Código Civil que, salvo disposição legal em contrário, as diferentes espécies de seguro nele previstas se regeriam pelas cláusulas das respectivas apólices (Artigo 1433.º).

2. Embora tenha admitido se segurassem quaisquer outros riscos futuros, previstos no contrato (Artigos 1432.º e seguintes), o Código Civil apenas cuidou, especificamente, dos seguros de vida e das faculdades humanas (Artigos 1440.º, 1441.º, 1447.º, 1471.º e seguintes), assim como de coisas (Artigos 1437.º a 1439.º), inclusive riscos de transporte delas (Artigo 1448.º, § 2.º).

3. Em 1928, com a Lei n.º 5418, surgem no direito do Brasil os primeiros seguros obrigatórios: o dos riscos de fogo dos edifícios de mais de cinco andares e o das mercadorias depositadas em armazéns gerais.

4. A alínea inicial do Artigo 1473.º previa:

*«Artigo 1473.º — Se o seguro não tiver por causa declarada a garantia de alguma obrigação...»*

Nessa disposição, combinada às regras dos Artigos 1432.º e 1433.º do Código, continha-se o germen de lenta ampliação do espectro dos seguros praticados.

Os agentes económicos, dos anos 50 em diante, caminharam para os seguros de garantias e para os de quaisquer obrigações e responsabilidades, em função dos preceitos que faziam seguráveis todos os riscos lícitos futuros; que estipulavam deverem os seguros reger-se pelas estipulações de suas apólices; que admitiam como causa do seguro a garantia de obrigação.

5. Muito lenta foi essa evolução.

Prenunciou-se ela quando foi editada, em 1944, lei afectando os riscos de incêndio de mercadorias depositadas em armazéns gerais, o que abrangia diferentes relações obrigacionais, em face dos recibos de depósito, dos *warrants* e de negociações envolvendo os papéis e as mercadorias.

6. Ao final da década de 30, autores destacados, referindo já «seguros de responsabilidade», ligavam essa ideia a «danos a pessoas, ou a coisas de terceiros».

## II — O direito à prestação e seus riscos

7. As obrigações a prazo, a termo, ou de trato sucessivo são caracterizadas pelo hiato de tempo entre o momento do nascimento da obrigação e o da exigibilidade de prestações obrigacionais.

Podem obrigações nascer de contrato, de delito, de mero exercício da personalidade, de quaisquer práticas envolvendo responsabilidade do agente, ou de prepostos ou representantes seus.

8. Na teoria geral das obrigações constituídas, o vocábulo «crédito» traz o significado de «direito à prestação».

De um incêndio, de um acidente de trânsito, de um acidente do trabalho, do cumprimento ou da violação de um contrato, da responsabilidade objectiva dos pais pela existência dos filhos, de responsabilidades objectivas nascidas de leis e tratados que disciplinem hipóteses obrigacionais — como acidentes aeronáuticos

e contratos de transportes — de múltiplas formas e fontes pode nascer obrigações e «créditos», isto é, direito a prestações obrigacionais.

9. O vocábulo crédito é multívoco. Chamamos actos de crédito, mais restritamente, aqueles pelos quais alguém transfere ou promete transferir bens, presta ou promete prestar serviços, mediante estipulação de contraprestação futura.

A ideia de «crédito» envolve ampla e matizada gama de situações e de possibilidades.

Não é desse amplíssimo significado da palavra «crédito» que se cuida, na estipulação e na disciplina dos «seguros de crédito», cujo âmbito importa determinar.

10. Contratos de seguro se praticam para garantia de múltiplas hipóteses de riscos de crédito.

Outros, como é típico dos seguros de vida, estipulam nascimento de créditos tendo como factos geradores eventos futuros, sem qualquer relação com créditos anteriormente existentes.

11. Foi somente em 1965, com a edição da Lei n.º 4678, regendo o Seguro de Crédito à Exportação, que veio a ampliar-se significativamente preocupação, no Brasil, com os seguros de crédito.

12. Em cada acto envolvendo crédito, o beneficiário do crédito concedido é o devedor da obrigação que assim se constituir.

Para o credor da obrigação, nascerão, dos actos da espécie, riscos de que o beneficiário não dê cumprimento às obrigações assumidas.

13. Na linguagem habitual, não se confunde o «crédito», nascido dos actos da espécie e objecto dos «seguros de crédito», com os direitos de crédito que nascem do fogo, de acidentes, ou de responsabilidades objectivas definidas em leis e tratados, ou de delitos.

«Seguro de crédito» celebram-se para cobrir riscos de descumprimento de obrigações contratuais.

Por esses contratos, as seguradoras se obrigam a cobrir obrigações de pagamento decorrentes de contratos celebrados entre outras pessoas.

### III — Os seguros de crédito

14. Há autores que sugerem existir contraposição entre os actos de crédito, assinalando nascerem de confiança, e os contratos de seguro de crédito, na origem dos quais supõem manifestar-se desconfiança.

É certo, no entanto, que os actos de crédito surgem sempre envolvidos em considerações das garantias contidas na personalidade e no património do beneficiário.

Garantias, reais ou fidejussórias, podem qualificá-los.

Os seguros outorgam, às obrigações nascidas dos actos de crédito, outra espécie de garantia.

Garantias aos riscos implícitos nas cláusulas que disciplinam as relações entre as partes no intervalo de tempo entre a concessão do crédito e a satisfação das obrigações contratuais, são o objecto dos contratos de seguro de crédito.

15. As figuras do seguro de crédito se distribuem por dois campos nitidamente distintos: o dos créditos que nascem das operações financeiras e o de créditos envolvendo actos da vida civil, ou transacções mercantis.

16. Dentre os do último campo, praticam-se, no Brasil, seguros de fiança-locatícia, seguros de riscos comerciais, seguros de quebra de garantia.

17. No âmbito das operações financeiras activas dos bancos, merecem referência, no Brasil, o seguro de crédito à exportação, o seguro agrícola, o seguro financeiro-habitacional, seguros de garantias prestadas em operações financeiras.

Normas recentes vieram tornar obrigatório, no Brasil, um fundo garantidor de operações passivas de instituições financeiras.

18. Os seguros de crédito interno têm participação muito pequena na actividade seguradora, em nosso país.

Os ramos Fogo, Vida, Previdência, Saúde, Acidentes, Automóveis, Transportes — dominam a indústria de seguros.

O Decreto-Lei n.º 73/66 e o Decreto n.º 60 459, que o regulamentou, estipularam, no Artigo 20.º do Decreto-Lei e no Artigo 9.º do Regulamento, onze hipóteses de seguros obrigatórios.

Dentre essas hipóteses, duas prevêem seguros no âmbito de créditos concedidos por instituições financeiras públicas — os seguros de crédito à exportação e de bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos outorgados por essas instituições (alíneas «j» e «d»).

As alíneas «e» e «f» tornam obrigatórios, respectivamente, os seguros do cumprimento das obrigações do incorporador do construtor de imóveis, e dos mutuários da construção civil.

A alínea «i» exigiu o seguro do crédito rural.

#### **IV — Seguros de crédito no âmbito das instituições financeiras**

19. Duas espécies de seguros de operações activas de instituições financeiras têm sido objecto de preocupações permanentes, no Brasil: os seguros de crédito à exportação e o seguro rural, associado a riscos de créditos concedidos por bancos.

Em ambos os casos, a definição das regras para a contratação dos seguros vem esbarrando em expectativas dos destinatários do seguro que conflitam com as exigências técnicas do mercado segurador.

Outras espécies de garantia que preocupam o mercado financeiro são os seguros de crédito habitacional e os seguros de bens garantindo operações financeiras.

##### **IV.1 — Seguro de crédito à exportação**

20. Nos negócios de exportação, multiplicam-se os riscos comerciais, pelas incertezas dos exportadores quanto às leis e praxes regendo os diferentes mercados importadores, quanto à idoneidade e capacidade económica de cada comprador, quanto às garantias implícitas no património e na personalidade dos compradores.

Aos riscos comerciais, acrescentam-se nesses negócios os riscos chamados «políticos e extraordinários», acentuados, nas exportações, pela natural incerteza quanto à estabilidade política do país do importador.

21. A Lei n.º 4678/65, que rege, no Brasil, o seguro de crédito à exportação, timbra, em seu Artigo 2.º, em esclarecer serem essas as duas espécies de risco cobertos pelo seguro.

Foram definidos, nos Artigos 3.º e 4.º da Lei, as duas espécies de riscos, «verbis»:

«Artigo 3.º — Considera-se «risco comercial» a insolvência do importador de mercadorias e serviços brasileiros, efectivando-se o sinistro quando:

- a) decretada judicialmente a falência ou concordata do devedor;
- b) concluído um acordo particular do devedor com seus credores, com anuência do Instituto de Resseguros do Brasil, para o pagamento com redução do débito;
- c) executado o devedor, revelarem-se insuficientes ou insusceptíveis de sequestro ou penhor os seus bens.

Artigo 4.º — Consideram-se «riscos políticos e extraordinários» as situações que determinem a falta de pagamento dos débitos contraídos pelos importadores de mercadorias e serviços:

- I) desde que, em consequência de medidas adoptadas por governo estrangeiro:
  - a) não se realize, de nenhuma forma, o pagamento do débito;
  - b) não se realize o pagamento na moeda convencional e disto resulte perda para o exportador brasileiro de mercadorias e serviços;
  - c) não tenha lugar a transferência das importâncias devidas, apesar de os devedores terem depositado as somas necessárias em banco ou conta oficial dentro do seu país;

- d) não se efectue o pagamento, dentro do prazo de 6 (seis) meses seguintes ao vencimento, por moratória estabelecida em carácter geral no país do devedor.
- II) desde que, em decorrência de guerra civil ou estrangeira, revolução ou qualquer acontecimento similar no país do devedor, não se realize o pagamento dos débitos;
- III) desde que o devedor estrangeiro não possa realizar o pagamento, por circunstâncias ou acontecimentos de carácter catastrófico;
- IV) desde que, por circunstâncias ou acontecimentos políticos, os bens objecto do crédito segurado sejam requisitados, destruídos ou avariados, sempre que a reparação do dano não se tenha obtido antes de transcorridos 6 (seis) meses da data do vencimento fixada no contrato;
- V) desde que o exportador, previamente autorizado pelas autoridades brasileiras, recupere suas mercadorias para evitar um risco político latente e, em consequência dessa recuperação, advenha uma perda para o exportador;
- VI) desde que, por decisão do Governo brasileiro ou dos Governos estrangeiros, posterior aos contratos firmados, se adoptem medidas das quais resulte a impossibilidade de realizar a exportação ou a execução dos serviços e, por este facto, se produzam perdas para o exportador ou contratante brasileiro.
- VII) quando o devedor fôr órgão de administração pública estrangeira ou entidade vinculada ao mesmo, ou quanto fôr um particular com a operação garantida por um destes órgãos ou entidades, e, em qualquer dos casos, o pagamento não se efectuar por qualquer motivo.

§ único — As garantias de cobertura para «riscos políticos e extraordinários» se estenderão também aos casos de exportação em consignação, de feiras, mostras, exposições e

similares, quando se verificar, por uma das situações descritas neste artigo, a impossibilidade de fazer retornar as mercadorias brasileiras não vendidas no exterior».

As definições desses artigos da Lei n.º 4678 afastaram numerosos debates, frequentes quanto à extensão dos riscos «de insolvência», como é o caso, por exemplo, de caracterizar-se ou não a insolvência pela mera impontualidade.

22. Nos seus Artigos 5.º e 6.º, a Lei n.º 4678 estabeleceu que o exportador participará necessariamente das perdas líquidas definitivas — que são o objecto da cobertura fundada naquela lei.

Merecem menção as disposições do parágrafo único do Artigo 5.º, que excluem das coberturas os prejuízos decorrentes de lucros esperados e de oscilações do mercado.

23. O Artigo 10.º da Lei n.º 4678 realizou opção que tem inviabilizado o seguro de riscos comerciais, nos negócios de exportação: exige que as apólices e os certificados venham abranger, «por tipo de risco coberto, a totalidade dos negócios de exportação a crédito» do segurado, apenas admitindo se excluam da cobertura do seguro determinadas operações, por decisão do Instituto de Resseguros do Brasil, e a critério dele.

Essa norma veio chocar-se contra práticas normais do seguro de crédito à exportação, em todo o mundo.

É praxe muito seguida, nos seguros da espécie, sujeitarem-se as contratações e as apólices à prévia definição, pelo segurador, de limites de crédito para cada importador.

Importadores cujos limites de crédito não tenham sido definidos, têm vedada a cobertura de exportações que lhes sejam feitas.

De outro lado, é normal se recuse cobertura a importadores com limites de crédito muito baixos, por não ser económica a operação cobrindo suas compras.

24. A regra da lei brasileira, de cobertura global, na apólice de seguro de crédito de exportação, ao conjunto dos embarques de cada exportador, durante o período do contrato, parece necessária ao bom e estável desenvolvimento das relações exportador/seguradora.



Deveria ser temperada, no entanto, pela expressa previsão de que as apólices obedecerão aos limites de crédito que o segurador estabeleça para cada importador.

Impõe-se a revisão da lei brasileira, nesse ponto, para facultar o desenvolvimento das operações de seguro de crédito à exportação.

25. O Artigo 11.º da Lei n.º 4678 reservou ao governo a cobertura dos «riscos políticos e extraordinários», assim como a parcela dos riscos comerciais não assumidos pelas empresas privadas.

Riscos políticos, dependendo sempre do estado de relações entre governo estrangeiro e a população de seu país, ou entre o governo do Brasil e o governo estrangeiro, não devem ser suportados senão pela União. Riscos catastróficos são em regra excluídos da cobertura dos seguros. Sua aceitação pelo governo brasileiro, nos contratos de seguro de exportação, constituirá igualmente decisão política.

26. Padeceu a Lei n.º 4678 de pequenas imperfeições de técnica jurídica, que a regulamentação e a jurisprudência têm em grande parte sanado.

27. Não há, na Lei n.º 4678, limitação quanto à moeda em que deverá ser estipulada a cobertura dos seguros contratados.

Em face das normas do Decreto-Lei n.º 857/69 que regem, no Brasil, a moeda das obrigações, entendo haver liberdade na estipulação de moeda nos contratos de seguro à exportação.

Da regra da transcrita alínea «b», do inciso I, do Artigo 4.º da Lei n.º 4678, decorre igualmente o direito de convencionar a moeda do pagamento da indemnização.

Assinalo deverem os contratos de câmbio de exportação submeter-se necessariamente ao Banco central do Brasil.

#### **IV.2 — O seguro agrícola**

28. A álea característica da actividade agrícola leva os ruralistas a clamar, incessantemente, por normas de seguro que permitam cobertura eficiente dos riscos a que estão expostos.

29. Desde há muitas décadas, programas de financiamento privilegiado às actividades do campo, assim como compras, realizadas por órgãos do governo brasileiro, de parcelas significativas da produção agrícola, buscaram fazer face às necessidades de custeio, comercialização e investimento, no campo, e assegurar colocação aos produtos agrícolas.

Esbarrou essa protecção aos ruralistas, no entanto, nos múltiplos problemas que o processo inflacionário, no Brasil, combinado a medidas de controle de preços, engendrou: a tutela do consumo de géneros de primeira necessidade pelas classes mais pobres resultou em violenta contenção dos preços dos alimentos, estabelecendo divórcio entre esses preços e os custos de produção; e a política de preços mínimos, afectando a dos financiamentos agrícolas, afastou longamente o Governo federal da busca de soluções, no âmbito do seguro, para os riscos da actividade rural.

30. Não obstante, estabeleceu-se, no âmbito do Banco Central, com fundamento na Lei n.º 5969, de 11 de Dezembro de 1973, o Programa de Garantia da Actividade Agropecuária — PROAGRO, destinado a exonerar o produtor rural, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de obrigações financeiras relativas a operações de crédito cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenómenos naturais, pragas e doenças que venham atingir bens, rebanhos e plantações.

Nos termos da Lei n.º 5969, deveria o PROAGRO cobrir até 80% do financiamento de custeio e investimento concedido por instituição financeira, prevendo a lei que a comprovação dos prejuízos seria efectuada pela instituição financeira, mediante laudo de avaliação expedido por entidade de assistência técnica.

Administrado pelo Banco Central do Brasil, deveria a PROAGRO ser custeado nos termos dos incisos I e II, do Artigo 2.º da Lei, «verbis»:

«I — pelos recursos provenientes do adicional de até 1% (um por cento) ao ano, calculado, juntamente com os juros, sobre os empréstimos rurais de custeio e investimento;

II — por verbas do Orçamento da união e outros recursos alocados pelo Conselho Monetário Nacional».

31. Trata-se, nitidamente, de um seguro de crédito, visando a tutelar já dificuldades dos ruralistas nascidas de créditos que alimentassem actividades rurais que se frustrassem, já os créditos das instituições financeiras mutuantes, indirectamente atingidos por essas frustrações.

Implantado sem adequados estudos actuariais, o «PROA-GRO» fracassou.

Assoberbada a União federal por débitos seus que após 1973 se acumularam, o governo suspendeu, há muitos lustros, os pagamentos a seu cargo, dando origem a grande mal estar entre os agricultores, os bancos e o próprio governo inadimplente.

32. Inexiste, no Brasil, um sistema eficiente de cobertura dos riscos aleatórios da actividade rural e dos créditos concedidos aos ruralistas pelos bancos.

A instituição de um seguro dessa espécie é reivindicação permanente dos ruralistas e dos bancos.

#### **IV.3 — O seguro financeiro-habitacional**

33. Foi instituído, em 1966, o Banco Nacional da Habitação, visando ao financiamento e ao desenvolvimento da construção de moradias.

As normas legais que deram forma ao BNH impuseram a contratação de seguros, para garantia de estipulações preservando direitos dos mutuários e para garantia das construtoras e incorporadores.

34. Também nesse caso, porém, o processo inflacionário conduziu a impasses.

Tentativas governamentais de conter, por planos «heterodoxos», os índices de inflação geraram leis autoritárias, pretendendo alterar estipulações contratuais anteriores, ora causando prejuízo a mutuários, ora a financiadores, ora pesando sobre os construtores e incorporadores.

Decisões judiciais, declarando nulidade dessas leis, vieram a repercutir em medidas legais e administrativas que pretenderam

reparar os prejuízos causados, à custa de transferência dos ônus para organismos públicos — de início, no âmbito do próprio BNH, que não resistiu às tensões, em seguida em outras esferas públicas.

35. Visem as exigências de seguros garantindo as edificações assim reguladas, seus financiados e seus construtores.

#### **IV.4 — Seguro das garantias de operações activas de crédito**

36. Esses seguros, obrigatórios para as instituições financeiras públicas, desde o Decreto-Lei n.º 73/66, são de uso generalizado nas instituições empresariais.

37. Seguros dos ramos Fogo, Vida, Automóveis e Transportes protegem garantias que integram empréstimos e financiamentos bancários.

#### **IV.5 — O fundo garantidor de crédito — FGC**

38. No Brasil, como em todo o mundo, é permanente a preocupação de que insucessos bancários não resultem em prejuízos às poupanças de depositantes e de outros credores das instituições financeiras.

Paralelamente, porém, e de maneira paradoxal, prevalece um sentimento no sentido de que não devem os governos responder pela satisfação dos compromissos das instituições, no caso de insucesso.

39. Essa última preocupação espelha em dispositivo do inciso VI, do Artigo 192.º, da Constituição do Brasil, do seguinte teor:

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

.....

VI — a criação de fundo ou seguro, com o objectivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União».

Criou-se, assim, no Brasil, por força da alínea final desse inciso VI, dificuldade insólita para a protecção de depositantes e aplicadores, que em países desenvolvidos recebem tutela do Estado.

40. Desde há uma década, vem sendo debatida a instituição de fundo garantidor dessa espécie.

Em 1986, Resolução do Conselho Monetário Nacional autorizara a criação de pessoa jurídica — o Fundo Garantidor de Créditos — para garantir depositantes e investidores de riscos de quebra de instituições bancárias.

No ano seguinte, o Decreto-Lei n.º 2395 autorizou o Poder Executivo a instituir «mecanismo de garantia com esse objectivo».

41. A superveniência da Constituição de 1988, contendo o Artigo 192.º e seu inciso VI, deteve concretização de soluções.

42. No ano findo, as Resoluções n.ºs 2197 e 2211, deram forma a um Fundo Garantidor de Crédito — FGC.

Buscou-se, nessa Resolução, superar dificuldades, nascidas do texto constitucional, determinando-se que para esse fundo se transferissem os valores de contas, já existentes, de outras contribuições nascidas nas instituições financeiras e destinadas já a garantir obrigações, já a aprimorar a mecânica das instituições financeiras.

43. Esse Fundo, administrado por entidade privada, sem fins lucrativos, formado por elevadas contribuições das instituições financeiras, representando 25 milésimos por cento do montante mensalmente escriturado nas contas que registam os créditos garantidos, com utilização inicial dos valores contabilizados daqueles fundos anteriormente referidos, iria atender ao desejo de

que se implante esse mecanismo de garantia de obrigações das instituições financeiras.

44. Vem sendo o mecanismo guerreado por partidos políticos. É de esperar-se que essa guerra seja superada, com cristalização do Fundo Garantidor.

Não constituindo propriamente um seguro de crédito, desempenhará funções semelhantes às que caracterizam esses seguros.