

NOTA TÉCNICA – FENACOR
ACERCA DO POSICIONAMENTO DA SUSEP ADOTADA NOS TERMOS DO
PARECER N. 00114/2019/COAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, DE 31/07/2019

I – INTRODUÇÃO

Preliminarmente, convém registrar que a presente manifestação, cujo teor foi enviado à SUSEP, se circunscreve somente aos termos e elementos disponibilizados no **PARECER n. 00114/2019/COAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (NUP-15414.617648/2019-43)**, de 31 de julho de 2019, e na Carta-Circular Eletrônica nº 2/2019/SUSEP, de 16/09/2019, assinada pela Sra. Superintendente da SUSEP, não se tendo conhecimento, enfim, do teor da minuta de Resolução do CNSP que se pretende editar, de seu contexto e da construção de normas a nela constarem, o que, naturalmente, a FENACOR fará no momento próprio.

Tal Parecer, da douta Procuradoria Federal da SUSEP, tem como escopo atender consulta incidental formulada pela área técnica da Autarquia, versando o feito sobre minuta de Resolução, ***“estabelecendo condições para autorização e funcionamento, por tempo determinado, de sociedades seguradoras participantes de projeto especial, denominado inovação/Susep”***. (grifamos)

O ilustre Parecerista ao comentar a finalidade do pleito, esclarece:

“Em ambiente regulatório, por analogia podemos dizer que constitui ferramenta que permita que startups de fintech, ou até mesmo instituições financeiras, possam oferecer seus produtos e serviços ao público por um período limitado, sem as restrições impostas pela regulamentação vigente em cada setor da economia. A concepção é estimular a experimentação, para que o regulador possa acompanhar de perto as inovações e avaliar o impacto que elas terão na experiência do usuário, o quanto facilita a vida das pessoas, e, em contrapartida, os riscos reais dessa implementação.” (grifamos)

De forma sucinta, a Federação pretendeu demonstrar à SUSEP, *data vênia*, que a questão merece uma reanálise criteriosa haja vista a existência de alguns pontos considerados como controvertidos no respectivo Parecer, e que serão abordados na sequência.

II – DA ANÁLISE

Identificou-se, para fins de análise técnica, os tópicos que entendemos que devem merecer os nossos comentários a respeito.

Primeiro tópico:

“A contratação por bilhete, embora detenha o mesmo valor jurídico de apólice, segundo art. 758 do Código Civil, e art. 10 do Decreto-lei nº 73/66, dispensa o momento preliminar de preenchimento de proposta pelo interessado, concentrando atos que espelham a própria essência da finalidade de simplificação do processo de formação da vontade.”

Realmente, o art. 758, do Código Civil, abaixo transcrito, prevê a condição de contratação de seguro por bilhete, *verbis*:

“Art. 758. O contrato de seguro prova-se com a exibição da apólice ou do bilhete do seguro, e, na falta deles, por documento comprobatório do pagamento do respectivo prêmio. (grifamos).

Por seu turno, o art. 10, do Decreto-Lei nº 73/66, mencionado pelo ilustre Parecerista, estabelece o seguinte:

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

Como se observa, a legislação pátria determina tão somente duas formas de vinculação negocial entre segurador e segurado, quais sejam: **a apólice e o bilhete de seguro** que, no fundo, ambos têm a mesma validade e eficácia jurídica, conforme

expressado pelo ilustre Parecerista, além de materializarem a existência do contrato de seguro.

Todavia, é necessário, no nosso entender, empregar a devida cautela no uso do instrumento que constitui a “venda direta”, sem a utilização de intermediários, entre seguradora e segurado.

O complemento, ou seja, a parte final da redação do *caput* do art. 10, do Decreto-Lei nº 73/66, recepcionado com *status* de lei complementar e único marco legal que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, é claro e textual quando dispõe “(...) **mediante solicitação verbal do interessado.**”

Pretender superar essa disposição legal a pretexto de flexibilizar e criar condições para inovação ou evolução tecnológica na distribuição de produtos prontos, desenhados pelas seguradoras, com o fito de aumentar o volume de vendas, nesse aspecto e sentido, *data vênia*, não deve prosperar.

Na verdade, ninguém, logicamente, pode ser contra a evolução, seja ela em qualquer setor econômico, mas, no universo das relações civis e comerciais reservadas para o seguro, existem regras bem definidas e que não se pode desconhecer ou descartar, sob pena de se estar cometendo ilegalidades.

Nesse sentido, juridicamente, dever-se-ia buscar, primeiramente, a mudança do marco legal, junto ao Congresso, para alterar ou modificar o Decreto-Lei nº 73/66, visando dar a necessária guarida ou segurança jurídica, no pleito que se pretende implementar, ainda que por período experimental e temporário.

Na esteira desse entendimento jurídico, no momento atual, “venda direta”, na forma de contratação por bilhete de seguro, deve ser processada sempre “**mediante solicitação verbal do interessado**”, o que é indiscutível, não implicando ou confundindo com declaração, recusa e aceitação tácita ou expressa do produto oferecido com aceitação de proposta, mesmo que seja o negócio firmado na hipótese de emissão de bilhete.

Como acima esclarecido, a vinculação negocial se processa na forma estabelecida em lei. No caso, a norma infralegal deve estar compatibilizada com a lei e não em contrariedade.

Pelo exposto, entende-se que o bilhete de seguro, como uma das maneiras de contratação de seguro não se presta, juridicamente, à forma de oferecimento de produtos desenhados, prontos e disponibilizados, pelas seguradoras, com princípios e clausulados próprios e padronizados, na sua forma virtual ou remota.

Ainda que o CNSP, neste momento, entenda em flexibilizar tal determinação legal, irá sempre esbarrar nessa barreira atual, intransponível, que o produto ou serviço deve ser comercializado “mediante solicitação verbal do interessado”, conforme determina a lei.

E, *data vênia*, não se pode pretender flexibilizar uma norma escrita, ou seja, formal, a título de almejar celeridade e eficiência no serviço público, conforme mencionado no Parecer. O comando legal será sempre prevalecente e deve ser respeitado, a que título for.

Vale lembrar que esse tipo de venda, principalmente na forma de *telemarketing*, existe, no caso, a gravação de áudio do diálogo entre as partes envolvidas, justamente para comprovar a solicitação ou a oferta e a aceitação do negócio pelo segurado ou usuário.

A matéria que envolve a autorização de contratação por bilhete de seguro não é nova e o CNSP, ao editar a Resolução nº 285, de 2013, estabeleceu nos artigos 1º e 2º, o seguinte:

“Art. 1º Estabelecer os elementos mínimos que devem ser observados pelas sociedades seguradoras na contratação de planos de seguro por meio de bilhete.

Art. 2º Para os fins desta resolução, bilhete de seguro é o documento emitido pela sociedade seguradora que formaliza a aceitação da(s) cobertura(s)

solicitada(s) pelo segurado, substitui a apólice individual e dispensa o preenchimento de proposta, nos termos da legislação específica. (grifamos).

Como se observa, o dispositivo acima está completamente em linha com as disposições do art. 10, do Decreto-Lei nº 73/66, na definição objetiva e transparente do conceito legal do bilhete de seguro, especificando e consolidando, “*solicitada(s) pelo segurado*”.

Outra questão importante é que o art. 2º, da Resolução CNSP nº. 285, de 2013, em momento algum elimina a “proposta”, mas sim, apenas “dispensa” o seu preenchimento, evidentemente, como elemento facilitador para a consecução do negócio, nada mais que isto.

A avença, no seguro, terá sempre uma proposta de celebração de seguro, seja por parte do segurado/proponente, ou da própria seguradora/proponente ou fornecedora.

Portanto, a nossa conclusão, para este tópico, repisando, embora desconhecendo os termos da minuta de Resolução, neste momento, invocando o sentido literal do disposto no art. 10, do Decreto-Lei nº. 73/66, ao contrário do entendimento do ilustre Parecerista, respeitosamente, a nossa convicção e posicionamento é no sentido de que o bilhete de seguro não constitui a forma legal, correta e adequada para contratação de seguros, que se pretende adotar e experimentar, ainda que temporariamente.

Segundo tópico:

“Considerando que a proposta em pauta prevê contratação por bilhete, a área técnica indaga se é correta previsão de que sendo a contratação efetuada diretamente entre segurador e segurado, sem interveniência de corretor, é dispensado o pagamento de corretagem. A dúvida se explica em face do contido no art. 19 da Lei nº 4.594/64, que diz que em caso de contratação de seguro sem intermediação de corretor, importância relativa à comissão, deverá ser recolhida a Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, destinado a manter cursos de aperfeiçoamento profissional, e bibliotecas especializadas”. (grifamos)

“No tocante à proposta em cotejo, entendo que uma vez inexistente a figura do corretor na avença, não se aplica o dever de repasse ao aludido Fundo de fomento, considerando que o dispositivo legal que o vincula, refere-se à hipótese de contratações diretas entre as partes, mas que se baseiem em oferta por propostas.”

“Assim sendo, opino a par da especificidade do caso concreto e da forma singular de contratação dos seguros de que trata a proposta (através de bilhetes), pelo descabimento de repasse de numerário ao Fundo mencionado na Lei n 4.594/64, tendo em vista ainda que o escopo da novel norma, prende-se sobremaneira a reduzir custos de comercialização de produtos, sob tal égide”.

Inicialmente, convém destacar que, de uma forma genérica, todos os contratos de seguros, em sua quase totalidade, com raras exceções, são do tipo “por adesão”, com clausulados padronizados, desenhados pelas seguradoras e aprovados pela SUSEP em notas técnicas.

No momento de celebração do contrato de seguros (contrato por adesão), apenas caberá ao segurado aderir ao que lhe é proposto. Tal situação não se deve somente ao fato de o segurador, muitas vezes, ser economicamente superior ao segurado, podendo assim impor sua vontade, mas sim, e de forma preponderantemente, por ser essa a única maneira de transformá-lo numa operação de preservação de riscos.

É necessário compreender, por outro lado, que a Lei nº 4.594, de 1964, é anterior à edição do Decreto-Lei nº 73, de 1966, que, realmente, trouxe uma inovação ao autorizar a contratação de seguros por emissão de bilhete, cuja forma foi reconhecida, posteriormente, pelo Código Civil de 2002.

O art. 18, alínea “b”, da Lei 4.594, de 1964, pressupõe, evidentemente, a “venda direta”, processada diretamente entre segurado ou seu representante legal e a seguradora.

A “venda direta”, sem a interveniência do corretor, pode ser processada, evidentemente, via bilhete de seguro, na forma legal, por solicitação de alguém e, no sentido inverso, por analogia, haverá sempre, **a proposta da seguradora**, cabendo ao interessado aceitar ou não as condições e clausulados por ela oferecidos na comercialização de seus produtos.

Como se denota, **a questão da comissão de corretagem tem o caráter obrigatório no nosso ordenamento legal seja com o preenchimento da proposta ou não**, mesmo no caso de sua dispensa, materializando, enfim, a contratação com a aceitação do risco pela seguradora ou no seu silêncio, depois de decorrido o prazo legal.

Aliás, a própria Resolução CNSP nº 332, de 2015, que dispõe sobre os danos pessoais cobertos, indenizações, regulação dos sinistros, prêmio, condições tarifárias e administração dos recursos do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT, **cuja contratação se prova por meio da emissão do bilhete de Seguro DPVAT**, traz em seu bojo, entre os percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados, na forma da legislação vigente, **aquele relacionado ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro (FDES)**, conforme art. 49, o que corrobora e reforça todo o exposto anteriormente.

Em acréscimo, vale mencionar e salientar que, anteriormente, o próprio CNSP, por meio da Resolução nº 56, de 2001, conferia a definição seguinte para a “Corretagem”, constante do Capítulo XI :

*“Art. 32. Para as categorias abrangidas pelo convênio, **a importância cobrada a título de comissão de corretagem deverá ser recolhida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG, em conformidade com o art. 19 da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 6.137, de 22 de dezembro de 1975.**” (grifamos)*

Por fim, por entender oportuno, importa ressaltar que, quando uma seguradora se propõe a atuar no território nacional, ou em parte(s) dele, adotando o modelo e a forma de comercialização baseada no mundo virtual (*internet*), ela precisa, ainda assim, cumprir as exigências previstas no art. 127, do Decreto-Lei nº 2.063, de 07 de março de 1940, e na Resolução CNSP nº 19/78, que é, justamente manter representantes em cada unidade da Federação que ela possua riscos vigentes ou responsabilidades não liquidadas.

Esse modelo de negócio que se pretende permitir, ainda que de forma experimental e temporária, *data vênia*, não desonera a Seguradora da obrigação de ordem legal mencionada no parágrafo anterior, o que acaba por aumentar demasiadamente seus custos, estes que, naturalmente, serão repassados aos segurados, sendo, portanto, ilusória a afirmação de desoneração de custos para os consumidores com a pretensão da simples exclusão da comissão de corretagem de seguros, quando da não interveniência do corretor de seguros, já que a venda direta exige que a Seguradora aumente as suas despesas administrativas.

Verificou-se, ainda, que a comparação realizada a partir das informações disponibilizadas pela OCDE, referência utilizada pela SUSEP para fazer comparações do nível de comissionamento, provavelmente não levou em consideração as especificidades de cada País, o que acaba por sugerir, *data vênia*, de forma equivocada, que o comissionamento no Brasil é maior que em outros Países, sem levar em consideração a cultura aqui sedimentada há anos, as questões relacionadas ao custo de capital, carga tributária e repasse de várias atividades originalmente das Seguradoras para os Corretores de Seguros, ao longo do tempo. A comercialização de seguros em agências bancárias, que utiliza as suas estruturas físicas e seus profissionais nessa força de vendas, em concorrência aos profissionais Corretores de Seguros, também traz distorções para os números divulgados.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, a FENACOR concluiu que a forma de contratação, por bilhete de seguro, não pode se coadunar, legalmente, em visão regulatória, ainda que experimental e temporária, para o propósito esposado no sobredito Parecer e os fins

pretendidos pela SUSEP, assim como ousou, respeitosamente, discordar da afirmação contida na respectiva peça jurídica e, pelas mesmas razões, do contido na supramencionada Carta Circular Eletrônica, de que não cabe o repasse de comissão de corretagem ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, fato este pacífico, previsto legalmente desde a edição da Lei nº 4.594/64, alterada neste ponto pela Lei nº 6.317/75, quando as contratações se deem por bilhete de seguro, sem intermediação de corretor de seguros, evidentemente, ainda que haja a “dispensa” do preenchimento de proposta, motivo pelo qual, a Federação requereu à SUSEP, formalmente, o processamento do seu pedido e a revogação da Carta-Circular Eletrônica nº 2/2019/SUSEP.