

1. Introdução

A contratação direta de seguro, isto é, sem intermediação de corretor, ainda gera controvérsias no mercado brasileiro, sobretudo quanto à sua licitude e à suposta obrigação de a seguradora recolher ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro valor equivalente à comissão de corretagem, mesmo na ausência de intermediação.

Thiago Junqueira^[1]

O tema ganhou novos contornos a partir revogação expressa do art. 19 da Lei nº 4.594/1964 (Lei do Corretor de Seguros) pela Lei nº 14.430/2022, bem como da entrada em vigor da Lei nº 15.040/2024 (Lei do Contrato de Seguro).

O presente artigo examina, sob enfoque normativo, a admissibilidade da contratação direta e a inexistência de fundamento legal para a exigência, da seguradora, de qualquer pagamento equivalente à comissão de corretagem quando não há efetiva intermediação desse profissional.

2. Licitude da contratação direta do seguro

Até recentemente, o art. 9º do Decreto-Lei nº 73/1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, previa que os seguros seriam contratados mediante propostas assinadas pelo segurado, seu representante legal ou por corretor habilitado, com a emissão das respectivas apólices. O dispositivo foi revogado pela Lei nº 15.040/2024, cujo art. 41 passou a dispor expressamente: *“A proposta de seguro poderá ser feita diretamente, pelo potencial segurado ou estipulante ou pela seguradora, ou por intermédio de seus representantes”*.

A nova redação afasta qualquer ambiguidade interpretativa. A intermediação por corretor é juridicamente admitida, mas não constitui requisito essencial. A proposta pode ser formulada diretamente pelo interessado (“potencial segurado”) ou por seu representante – inclusive, se for o caso, o corretor de seguros. No âmbito dos seguros coletivos, a contratação da apólice mestra se dá por meio do estipulante – pessoa natural ou jurídica investida de poderes de representação dos segurados, nos termos da Resolução CNSP nº 434/2021 – que igualmente pode atuar diretamente perante a seguradora ou valer-se da intermediação de um corretor.

A Lei nº 4.594/1964 confirma essa sistemática. Seu art. 18 dispõe: *“As sociedades de seguros somente poderão receber proposta de contrato de seguros: a) por intermédio de corretor de seguros devidamente habilitado; b) diretamente dos proponentes ou seus legítimos representantes”*.

No plano regulatório, a possibilidade de venda direta também é expressamente contemplada. A Resolução CNSP

Thaís Dias Junqueira

nº 382/2020 faz referência à hipótese de comercialização direta pelo ente supervisionado,^[2] e a Resolução CNSP nº 431/2021, ao disciplinar a atuação dos representantes de seguros, admite, na prática, que a oferta e distribuição de produtos ocorram com ou sem participação de corretor, conforme a estrutura contratual adotada pela seguradora e a escolha do segurado.^[3]

Não há dúvida, portanto, de que, embora o corretor de seguros, pessoa física ou jurídica, seja *“o intermediário legalmente autorizado a angariar e promover contratos de seguro firmados entre as sociedades autorizadas a operar com seguros privados e as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”*, nos termos do art. 122 do Decreto-Lei nº 73/1966,^[4] nada impede a comercialização direta de seguro no Brasil.

Na prática, essa modalidade de contratação se materializa, à guisa de ilustração, na comercialização de seguros por meio de plataformas digitais próprias das seguradoras, aplicativos móveis, canais eletrônicos de autoatendimento, centrais telefônicas ou ainda por representantes de seguros vinculados contratualmente à seguradora. Esses exemplos evidenciam que a contratação direta não constitui exceção marginal no mercado – havendo, inclusive, dados publicados indicando que pode representar cerca de 20% da comercialização de seguros no país^[5] –, mas sim uma das formas legítimas de distribuição de produtos securitários no ordenamento jurídico nacional.

A própria Superintendência de Seguros Privados (Susep), por meio da Carta Circular Eletrônica nº 2/2019, já havia reiterado a licitude da comercialização direta, ainda que, naquele contexto, se discutisse a incidência de recolhimento de um valor ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro^[6] – questão posteriormente superada pelas alterações legislativas, como se demonstrará a seguir.

3. Desnecessidade de recolhimento ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro do valor equivalente à comissão de corretagem nos casos de contratação direta de seguro

A controvérsia relativa ao recolhimento de valor equivalente à comissão de corretagem nos casos de contratação direta esteve centrada no art. 19 da Lei nº 4.594/1964.^[7] O dispositivo – que, recorde-se, sucedia o art. 18 da Lei, segundo o qual *“as sociedades de seguros somente poderão receber proposta de contrato de seguros: a) por intermédio de corretor de seguros devidamente habilitado; b) diretamente dos proponentes ou seus legítimos representantes”* – estabelecia que, nas hipóteses de aceitação de proposta diretamente do proponente, a importância habitualmente cobrada a título de comissão deveria ser recolhida ao Fundo de Desenvolvimento

Educacional do Seguro, administrado pela FUNENSEG.

Segundo o diploma legal, esse fundo destinava-se à criação e manutenção de escolas e cursos de formação e aperfeiçoamento profissional de corretores de seguros e prepostos, bem como de bibliotecas especializadas. A norma também determinava que as seguradoras deveriam escriturar tais valores em livro autenticado pela Susep e recolhê-los à FUNENSEG no prazo de 30 dias contados do efetivo recebimento, competindo à Susep fiscalizar a regularidade desses créditos. Por fim, atribuía ao IRB a responsabilidade pela criação e funcionamento dessas instituições.

O art. 19 teve por finalidade disciplinar a venda direta de seguros, evitando que as seguradoras retivessem o valor correspondente à comissão quando inexistisse intermediação de corretor, ao mesmo tempo em que destinava esse montante ao financiamento da formação e do aperfeiçoamento profissional da categoria. Com isso, o dispositivo buscava neutralizar eventual incentivo econômico à exclusão do corretor, fortalecer institucionalmente a atividade de intermediação e, de forma indireta, preservar a qualificação técnica no mercado, contribuindo também para maior proteção do segurado diante da complexidade do contrato de seguro.

Na prática, contudo, a aplicação da norma revelou-se controvertida. Houve divergências quanto ao critério de cálculo do valor a ser recolhido, especialmente em situações em que os percentuais considerados não correspondiam à comissão de corretagem habitual, o que suscitou discussões sobre a extensão da obrigação. O tema chegou a ser objeto de apreciação pelo Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Aberta e de Capitalização (CRSNSP), evidenciando a insegurança jurídica existente quanto à extensão da obrigação.^[8]

Esse regime foi expressamente revogado pelo art. 38, inc. I, alínea “i”, da Lei nº 14.430/2022, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2023.^[9] A revogação eliminou o principal fundamento legal que lastreava o recolhimento compulsório.

Ainda sob o regime anterior, a norma foi objeto de críticas relevantes, que podem ser organizadas em dois planos distintos: um estrutural, relacionado à natureza jurídica da exação, e outro material, vinculado à sua compatibilidade com a ordem econômica constitucional.

(i) Natureza jurídica da obrigação e fundamento constitucional

Questionava-se, em primeiro lugar, a própria natureza jurídica do recolhimento disposto no art. 19. A obrigação não se enquadrava adequadamente em nenhuma das

espécies tributárias previstas na Constituição da República e no Código Tributário Nacional, tampouco possuía natureza contratual típica, já que inexistia prestação de serviço correlata.

Em parecer sobre o tema, o Procurador da SUSEP Frank Larrubia Shih sustentou que a exigência carecia de fundamento constitucional, por instituir, por via transversa, exação compulsória destinada a entidade privada. Defendeu, nesse sentido, a não recepção do dispositivo pela CF de 1988.^[10]

Também foi invocado, por parcela da doutrina, o art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), segundo o qual fundos existentes à época da promulgação da Constituição deveriam ser ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos, sob pena de extinção. O Tribunal de Contas da União, entretanto, entendeu que o fundo em tela possuía natureza privada, afastando a incidência do dispositivo.^[11] A controvérsia, conforme salta aos olhos, evidenciava a fragilidade estrutural da disciplina.

(ii) Intervenção econômica e distorções concorrenciais

Em segundo plano, a norma foi criticada sob a perspectiva da ordem econômica constitucional. Ao impor custo adicional ao segurador que optasse pela comercialização direta, o dispositivo interferia na liberdade de organização da atividade econômica e na estrutura de custos do agente de mercado, com o aparente propósito de neutralizar eventual vantagem competitiva decorrente da ausência de intermediação.

Segundo Amadeu Ribeiro, a técnica legislativa era questionável: a fixação artificial de um custo adicional não necessariamente eliminava distorções concorrenciais e poderia, ao contrário, consolidar assimetrias estruturais, especialmente em contextos de conglomerados financeiros.^[12]

À luz dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, intervenções legais dessa natureza devem ser avaliadas com cautela. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 449, reafirmou que o exercício de atividades econômicas não pode ser submetido a coerções arbitrárias, cabendo ao Judiciário invalidar restrições desproporcionais.^[13] Embora o precedente verse sobre setor diverso, a *ratio decidendi* é aplicável ao debate securitário.

Esses argumentos, tanto estruturais quanto materiais, não chegaram a ser apreciados de forma definitiva pelo Poder Judiciário, tendo a revogação do art. 19 da Lei nº 4.594/1964 afastado o fundamento legal para o recolhimento compulsório de valor equivalente à comissão de corretagem nos casos de contratação direta de seguro.

4. Notas finais

Conforme demonstrado, a contratação direta de seguro é expressamente admitida pelo ordenamento. O art. 18 da Lei nº 4.594/1964 permanece em vigor e autoriza as sociedades seguradoras a receber propostas tanto por intermédio de corretor habilitado quanto diretamente dos proponentes ou de seus legítimos representantes, em consonância ainda com a disciplina estabelecida pela Lei nº 15.040/2024.

Com a revogação expressa do art. 19 da Lei nº 4.594/1964 pela Lei nº 14.430/2022, deixou de existir fundamento legal para o recolhimento compulsório, à FUNENSEG, de valor equivalente à comissão de corretagem nos casos de contratação direta. No regime atual, a corretagem é devida apenas quando há efetiva intermediação; inexistindo atuação do corretor, não há comissão e, por conseguinte, qualquer obrigação de repasse.

Nada disso diminui a relevância econômica e técnica da atividade de corretagem. O que se afirma, apenas, é que sua atuação é facultativa e remunerada quando efetivamente prestada – não compulsória e nem fictícia.

[1] Thiago Junqueira é Doutor em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Mestre em Ciências Jurídico-Civilísticas pela Universidade de Coimbra. Sócio-fundador do escritório Junqueira & Gelbecke Advogados, é Professor de Direito do Seguro e Resseguro no Instituto Conhecimento Jurídico Sem Fronteiras e Professor convidado da FGV e da Escola de Negócios e Seguros. Atualmente, exerce as funções de Diretor da AIDA Brasil e de Diretor de Relações Internacionais da Academia Brasileira de Direito Civil.

Thaís Dias David Junqueira é Mestra em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Pós-graduada pela Universidade Cândido Mendes. Advogada e mediadora. Secretária-Geral da Comissão de Processo Civil da OAB-RJ.

[2] Confira-se o art. 5º da Resolução CNSP nº 382/2020: “Quando um produto de seguro (...) for acessório a outro bem, artigo ou serviço, de qualquer espécie, o intermediário, ou, em caso de venda direta, o ente supervisionado, devem informar sobre a não obrigatoriedade de contratação do produto acessório, além de garantir que o cliente possa adquirir estes bens, artigos ou serviços independentemente da contratação do produto acessório (...)”. (Destacou-se).

[3] Nesse sentido, o art. 6º da Resolução CNSP nº 431/2021 dispõe: “O representante de seguros atuará de acordo com os poderes delimitados no respectivo contrato de representação firmado com a sociedade seguradora. § 1º As atividades de que trata o §1º do art. 1º, além da promoção, oferta ou distribuição de produtos de seguros, podem abranger: (...) V – coleta e fornecimento à sociedade seguradora de dados cadastrais e de documentação de proponentes, segurados, beneficiários e, se for o caso, estipulantes, corretores de seguros e seus prepostos”. (Destacou-se). Para um exame detalhado das figuras do corretor de seguros e do representante de seguros, seja consentindo remeter a JUNQUEIRA, Thiago; BERNARDES, Guilherme. A assessoria de seguros no mercado securitário brasileiro. Revista Jurídica de Seguros. Rio de Janeiro: CNseg, out. 2024, p. 59 e ss.

[4] O art. 1º da Lei nº 4.594/1964 define o corretor como intermediário legalmente autorizado a angariar e promover contratos de seguro, definição que reconhece sua função técnica no mercado, mas não lhe confere exclusividade na formação contratual. A lógica se completa com o art. 13 da referida lei, segundo o qual a corretagem é devida ao corretor que houver assinado a proposta. O §

2º, que expressamente afirmava inexistir corretagem nos seguros contratados diretamente, foi revogado pela Lei nº 14.430/2022 por desnecessidade normativa, sem alterar a consequência jurídica natural da ausência de intermediação: não havendo corretor, não há corretagem a pagar.

[5] SANTOS, Gilmar. Corretor responde por 80% da venda de seguros no país: como a tecnologia tem mudado a profissão? InfoMoney, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/carreira/corretor-responde-por-80-da-venda-de-seguros-no-pais-como-a-tecnologia-tem-mudado-a-profissao/>. Acesso em: 21.02.2026.

[6] Na ocasião, a autarquia esclareceu que, na contratação direta por meio de bilhete de seguro, não haveria obrigatoriedade de recolhimento da importância habitualmente cobrada a título de comissão ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro. Por outro lado, afirmou que, quando a contratação direta ocorresse mediante aceitação de proposta de seguro com emissão de apólice, seria devido o recolhimento da referida quantia.

[7] Após a alteração na redação promovida pela Lei nº 6.317/1975, o artigo tinha esta literalidade: “Nos casos de aceitação de propostas pela forma a que se refere a alínea “b” do artigo anterior, 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; b) bibliotecas especializadas. § 1º As empresas de seguros escriturarão essa importância em livro devidamente autenticado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e recolherão diretamente à FUNENSEG as importâncias arrecadadas, no prazo de 30 (trinta) dias de seu efetivo recebimento, cabendo à SUSEP fiscalizar a regularidade de tais créditos. § 2º A criação e funcionamento dessas instituições ficarão a cargo do Instituto de Resseguros do Brasil, que arrecadará essas importâncias diretamente das entidades seguradoras”. Sobre a divergência no tratamento do tema pelo Decreto nº 56.900/1965, que regulamenta a corretagem de seguros na forma da Lei nº 4.594/1964, e pelo Decreto nº 56.903/1965, que regulamenta especificamente a corretagem de Seguros de Vida e de Capitalização (cf. art. 32 da Lei nº 4.594/1964), tendo este último sido silente quanto ao recolhimento nos casos de contratação direta, e os possíveis efeitos dessa distinção, confira-se TEIXEIRA, Raul. Os reflexos do novo Código Civil nos contratos de seguro. Rio de Janeiro: Forense, 2004, pp. 60-62.

[8] Por exemplo: CRSNSP – Processo nº 15414.606577/2016-19, 280ª Sessão, j. 24/03/2021.

[9] O art. 39 da Lei nº 14.430/2022, que trata da Letra de Risco do Seguro e modifica algumas leis, determinou: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ressalvada a alínea ‘i’ do inciso I do caput do art. 38 desta Lei, que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2023, devendo todas e quaisquer obrigações decorrentes do referido artigo serem cumpridas na sua totalidade e integralidade até 31 de dezembro de 2022”.

[10] Para exame do parecer (“Processo nº 005.1403/2002. Parecer/Prger/Consultoria/nº /2002. PARECER. Direito tributário. Comissão de Corretagem devida à FUNENSEG. Art. 19 da Lei nº 4594/64 sem fundamento constitucional. Teoria da Recepção. Revogação. Comissão Indevida”), consulte-se SHIH, Frank Larrubia. Temas Relevantes de Direito Securitário. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2003. pp. 196-197.

[11] O art. 36 do ADCT determina a extinção dos fundos existentes à época da promulgação da Constituição que não tenham sido ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos. Parte da doutrina sustentou que o FDES teria sido extinto por ausência de ratificação. O Tribunal de Contas da União, contudo, afastou essa interpretação ao afirmar que o FDES possui natureza privada, por ser constituído com recursos provenientes da comissão de corretagem prevista no art. 19 da Lei nº 4.594/1964, e, por isso, não se submete ao regime dos fundos especiais nem à exigência de ratificação prevista no art. 36 do ADCT (TCU, Acórdão 3086/2011, Primeira Câmara, j. 17/05/2011).

[12] RIBEIRO, Amadeu. Direito de seguros: resseguro, seguro direto e distribuição de serviços. São Paulo: Atlas, 2006. pp. 249-250.

[13] Na ADPF 449, o STF examinou a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, que impunham restrições à atividade de transporte individual privado por meio de aplicativos. A Corte reconheceu a violação aos princípios da livre iniciativa e do valor social do trabalho (art. 1º, IV), da liberdade profissional (art. 5º, XIII), da livre concorrência (art. 170, caput), da defesa do consumidor (art. 170, V) e da busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII). No julgamento, assentou-se que “O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional”. A decisão também consignou que “A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo”. STF, ADPF 449, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08/05/2019.

(23.02.2026)