Segunda Seção

COMERCIALIZAÇÃO DE SEGUROS: CONTRATAÇÃO DIRETA E INTERMEDIAÇÃO

ERNESTO TZIRULNIK
PAULO LUIZ DE TOLEDO PIZA

A
José Sollero Filho
e Humberto Roncaratti *(in memorian)*

1. Introdução — 2. Contratação direta e intermediação do corretor — 3. Os agentes de seguros de vida e capitalização — 4. Os agentes gerais — 5. Os falsos estipulantes — 6. A contratação de seguros pelo Poder Público — 7. Nacionalidade do intermediário — 8. Anteprojetos de lei.

1. INTRODUÇÃO

O papel dos intervenientes e a comercialização de seguros privados, no Brasil, estão parcamente regulamentados no direito positivo, e a construção jurisprudencial, a respeito, é bastante diminuta e aleatória.

Destacam-se, além dos dispositivos do Código Comercial de 1850, que se restringiu aos corretores de seguros marítimos, a Lei 4.594, de 29.12.64, que regula a profissão dos corretores de seguros em geral, objeto de inúmeras alterações posteriores, e o Dec.-lei 73, de 21.11.66, que regulamentou o Sistema Nacional de Seguros Privados e

Capitalização, a par de um pequeno número de decisões jurisprudenciais, sem rigor técnico, que mais se valem de um juízo casuístico de eqüidade.

No que concerne aos intervenientes, no direito positivo brasileiro existe apenas a figura do corretor de seguros e seus prepostos, embora, na prática, seja possível identificar outras figuras jurídicas, de acordo com o papel que exercem nos quadrantes da comercialização de seguros, não necessariamente sob o manto tradicional da corretagem.

Já com relação à atividade, propriamente dita, desses intervenientes, normas legais insculpidas nos referidos diplomas e em leis genéricas, como o Código Civil de 1916, e atos administrativos esparsos, trazem alguns poucos e equívocos parâmetros no sentido de definir-lhe o alcance e conteúdo, os modos segundo os quais deve ser exercida e as responsabilidades pelo seu exercício.

O que se verifica, em outros termos, é que o direito positivo e a jurisprudência não oferecem, para os que se dedicam ao tema, doutrinária ou profissionalmente, um corte metodológico que desvende e qualifique, em sua integralidade, as diversas espécies de relações presentes na comercialização de seguros. A doutrina brasileira, talvez também em decorrência disso, jamais se dedicou, com vigor e especificidade, à matéria, apenas tangenciando-a em alguns de seus aspectos mais conhecidos.

É impossível, no Brasil, abrir uma das tantas revistas dedicadas ao direito privado e encontrar, por exemplo, estudos consolidados como os de Raúl Aníbal Etcheverry, publicado na Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones,[1] e L. Vaast Leysen, publicado na Assicurazioni.[2] Ou entrar numa livraria e deparar-se com monografias nacionais como *La responsabilité des agents généraux et coutiers d'assurance*,[3] de Jean-Marc Blamoutier e Jean-François Salphati, *Los Agentes de Seguros*,[4] de Domingo de las Rivas Alonso de Celada, *Agentes y productores de seguros*,[5] de Amadeo Soler Aleu, ou *Insurance Intermediaries and the Law*, de R. W. Hodgin.[6]

Em princípio, portanto, impõe-se um vasto esforço de arqueologia jurídica para o exame da prática brasileira na comercialização dos seguros privados, que parta da identificação microfísica, para lembrar a obra clássica de M. Foucault, das diversas manifestações de poder inerentes à atividade, entendendo-se poder, aqui, como a capacidade de fazer prevalecer determinadas vontades.

A propósito, dada a carência legislativa e estando a matéria em certo sentido ao ensejo da autonomia privada, vale lembrar a seguinte advertência de Luigi Ferri:[7] *Em resumen, si es verdade que todo poder, en sí y en su actuación lícita, está defendido por un derecho subjetivo, no debe darse tanta importancia a esta defensa, a esta armadura, que se resuelva y anule el poder en el derecho subjetivo. La autonomia privada no és solo ni principalmente liberdad; sus manifestaciones no son mero ejercicio de un derecho subjetivo, como lo son andar o arar las fincas propias. La autonomia privada es, ante todo, poder, y los negocios jurídicos son manifestación de poder.*

Evidentemente, esse esforço arqueológico, ou, em sentido paralelo e complementar, fenomenológico, não deve, no estágio em que se encontra hoje a Ciência do Direito, e num mundo que todos desejam civilizado, desprezar os dispositivos normativos e as decisões pretorianas existentes. Deve, ao revés, aproveitar-se ao máximo desses dispositivos e decisões, lançando mão dos reconhecidos princípios hermenêuticos que regem a matéria, sob pena de perder todo o seu valor construtivo, caindo na vala comum do que se convencionou chamar de opinião de *lege ferenda*.

É preciso ter em vista, em suma, a utilidade, a operacionalidade das construções doutrinárias, sendo certo que o direito, em última análise, verte-se à solução dos conflitos sociais, solução essa que tem de ser obtida, de um lado, respeitando-se os padrões de comportamento da sociedade com que dialeticamente se relaciona, e, de outro, atentando-se para a crescente complexidade da realidade sócio-econômica, que continuamente coloca em pauta novos problemas frente aos quais não se tem resposta prévia.

Desse modo, pretende-se, no presente estudo, sem alheamento em relação à regulamentação existente e suas poucas interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, apresentar uma visão genérica das diversas espécies de relações que podem ser agrupadas no âmbito da comercialização de seguros praticada no Brasil.

Oxalá seus autores tivessem tido mais tempo para dedicar-se a esse importante e lacunoso tema. Instigados a fazê-lo com menos de um mês de antecedência da realização deste Congresso, quando o exercício da advocacia lhes vinha tomando praticamente toda a atenção, a pesquisa e o cuidado necessários para a exposição restaram, certamente, prejudicados.

2. CONTRATAÇÃO DIRETA E INTERMEDIAÇÃO DO CORRETOR

No sistema jurídico positivo brasileiro é tanto admitida a contratação direta de seguros, quanto à contratação intermediada. Na prática a contratação direta inexiste, ou melhor, desenvolve-se acobertada por fictícias intermediações.

Vigoram sobre a matéria os arts. 9.º e 10, do Dec.-lei 73, de 21.11.66, que têm as seguintes redações:

Art. 9.º Os seguros serão contratados mediante propostas assinadas pelo segurado,[8]

[1] *El productor de seguros. Delimitación de su figura jurídica. Responsabilidad que genera su actuación*, no volume de n.os 73 a 78, ano 13, pp. 1 e ss., Depalma, Bs. Aires, 1980. Referindo-se ao Brasil, o autor afirma que a estrutura jurídica da intermediação é incompleta, embora as normas existentes permitam uma aceitável regulação da atividade.

[2] *Prospettive per gli intermediari di assicurazioni nel quadro della legislazione comunitaria*, no fascículo 5, ano XLVII, set./out. 1980, pp. 501 e ss.

[3] L'Argus, Paris, 1984.

[4] Lex Nova, Valadolid, 1991.

[5] Astrea, Bs. Aires, 1981.

[6] LLP, Londres, 1987.

[7] *La autonomia privada*, trad. espanhola, RDP, Madri, 1969, p. 297.

[8] O art. 9.º do DL. 73/66 utiliza o vocábulo *segurado*. No entanto, o Dec. 60.459, de 13.3.67, que o regulamentou, em seu art. 2.º, substitui a palavra *segurado* por *interessado*. Essa a técnica adotada pela Circular SUSEP 47, de 19.8.80, no seu art. 1.º. Não nos parece haja violação ao DL 73/66. A palavra *interessado*, a rigor, compreende a figura do terceiro, tão comum na contratação de seguros, que poderá ser o mandatário, o estipulante propriamente dito (arts. 1.098 a 1.100 do CC, como o tomador no seguro-garantia), o *estipulante* considerado por força de lei mandatário nos seguros facultativos (*v.g.*, clubes de seguros de vida e acidente pessoais grupais, os quais, como veremos mais adiante, são verdadeiros angariadores), o *comissário*, considerado o próprio *interessado*, o *gestor de negócios*, considerado estipulante em favor de terceiro, dentre outros. O DL 23.063, de 7.3.40, em seu art. 84, já previa a assinatura do *interessado*, seu representante legal ou corretor habilitado. Também a

seu representante legal[9] ou por corretor habilitado, com emissão das respectivas apólices, ressalvado o disposto no artigo seguinte.

Art. 10. É autorizada a contratação de seguros por simples emissão de bilhete de seguro, mediante solicitação verbal do interessado.

A lei faz, portanto, distinção entre os seguros[10] que dependem de *proposta* e os aptos para gerar a aceitação do segurador, a partir de mera *solicitação*, que em geral equivale à *proposta tácita* (art. 1.079, do CC). *Proposta*, na terminologia legal securitária é, portanto, proposta *expressa*, que pode ser *assinada*.

Deve ser ressalvado que essa terminologia pressupõe a formalidade do contrato de seguro. É ele, no entanto, consensual, segundo o entendimento hoje predominante na doutrina especializada.[11] Os tribunais também assim têm admitido, pois a *praxe securitária* revela inúmeras situações de seguros tacitamente ajustados.

Propostas, então, reserva a lei para os casos de seguros instrumentalizáveis por meio de apólices. *Solicitação*, haverá sempre que se tratar de seguros instrumentalizados em *bilhetes*.

Lei 4.594, de 29.12.64, em seu art. 18, já dispunha que apenas são válidas as propostas apresentadas por intermédio dos corretores habilitados ou diretamente pelos *proponentes* ou seus legítimos representantes. O emprego do vocábulo *proponente* sintoniza-se com o do vocábulo *interessado*, não sendo restritivo tal qual o emprego do vocábulo *segurado*, caso isolado do DL 73/66.

(9) Por *representante legal* compreende-se todos aqueles a quem a lei confere a administração de interesses de outrem, como os representantes das pessoas jurídicas (art. 17, do CC), os representantes dos incapazes, como pais, curadores e tutores, o inventariante, o síndico na falência etc.

(10) Deve ser ressaltado que o art. 29 da Lei 4.594/64 exclui de sua incidência as operações de co-seguro e resseguro, que, portanto, não dependem de intermediação por *corretor habilitado*.

(11) O contrato de seguro é, modernamente, entendido como um contrato consensual, ou seja, que se forma independentemente de solenidades ou instrumentos escritos, com o mero consentimento. Aurelio Donato Candian, em sua monografia "*Forma e Assicurazione — un contributo in tema di contratti a prova formale*" (Dott. A. Giufrrè Editore, Milão, 1988, p. 13), adverte que "*occorre prendere in considerazione la circostanza, riconosciuta dalla dottrina, che il contratto di assicurazione può essere stipulato verbalmente, dal momento che esso deve essere ripodotto in un documento solo al fine della sua prova*". A Lei de Seguros Argentina (n. 17.418), em seu art. 4.º, dispõe: "*El contrato de seguro es consensual.*" E continua: "*los derechos y obligaciones recíprocos del asegurador y asegurado, enpiezan desde que se ha celebrado la convención, aun antes de emitirse la póliza .*" Em nosso artigo "*Notas sobre a natureza jurídica e efeitos da apólice de seguro no direito brasileiro atual*" (publicado na Revista dos Tribunais, v. 687, pp. 8 e ss.), feito a propósito do Congresso Ibero Latino Americano de Direito do Seguro realizado na cidade do México em 1991, está colacionada vastíssima doutrina nesse sentido, *v.g.* os italianos Mário Stolfi e Vivante, os argentinos María Teresa Pintos de Castellanos e Rubén S. Stiglitz, os espanhóis Joaquim Garrigues, J. J. Garrido y Comas, e Fernando Luiz Blanco Giraldo, os franceses Picard e Besson, Nicolas Jacob, Yvonne Lambert Faivre e Brière de L'Isle, os mexicanos Luis Ruiz Rueda, Rafael de Pina Vara e Raul Cervantes Ahumada, o suíço W. Koening, os portugueses Moitinho de Almeida e Rafael Rodrigues da Silva, o paraguaio Miguel Angel Angrazio e o boliviano Carlos Morales Guillen. Na doutrina brasileira, Waldemar Ferreira, J. Stoll Gonçalves, Pontes de Miranda, Orlando Gomes, Vera Helena de Mello Franco, Werter R. Faria, e Fábio Konder Comparato. A jurisprudência, ainda vacilante, vem esboçando tendência no sentido da aceitação da consensualidade.

À parte o artifício terminológico, há uma qualificação teleológica diversa para a manifestação de vontade a que a lei securitária denomina *proposta*, com relação à manifestação que denomina *solicitação*. É importante distinguir uma da outra.

Proposta, na terminologia legal securitária, é a manifestação de vontade que, além de impulsionar a existência, também gera efeitos na formação do conteúdo do contrato, em sua conformação material interna. *Solicitação*, pelo contrário, não surte efeitos conformativos do contrato, mas apenas desencadeia sua existência. Interessante notar que, neste caso, a lei fala especificamente em manifestação do *interessado*, silenciando a respeito da intermediação pelo corretor.

E a lei permite sejam contratados, mesmo os seguros que dependem de *proposta*, tanto diretamente, ou seja, por manifestação do interessado, quanto de modo intermediado, ou seja, por manifestação escrita do corretor.[12]

O texto legal, como vimos, não proíbe a atuação de terceiros interessados na contratação. Seguindo solução que remonta à Gênova do século XV[13] e é adotada praticamente em todo o mundo, porém, qualifica como único profissional da intermediação[14] *o corretor de seguros habilitado*, ao qual atribui, com exclusividade, o direito ao recebimento de comissões de corretagem.

É o que dispõe o art. 13, § 2.º, da Lei 4.594, de 29.12.64:[15]

Art. 13. Só o corretor de seguros devidamente habilitado nos termos desta lei e que houver assinado a proposta, deverão ser pagas as corretagens admitidas para cada modalidade de seguro, pelas respectivas tarifas, inclusive em caso de ajustamento de prêmios. (...)

§ 2.º Nos seguros efetuados diretamente entre o segurador e o segurado, sem interveniência de corretor, não haverá corretagem a pagar.

O corretor, para fazer jus à remuneração, terá de ser aquele *habilitado*[16] e que tenha assinado a *proposta*.

No *caput* do art. 13, logo acima transcrito, vê-se que o legislador deu importância à assinatura da proposta. Assim ocorre, certamente, porque há reconhecimento de que é relevante a fase da formulação da oferta, isto é, o momento da elaboração material

(12) Pontes de Miranda, no seu *Tratado de direito privado*, RT, S. Paulo, 1984, parte especial, tomo LII, § 5.478, p. 325, afirma: *De modo algum se cerceou a oferta ao público, por parte da empresa, ou a oferta do cliente diretamente à empresa, seja pessoalmente, seja através dos seus órgãos presentantes, ou dos seus representantes. Terceiro é que não pode intermediar, se corretor, não é, ou se não presenta, ou representa, de conformidade com os princípios, sociedade corretora.*

(13) Cf. Pedro Alvim, *O contrato de seguro*, Forense, Rio, 1983, 24, p. 32.

(14) Há uma exceção. Trata-se dos seguros contratados por interessados com domicílio em municípios onde não haja corretor de seguros habilitados, caso em que será livre a intermediação (art. 30 da Lei 4.594/64), pagando-se a comissão ao intermediador de fato, mesmo que não habilitado.

(15) O art. 124, do DL 73/66, reitera a destinação exclusiva, das comissões, aos corretores habilitados.

(16) Examinando o art. 2.º da Lei 4.594/64, Pontes de Miranda ressalta que o *exercício da profissão de corretor de seguros é que depende do título, dito, aí, "título de habilitação", porém, em verdade, mais do que isso. A habilitação foi apenas objeto de exame de documentos. Com o título, a pessoa — física ou jurídica — passa a ser 'corretor de seguros', e não só habilitada a sê-lo.*" (ob. cit., § 5.478, p. 319).

da proposta que deverá ser assinada[17] e que impulsionará a conformação do conteúdo do contrato de seguro.[18]

A primeira impressão é a de que a lei exige a forma escrita para a proposta. É ela recomendável, por certo, além de incidir na grande maioria das operações. Entretanto, convém insistir, é *praxe* reconhecida a da manifestação verbal ou por meio que não comporte assinatura, mesmo em se tratando de seguros instrumentalizados por apólices.[19]

(17) Terá o corretor direito à comissão, caso a seguradora emita apólice divergente com a proposta, já que, a teor do art. 1.083 do CC, a aceitação ampliativa, restritiva ou modificativa implica nova proposta? Entendemos que sim. A assinatura do corretor pode até não constar da proposta original. Sua atuação é importante para o concerto volitivo, para a conformação do contrato, mais do que a efêmera autorização para propor em nome do interessado no seguro. É mais forte a carga técnica de sua atuação do que a mera assinatura da proposta e, portanto, ainda que a contra-proposta seja assinada pela seguradora, este não é um elemento capaz de desautorizar o pagamento devido ao corretor. Certamente aqui devemos estar atentos para a hipótese de prevalecer a contra-proposta da seguradora que estiver em choque com os interesses do segurado que se veriam atendidos pela proposta original, já que de regra cumpre aos corretores verificarem o conflito e advertirem seus clientes, negligenciando se assim não procederem. Também convém excepcionar a hipótese de a apólice ser modificativa para suprir uma deficiência da proposta e outras situações que denotem a falta do corretor. O exemplo que temos é o do interessado na contratação de seguros contra acidentes dos seus empregados que, em geral, trabalham e moram numa determinada metrópole cujo corretor propôs um seguro cobrindo esses riscos durante viagens. O prêmio fora maior. No primeiro sinistro, ocorrido nos limites daquela metrópole, a seguradora recusou-se a pagar a indenização pois o qualificativo viagem não incidia. Aí houve imperícia do corretor que certamente possibilita a retenção de suas comissões e o expõe para a reparação do dano.

(18) Em nosso citado artigo, tivemos oportunidade de ressaltar: *Sabe-se que as apólices, estruturalmente, contém condições gerais, especiais e particulares (...). As condições gerais e especiais são objeto de padronização, mediante a atividade regulamentadora estatal, sendo indiferente constar o seu texto de um documento individualizado para efeito de conhecer-se o seu conteúdo. A questão, destarte, restringe-se em saber como, na falta da apólice, poderão ser conhecidas as condições particulares. Em nosso sistema, tais elementos podem ser encontrados na proposta de seguro (...), que deverão obedecer às instruções baixadas pela SUSEP, por força do art. 2.º do Decreto 60.459/67. E, havendo eventuais omissões, que não a tornem inepta, poder-se-á recorrer às regras de interpretação aplicáveis aos contratos, como as já mencionadas do Código Comercial.* Com a destarifação, cumpre acrescentar, o recurso à proposta, na falta da apólice, reveste-se de importância ainda maior para que se possa conhecer todos termos do seguro ajustado, e não apenas o conteúdo das condições particulares. E, a despeito da liberdade tarifária, graças às boas regras do direito comercial para a aferição e interpretação das obrigações prejudicadas por omissões, lacunas e obscuridades, a proposta pode atingir o mesmo proveito que tinha no ambiente tarifado.

(19) Não há muito, proferiu Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a seguinte decisão, em ementa: "Seguro de Vida — Cobrança — Alegação de ser falsa a assinatura no cartão-proposta — Irrelevância por constituir a proposta formalidade dispensável e situar-se na fase pré-contratual — Má-fé do segurado, ademais, não comprovada — Ação procedente — Recurso provido." (Apel. 107.417-2, TJSP; 11.ª Câmara; Relator o Des. Octávio Cordeiro; Apelante: Rubens Ferreira da Silva; Apelada: Nacional — Companhia de Seguros, j. 7.8.86, votação unânime — RJTJESP 103/240).

Com relação aos seguros instrumentalizados por *bilhetes*, já foi visto que não dependem de proposta, enquanto manifestação de vontade com conteúdo ou elaborada. Basta sua solicitação pelo interessado. Suas características fundamentais são a extrema celeridade da emissão e a absoluta impossibilidade de manifestação de vontade conformativa do seu conteúdo.

Em nosso país, porém, verifica-se grave distorção. A prática da operação de seguros *bilhetados*, por assim dizer encaminha a intermediação involuntária, sob a ótica do segurado ou terceiro interessado, propiciando o enriquecimento sem causa de corretores beneficiados com a mera aposição de seus *códigos*, o bastante para que recebam as comissões. Essa intermediação involuntária é artificial, meramente burocrática, e sem prestação de serviço técnico-securitário algum.

Caso já clássico, entre nós, é o do DPVAT, seguro obrigatório de danos causados por veículos automotores de vias terrestres. A contratação desse seguro de cunho eminentemente social não depende da intermediação e qualquer "intermediador", quer porque é compulsória a celebração do contrato, quer porque nenhuma atuação conformativa do seu conteúdo poderá existir, quer porque em nenhuma hipótese haverá a mínima possibilidade de ser exercitada a perícia do mediador, nem mesmo em caso de sinistro. Afinal, ninguém contrataria um corretor apenas para *solicitar*, em seu lugar, aquilo que jamais será diferente.[20]

Também é importante ressaltar que, há pouco, os seguros no Brasil eram, praticamente sem exceções, minuciosamente *tarifados* e as tarifas chegavam a estabelecer, com nítido traço corporativo, até mesmo comissões mínimas (que hoje vêm embutidas no prêmio). Muito pouco, às vezes quase nada, poderia ser trabalhado na formação do conteúdo contratual.

As *propostas* eram praticamente formulariais, fornecidas geralmente pelas seguradoras, para serem assinadas por sua contra-parte ou pelo corretor. Além disso, as apólices também não variavam, salvo no nível das *condições particulares*, com relação a especificidades que, via de regra, também nada influíam na conformação contratual.

Desse modo, ressalvada a criatividade de alguns corretores, verdadeiros promotores do desenvolvimento da técnica securitária, que efetivamente atuavam como assessores técnicos dos seus clientes, trazendo-lhes, à medida do possível, benefícios contratuais a partir da formulação de propostas diferenciadas, na grande maioria das vezes era nenhum o efeito de conteúdo decorrente da intermediação, podendo ser afirmado, sob esse ângulo, que praticamente nenhuma diferença significativa havia entre os seguros instrumentalizados por apólices e os seguros instrumentalizados por bilhetes. Noutras palavras, tanto as *propostas* quanto as *solicitações* tinham a mesma natureza e desencadeavam efeitos similares.

Salvo na condição de comedido estimulador do consumo dos produtos securitários padronizados (o que *promove e angaria*, como diz a lei),[21] o corretor não desempenhava

(20) Cf. Ernesto Tzirulnik, *DPVAT — comissão de corretagem: enriquecimento injustificado*, Seguros & Riscos, ano I, n. 3, p. 13, Ed. Technipress, São Paulo, 1986.

(21) Salienta Pontes de Miranda, a respeito da regra do art. 1.º da Lei 4.594/64 (*Regulamento da Profissão de Corretor de Seguros*) que a *referência à angariação e à promoção supõe atividade de quem corre mais do que corre, normalmente, os corretores*, referindo-se ao movimento normal no mercado de seguros, no sentido de que são os corretores que procuram os interessados, mais do que o inverso, como em outros tipos de negócios, mais do que o inverso (ob. cit., § 5.478, p. 318). Dissemos, no entanto, *comedidos*, porque atualmente parece-nos bastante diminuído esse movimento, suprindo, tanto o desenvolvimento da idéia previdenciária na sociedade, como as seguradoras e os diversos

sua importante profissão de maneira relevante, sob o ponto de vista técnico. Curioso notar que André Lalande, em seu *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*,[22] ao tratar o verbete *intermediário* ou *intermédio*, registra dois significados. O significado que identifica por *A* seria a qualidade *daquilo que não age*. O significado que identifica por *B* seria o que tem *sentido ativo*. E esclarece: *A palavra, enquanto substantivo, utiliza-se no sentido B muito mais freqüentemente do que o adjetivo.*

Embora lamentável, o que se verifica é que a condição do corretor de seguros, no Brasil, veio sendo, e hegemonicamente ainda o é, mais um título de habilitação para receber comissões, do que um profissional ativo, cuja técnica[23] é substancial para a criação material do contrato de seguro.

Tenha-se em mente a figura do ginete cavalgando dois cavalos que correm paralelamente. Soler Aleu[24] a utiliza, com muita propriedade, para ilustrar os interesses opostos com que têm de lidar os agentes e produtores de seguros. No caso da intermediação de seguros no Brasil, sem a relação biunívoca de Soler Aleu, nem a beleza da construção platônica, pode-se dizer que os cavaleiros, muitos deles, apenas têm o título de ginete, mas se limitam a permanecer do lado de fora do hipódromo, enquanto os cavalos correm soltos.

Pode-se sem exagero atribuir essa triste realidade, que felizmente traz honrosas exceções, dentre outros fatores, à rigidez e ao autoritarismo tarifários do passado, à incipiente e restrita cultura securitária (ausência até mesmo da disciplina nos cursos jurídicos) e à diminuta participação das operações no produto interno bruto do país, agora em franca expansão.

Mesmo hoje, com a destarifação e o vertiginoso crescimento do mercado, que saltou de históricos 0,8%, para 2,4% do PIB, lê-se nos jornais, a respeito do excepcional lucro que tiveram as seguradoras no primeiro semestre de 1995, que a causa principal desses auspiciosos resultados foi a queda dos valores dos interesses segurados. Como noticiado, recentemente, num periódico brasileiro: Os automóveis tiveram queda média de 40% no período, impactando positivamente o balanço das seguradoras, uma vez que as indenizações obedecem o preço do veículo no mercador, mesmo que o segurado tenha pago prêmio para uma importância segurada superior. O consumidor poderia ter solicitado reembolso do prêmio pago a maior, porém o percentual de restituição foi insignificante.[25]

protagonistas da comercialização, os estipulantes profissionais (clubes de seguros, administradoras de cartões de crédito, etc.), a tarefa de angariação de clientes e promoção do seguro junto ao mercado consumidor.

(22) Ed. Martins Fontes, S. Paulo, 1.ª ed., 1993.

(23) Pontes de Miranda ressalta ser a *habilitação técnico-profissional* o mais importante requisito para obtenção do título de corretor, constituindo seu único *pressuposto positivo* (ob. cit., § 5.478, p. 323). Os demais requisitos, constantes do art. 3.º e alíneas *a* a *d*, e § 1.º, da Lei 4.594/64, são de qualificação comum (nacionalidade, domicílio, regular constituição da pessoa jurídica etc.) ou negativos (não haver sido condenado por determinados crimes incompatíveis com o exercício da profissão, não ser falido). O Dec.-lei 73/66, em seu art. 123 estabelece que habilitação dos corretores *será feita perante a Susep, mediante prova de capacidade técnico-profissional.* No mesmo diploma vê-se que é de natureza técnica a atividade do corretor, tanto que o art. 126, dispondo sobre sua responsabilidade civil, ressalta a hipótese de imperícia.

(24) Ob. cit., p. 27.

(25) *Gazeta Mercantil*, edição de 30.8.95, p. A-1, jornalista Denise Bueno.

Somente diligentes corretores, mesmo abrindo mão de parte da comissão paga, poderiam assistir aos segurados visando à retificação da importância segurada e conseqüente devolução de prêmios. Mas não são poucas, nem tão somente marginais ao direito, as vicissitudes prejudiciais ao exercício da intermediação.

O desvirtuamento da atividade encontra raízes até mesmo na disciplina da destinação do valor correspondente à comissão de corretagem na hipótese de contratação direta, que acabou por institucionalizar falsa corretagem. O art. 19 da Lei 4.594/64[26] revela o problema:

Art. 19. Nos casos de aceitação de propostas pela forma a que se refere a alínea "b" do artigo anterior,[27] a importância habitualmente cobrada a título de comissão e calculada de acordo com a tarifa respectiva será recolhida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros — FUNENSEG, que se destinará à criação e manutenção de:

a) escolas e cursos de formação e aperfeiçoamento profissional de corretores de seguros e prepostos; e

b) bibliotecas especializadas.

Não é necessário dizer que essa destinação do valor equivalente a comissões contribuiu para desestimular a contratação direta, também malsinando a atividade dos corretores.

Para não dizer mais, registre-se que os seguradores, praticamente todos, para poderem oferecer preços competitivos ou mesmo com o intuito de obter melhores resultados, passaram a fazer uso de corretoras fictícias, comumente denominadas *cativas*, ao invés das contratações diretas explícitas. Aqui uma grave infração a lei. A relação das *cativas* com os seguradores burla o princípio da autonomia dos corretores fixado no art. 125 do DL. 73/66, que proíbe mantenham esses profissionais, seus prepostos, assim como os sócios ou diretores de sociedades corretoras, relação de emprego ou de direção com sociedade seguradora.[28] Embora tecnicamente não se trate de vínculo laboral, porque a lei veda essa possibilidade, a relação do corretor cativo, assim como da pessoa jurídica desse tipo, produz igual subordinação e dependência.

Os segurados de maior expressão, muitas vezes, também mantém corretoras desse tipo. Mas os segurados de um modo geral, principalmente as pessoas físicas, oneram-se com o pagamento do valor equivalente às comissões, mesmo quando desnecessária a intermediação e ainda que se tenha contratado diretamente os seguros, já não bastassem

(26) Com a redação dada pela Lei 6.317, de 22.12.75. A Constituição Federal de 1988, no entanto, no art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu que *os fundos existentes na data da promulgação* (da Constituição), excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos. Nenhuma ratificação parlamentar ocorreu a respeito, desaparecendo a possibilidade da mencionada destinação das comissões por vendas diretas. A respeito, o advogado Ricardo Bechara Santos, de mesma opinião, salienta que, não obstante o citado dispositivo das DT., o fundo continuou sendo alimentado (*Os fundos de seguro e sua insubsistência*, rio, 1994, inédito).

(27) Do seguinte teor: *"b) diretamente dos proponentes ou seus legítimos representantes"*.

(28) Inclusive *relação de representação*, conforme a Circular Susep 2/67, art. 18, *b*.

os diversos pedaços do prêmio que vertem para o aperfeiçoamento da fiscalização estatal, para o incremento dos programas de ensino e divulgação do seguro, para remuneração dos diversos canais de massificação, como bancos cobradores, administradoras de cartões de crédito, clubes de seguros etc.

Outra variável de suma importância para essa degeneração do conteúdo das atividades dos profissionais da intermediação consiste no fato de que as próprias seguradoras, muitas vezes, protagonizam ou prostam-se na função de meras intermediárias entre os segurados e o ressegurador, no nosso caso o Instituto de Resseguros do Brasil. Assim, grassa às largas a apatia.

Tem portanto prevalecido, no mercado brasileiro, surrado pela tarifação que teve longa vida e ainda reflete seus efeitos, e pelos inúmeros ralos institucionais, a inércia técnica do intermediário, que recebe lamentáveis críticas generalizadoras dos Tribunais como: "... segurado, no mais das vezes envolvido pelo agente de seguro que lhe vende a idéia da necessidade sem alertá-lo para o sentido quase sempre hermético de determinadas cláusulas".[29]

O relevante exercício da atividade de corretor de seguros vai muito além da mera assinatura de propostas.[30] Cabe a ele, profissional especializado e que intermedeia proteção, identificar seguradora cuja solvabilidade seja inquestionável,[31] independentemente da atuação do órgão fiscalizador, cujos planos de resseguro sejam considerados adequados etc. Segue, mantendo sigilo a respeito das informações que recebe,[32] desde a compreensão inicial dos riscos contra os quais o interessado deseja garantir-se por meio do seguro, e da elaboração de propostas contemplando essa necessidade securitária, passando pela obtenção, junto aos seguradores, e até mesmo junto ao ressegurador, de condições adequadas para cada operação, até a conferência das apólices emitidas, a adequação dos riscos às garantias ao longo da vigência contratual, sua renovação etc.

(29) Apel. 159.021-1/5; Apelante: Brasil Companhia de Seguros Gerais; Apelado: Wagner Marcelo Monteiro Borges; 5.ª Câm. Civil do E. 1.º TACSP; relator o Des. Jorge Tannus; j. 2.4.92, votação unânime — RT 683/69. O "agente", no caso, era o próprio corretor.

(30) Cf. Ernesto Tzirulnik, *DPVAT — comissão de corretagem: enriquecimento injustificado (cit.)*. Cf. tb., no mesmo sentido, Ricardo Bechara Santos, *O corretor de seguros e sua relação com as seguradoras*, parecer, Rio, 1994, inédito: *o pagamento da corretagem engloba e remunera não só a intermediação do negócio de seguro, mas também todas as tarefas secundárias necessárias para a conclusão e bom andamento do negócio.* O regulamento administrativo (Circular SUSEP 42/85), no entanto, parece considerar até mesmo a elaboração de propostas um serviço acessório, não compreendido, pois, na corretagem: *É lícito, porém, atribuir-se ao corretor, como remuneração de serviços acessórios (preparação de propostas e levantamentos de "croquis" e documentação necessária ao conhecimento dos riscos, fornecimento de declaração ou informação durante a vigência ou no vencimento do contrato, para aperfeiçoamento deste ou para ajustamento de prêmios, assistência aos segurados na vigência do contrato ou por ocasião de sinistros) comissão livremente convencionada, sobre prêmios efetivamente recebidos.*

(31) Recentemente foram diversas as ocorrências de demora para a atuação estatal sobre seguradoras sabidamente insolventes, muito embora fosse a situação conhecida no nível dos profissionais do mercado. Como a necessidade de caixa dessas seguradoras fazia com que remunerassem superiormente os intermediários, para gerarem maior número de negócios a curtíssimo prazo, diversos corretores, mesmo diante da perspectiva de liquidação, continuaram ou aqueceram a colocação de seguros nessas seguradoras.

(32) Cf. Código Comercial, art. 56.

O corretor de seguros, pelo fato de ser previsto em lei a faculdade de assinar propostas, é por alguns considerado como no exercício de um mandato[33] legal[34] com relação aos proponentes. Mesmo assim, segundo a lei, pode receber, em nome da parte que se contrapõe ao seu "mandante", os prêmios do seguro. Dispõe, a propósito, o art. 7.º do Dec. 56.903/65, que regulamentou a lei que regula a profissão do corretor de seguros de vida e de capitalização:

Art. 7.º O corretor deverá recolher "in continenti", à caixa da sociedade emissora, a importância que porventura houver recebido do segurado ou portador do título para pagamento do prêmio do contrato celebrado por seu intermédio.

Essa regra repete o art. 15, da Lei 4.594/64. Desse modo, o corretor teria, também, mandato do segurador, que poderia ser simultâneo, pois casos há em que a proposta é entregue ao segurador com o pagamento inicial do prêmio.

Contudo, não parece acertada a tese de que o corretor é mandatário dos segurados,[35] por força de lei, nem dos seguradores. Exclusivamente quando assina a proposta (no Brasil, invariavelmente em nome do segurado), o corretor o faz em função não de mandato legal, mas da aceitação, pelo direito, de uma *praxe* da intermediação que permite presumir a existência de uma *espécie* de mandato tácito, mas perfeitamente recepcionável como mero ato de comprovação da intermediação.[36] Interessante a cautela, na Espanha,

(33) Jean-Marc Blamoutier e Jean-François Salphati, ob. cit., pp. 60 e ss. sustentam como muitos outros, que o mandato é a principal fonte da responsabilidade dos corretores.

(34) Elcir Castello Branco, *in Enciclopédia Saraiva do Direito*, Ed. Saraiva, S. Paulo, 1978, vol. 21, p. 45, verbete *Corretor de Seguros: "A lei lhe confere mandato específico para esse fim. As declarações que fizer, nesta hipótese, obrigarão o segurado."*

(35) A idéia, geralmente aceita no Brasil, é a de que o corretor é mandatário do segurado para a contratação do seguro, assim como do segurador, para a emissão de manifestação de cobertura provisória (nota do seguro). Analisando situações correntes, como a do corretor que recebe do segurado a notícia de que este quer assegurar um determinado veículo que está comprando e lhe pede para obter o melhor negócio, quando então o corretor faz uma cotação com diversas seguradoras, recebendo de uma, com quem pouco ou nada opera, a condição mais favorável, não vemos como falar em mandato. É que o corretor, após informar as diversas opções para o segurado, sem maiores formalidades, costuma dar imediata cobertura pela seguradora que teria a condição mais favorável, antes mesmo da apresentação da proposta, que poderá assinar e, portanto, antes da aceitação. Aí não vemos como caracterizar o mandato. Nem a comissão, nem a locação de serviços, nem a representação, nem a simples intermediação, embora um pouco de todos esses institutos possa revelar a atuação do corretor de seguros. É, como propõe Antônio Carvalho Neto, um contrato *sui generis*: *O corretor realiza atos semelhantes ao locador de serviços, mas não é, propriamente, um empregado, nem a mediação um contrato de trabalho; pratica as atividades características de um mandatário, porém, não é um procurador; age, em certos aspectos, como um representante comercial, todavia não se confunde com ele; faz tarefas de comissário, contudo, não é tal.* (*Contrato de mediação*, Saraiva, S. Paulo, 1956, p. 86). E sobre as regras que devam ser aplicadas para solucionar questões a respeito da intermediação, salienta o mesmo autor: *Os autores, na ausência de normas expressas e especiais, a solverem as disputas, são unânimes em opinar se recorra aos princípios gerais do direito, à analogia e aos usos e costumes* (p. 87).

(36) Alguns corretores, porém, primam por concertar um contrato escrito de corretagem com os segurados, que lhes outorgam poderes expressos para representá-los perante as seguradoras, a fim de que celebrem o seguro, e que prevê, ainda, a assistência e a representação também na fase de sua execução.

da Ley 50, de 8.10.80, que, no seu art. 6.º, diferencia o efeito da proposta apresentada pelo próprio segurador do efeito da que apresenta o interessado, no mais das vezes via corretor. No primeiro caso, a proposta vincula o proponente; no segundo, não.

Na atualidade, um número crescente de corretores prima por concertar um contrato de corretagem com o segurado, que lhe outorga poderes para representá-lo perante as seguradoras, a fim de que celebre o seguro e que prevê, ainda, a assistência e a representação também na fase de sua execução.

Da mesma maneira deve ser encarada a atividade do corretor quando recebe algum pagamento em favor do segurador,[37] o que ocorre em casos excepcionais, posto que obrigatória a cobrança bancária.[38] Não obstante essa busca de um estatuto para os relacionamentos, a função do corretor jamais terá sua natureza e a amplitude dos seus efeitos circunscritas a tais documentos. O corretor de seguros sempre terá a seu cargo o conjunto de atividades que o eleva a uma figura autônoma e que, como afirma Roca Guillém, citado por Luiz Benitez de Lugo Reymundo.[39]

Es imposible prescindir de este intermediario, ya que empeza antes que nadie a preparar la futura operación, enterando al cliente de las condiciones generales del contrato y estudiando para él las particularidades que le convienen. Aparte de la gestión propiamente dicha, interviene en la perfección del contrato, aunando las voluntades de asegurado y asegurador, y no suele terminar aqui su labor, ya que durante toda la vigencia del contrato interviene em cuantas operaciones de él se derivan, como aumentos, reducciones, ampliación ou restricción en las garantias, cambio de objeto asegurado, y además presta su intervención activa en el arreglo y liquidación de los siniestros.

Analisando o § 2.º do art. 13, da Lei 4.594/64, Pontes de Miranda,[40] após esclarecer que a medida da comissão sempre será a do prêmio, examina as hipóteses de intermediação não *contratada*, e ressalta um ponto importante, que é a atuação sem mandato:

No parágrafo segundo, há regra jurídica supérflua, que só se pode explicar para se afastar qualquer pretensão do corretor a que se lhe pague comissão de corretagem se não houve atividade específica. Todavia, há eventuais 'quaestiones facti': a) Se o corretor não tinha contrato de corretagem, nem com o cliente nem com a empresa, e levou ou remeteu à empresa de seguros oferta e essa a aceitou, tem o corretor de seguros direito à comissão? Tudo depende de saber-se se a empresa não teve oferta direta, ou se preferiu a oferta como lhe veio do corretor de seguros. Nas duas espécies, a entrega da oferta e a aceitação pela empresa supõe a superveniência da conclusão do contrato de corretagem. Quanto ao interessado na outorga de seguro, somente se vincula em contrato de corretagem se posteriormente a oferta que o corretor levou à empresa de seguros foi por ele retificada (o corretor procedeu como gestor de negócios alheios sem poderes).

(37) Pontes de Miranda tem esta mesma posição: *Se foi o corretor de seguro quem recebeu do segurado o que havia de ser pago, entenda-se que exerce poderes que resultaram do contrato de corretagem, poderes de receber e poderes de pagar* (ob. cit., § 5.479, p. 328).

(38) Decreto 59.195, de 8.9.66, art. 1.º. Excepciona a Circular SUSEP 3/84, em seu art. 1.º, parágrafo único, alíneas *a* e *b*, os prêmios referentes a seguro de vida individual e os prêmios de valor igual ou inferior a 25% do maior valor de referência vigente no país para o ramo seguro individual de acidentes pessoas, casos em que o pagamento poderá ser feito diretamente à seguradora.

(39) *Tratado de seguros*, Instituto Editorial Reus, Madri, vol. I, p. 202.

(40) Ob. cit., § 5.480, p. 331.

Em causa envolvendo sua recusa em pagar a indenização pelo roubo do veículo assegurado, defendeu-se a seguradora afirmando que recusou, no prazo legal, a proposta, por meio de carta endereçada à corretora. O Tribunal de Justiça de São Paulo, no v. acórdão que solucionou a lide, recusando o mandato da corretora para atuar em representação da segurada, assim entendeu:

Não se questiona tenha a seguradora a faculdade de recusar a proposta de seguro, por motivos elencados enumerativamente nos documentos de fls. Mas, no caso, a seguradora não provou que tenha encaminhado a devolução à autora, proponente. E mesmo que tenha enviado à corretora, ainda resta a falta de prova, no tocante à demandante. (...) Não se deve esquecer que se existe um liame entre a proponente e a corretora, também existe um vínculo entre a corretora e a Porto Seguro, ou seja, a seguradora. A citada falta de comunicação está ligada apenas entre a seguradora e a corretora. Com efeito, em relação à autora, o contrato de seguro era ato perfeito e acabado. Nada havia que demonstrasse qualquer imperfeição no tocante à proposta apresentada e ao contrato de seguro. A recusa da proposta não lhe foi comunicada. O prêmio fora devidamente pago, ainda que parceladamente e através de cheques antedatados.

Não se deve esquecer que é pelo contrato de corretagem que "os corretores se capacitam a intermediar negócios alheios" (Rubens Requião, "Curso de Direito Comercial", 109, p. 92). A Porto Seguro autorizou a Arin a intermediar contrato de seguro (estaria intermediando a Arin indevidamente e sem autorização da Porto Seguro?), pois se assim não fosse, não aceitaria as proposta e não autorizaria a seguradora a receber o prêmio, o que acabou acontecendo. E apesar de alguns autores verem na atividade do corretor mandato, mandato não é, "pois o corretor não representa o interessado no negócio, mas apenas aproxima um contratante do outro, levando-os a contratar. Pode o corretor até aproximar por sua iniciativa, dois interessados, levando-os a realizar o negócio, atuando pelos dois interesses, o que não poderia ocorrer se fosse ele mandatário".[41]

(41) Apel. 118.494-SP; Apelante: Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais; Apelada: Wilma Vianna de Lima; 1.ª Câm. Civil do E. TJSP; relator o Des. Roque Komatsu; votação unânime; j. 13.2.90 — RJTJESP 127/157. Embora considerando a corretora *procuradora* ou *mandatária* do segurado especificamente para a proposição do seguro, outro v. acórdão, do Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, trata de questão idêntica e reafirma: "*Inegável a desídia, quer da seguradora, quer da corretora, no seu modo de agir, com trâmites burocráticos dificultosos, e que demonstraram, à autora, que seu seguro se encontrava contratado. Se ele, segurado, se vê da proposta, apenas teria validade após a vistoria prévia, e se esta foi feita, sem qualquer recusa ou aviso, ulterior comunicação, entre a seguradora e a corretora, não poderia, mesmo atingir a proponente, que se encontrava convicta de que seu veículo estava segurado. Existindo culpa desta ou daquela, que a discutam em processo próprio, ou que abreviem seu sistema de agir, para que o proponente não possa ficar à mercê de procedimentos dificultosos, sempre na expectativa de seu seguro existir, ou não. A corretora, que teria retardado a comunicação, do problema, à autora, poderia permanecer na lide, na solidariedade pela obrigação assumida, que deriva, já, não apenas do contrato, mas também pela culpa extra-contratual existente. Porém, como procuradora, são outros os pressupostos do seu relacionamento, com as partes.*" (Apel. 274.178-SP; Apelantes e reciprocamente apelados: Porto Seguro - Companhia de Seguros Gerais e Débora dos Santos Fontenelle; 8.ª Câm. Civil do E. 1.º TACSP; relator o Des. Toledo Cesar; votação unânime; j. 16.12.80 — JTACSP 67/85).

Como se disse acima, não há considerar o corretor mandatário por força de lei quer dos segurados, quer dos seguradores. Nem de presumir propriamente o mandato. Registre-se, a propósito, que o Anteprojeto de Código Civil elaborado pela Comissão supervisionada por Miguel Reale, onde se pretendeu unificar o direito das obrigações no contexto do mencionado diploma, ao tratar da corretagem no Capítulo XIII, exclui a relação de mandato, em seu 721:

Art. 721. Pelo contrato de corretagem, uma pessoa, não ligada a outra em virtude de mandato, de prestação de serviços. ou qualquer relação de dependência, obriga-se a obter para a segunda um ou mais negócios, segundo as instruções recebidas.

Parece mais acertado, em função disso tudo, o entendimento de que se tratam de intermediários que, tanto em favor de um, quanto do outro contratante, exercem *arbítrio no momento da formação negocial* e têm de prestar serviços técnicos que se estendem à *fase de execução do contrato*. Esse *arbítrio* decorre de longa tradição e subordina-se à convalidação das partes, isto se não houver mandato escrito outorgado por uma delas.

Pode-se, assim, imaginar situação em que o corretor formula e assina, em nome do segurado, uma proposta que prevê a formação do contrato de seguro, a partir do recebimento do prêmio. Simultaneamente recebe, ele corretor, o prêmio — como a lei admite em casos excepcionais — que recolherá à caixa do segurador. Não havendo recusa pela seguradora, estará celebrado o contrato, que reputamos consensual.[42]

A consensualidade nas operações securitárias, no entanto, deve ser relativizada, a fim de que a recusa da aceitação, assim como a confirmação do interesse manifestado em proposta, somente tenham validade quando razões técnicas evidenciem a impropriedade, quer de uma, quer de outra. O seguro consiste, afinal, num importante instrumento previdenciário e está compreendido por circunstâncias cuja dinâmica muitas vezes não pode, legitimamente, estar condicionada ao arbítrio absoluto dos contratantes.

Uma proposta que normalmente seria aceita pelo segurador não pode ser recusada, por exemplo, quando o risco a que se refere realizou-se em sinistro no prazo para manifestação da recusa, salvo, é claro, a incidência de comportamento reticente ou de má-fé. Assim, também, não se justifica o arrependimento do segurado apenas porque, antes da manifestação formal do segurador ou do vencimento da obrigação de pagar o prêmio, tenha cessado o risco cuja proteção estaria normalmente contemplada, sem a ocorrência de sinistro.

Verifica-se, em tais casos, a mesma motivação que levou o legislador brasileiro a tornar obrigatória a aceitação do risco pelo ressegurador, apenas ressalvada a existência de comprovado e relevante impedimento de ordem técnica, aqui compreendidas as qualidades essenciais da operação específica e a estrutura da capacitação técnico-operacional do segurador.

(42) Vejam-se estas recentes decisões: *Contratado o seguro contra incêndio antes do sinistro, é devida a indenização, nada importando que a seguradora, por ato unilateral posterior, tenha-se recusado a aceitar a proposta, sobretudo, considerando-se a boa-fé com que se houve o segurado (...).* (Apel. 5.191/93; TJRJ, 8.ª Câm. Cível, Relator o Des. Geraldo Batista, j. 9.8.94; Excelsior Companhia de Seguros e IRB x Famaplast); "*Para o cancelamento do seguro não basta a manifestação do corretor sem anuência do segurado. Sendo o corretor de seguros a pessoa intermediária legalmente habilitada a angariar e promover contratos de seguros admitidos pela legislação vigente, não seria ele parte legítima para desfazer o contrato desvirtuando a natureza da sua profissão.*" (Apel. 506, TJPR, 3.ª Câm. Cível, Relator o Des. Adolpho Pereira, unân. j. 26.6.88, Porto Seguro Cia. de Seguros Gerais x Lindamir Bertoldo).

Negar validade a contratos celebrados desse modo, respeitados os princípios informadores do seguro, contraria a informalidade e celeridade que orientam as operações securitárias e, via de regra, são exigidas pela dinâmica dos riscos na sociedade moderna. O corretor é o auxiliar sem o qual esse comércio estaria fadado a tornar-se demasiadamente estático e assimétrico.

O *arbítrio de terceiros na formação dos contratos* (determinação das partes, objeto, circunstâncias e conteúdo do negócio) é encarado com limitações (formação parcial, especialmente nos negócios bilaterais, fundamentalmente porque a escolha do tipo de negócio, de seu conteúdo essencial e da contra-parte é personalíssima e pressupõe a manifestação da vontade de cada um dos contratantes.[43] No caso do seguro, devido a antiga *praxe*, o corretor é um *árbitro* que, mesmo sem mandato tácito ou expresso, pode levar a cabo a formação do contrato. Integra-se ao arbítrio desse terceiro a consuetudinária confirmação do interessado, capacitando-o para a formação completa do contrato, somente a ela condicionada.[44]

Na maioria das vezes, os próprios contratos prevêem obrigações cujo adimplemento condiciona o início da sua vigência material, como a vistoria prévia, o pagamento do prêmio, a obtenção de cobertura ressecuritária,[45] a manifestação de recusa pelo segurador em prazo determinado[46] etc. Assim, as partes dispõem de oportunidade, posterior à formação do negócio desenvolvida pelo corretor, para ratificar sua atuação ou recusá-la. Isto é o que se dá na regra das operações.

Entretanto, há situações em que, como visto, o risco exsurge e encerra rapidamente e sua proteção securitária não pode ficar dependente de ritos demorados. Nestes casos, principalmente, a atuação do corretor que, respeitando a técnica securitária vigente, perfaz

(43) Cf. Luis Diez-Picazo y Ponce de Léon, *El arbitrio de un tercero en los negocios jurídicos*, Bosch, Barcelona, 1957, pp. 145 e ss.

(44) Em razão dessa amplitude de sua atuação é que aflora a importância de sua obrigação de registrar do modo mais fiel os atos nos quais se envolve (Lei 4.594/64, art. 14: *O corretor deverá ter o registro devidamente autenticado pelo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização das propostas que encaminhar às Sociedades de Seguros, com todos os assentamentos necessários à elucidação completa dos negócios em que intervier).* Pontes de Miranda, a respeito, ressalta: *O que, faltando, alteraria o conteúdo do negócio jurídico, tem de ser inserto.* (§ 5.479, p. 328).

(45) No Brasil, o ressegurador (IRB) somente pode rejeitar os riscos do resseguro de operações *tecnicamente inaceitáveis*, motivo pelo qual tem competência para promover a colocação no exterior das operações cuja aceitação não convenha aos interesses brasileiros ou que no país não encontrem cobertura (art. 58, c/c art. 44, *c*, ambos do Dec.-lei 73/66). Em matéria intitulada "IRB limita seguro de transportes de valores", publicada na revista Seguros & Riscos (n. 78, 1994, ano IX, pp. 31-32), destacado funcionário do IRB, o Conselheiro Carlos Eduardo Ferraz Veloso, adverte: "*Houve um momento em que levantou-se como alternativa, já que o risco está dando sinais de inviabilidade em termos atuariais, suspender o resseguro nessa modalidade. Mas, como temos uma obrigação institucional de aceitar o resseguro, principalmente por sermos o único órgão ressegurador no país, e por sabermos que isso geraria graves problemas sociais, pensou-se em outras soluções.*" Não parece necessário insistir que a proteção obrigatória da solvabilidade dos seguradores não se destinam exclusivamente a estes, exsurgindo como conseqüência da importantíssima função previdenciária que, por seu intermédio, encontra a sociedade na operação de seguro.

(46) Circular Susep 47/80, art. 1.º, §§ 2.º, 3.º e 5.º.

a proteção, obriga as partes, como exemplifica a citada decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.[47]

Nessa ordem de idéias, a indenização securitária não poderia ser negada ao segurado, em caso de sinistro, se a seguradora, por exemplo, tivesse sido meramente comunicada, pelo corretor, da existência da proposta de seguro, ou se, caso apenas, remetida, ainda não a tivesse recebido, contanto que correspondesse às características normais do contrato que seria aperfeiçoado caso não se verificasse tão prontamente o sinistro, ou seja, contanto que pudesse integrar-se ao conjunto das operações usualmente praticadas.

Note-se, a par disso, que a atividade do corretor também implica a administração da fase de execução do contrato. Para isto a regulamentação admite até mesmo a possibilidade de remuneração suplementar.[48]

Por todas essas razões é muitíssimo importante a *habilitação* e o rígido controle e fiscalização, inclusive éticos, preferentemente estatais (é o caso da SUSEP), sobre a atividade dos corretores de seguros.

A lei brasileira, evidenciando uma certa tendência a considerar o corretor um canal de vendas de seguros, mais do que um profissional habilitado para a intermediação, permitia fossem equiparados aos corretores, inclusive para o efeito de receber comissões, as pessoas contratadas pelas seguradoras para o incremento da comercialização ou fomentadores do agenciamento dos seguros de vida e de capitalização. Trata-se do Decreto 56.903, de 24.9.65, cujo art. 6.º, parágrafo único, dispunha:

Art. 6.º Só ao Corretor de Seguros de Vida ou de Capitalização, devidamente inscrito, nos termos deste Decreto, e que houver assinado a proposta de seguro ou a requisição do título, deverá ser paga a corretagem ou a comissão previamente estabelecida.

Parágrafo único. Aos inspetores ou organizadores admitidos ou contratados pelas sociedades para fomentar o agenciamento de seguros de vida ou de títulos de capitalização, também poderá ser paga a corretagem ou comissão prevista neste artigo.

Vê-se nesse texto legal, hoje tacitamente revogado,[49] uma redação que revela a ambigüidade com que é encarada a atividade do corretor. Primeiro, o dispositivo afirma que *só ao Corretor ..., devidamente inscrito, ... deverá ser paga a corretagem ou comissão*. Logo em seguida, afirma que não só o Corretor será credor desse pagamento, mas também os contratados das seguradoras, como inspetores ou organizadores. Equiparava, portanto, a partir da natureza da remuneração, o corretor ao prestador de serviços ou agente afeto e ao empregado da seguradora atuante na promoção de vendas. Mais do que isso, esclarecia que, especialmente com relação ao ramo vida e à capitalização, o corretor nada mais era do que o *anteriormente denominado agente* (art. 1.º), sendo que a lei brasileira sempre se referiu ao agente significando o representante dos seguradores, não ao comumente denominado em outros países por *agente livre*.

A razão dessa equiparação, no ramo vida, é a quase absoluta padronização contratual, a característica de adesão integral dos contratos e o íntimo relacionamento que os corretores atuantes na intermediação desses negócios tinham com as seguradoras.

(47) Ver nota 42.
(48) Ver nota 30.
(49) O art. 6.º não conta mais com o parágrafo único. Com a edição do Dec.-lei 73/66, já havia sido revogado, pois o art. 124 estabelece que a comissão somente pode ser paga a corretores habilitados.

Outro protagonista da intermediação, entre nós, é o preposto do corretor de seguros, profissional auxiliar do corretor, habilitado e sujeito a registro, que poderá substituí-lo em caso de impedimentos.

Pontes de Miranda referindo-se ao parágrafo único do art. 12, da Lei 4.594, diz: A despeito da sua redação, não há de ser entendido no sentido de só haver preposto se algum corretor requereu o chamado título de habilitação e o registro da preposição. Pode ocorrer que alguém queira ser preposto e aguardar que haja a escolha, como pode dar-se que o preposto de A passe a ser preposto de B, o que depende de se cancelar o primeiro registro e fazer-se outro.[50]

3. *OS AGENTES DE SEGUROS DE VIDA E CAPITALIZAÇÃO*

Viu-se que norma jurídica já revogada (Dec. 56.903, de 24.9.65, art. 6.º, parágrafo único) admitia que aos inspetores ou organizadores admitidos ou contratados pelas sociedades para fomentar o agenciamento de seguros de vida ou de títulos de capitalização, também poderá ser paga a corretagem ou comissão prevista como exclusiva do corretor.

A figura desse tipo de agente de seguros não mais existe no direito positivo brasileiro. Ângelo Mário de Moraes Cerne chegou a afirmar que esta profissão está vedada, porque estes intermediários não podem receber comissão pelos seguros angariados.[51]

4. *OS AGENTES GERAIS*

O mesmo autor adverte que tais agentes desenvolvem uma profissão *praticamente extinta*.[52]

Os agentes gerais eram previstos pelo Dec.-lei 2.063, de 1940. Uma portaria do extinto Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, pouco anterior à edição do Dec.-lei 73/66,[53] dispunha sobre a sua nomeação para os ramos elementares e acidentes do trabalho.[54] O último diploma citado silenciou a respeito, ao passo que o decreto que o regulamentou apenas se referiu a essa figura ao estipular, no seu art. 63, III, a obrigatoriedade de as seguradoras enviarem à SUSEP a documentação pertinente à sua nomeação.

A citada portaria do extinto DNSPC, substituído pela SUSEP, foi alterada em 1973, pelas circulares 31 e 47.

Os agentes, também, chamados representantes, constituem, na realidade, uma alternativa à organização das seguradoras. Somente podem existir, e apenas um, em cada unidade da federação, desde que ali não exista sede, filial ou sucursal da seguradora respectiva. Devem ter, obrigatoriamente, mandato para receber e resolver reclamações, acordar a respeito, fazer pagamentos de indenizações e de capitais garantidos, receber primeiras citações e representar a seguradora perante a Susep. Poderão também ter poderes para emissão de apólices.

(50) Ob. cit., § 5.478, p. 327.
(51) *O seguro privado no Brasil*, Livr. Francisco Alves, Rio, 1973, p. 95.
(52) Idem, ibidem.
(53) Portaria n. 28, de 21.10.66.
(54) Ramo cuja operação veio a ser integralmente assumida pela Previdência Social pública.

As suas remunerações[55] são percentuais sobre a produção ou participação nos lucros apurados nas respectivas operações, ou, ainda, na soma de ambas. As percentagens sobre a produção não podem exceder a dez por cento os prêmios líquidos de restituições e cancelamentos, para os ramos elementares, e um por cento, no que concerne aos ramos cascos e aeronáuticos. A participação nos lucros não poderá exceder a 15% sobre o lucro apurado (diferença positiva entre os prêmios líquidos e as comissões de corretores, percentagens do agente e os sinistros pagos e avisados).

Em nossa experiência profissional, como advogados, poucas vezes nos deparamos com os agentes dessa espécie. Via de regra, trabalhavam para seguradoras cuja sobrevivência dependia da rápida expansão do faturamento e remuneravam-se com percentuais eventualmente até mesmo calculados sobre o faturamento de prêmios líquido de comissões e tributos, o que invariavelmente inviabilizou os resultados finais da operação, após deduzidos os valores das indenizações e despesas.

São espécies de agentes de fato, entre nós, os corretores que coordenam a "produção" de outros corretores para uma determinada seguradora, conhecidos pelo cognome *plataforma*, cujos contratos, de modo geral, nem mesmo chegam à Superintendência de Seguros.

Tais contratos assemelham-se aos contratos de representação comercial autônoma: Exerce a representação comercial autônoma a pessoa jurídica ou a pessoa física, sem relação de emprego que desempenha, em caráter não eventual por conta de uma ou mais pessoas, a mediação para a realização de negócios mercantis, agenciando propostas ou pedidos, para transmiti-los aos representados, praticando ou não atos relacionados com a execução dos negócios (art. 1.º, da Lei 4.886, de 9.12.65).

Os agentes atuantes no Brasil a despeito de regulamentação legal, invariavelmente habilitados como corretores, são subsidiados pelas seguradoras em favor das quais, com ou sem exclusividade, angariam seguros, logicamente não emitindo as apólices. Em geral, regulam e liquidam sinistros, por delegação informal, mas as indenizações são pagas diretamente pelas seguradoras.

Quanto aos *inspetores de produção*, que também não podem receber comissões próprias da intermediação, são prestadores de serviços ou empregados de seguradoras.

Encontrava-se, até o início da década passada, uma espécie de profissionais dessa modalidade de intermediários, porém como empregados que faziam jus a gratificações por resultados e se dedicavam nomeadamente à angariação, mais de corretores do que de clientes. São ancestrais dos diretores e gerentes comerciais das seguradoras que além dos salários e outros benefícios comuns ao cargo também recebiam gratificações por resultados. Hoje a participação nos resultados é comumente conferida a todos os diretores, e empregados graduados, independentemente da sua área de atuação ser ou não a comercial.

Além da inexistência de um regime próprio para os produtores é inegável que sua extinção, ainda que em sua forma disfarçada, também resultou da lei e jurisprudência trabalhistas que implicaram graves ônus para as seguradoras, com o reconhecimento de vínculo empregatício dos não empregados e, também, com a incorporação das comissões aos salários dos empregados, para todos os efeitos.[56]

(55) A norma, má redigida, fala em *agentes ou representantes emissores*. Entendemos que a mesma regra deve ser tomada como teto também para os não emissores.

(56) Cf. art. 4.º, da portaria 28 do ex-DNSPC, na redação que foi dada pela circular Susep 31.

Atualmente, o que mais se aproxima dessa espécie de intermediários são os corretores de seguros cativos, que trabalham em relação de íntima dependência operacional, financeira e administrativa com as seguradoras ou com as sociedades corretoras cativas acima mencionadas.

5. OS FALSOS ESTIPULANTES

Figura corrente no âmbito dos seguros coletivos de vida e acidentes pessoais, assim como no seguro-garantia e de crédito, é o estipulante.[57] Essa espécie de interveniente tomou corpo no mercado brasileiro como elemento que, com o objetivo de lucro, reúne um *pool* de seguradoras em torno de contrato cujo conteúdo é ajustado entre ele e as mesmas seguradoras e, uma vez estabelecidas as bases para esse relacionamento, encarrega-se de promover o produto e angariar o maior número possível de segurados.

O desenvolvimento dessa figura deu-se, principalmente, a partir dos clubes de seguros, que foram arquitetados muito em função da dificuldade das seguradoras para a promoção dos seguros grupais, somada à carência de cobertura ressecuritária para esse ramo. Rapidamente, associações, sindicatos e empresas passaram a organizar iguais estruturas, muitas vezes também interessadas em obter lucros com a operação.

Um corretor, pessoa física ou jurídica, intermedeia a contratação. Os segurados praticamente nenhum contrato terão com o corretor, via de regra escolhido pelo estipulante, já que é este quem os representa, por expressa disposição legal, perante os seguradores.

E com o estipulante também não terão uma relação típica de estipulação em favor de terceiros ou mandato, pois este, no mais das vezes, atua precipuamente alinhado com as seguradoras, inclusive coordenando as defesas judiciais nas ações propostas contra estas, em nítido antagonismo com o seu papel legal, já que a lei brasileira, certamente não prevendo a conformação empresarial criada a partir da figura do estipulante, estabelece que nos seguros facultativos, será considerado mandatário dos segurados.[58]

Lembre-se, novamente, que, na realidade, esse tipo de estipulante é um dos mais expressivos angariadores de seguros pessoais. Portanto, não parece exagero denominá-lo de *falso estipulante*.

Na contratação via *falso estipulante*, é produzida entre este e as seguradoras uma *apólice mestra*, tanto mais lucrativa para a empresa de estipulação quanto pior for a qualidade da cobertura. Essa apólice, na prática, jamais será entregue ao segurado, conforme prevê o art. 1.433 do CC. Os segurados receberão meros certificados de cobertura que podem nem mesmo prestar para a cobrança executiva em caso de sinistro — um atributo dos contratos de seguro de vida e acidentes pessoais em geral.[59]

(57) A respeito, vale conferir artigo de Fábio Konder Comparato (*Notas retificadoras sobre seguro de crédito e fiança*, Revista de Direito Mercantil, RT, S. Paulo, nova série, ano XXII, n. 51, jul.-set./1983, pp. 95 e ss).

(58) DL 73/66, art. 21: § 1.º. *Para os efeitos deste Dec.-lei, estipulante é a pessoa que contrata seguros por conta de terceiros, podendo acumular a condição de beneficiário. § 2.º. Nos seguros facultativos, o estipulante é mandatário dos segurados.*

(59) Código de Processo Civil, art. 585: São títulos executivos extrajudiciais: *(...) III — os contratos de hipoteca, de penhor, de anticrese e de caução, bem como de seguro de vida e de acidentes pessoais de que resulte morte ou incapacidade; (...).* Embora não concordemos, a exclusão da executividade dos certificados tem esforço doutrinário

Na contratação dos seguros pessoais, como canais de intermediação, destacam-se, ainda, dentre outros, os bancos, que invariavelmente mantêm *corretoras cativas*, e os administradores de cartões de crédito.

6. A CONTRATAÇÃO DE SEGUROS PELO PODER PÚBLICO

A comercialização de seguros sobre interesses do poder público e seus desmembramentos, e o papel do corretor ou outras espécies de intervenientes nesses casos, é preciso ser examinada tendo-se em conta um dado suplementar. A exigência, inscrita no *caput* do art. 37 da Constituição brasileira e no art. 1.º da Lei de Licitações (Lei 8.666, de 21.6.93), de que tanto as pessoas de direito público de capacidade política, quanto as entidades de suas administrações indiretas ou fundacionais, isto é, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais, estão obrigadas à licitação.

De fato, a contratação de seguros privados pela Administração, no Brasil, deve necessariamente atender ao procedimento licitatório. De acordo com o art. 2.º da referida Lei de Licitações, também os serviços, inclusive de publicidade (...) quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei, sendo certo, na definição de serviços inclui a mesma lei, explicitamente, *o seguro*.

As hipóteses ressalvadas pela lei são as especificadas nos arts. 24 e 25. Correspondem, respectivamente, aos casos de dispensa e inexigibilidade da licitação. É fácil verificar, no entanto, que jamais a contratação de seguros recairia em qualquer dos casos de inexigibilidade (que se configura, regra geral, sendo inviável competição), porquanto coexistem diversas seguradoras, no mercado brasileiro, autorizadas a operarem nos diversos ramos e modalidades do seguro.

Da mesma forma, não é preciso muito esforço para concluir que dificilmente se configuraria caso de dispensa. A única possibilidade plausível seria a do inciso II do mencionado art. 24, ou seja, o caso de o serviço remontar a valor correspondente a até 5% de vinte e cinco milhões de cruzeiros (a lei é de 21.6.93), importância ínfima

e jurisprudencial. Entende-se que o título executivo é a apólice, que via de regra, nos seguros grupais, especialmente os estipulados pelos clubes de seguros, não estão à disposição dos segurados e nem dos seus beneficiários em caso de morte. O raciocínio parte do Código Civil, que nos seus arts. 1.433 a 1.435, dispõe literalmente sobre o seguro: *a) Este contrato não obriga antes de reduzido a escrito, e considera-se perfeito desde que o segurador remete a apólice ao segurado, ou faz nos livros o lançamento usual da operação; b) A apólice consignará os riscos assumidos, o valor do objeto seguro, o prêmio devido ou pago pelo segurado e quaisquer outras estipulações, que no contrato se firmaram e c) As diferentes espécies de seguro previstas neste Código serão reguladas pelas cláusulas das respectivas apólices, que não contrariem disposições legais. Assim sendo, conclui, dentre outros, o jusprocessualista Antônio Carlos Costa e Silva, tratando precisamente do contrato de seguro de vida e acidentes pessoais como título executivo extrajudicial: "é, portanto, a apólice de seguro, na qual são inseridas todas as regras que presidem a celebração do ajuste, o instrumento pelo qual se prova a existência do contrato de seguro (...)"* (Tratado do processo de execução, Sug. Lit., São Paulo, 1.ª ed., 1976, 2.º vol., p. 277).

e que não abarca praticamente nenhuma contratação de seguro a que se volte a Administração.[60]

A Administração Pública, enfim, na contratação de seguros privados, está obrigada ao procedimento licitatório, devendo fazê-lo por meio das seguintes modalidades, conforme o art. 22 do diploma em apreço: *I — concorrência; II — tomada de preço; III — convite; IV — concurso, V — leilão.* Por aí já se vê que o sorteio de que fala a legislação securitária, mecanismo segundo o qual a Administração poderia lançar mão para contratar *seguros tarifados*, não encontra amparo dentre as modalidades restritivamente permitidas de licitação, com as quais, não é difícil verificar, nem mesmo se assemelha.

O referido sistema de sorteio foi instituído, inauguralmente, pelo Decreto 59.417/66, segundo o qual apenas dois seriam os meios de contratação de seguros pelo Poder Público: além do sorteio, para o caso da contratação de *seguros tarifados*, a concorrência, para o caso da contratação de *seguros não tarifados*. Todavia, desde pelo menos a edição da anterior Lei de Licitações, de 1986, esse decreto, pelas mesmas razões acima, restou derrogado na parte relativa ao sorteio, assim como ocorreu com as disposições que no mesmo sentido foram editadas posteriormente, do que são exemplos o art. 23 do Dec.-lei 73/66 e suas normas infra-legais regulamentares, particularmente o art. 16 do Decreto 60.459/67, posteriormente alterado pelo Decreto 93.871/86.

Interessante notar, ademais, que com a entrada em vigor do Decreto 605, de 17.7.92, que extinguiu a tarifação oficial dos seguros privados no Brasil, colocou-se de vez um fim a qualquer tergiversação remanescente em prol do sistema de sorteio.[61] Logo, é

(60) Antes do advento da Lei de Licitações ora em vigor, em estudo intitulado "A Obrigatoriedade de Licitação na Contratação de Seguros pelos Órgãos do Poder Público", *in Boletim de Licitações e Contratos*, Ed. NDJ, ano V, n. 11, nov. 1992, pp. 435 e ss., examinamos de maneira minuciosa a questão, sendo de notar que as considerações então efetuadas amoldam-se integralmente à Lei de Licitações atual, como se verifica da confrontação dos seus citados artigos 24 e 25 com os artigos 22 e 23, do revogado Dec.-lei 2.300/86.

(61) Cf. Paulo Luiz de Toledo Piza, ob. cit. na nota anterior, onde, além dessas considerações no terreno da legalidade, outras são expendidas para mostrar que, mesmo que tivesse persistido a tarifação, ainda assim o sistema de sorteio, na contratação de seguros pela Administração, continuaria em choque com os princípios que regem, de modo geral, as contratações pelos órgãos e entidades do Poder Público. Em outras palavras, mesmo em se tratando de *seguros tarifados*, seria possível a competição entre interessados em contratar com a Administração. Como apontamos, sendo o seguro um contrato de garantia, a Administração sempre estará melhor garantida quanto *maior for a solidez econômica do segurador, sua capacidade e experiência operacionais. E tais dados não são passíveis de averiguação no âmbito do sistema de sorteio, mas tão-somente por meio do procedimento licitatório.* Além disso, mesmo sobre os seguros tarifados, foi sempre possível que as seguradoras computassem, com razoável liberdade, descontos especiais (do que é exemplo a Circular SUSEP 20/87), descontos que certamente ensejariam disputa pelo menor preço, no caso, o prêmio cobrado, implicando a necessidade do atendimento às impostergáveis exigências contidas no art. 5.º, no *caput* do art. 37, e no art. 82, V, todos da Constituição da República, e que foram retomadas no art. 3.º da Lei 8.666/93. A esses argumentos, que demonstram a impropriedade da consideração de que, quanto aos *seguros não tarifados*, não haveria competição possível a ensejar licitação, tivemos ocasião, ainda, de apontar que a *praxe securitária revela que as seguradoras orientam-se segundo diferentes enfoques técnicos*, isto é, *que não são unânimes os entendimentos dos técnicos das diversas seguradoras, por exemplo,*

indubitável que hoje mais enfaticamente do que antes, impõe-se o procedimento licitatório em todos os casos de contratação, pela Administração pública, de seguros em todo e qualquer ramo.[62]

Acrescente-se a isso que a modalidade de licitação que deve ser observada, na contratação de seguros privados pela Administração, é a concorrência. Já dizia o Decreto 59.417/66, derrogado, como visto, *na parte que trata do sistema de sorteio*, que, com relação aos *seguros não tarifados*, tal modalidade de licitação é que deveria ser observada. A esse respeito, o decreto é ainda válido, não contrariando nenhum outro diploma normativo, superior, posterior ou específico, sobre o tema. Ora, já extinta, como também se viu, a tarifação oficial, isto é, já não se podendo falar, hoje, em *seguros tarifados*, mas tão-somente em *seguros não tarifados*, toda a contratação de seguros pela Administração, submete-se àquela determinação específica de que a *escolha seja feita por concorrência pública* (art. 2.º).

Prevê ainda esse decreto, em seu art. 4.º, que as concorrências para a contratação de seguros sobre interesses dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta sejam realizadas pelo Instituto de Resseguros do Brasil. Para a realização da concorrência, a propósito, o art. 12, § 2.º, do Dec.-lei 73/66, conferiu ao IRB a incumbência de determinar, anualmente, as faixas de cobertura do mercado nacional para cada ramo ou modalidade de seguro, fixando o limite de aceitação das Sociedades Seguradoras, conforme as respectivas situações econômico-financeiras e o índice de resseguro que comportarem.

Verifica-se aí, bem claramente, a importância dada no Sistema Nacional de Seguros Privados à capacitação econômico-financeira e operacional das seguradoras, o que igualmente revela as vantagens que traz o procedimento licitatório, em especial a concorrência, sobre o sistema de sorteios, para a boa contratação, pela Administração, de seguros sobre seus interesses.

O art. 16 do Decreto 60.459/67, nos termos das alterações introduzidas a respeito pelo Decreto 93.871, corre, como não poderia deixar de ser, no mesmo sentido, reiterando a competência do IRB para a realização de concorrências públicas e incumbindo-o, além das tarefas mencionadas, de estabelecer as normas do respectivo processamento, disciplinando também os casos de cosseguro (§ 2.º, letra *c*).

Sem embargo, não subsiste a exigência de que o IRB é que deve realizar as concorrências, porquanto desde pelo menos a anterior Lei de Licitações, de 1986, já se assentava claramente que a licitação é procedimento a que todos os agentes ou órgãos

sobre a abrangência de determinada cobertura securitária, o que, em poucas palavras, significa dizer que a cultura técnica e empresarial das seguradoras é discrepante, dentre outras razões.

(62) Impõe-se notar que a contratação de seguro de vida em grupo para os funcionários de entidade da Administração, direta ou indireta, deve igualmente obedecer o procedimento licitatório prévio. O fato de, nesses seguros, a Administração não figurar na condição de segurado ou beneficiário, mas na de estipulante, não retira a exigência da licitação. Isto porque, justamente por ser estipulante, é a Administração que, efetivamente, contrata o seguro de vida em grupo, assinando a apólice, sendo de lembrar que, para os efeitos da Lei de Licitações, conforme seu art. 6.º, XIV, contratante *é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual*. Além disso, a teor do disposto no art. 21 do Dec.-lei 73/66, o estipulante, no caso dos seguros facultativos, é mandatário dos segurados, assim lhe incumbindo, dentre outras, as obrigações fixadas nos arts. 1.300 a 1.308 do Código Civil Brasileiro, como por exemplo as de *aplicar toda a sua diligência habitual e dar contas*, especialmente porque não se caracteriza como um daqueles estipulantes profissionais.

públicos estão vinculados para poderem celebrar contratos. A lei atual, nos seus arts. 2.º e 3.º, seguindo a determinação do art. 37 da Constituição da República de 1988, manteve ampla e focalizada a exigência.

A doutrina administrativa, a propósito, nunca deixou de esclarecer que o procedimento da licitação inicia-se na repartição interessada, no qual a autoridade competente autoriza ou determina a sua realização, descreve o seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa.[63] Acrescente-se que a focalização da licitação, desde início até final, no próprio órgão ou agente do Poder Público, é imprescindível para o atendimento dos impostergáveis princípios gerais da licitação, a par do favorecimento da fiscalização pública, quanto à sua necessidade e quanto aos diversos atos de seu procedimento (art. 3.º, § 3.º, e art. 4.º, ambos da Lei 8.666/93, e art. 5.º, LXXIII, da Constituição), e da aplicabilidade das sanções administrativas e penais aos encarregados de cada repartição.

A interveniência de corretores ou intermediários, nas contratações de seguros pela Administração, foi por conseqüência vedada. De acordo com o *caput* do citado Decreto 59.417/66, tais contratações seriam feitas exclusivamente sob a forma direta, mediante (...) concorrência pública entre as Sociedades Seguradoras nacionais autorizadas a operar no País, o que foi mantido no Dec.-lei 73/66 (*caput* do art. 23 c/c seu § 1.º).

A vedação também veio implícita no § 2.º do art. 1.º do Decreto 59.417/66, segundo o qual as importâncias correspondentes à comissão de corretagem, calculadas de acordo com as percentagens fixadas para cada ramo, seriam recolhidas ao Instituto de Resseguros do Brasil. Esse recolhimento, posteriormente, por influxo da Lei 6.317, de 22.12.75, que alterou o art. 19 da Lei 4.594, de 29.12.64, o qual era referido naquele parágrafo, estatuiu que a importância cobrada a título de comissão e calculada de acordo com a tarifa respectiva será recolhida ao fundo de Desenvolvimento Educacional de Seguros, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG).[64]

A vedação, no entanto, apareceu explicitada no art. 16 do Decreto 60.459/67, que, em sua redação original, dispunha que, no tocante à formalização dos seguros contratados sobre interesses do Poder Público, era vedada a interveniência de corretores ou administradores de seguros sob qualquer forma, no ato da contratação e enquanto vigorar o ajuste. Em sua nova redação, todavia, deixou o decreto de proibir a interveniência do administrador de seguros, facultando que a entidade segurada contrate serviços de assistência técnica de empresa administradora de seguro (§ 3.º), cuja remuneração não deve exceder a 5% do prêmio. do seguro e será paga a título de prestação de serviços, na forma das disposições tarifárias em vigor, aprovadas pela SUSEP (§ 4.º).

A contratação de seguros pelos órgãos e entidades do Poder Público, em suma, é direta, realizada através de concorrência pública, sendo vedada a interveniência de corretores de seguros ou outros intermediários, destinando-se o valor que seria correspondente à comissão de corretagem à FUNENSEG, e admitindo-se, apenas, a participação de empresa administradora de seguro, que poderá receber a remuneração de até 5% do prêmio do seguro contratado.

Os serviços prestados por essas empresas, no entanto, na Lei de Licitações, enquadram-se no conceito de serviços técnicos profissionais especializados (art. 13), de maneira que, ressalvados os casos de inegixibilidade de licitação, os contratos para sua

(63) Hely Lopes Meirelles, *Licitação e contrato administrativo*, RT, S. Paulo, 9.ª ed., 1990, p. 109.

(64) A respeito desse fundo e sua insubsistência, no atual quadro constitucional, ver nota n. 26.

prestação deverão, preferencialmente, ser celebradas mediante a realização de concurso, uma das modalidades de licitação, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração (§ 1.º), como e nos limites da remuneração do § 4.º do art. 16 do Decreto 60.459/67, em sua redação atual.

7. NACIONALIDADE DO INTERMEDIÁRIO

No que concerne ao exercício da profissão de corretor de seguros no Brasil por estrangeiros, cabe observar, inicialmente, que a única exigência adicional que se lhes faz a legislação aplicável é a residência permanente no país. Deve o estrangeiro obter o título de habilitação perante a SUSEP, para o que requer a Lei 4.594/64, em seu art. 3.º, *a*, reiterada pelo Decreto 60.459/67, art. 102, *a*, precisamente a condição de ter no Brasil *residência permanente*.[65]

Para a habilitação de pessoa jurídica para o exercício da atividade de corretagem de seguros, exige o referido decreto, no parágrafo primeiro do seu citado artigo, que seja ela *organizada segundo as leis brasileiras*, que tenha sede no país *e ações nominativas*, e que seus diretores, gerentes ou administradores, sócios ou acionistas não incidam na proibição do art. 125 do Dec.-lei 73/66, isto é, que não aceitem ou exerçam emprego de pessoa jurídica de direito público, nem mantenham relação de emprego ou direção com seguradoras.

De resto, a norma exige que os *responsáveis pelo negócio* preencham as exigências atinentes à habilitação dos corretores enquanto pessoas físicas, entre as quais, evidentemente, a residência permanente no país. Vê-se, assim, que a legislação não faz qualquer restrição específica no tocante à participação do capital estrangeiro nas empresas de corretagem de seguros, ou de qualquer modo no tocante ao controle empresarial por estrangeiros.[66]

Cabe lembrar, finalmente, que, no que concerne à representação de corretores estrangeiros, no Brasil, o único requisito encontrável é o que figura no art. 106, do mesmo Decreto 60.459/67, segundo o qual a representação é privativa de corretores devidamente registrados.

8. ANTEPROJETOS DE LEI

Com o objetivo de permitir uma rápida avaliação dos rumos que provavelmente serão tomados pela legislação brasileira em matéria de comercialização de seguros, apresenta-se a seguir um quadro comparativo dos anteprojetos de lei sobre o sistema nacional de seguros privados, capitalização e previdência privada aberta.

[65] Essa mesma exigência é feita em relação ao preposto de corretor de seguros (Circular SUSEP 18, de 13.8.69, item 2, *a*) e ao corretor de seguros de vida ou de capitalização (Decreto 56.903/65, art. 3.º, *a*), *anteriormente denominado Agente*, cabendo ressaltar que estes eram agentes afetos, e não livres, como é requisito da atividade do corretor.

[66] Restrição do tipo é feita apenas em relação às *empresas administradoras de seguros* que prestem serviços de assistência técnica aos órgãos e entidades do Poder Público na formalização de seguros sobre seus interesses. De acordo com o § 5.º do Decreto 60.459/67, conforme a redação que lhe deu o Decreto 93.871/86, *a assistência técnica somente poderá ser prestada por empresa que tenha sede no País e que, no mínimo 50% do seu capital acionário e 2/3 do seu capital votante pertença a brasileiros.*

Esses documentos, porém, não refletem nem abrangem os rumos que os autores deste trabalho acreditam indispensáveis para o estabelecimento de um sistema de regras claras e adequadas sobre as relações securitárias privadas no Brasil, que propicie a orientação dos negócios e a solução de conflitos e possa convergir para a integração comunitária preconizada pelo Tratado de Assunção.

QUADRO COMPARATIVO DOS ANTEPROJETOS DE LEI DE SEGUROS PROPOSTOS PELA SUSEP, IRB, FENASEG E FENACOR EM MATÉRIA DE COMERCIALIZAÇÃO DE SEGUROS

SUSEP	IRB	FENASEG	FENACOR
Integram o sistema de seguros, capitalização e previdência privada aberta: V — os corretores de seguros, de capitalização e de previdência privada aberta	Idem	Idem	Idem
Compete ao CONSEG disciplinar a corretagem, a estipulação e a atuação do administrador de seguros e suas relações com os segurados, tomadores de títulos de capitalização e participantes de planos previdenciários	Idem	Não menciona	Não menciona
Compete à SUSEP fiscalizar a atividade do corretor, do estipulante, do administrador de seguro e dos auditores contábil e atuarial	Idem	Não menciona	Não menciona

SUSEP	IRB	FENASEG	FENACOR
Compete ao IRB: IV — colocar no exterior os excedentes da capacidade de retenção do mercado segurador brasileiro; V — promover e permitir a contratação no exterior de seguro ou resseguro cuja aceitação não convenha aos interesses do País ou nele não encontrem cobertura	Compete privativamente, ao IRB: I — aceitar resseguro do País ou do exterior retendo, no todo ou em parte, as responsabilidades assumidas, bem como retroceder aos estabelecimentos de seguro, até os limites de suas capacidades, o excedente de sua própria retenção; IV — colocar no exterior os excedentes da capacidade de retenção do mercado segurador brasileiro; V — promover ou permitir a contratação no exterior de seguro e resseguro, cuja aceitação não convenha aos interesses do País ou que nele não encontrem cobertura	Compete ao IRB, como órgão oficial ressegurador: II — promover a colocação no exterior, com exclusividade, de seguro cuja aceitação não convenha aos interesses do País ou que nele não encontre cobertura, bem como as responsabilidades excedentes da capacidade do mercado segurador interno	Idem à FENASEG, sem exclusividade
Serão contratados, por meio de licitação pública, os seguros dos bens, direitos, créditos e serviços pertencentes: I — à União, Estados, Municípios de Distrito Federal e às respectivas autarquias, empresas e fundações públicas e sociedades de economia mista; II — aos órgãos e sociedades sob controle, direto ou indireto, das pessoas jurídicas referidas no inciso anterior	Idem	Idem, mas não se manifesta quanto ao inciso II do anteprojeto da SUSEP. Dispõe ainda que a participação preferencial das sociedades caracterizadas como empresas brasileiras de capital nacional dar-se-á quando, na licitação, forem iguais as condições e requisitos apresentados pelas sociedades caracterizadas como empresas brasileiras	Idem à FENASEG, especificando a contratação mediante concorrência pública

SUSEP	IRB	FENASEG	FENACOR
Os estabelecimentos de seguros recolherão ao IRB, para crédito do Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, as comissões de corretagem referentes aos seguros contratados por meio de licitação pública	Não menciona	Não menciona	Não menciona
Corretor é a pessoa física ou jurídica habilitada, na forma da lei, a intermediar, com exclusividade, o contrato de seguro, capitalização e de previdência privada aberta	Idem, sem exclusividade	Idem, sem exclusividade	Idem, sendo frisado que o corretor é o único intermediário autorizado a angariar e propiciar a realização de contratos de seguros, de capitalização e previdência privada
Nos seguros contratados por meio de licitação pública somente os corretores poderão exercer as funções de administrador de seguro	Idem	Não menciona	Não menciona
Autorização para o exercício profissional do corretor decorre da habilitação e registro perante autarquia auto-reguladora, a ser criada por lei	Idem, perante entidade auto-reguladora da profissão, a ser criada por lei	Não menciona	Idem ao IRB

SUSEP	IRB	FENASEG	FENACOR
Somente poderão ser registradas corretoras as empresas brasileiras de capital nacional	Não menciona	Não menciona	A autorização para funcionamento sob controle estrangeiro e a participação estrangeira, em sociedades corretoras, subordinar-se-á aos interesses nacionais e far-se-á com observância dos acordos internacionais. Poderá ser exigido, como condição para as novas autorizações, que o controlador estrangeiro preste, no Brasil, garantias suplementares para cobrir o risco da insolvência. A participação estrangeira, direta ou indireta, no capital social, fica limitada a 1/3 do capital votante, respeitadas as situações já constituídas As sociedades de se-
Não poderão participar, direta ou indiretamente, do capital de sociedade corretora de seguro, capitalização e previdência privada abertas: I — as sociedades seguradoras, de capitalização e de previdência privada, e seus acionistas controladores; II — as pessoas jurídicas de direito público de administração direta e indireta, empresas públicas e sociedades de economia mista e fundações instituídas pelo Poder Público; III — os administradores e empregados das pessoas mencionadas nos incisos I e II deste artigo, individualmente ou associados em entidades que os representem, bem como fundações, caixas beneficentes e associações sem fins lucrativos	Idem, mas sem proibir a participação dos administrados e empregados de que trata o item III do anteprojeto da SUSEP	Idem ao da SUSEP, excluindo também da participação as instituições financeiras e seus empregados, individualmente ou associados em entidades que os represente, bem como fundações, caixas beneficentes e associações sem fins lucrativos	As sociedades de seguro privado, de capitalização e de previdência privada aberta não poderão deter o controle acionário de sociedades corretoras que intermedeiam as respectivas atividades
As comissões de corretagem só poderão ser pagas a corretor devidamente habilitado e registrado	Idem	Não menciona	Idem

SUSEP	IRB	FENASEG	FENACOR
Ao corretor, pessoa física ou jurídica, é vedado: I — ocupar cargos ou exercer empregos ou funções em órgãos da administração pública direta ou indireta, bem como em estabelecimentos de seguro, capitalização e de previdência privada aberta; II — participar direta ou indiretamente do capital de estabelecimentos de seguro, de capitalização e de previdência privada aberta	Aos corretores, ao sócio e administrador da sociedade corretora é vedado ser acionista-controlador ou administrador de estabelecimento de seguro, de capitalização e de previdência privada aberta	Aos corretores pessoas físicas e as seus prepostos é vedado: I — ocupar cargo ou exercer empregos ou funções em órgãos da Administração Pública direta e indireta; II — ser acionista controlador, administrador, empregado ou procurador de sociedades de seguro privado, de capitalização e de previdência privada aberta. O impedimento é extensivo aos sócios e administradores das sociedades corretoras. As sociedades corretoras são proibidas de deter, direta ou indiretamente o controle acionário das sociedades de seguro privado, de capitalização e de previdência privada aberta	Idem à FENASEG, acrescentando a proibição de ser acionista controlador, administrador, empregado ou procurador de instituições financeiras
O corretor, pessoa física ou jurídica, não poderá exercer suas atividades em dependências ou locais onde operem os estabelecimentos de que trata a lei	Não menciona	Não menciona	O corretor, pessoa física ou jurídica, não poderá manter estabelecimento ou de qualquer forma atuar em dependências ou locais onde operem instituições financeiras
Administrador de seguro é a pessoa jurídica que, credenciada perante a SUSEP, presta serviços de assessoramento técnico aos segurados, pertinentes aos contratos de seguro	Idem, para garantir a sua perfeita execução	Não menciona	Não menciona

SUSEP	IRB	FENASEG	FENACOR
Aplicam-se ao administrador de seguro as mesmas vedações que ao corretor	Idem, em relação ao próprio anteprojeto	Não menciona	Não menciona
Estipulante é a pessoa, física ou jurídica, que contrata seguro ou plano coletivo de previdência privada aberta, por conta de terceiros, podendo acumular a condição de beneficiário	Idem	Não menciona	Nos contratos de seguro em que figure estipulante, como contratante por conta de terceiros, incidirão as seguintes condições especiais: a) quando o pagamento do prêmio ficar apenas a cargo do estipulante, este poderá assumir a condição de beneficiário da cobertura, exercendo os direitos correspondentes; b) quando o pagamento do prêmio ficar a cargo de terceiros o estipulante atuará como mandatário, sem poderes, contudo, para modificar ou rescindir o contrato, salvo com o expresso consentimento dos segurados
Nos seguros obrigatórios, o estipulante equipara-se ao segurado, para os efeitos de sua contratação e manutenção. Nos seguros facultativos, o estipulante é mandatário legal do segurado	Idem	Não menciona	Não menciona

SUSEP	IRB	FENASEG	FENACOR
A contratação de seguro, capitalização e de previdência privada aberta poderá ser feita diretamente pelos próprios estabelecimentos, vedado, nesta hipótese, o pagamento de comissão de corretagem a qualquer título, exceto quando destinada ao Fundo de Estabilidade ao Seguro Rural	Não menciona	A contratação de seguro, privado, capitalização e previdência privada aberta poderá ser feita sem intermediação, vedado, na hipótese de contratação direta, o pagamento de comissão de corretagem, a qualquer título,	
A venda direta poderá ocorrer também, em locais públicos, desde que realizada por empregados dos estabelecimentos citados, desde que especialmente credenciados para esse fim	Não menciona	Considera-se também contratação direta a que for realizada com a participação de agente ou representante de sociedade de seguro privado, de capitalização ou de previdência privada aberta	Não menciona
Vedada a comercialização de seguros nas dependências das instituições financeiras, excetuados os seguros de pessoas	Não menciona	Não menciona	Não menciona

São Paulo, 29 de outubro de 1995.