Autorregulação supervisionada
pelo Estado: desenvolvimento
de um sistema de correção
para o mercado de corretagem de
seguros, resseguros, capitalização e
previdência complementar aberta*
The self-regulation supervised
by the State: the improvement
of the co-regulation system for
the market of insurance broking,
reinsurance, capitalization and
complementary pension open

*Luciano Portal Santanna***

RESUMO

A autorregulação visa atender a interesses corporativos, tais como a melhoria da imagem da categoria perante o público consumidor, a sociedade e o

* Artigo recebido em abril de 2011 e aprovado em maio de 2011.

** Procurador federal (AGU). Superintendente da Superintendência de Seguros Privados (Susep). Pós-graduação em direito do estado e da regulação pela FGV/RIO, mestrando em direito pela Universidade Cândido Mendes. Professor da Pós-graduação em Direito Empresarial da Universidade Cândido Mendes.

Estado e a inibição de práticas de concorrência desleal, mas também pode atender a interesses públicos, na medida em que colabora com o Estado no aprimoramento do sistema regulatório e na promoção da defesa dos interesses do consumidor. A autorregulação supervisionada pelo Estado induz a adoção de boas práticas de governança corporativa, com o escopo de evitar o excesso de corporativismo, a falta de transparência e de rigor disciplinar, normalmente verificados nas demais formas de autorregulação. Esse modelo, inserido num sistema de correção público-privado, já é utilizado no Brasil no mercado de valores mobiliários e recentemente foi previsto na Lei Complementar nº 137/2010 e pela Resolução nº 233/2011 do Conselho Nacional de Seguros Privados também para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta, no qual entidades autorreguladoras atuarão em auxílio e sob a supervisão da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

PALAVRAS-CHAVE

Autorregulação supervisionada — correção — Susep — fiscalização — corretores — mercado de seguro, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta

ABSTRACT

The self-regulation is designed to serve the corporate interests, such as the improvement of the image of the category for the consumer public, society and the State and the inhibition of practices of unfair competition, but it can also serve the public interests, to the extent that collaborates with the State in the improvement of the regulatory system and to promote the interests of consumers. The self-regulation supervised by the State induces the adoption of good corporate governance practices, with the scope of the avoidance of excessive corporate nature, the lack of transparency and disciplinary rigor, normally found in other forms of self-regulation. This model, inserted in a system of reconciling public and private sectors, is already used in Brazil in the security market and recently was laid down in Complementary Law nº 137/2010 and Resolution nº 233/2011 of the National Council for Private Insurance also for the market of insurance broking, reinsurance, capitalization and complementary pension open, in which self-regulation entities shall serve in aid and under the supervision of the Superintendence of Private Insurance (Susep).

KEY-WORDS

Supervised self-regulation — coregulation — Susep — monitoring — brokers — the market for insurance, reinsurance, capitalising on and complementary pension open

1. Introdução

As deficiências da regulação estatal e suas dificuldades em buscar resultados que atendam plenamente a seus objetivos, somadas a interesses corporativos legítimos na organização setorial, são fatores que impulsionam a autorregulação como instrumento regulador de determinado grupo econômico ou categoria profissional.

Diante da complexidade das relações sociais e econômicas, a autorregulação se apresenta como uma seara na qual interesses públicos e privados coabitam e se alinham em busca de uma atuação ordeira dos agentes de mercado que têm, entre outros objetivos, a inibição da concorrência desleal e o aumento da credibilidade do grupo ou categoria, especialmente junto a seu público consumidor.

O sucesso da autorregulação, como qualquer atividade humana, depende não apenas dos propósitos de quem a conduz, mas também da criação de estrutura e instrumentos compatíveis com a tutela dos interesses envolvidos e de regras de governança que tornem sua atuação democrática, transparente e, nesta medida, eficaz ao longo do tempo.

Ocorre que a autorregulação é um fenômeno que se apresenta sob inúmeras formas, razão pela qual as críticas feitas a um determinado modelo não se adéquam necessariamente a outro.

Merece atenção a autorregulação supervisionada pelo Estado e integrante de um sistema de coregulação, no qual a regulação privada complementa a pública de maneira harmônica e coordenada, com vantagens em relação a outros modelos clássicos de autorregulação.

No Brasil, um sistema de coregulação foi implementado de forma pioneira no mercado de capitais, onde as bolsas e entidades conveniadas pela Comissão de Valores Mobiliários desempenham, sob a supervisão desta, importante papel na fiscalização dos agentes regulados.

Recentemente, a Lei Complementar nº 137, de 2010, previu também para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e pre-

vidência complementar aberta um sistema de correção no qual entidades autorreguladoras, organizadas e administradas por agentes regulados, auxiliarão a Superintendência de Seguros Privados (Susep) na supervisão deste mercado.

As regras que dispõem sobre a constituição, a organização e o funcionamento de tais entidades autorreguladoras, na condição de auxiliares da Susep, foram estabelecidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), por meio da Resolução CNSP nº 233, de 2011, publicada em 4 de abril de 2011.

Trata-se de uma inovação significava na regulação deste setor e que tem por escopo um aumento qualitativo e quantitativo da fiscalização sobre os agentes econômicos, com evidentes vantagens ao consumidor.

Avaliaremos neste artigo os objetivos, as principais características e os fundamentos que justificam a implementação de um modelo de autorregulação supervisionada, inserida num sistema de correção público-privada, para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta no Brasil.

2. Autorregulação supervisionada

2.1 *Conceito de autorregulação*

A expressão autorregulação, segundo Marcelo Trindade e Aline Santos, é usada em diferentes sentidos e para designar contextos distintos. É comum, por exemplo, que se faça referência à autorregulação em um sentido preponderantemente econômico, ligado à livre-iniciativa. Autorregulação corresponderia à suposta característica dos mercados de sempre alocar os recursos da maneira mais eficiente. Dessa característica decorreria a necessidade de se garantir liberdade às instituições de mercado, que se disciplinariam por conta própria, independentemente de qualquer interferência estatal. Esse sentido celebrou-se por representar a essência do liberalismo econômico e do pensamento dos teóricos do livre mercado. Não é este, contudo, o significado técnico-jurídico de autorregulação:

[...] a autorregulação difere do produto das forças de mercado, porque ela resulta de uma organização coletiva que impõe uma ordem, um

conjunto de regras ou procedimentos a seus membros, e portanto não nasce do conjunto de operações — da mão invisível —, mas de uma estrutura que se destaca daquelas operações e dos agentes que as realizam e que sobre eles deverá atuar.

A essência da autorregulação é a de um processo de organização coletiva ao qual se submete um determinado grupo de participantes.

Esse processo tem caráter extraestatal, no sentido de que é desenvolvido por órgãos coletivos privados. Como também ocorre com a regulação estatal, a autorregulação se materializa em mais de uma dimensão. Por vezes, essa dimensão abrange, unicamente, a autoridade para criar normas de conduta, recomendações, pareceres de orientação e outros documentos de conteúdo normativo, que passam a reger a atividade dos participantes submetidos à autorregulação; em outros casos, alcança ainda a fiscalização e supervisão do grupo de participantes.¹

Como bem observa Bruno Werneck, autorregulação sugere a normatização do próprio agente, aplicável por ele próprio, quando o que se verifica na realidade é a produção de normas e aplicação por um ente privado para a orientação da conduta de outros privados. Daí a razão pela qual sugere, inclusive, que seria mais coerente falar em regulação privada.²

Vital Moreira, por sua vez, explica que

A autorregulação só é auto na medida em que é estabelecida por uma instituição associativa ou representativa dos próprios agentes regulados, sendo de eficácia restringida aos membros da categoria “profissional” em causa. Mas para cada um deles, individualmente considerado, as normas e medidas de regulação são heterônomas, a que eles não podem furtar-se.³

Autorregulação no sentido jurídico consiste, pois, na sujeição a normas impostas por uma entidade organizada e administrada pelos próprios agentes regulados, a qual é dotada de instrumentos regulatórios específicos.

¹ TRINDADE, Marcelo; SANTOS, Aline de Menezes. *Regulação e autorregulação no Brasil e a crise internacional*. p. 9. Disponível em: <www.bmfbovespa.com.br>. (grifo nosso)

² WERNECK, Bruno. A Autorregulação da atividade econômica no Brasil. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 624.

³ MOREIRA, Vital. *Autorregulação profissional e administração pública*. Lisboa: Almedina, 1997. p. 56.

2.2 Interesses privados e públicos

A autorregulação evidentemente atende a interesses corporativos, tais como a diminuição da regulação estatal direta, o combate à concorrência desleal por agentes que não observam as normas jurídicas, o fomento à ideia de responsabilidade social da profissão e a consequente melhoria de sua imagem junto ao público consumidor e à sociedade em geral.

Segundo Blundell e Robinson, “a disciplina de negócios contínuos e o valor da boa reputação são mais importantes em uma economia de mercado, como defesa contra o oportunismo, do que um exército de inspetores”.⁴

Bruno Boquimpani, referindo-se ao falso pressuposto da não cooperação dos agentes econômicos, observa que “é comum que os seus interesses privados sejam melhor satisfeitos através da cooperação, ou seja, da manutenção de uma postura honesta e responsável perante o restante da sociedade”.⁵

Vital Moreira:

Teoricamente a disciplina profissional — sobretudo no caso das profissões liberais — é do interesse da própria profissão, de forma a assegurar o seu bom nome e a reputação (com reflexo na procura de serviços e nos respectivos honorários...). Baseando-se a profissão fundamentalmente numa relação de confiança com os clientes, é do interesse coletivo da profissão a punição das correspondentes infrações, incluindo a expulsão, em última instância. Daí a justificação e a preferência por soluções de autodisciplina profissional, em que a apreciação e punição das infrações cabe a órgãos disciplinares saídos da própria profissão, e não ao Estado.

As vantagens de autodisciplina sobre a disciplina estadual para ambos são óbvias: menos custos para o Estado, maior legitimidade da autoridade disciplinar (julgamento pelos pares), mais eficácia na aplicação de sanções, menor litigiosidade nos tribunais. A lógica da autodisciplina está em supor que é do interesse da profissão punir os

⁴ BLUNDELL, John; ROBINSON, Colin. *Regulação sem o Estado*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000. p. 9.

⁵ BOQUIMPANI, Bruno. *A autorregulação: delineamento de um modelo policêntrico de regulação jurídica*. Dissertação (mestrado) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

que prevariquem porque aumenta o crédito público da profissão e a confiança dos clientes nos serviços profissionais. A autodisciplina é o principal ativo do capital social da profissão. **Uma profissão liberal sem disciplina profissional degrada o seu crédito social e prejudica gravemente o valor dos seus serviços.**⁶

Se, por um lado, são inegáveis os benefícios da autorregulação para os agentes do mercado, muito embora nem todos os agentes estejam dispostos a colaborar, por outro, não se pode olvidar os seus benefícios para a sociedade e também para o Estado.

Há segmentos profissionais cuja regulação direta pelo Estado não é juridicamente possível ou indesejável. O art. 217 da Constituição garante, por exemplo, autonomia às entidades desportivas, quanto à organização e funcionamento, e vedação à atuação do Judiciário antes do julgamento da “justiça desportiva”.

As atividades de advocacia e de imprensa, por sua vez, são desempenhadas por categorias de profissionais que, por ofício, contestam ou criticam a ação do próprio Estado. Sobre a autonomia desta última, o STF já teve oportunidade de se manifestar:

No campo da profissão de jornalista, não há espaço para a regulação estatal quanto às qualificações profissionais. O art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e o art. 220 não autorizam o controle, por parte do Estado, quanto ao acesso e exercício da profissão de jornalista. **Qualquer tipo de controle que interfira na liberdade profissional no momento do próprio acesso à atividade jornalística, configura, ao fim e ao cabo, caracteriza censura prévia das liberdades de expressão e de informação,** expressamente vedada pelo art. 5º, inciso IX, da Constituição. [...] O exercício do poder de polícia do Estado é vedado nesse campo em que imperam as liberdades de expressão e de informação. (RE nº 51.1961/SP, Pleno, rel. min. Gilmar Mendes, DJe 213, 13-11-1999, RTJ, v. 213, p. 605, grifos nossos)

De outra parte, a autorregulação, quando promove a observância da legislação e também eleva os padrões de qualidade, propondo novos paradigmas

⁶ MOREIRA, Vital. A disciplina das profissões. *Público*, Lisboa, 16 Nov. 2004. (grifo nosso)

de atuação profissional, também é benéfica à sociedade e, em especial, aos consumidores de produtos ou serviços. Há nesta hipótese, inegável satisfação de interesse público.

Neste sentido, a autorregulação pode provocar uma redução da regulação estatal, por diminuir a necessidade de intervenção do Estado. Tem-se aí um cenário com maior eficácia regulatória, com benefícios não apenas ao consumidor, mas ao próprio Estado que, além de fruir de uma natural desoneração administrativa e financeira, poderá utilizar seus recursos de uma forma mais racional, propiciando uma ação seletiva sobre o mercado.

Os agentes do mercado, por sua vez, tendem a aceitar com maior facilidade a ação regulatória de seus pares, cujo nível de compreensão e interesses sobre a atividade lhes são comuns, ao contrário do que ocorre com a burocracia estatal.

Uma entidade autorreguladora, ao obter adesão dos participantes do mercado, está mais próxima das atividades que propõe regular, dispondo, portanto, de maior sensibilidade e destreza para avaliar as condições e normatizá-las. Esses aspectos favoreceriam a condução de políticas de custos mais moderados e com maior grau de previsibilidade de seus efeitos.

Consequentemente, ameniza-se a dissonância cognitiva entre os agentes, a qual ocorre sempre que demandantes de regulação não têm a adequada percepção do valor contido na informação gerada pela regulação. Com isso, diminui-se a frequência em que as normas tornam ambíguas ou são interpretadas incorretamente. Por outro lado, a elaboração e o estabelecimento, pela própria comunidade, das normas que as disciplinam faz com que aumente a sua aceitação, concomitante a uma maior responsabilidade no seu cumprimento, o que diminui a necessidade de intervenção do órgão regulador.⁷

Tem-se, pois, na maior eficiência regulatória o grande interesse público na autorregulação.

⁷ CALADO, Luiz Roberto. *Regulação e autorregulação do mercado financeiro: conceito, evolução e tendências num contexto de crise*. São Paulo: Saint Paul, 2009. p. 58.

2.3 Críticas à autorregulação

Não obstante as evidentes vantagens que teoricamente a autorregulação pode proporcionar, na prática a sua estrutura, como qualquer atividade humana, pode estar impregnada de vícios. Não é incomum que entidades autorreguladoras ingressem num ciclo de práticas corporativistas espúrias, anticompetitivas ou mesmo antidemocráticas. Alheias à fiscalização da sociedade e do Estado, é possível que sejam dirigidas por grupos que desvirtuam e fraudam seus propósitos para a satisfação de interesses eminentemente particulares. Neste contexto, nem os interesses corporativos legítimos aos quais a entidade se propôs a tutelar, nem os interesses públicos decorrentes são satisfeitos.

São sintomas de ineficiência da autorregulação a ausência de transparência, tanto na formulação das normas como nas decisões em processos sancionadores; a criação de cláusulas de barreira ao ingresso na entidade ou mesmo no mercado; as dificuldades criadas para alternância de poder no âmbito da entidade; e, principalmente, a inoperância em suas funções normativa e repressiva.

Segundo Vital Moreira,

É particularmente decepcionante o panorama da função disciplinar na generalidade das ordens profissionais portuguesas. A informação é escassa, mas há fortes indícios de que prevalece em geral a impunidade disciplinar, com o conseqüente desprestígio das ordens na opinião pública (o que seria o menos) e degradação do crédito público das respectivas profissões (o que é bem mais grave).⁸

Tais críticas não são comuns, no entanto, a todas as formas de autorregulação. Se for verdade que não foi possível criar uma fórmula perfeita, sem os vícios das relações humanas e em relação a muitos dos quais a própria regulação pública não está imune, é certo que a experiência contribuiu para elaboração de um modelo de autorregulação no qual o Estado permanece zelando por seu bom funcionamento.

Assim, diante da enorme variedade de estruturas possíveis, para uma análise adequada e coerente é indispensável verificar as características de

⁸ Moreira, A disciplina das profissões, op. cit.

cada modelo de autorregulação, considerando seus aspectos positivos e negativos.

2.4 Classificação

Como bem observa Anthony Ogus, existem vários arranjos institucionais que podem ser descritos como autorregulação, que utilizam diferentes instrumentos regulatórios e são revestidos de inúmeras formas e disciplina jurídica, sendo errado tratá-los do mesmo modo.⁹

Interessa-nos analisá-los aqui, em especial, quanto à sua relação com o Estado. Neste sentido, a autorregulação pode ser: a) independente, quando baseada na adesão voluntária dos agentes do mercado; b) pública, quando a entidade autorreguladora é instituída por lei, porém organizada e administrada com autonomia pelos próprios agentes do mercado; c) ou pode ser incentivada e supervisionada pelo Estado, hipótese em que a legislação dota uma entidade autorreguladora, com personalidade jurídica de direito privado, de instrumentos regulatórios específicos e zela por sua adequada atuação.

A autorregulação independente de interferência estatal surge da voluntariedade dos agentes do mercado, a qual se manifesta na iniciativa de organização de uma entidade, na formulação das normas de conduta e na adesão às suas regras. É exemplo desta espécie o Conselho de Autorregulamentação Publicitária (Conar).

A autorregulação estatal, noutro extremo, é aquela feita, também por membros do mercado ou da categoria profissional, por meio de entidade instituída pelo Estado, com estatuto e regime jurídico público. Aqui a autorregulação prevista em lei normalmente é compulsória a todos os agentes do respectivo mercado. São exemplos desta espécie de autorregulação a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os conselhos de profissionais de natureza autárquica.

A propósito, as palavras de Alexandre Santos de Aragão:

A razão para que as autarquias corporativas sejam excluídas do conceito de agências reguladoras independentes é que em substância não são entidades reguladoras, mas sim **autorreguladoras**. Através delas os

⁹ OGUS, Anthony. Rethinking self-regulation. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 15, n. 1, 1995.

representantes eleitos pelos membros de cada profissão regulamentada exercem, com esteio na lei, **amplo poder regulatório** — normativo, fiscalizatório, autorizatório e sancionatório.¹⁰

A autorregulação supervisionada pelo Estado, por sua vez, representa uma classe intermediária entre as duas anteriores, já que o Estado se faz presente, porém, sem publicizar a entidade autorreguladora. Nesse modelo a sujeição de todos os agentes do mercado à entidade pode ou não estar prevista na legislação. Sempre há, porém, algum grau de vinculação da entidade ao Estado, que a dota de instrumentos que tornam sua atuação mais eficaz e, de outro lado, fiscaliza sua atuação a fim de garantir o alcance de seus objetivos. Não raro tem-se a implementação de um sistema de correção, no qual o Estado, além de fiscalizar a entidade autorreguladora, não se despe por completo de suas atribuições regulatórias quanto ao mercado.

É exemplo dessa espécie de autorreguladora a BM&FBovespa, entidade de direito privado, à qual estão legalmente vinculadas todas as corretoras de valores mobiliários, sendo ambas, autorreguladora e reguladas, submetidas à supervisão da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que, por sua vez, fiscaliza e pode aplicar sanções a uma e a outras.

O modelo da autorregulação supervisionada, se comparado com a autorregulação independente e com a autorregulação pública, na medida em que atribui a um órgão ou entidade pública a fiscalização de suas atividades e não raro o poder para impor normas de governança corporativa, traz o inegável benefício de diminuir o risco de corporativismo excessivo e práticas viciadas no âmbito da entidade.

2.5 A experiência no mercado de capitais

O tratamento conferido à autorregulação no mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta não é propriamente uma novidade no direito pátrio.

No mercado de capitais, o art. 17, § 1º, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com redação dada pela Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001, atri-

¹⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras: e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 307. (grifos nossos)

bui a função de fiscalização de seus membros às Bolsas de Valores, às Bolsas de Mercadorias e Futuros, às entidades do mercado de balcão organizado e às entidades de compensação e liquidação de operações com valores mobiliários, na condição de auxiliares da CVM e sob a supervisão desta.

Lei nº 6.385:

Art. 17. As Bolsas de Valores, as Bolsas de Mercadorias e Futuros, as entidades do mercado de balcão organizado e as entidades de compensação e liquidação de operações com valores mobiliários terão autonomia administrativa, financeira e patrimonial, **operando sob a supervisão da Comissão de Valores Mobiliários.**

§ 1º Às Bolsas de Valores, às Bolsas de Mercadorias e Futuros, às entidades do mercado de balcão organizado e às entidades de compensação e liquidação de operações com valores mobiliários **incumbe, como órgãos auxiliares da Comissão de Valores Mobiliários, fiscalizar os respectivos membros e as operações com valores mobiliários nelas realizadas.** (grifos nossos)

Observa-se que a disciplina dada pelo CNSP à autorregulação no mercado de corretagem guarda semelhanças com a Instrução CVM nº 461, de 23 de outubro de 2007, que estabelece normas para os mercados de valores mobiliários e dispõe sobre a constituição, organização, funcionamento e extinção das bolsas de valores, bolsas de mercadorias e futuros e mercados de balcão organizado.

Vê-se, por exemplo, que no sistema regulatório vigente no mercado de capitais, a CVM, sempre que insatisfeita com a atuação das autorreguladoras, poderá abrir processo sancionador próprio, seja em face dos agentes do mercado regulador, seja ainda contra as próprias autorreguladoras.

Trata-se de um sistema de correção, com auxílio privado às funções da CVM, que proporciona maior fiscalização e, consequentemente, estimula o cumprimento das regras setoriais pelos agentes, facilitando uma atuação seletiva e mais eficiente da autarquia.

A propósito, as palavras de Alexandre Pinheiro dos Santos e Fábio Medina Osório:

Estimular uma adequada imposição de penalidades e a celebração de termos de compromisso por órgãos autorreguladores do mercado de ca-

pitais que, embora privados, desempenham papéis de relevante interesse para o Estado brasileiro, no corpo de processos disciplinares internos nos quais seja caracterizada a existência de desvios de conduta, certamente é algo que integra os objetivos institucionais da CVM e pode ser alcançado por meio de uma inteligente utilização da sistemática de aproveitamento da atuação autorregulatória objeto do presente artigo.

Nota-se, com facilidade, como o modelo institucional aqui enfocado pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos regulatórios que acarretam descongestionamento das pautas dos órgãos externos de controle, permitindo-lhes focos mais concentrados e seletivos de atuação e, em última análise, maior eficiência.¹¹

O sistema de correção no mercado de capitais, realizado pela CVM com auxílio das bolsas, tem previsão legal e inspirou também a autorregulação para os analistas de valores mobiliários. Inicialmente disciplinada por meio de um convênio firmado em agosto de 2008 entre a CVM e a Associação Nacional dos Bancos de Investimento (Anbid) — atualmente designada Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima) —, a matéria atualmente encontra-se disposta na Instrução CVM nº 483, de 6 julho de 2010.

O art. 6º da referida Instrução estabelece que o credenciamento dos analistas é feito por entidades autorizadas pela CVM, donde se verifica a compulsoriedade ao sistema de autorregulação, a exemplo do que ocorre nas bolsas, àqueles que pretendem atuar como analistas de valores mobiliários.

O sistema de correção no mercado de capitais, em que entidades privadas auxiliam a CVM, sob a supervisão desta, traz inovações substanciais ao tema da autorregulação no Brasil e se qualifica como um importante paradigma para o estudo da matéria.

3. Sistema de correção no mercado de corretagem

Um sistema de correção se caracteriza quando a autorregulação ocorre num segmento em que o Estado não abdica de suas funções normativa e supervisora. A atuação regulatória, privada e pública, neste sistema terá

¹¹ SANTOS, Alexandre Pinheiro dos; OSÓRIO, Fábio Medina. *Aproveitamento de atuação regulatória permite imposição adequada de penalidades*. 2009. Disponível em: <www.bmfbovespa.com.br>.

maior eficácia na medida em que a ação privada for complementar à pública e vice-versa.

Idealmente regulação e autorregulação são complementares, e não apenas na medida em que, teoricamente, não faz sentido que o Estado e as entidades autorreguladoras despendam esforços para replicar suas atuações. A principal razão para uma atuação complementar está, a nosso ver, nas diferentes vocações dos agentes público e privado.¹²

Foi com esse propósito que a Lei Complementar nº 137, de 2010, previu que as entidades autorreguladoras do mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta exercerão função “auxiliar” à Susep.

3.1 A insuficiência da atuação estatal

Não obstante a função normatizadora, comum a qualquer entidade autorreguladora, a ideia de ação auxiliar à Susep tem como escopo principal a colaboração com sua competência supervisora do mercado.

Com efeito, o interesse subjacente ao modelo de autorregulação previsto na Lei Complementar nº 137, de 2010, consiste no aprimoramento da capacidade supervisora sobre agentes corretores e seus prepostos. Esse interesse se justifica pela significativa dificuldade de a Susep desincumbir-se de suas atribuições a contento. A razão é simples: com quadro de pessoal modesto, a autarquia é responsável pela supervisão das sociedades seguradoras, resseguradoras, de capitalização e de previdência complementar aberta, bem como por expressivo número de corretores e seus prepostos. É, pois, neste contexto que se tem a dimensão da importância de um sistema de correção público-privado, no qual a autorregulação se apresenta como instrumento auxiliar à consecução dos objetivos estatais.

Confirmam-se, a propósito, as palavras do coordenador-geral de autorizações da Susep:

Considerando-se o imenso contingente de corretores, pessoas físicas e jurídicas, atuando no mercado segurador brasileiro, espalhados por

¹² Trindade e Santos, *Regulação e autorregulação no Brasil e a crise internacional*, op. cit., p. 5.

todo país, vem tornando-se assaz difícil a atuação direta da Susep em seus procedimentos de acompanhamento e fiscalização da atuação dos corretores.

Desse modo, as entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, cuja forma de constituição, os critérios e as regras a que se obrigarão serão disciplinadas na Resolução cuja minuta ora se propõe, constituir-se-ão em preciosos instrumentos para auxiliar a Susep na consecução dos seus objetivos institucionais.

Com efeito, a atual estrutura e o quadro de servidores da Susep não permitem uma adequada atuação da Autarquia no que concerne à fiscalização dos corretores. Daí a importância de uma atuação ampla das entidades, de forma a auxiliar a Susep na consecução dos seus objetivos regulatórios, nos termos do que dispõe a Lei Complementar nº 137, de 26/08/2010.

Isso porque a criação das autorreguladoras proporcionará à Susep um melhor controle e mais eficaz acompanhamento das operações realizadas pelos corretores, posto que a elas será autorizado fiscalizar os corretores e as operações de corretagem por eles realizadas e aplicar punições aos responsáveis pela inobservância às normas jurídicas, zelando pelos direitos dos consumidores e fomentando a elevação dos padrões éticos da classe e as boas práticas de conduta no seu relacionamento profissional com segurados, seguradoras, resseguradoras, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência complementar (BELTRÃO, Antônio de Sousa. Processo Susep nº 15414.004850/2010-72, 2011, fl. 38).

A insuficiência da atuação estatal foi, portanto, o mote para o surgimento de um sistema de correção no mercado de corretagem, uma solução racional que proporcionará uma atuação mais seletiva e eficaz da Susep, especialmente quando a supervisão das entidades autorreguladoras não ocorrer de maneira satisfatória.

3.2 A Lei Complementar nº 137, de 2010

O modelo fomentado pela Lei Complementar nº 137, de 2010, de uma *autorregulação supervisionada* viabiliza os benefícios da autorregulação (maior

efetividade da fiscalização, com uma atuação estatal seletiva) evitando, no entanto, os riscos da ausência do Estado (corporativismo, impunidade, falta de transparência etc.).

Segundo Anthony Ogus, neste sistema regulatório cabe ao Estado monitorar e assegurar que os objetivos previstos na legislação sejam alcançados pela autorregulação, se necessário, aplicando medidas coercitivas.¹³

Com efeito, esse foi o modelo previsto e estimulado na Lei Complementar nº 37, de 2010, para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta, marcado por forte ingerência e supervisão estatal. Vejamos a nova redação conferida ao Decreto-lei nº 73, de 1966:

Art. 32. É criado o Conselho Nacional de Seguros Privados — CNSP, ao qual compete privativamente:

[...]

XVII — fixar as condições de constituição e extinção de entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, sua forma jurídica, seus órgãos de administração e a forma de preenchimento de cargos administrativos;

XVIII — regular o **exercício do poder disciplinar** das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem sobre seus membros, inclusive do **poder de impor penalidades** e de excluir membros;

XIX — disciplinar a administração das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem e a fixação de emolumentos, comissões e quaisquer outras despesas cobradas por tais entidades, quando for o caso. (Redação dada pela Lei complementar nº 137, de 2010, grifos nossos)

Vê-se, já por aí, a interferência estatal sobre esta espécie de entidade autorreguladora, em relação à qual a legislação estabeleceu competências ao CNSP para a edição de normas sobre sua constituição e extinção, organização, administração e custeio, e até mesmo sobre o exercício de seu poder disciplinar.

Não satisfeito, o legislador encarregou a Susep de sua fiscalização e, sendo o caso, punição. Vejamos:

¹³ Ogus, *Rethinking self-regulation*, op. cit. p. 101.

Art. 36. Compete à Susep, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras:

[...]

k) fiscalizar as operações das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral e de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e aplicar as penalidades cabíveis.

O sistema instituído revela-se em toda a sua dimensão com a criação do art. 127-A do Decreto-lei nº 73, de 1966, o qual, em seu parágrafo único, trata as entidades autorreguladoras como “órgãos auxiliares” da Susep:

Art. 127-A. As entidades autorreguladoras do mercado de corretagem terão autonomia administrativa, financeira e patrimonial, operando sob a supervisão da Superintendência de Seguros Privados (Susep), **aplicando-se a elas, inclusive, o disposto no art. 108 deste Decreto-Lei.**

Parágrafo único. Incumbe às entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, na condição de **órgãos auxiliares** da Susep, **fiscalizar** os respectivos membros e as operações de corretagem que estes realizarem. (grifos nossos)

Ao dizer que as entidades autorreguladoras serão “auxiliares” da Susep, em consonância com as previsões de cumprir com as disposições do decreto-lei, fiscalizar e punir os membros do mercado de corretagem, o legislador dotou, inegavelmente, entes privados com funções e instrumentos públicos.

3.3 A Resolução CNSP nº 233, de 2011

O CNSP, no uso de sua competência para disciplinar as condições de constituição, organização, funcionamento e extinção de entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, enquanto auxiliares da Susep, expediu a Resolução CNSP nº 233, de 2011.

Analisaremos a seguir as principais características do sistema de correção previsto para o mercado de corretagem.

3.3.1 Abrangência da atuação das entidades autorreguladoras

A Resolução CNSP nº 233, de 2011, dispõe que as autorreguladoras do mercado de corretagem são entidades sem fins lucrativos, constituídas e organizadas pelos membros do mercado, que atuarão como auxiliares da Susep e, nesta condição, lhes são conferidas as funções de fiscalização e julgamento.

Vejamos as definições do CNSP para entidade reguladora, mercado de corretagem e seus membros:

Art. 2º Considera-se, para efeito desta Resolução:

I — Entidade autorreguladora: entidade constituída com personalidade jurídica de direito privado autorizada a funcionar como órgão auxiliar da Susep, na forma prevista nesta Resolução, com a incumbência de fiscalizar, processar, julgar e aplicar sanções por infrações a normas de conduta, por si voluntariamente estabelecidas e também àquelas previstas na legislação, praticadas por membros do mercado de corretagem;

II — Mercado de corretagem: mercado de intermediação dos contratos de seguro, resseguro, capitalização e previdência complementar aberta, com exceção do seguro especializado em saúde; e

III — Membros do mercado de corretagem: todos os corretores, pessoas naturais e jurídicas, e seus prepostos, que atuam no mercado de corretagem.

Parágrafo único. Não se incluem na definição de membros do mercado de corretagem os agentes representantes das seguradoras de que trata o art. 775 do Código Civil.

A abrangência da atuação das entidades pode ser analisada sobre três aspectos: (i) quanto aos instrumentos regulatórios de que são dotadas; (ii) quanto ao efeito sobre os agentes do mercado; e, ainda, (iii) quanto à extensão territorial ou temática.

Quanto aos instrumentos regulatórios, verifica-se que a Resolução CNSP nº 233, de 2011, limita a obrigatoriedade das normas editadas pelas autorreguladoras a seus associados, dirigentes e empregados: “Art. 19 As entidades autorreguladoras editarão normas de conduta profissional e associativa, obrigatórias exclusivamente aos seus associados, dirigentes e empregados”.

Esta limitação justifica-se pela ausência de disposição específica da Lei Complementar nº 137, 2010, e ainda pelas competências da própria Susep,

autarquia a quem se pretende seja auxiliada, e cuja função normativa é suplementar àquela conferida ao CNSP.

Logo, não tendo a própria autarquia auxiliada a função precípua de normatizar, que ocorre apenas de maneira suplementar, afigura-se prudente a restrição da obrigatoriedade das normas expedidas àqueles que voluntariamente mantêm relação com as entidades autorreguladoras.

A mesma limitação não se observa, porém, no que tange às competências de fiscalização e julgamento por entidades autorreguladoras, previstas nos arts. 20, *caput*, e 21 da Resolução CNSP nº 233, de 2011, em relação a todos os membros do mercado de corretagem.

Art. 20 As entidades autorreguladoras, na condição de auxiliares da Susep, fiscalizarão todos os membros do mercado de corretagem, no que tange à observância da legislação, em especial das normas administrativas editadas pelo CNSP e pela Susep.

Art. 21 As entidades autorreguladoras processarão os membros do mercado de corretagem por violação à legislação, independentemente de sua filiação à entidade, e os condenarão, se for o caso, às penas de multa, suspensão do exercício de atividade ou profissão ou de cancelamento de registro.

Uma interpretação literal do parágrafo único do art. 127-A do Decreto-lei nº 73, de 1966, incluso pela Lei Complementar nº 137, de 2010, poderia, à primeira vista, levar também a uma interpretação restritiva do poder espacial de fiscalização, restringindo-o aos membros da própria entidade:

Art. 127-A. [...]

Parágrafo único. Incumbe às **entidades autorreguladoras do mercado de corretagem**, na condição de órgãos auxiliares da Susep, **fiscalizar os respectivos membros** e as operações de corretagem que estes realizarem. (grifos nossos)

A questão posta resume-se em saber se os “membros”, a quem as entidades estão legalmente autorizadas a fiscalizar, são os “das entidades”, o que abrangeria apenas seus filiados, ou são “os membros do mercado”, assim entendidos “todos os corretores, pessoas naturais e jurídicas, e seus prepostos, que atuam no mercado de corretagem” (art. 1º, III, da Resolução CNSP nº 233, de 2011).

O CNSP, acertadamente, fez uma opção muito clara pela segunda interpretação, de natureza teleológica. O sentido da legislação ao trazer expressas funções às autorreguladoras, para atuação auxiliar à Susep, foi obviamente de dotá-las de instrumentos que a autorregulação voluntária não dispõe.

A disciplina legal da matéria seria totalmente desnecessária se tivesse apenas o propósito de legitimar sua atuação perante seus próprios associados, pois estes, voluntariamente, já poderiam aderir e se vincular a um regime jurídico de autorregulação, que abrange a fiscalização e o julgamento de associados, com fundamento na autonomia da vontade.

Registre-se, aliás, que um sistema de autorregulação baseado na voluntariedade sempre esteve disponível aos membros do mercado de corretagem. Porém, diante de suas limitações e insuficiência, a lei disciplinou a matéria para inovar, atribuindo a entidades autorreguladoras, que se dispunham a auxiliar a Susep, instrumentos regulatórios de fiscalização e julgamento.

Sobre o tema, vale mais uma vez citar a lição de Vital Moreira:

No caso específico da autorregulação privada há ainda a apontar as suas mitigações específicas, a saber: o fenómeno do *free rider*, já referido, que beneficia do “bem coletivo” proporcionado pela ação coletiva do organismo profissional, sem se subordinar porém às suas normas e sem compartilhar dos seus custos; a tendência acrescida para a adoção de práticas restritivas da concorrência e em geral para transformar a autorregulação em instrumento de proteção do interesse profissional sem consideração pelo interesse geral (*self-regulation* = *self-interest*); a dimensão regulatória recuada, limitada ao mínimo para prevenir a regulação estadual, **o que torna grandemente insatisfatória a regulação exclusivamente baseada em autorregulação voluntária; a falta de meios de coerção e logo de vinculação das suas normas e das suas sanções.**

É bom de ver que a autorregulação pública supera em grande medida estas deficiências, que são inerentes à autorregulação privada, nomeadamente por sua natureza voluntária, **por ser desprovida de meios de coação e por falta eficaz de controlo estadual.**

[...]

[...] **é o Estado que confere às organizações profissionais autorreguladoras os necessários poderes públicos**, nomeadamente os poderes regulamentares, os poderes de definição autoritária dos conflitos emergentes, **os poderes disciplinares necessários.** Seguramente nas formas de autorregulação privada tal não sucede, pelo que a autorregulação se

baseia no consentimento e na adesão voluntária à jurisdição da organização. Mas **na generalidade dos casos a autorregulação impõe uma jurisdição obrigatória da organização sobre todos os componentes do agrupamento profissional em causa.**¹⁴

Com efeito, foi justamente esse o sentido da Lei Complementar nº 137, de 2010, ao atribuir competência ao CNSP para regular o “poder disciplinar” das entidades autorreguladoras, para que estas atuem como “auxiliares” da Susep, encarregada que está da supervisão de todos os membros do mercado.

A interpretação do parágrafo único do art. 127-A tem de estar em harmonia, pois, com o objetivo da lei que atribui a um órgão público (CNSP) competência para regular o poder disciplinar de um ente privado (art. 32, XVIII, do DL 73/1966), qual seja, o auxílio à Susep na supervisão a todos os membros, pessoa natural ou jurídica, do mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar. Como dito, não fosse esta a finalidade, desnecessária e sem sentido seria a disciplina legal da matéria.

De outra parte, observamos que o art. 21, § 5º, da Resolução CNSP nº 233, de 2011, prevê importante restrição à atuação das autorreguladoras ao atribuir “exclusivamente à SUSEP a implementação ou a execução das decisões condenatórias que tenham por objeto as **sanções de suspensão** do exercício de atividade ou profissão e de **cancelamento de registro**” (grifos nossos). O CNSP foi prudente no que tange à aplicação destas sanções, mais gravosas aos regulados, garantindo a análise pela autarquia antes de sua efetiva implementação, o que guarda correlação com sua competência para autorizar a atuação dos membros do mercado.

Por fim, a extensão territorial ou temática da atuação das entidades autorreguladoras poderá variar de acordo, naturalmente, com os interesses das entidades e também da própria Susep, entidade auxiliada.

Neste sentido, o art. 23, III, da Resolução CNSP nº 233 de 2011, dispõe que cabe à autarquia “*estabelecer o âmbito de atuação das entidades autorreguladoras e dirimir eventuais conflitos de competência*” (grifo nosso). Há nesta seara um grau de discricionariedade da Susep, que também detém competência para “autorizar o funcionamento de entidades autorreguladoras na condição de suas auxiliares, bem como alterar a abrangência das autorizações concedidas ou mesmo revogá-las, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, em decisão devidamente fundamentada” (art. 23, II).

¹⁴ Moreira, *Autorregulação profissional e administração pública*, op. cit., p. 95-96, 111. (grifos nossos)

Essa discricionariedade é plenamente justificada pelo objetivo da lei, qual seja, fomentar a contribuição de entidades dirigidas por agentes do mercado com a supervisão da Susep. Evidentemente que o excesso e a superposição de entidades autorreguladoras podem, ao invés de colaborar, dificultar o trabalho da autarquia. A análise da capacidade operacional de cada entidade e sua aderência à estratégia de atuação da autarquia são pressupostos para que uma entidade autorreguladora seja autorizada a funcionar como sua auxiliar.

3.3.2 Sistema disciplinar composto

O modelo de correção prevê um sistema disciplinar composto, onde, num primeiro plano, tem-se a atuação de entidades autorreguladoras na fiscalização, processamento, julgamento e aplicação das infrações administrativas. A Susep, por sua vez, embora mantenha intacto seu poder disciplinar, atuará de forma seletiva, supervisionando a autorregulação e o próprio mercado, com a possibilidade de abrir processo sancionador próprio, quando necessário.

Esse sistema não é estranho ao ordenamento jurídico pátrio. Conforme referido alhures, é similar àquele utilizado no mercado de capitais, com a atuação disciplinar das bolsas e de entidades autorreguladoras conveniadas sobre os agentes do mercado, sujeitas à supervisão pela CVM.

Fábio Medina Osório, ao tratar dos poderes sancionatórios públicos dos particulares, observa que “As organizações privadas, quando estejam a prestar serviços tipicamente públicos, podem ostentar poderes punitivos ou de polícia, legitimadas indiretamente por alguma espécie de supervisão estatal”.¹⁵

Neste sentido, o art. 21, *caput*, da Resolução CNSP nº 233 de 2011,¹⁶ prevê o dever de a autorreguladora processar os membros do mercado em face de suposta violação à legislação e, se for o caso, a condená-los às penas previstas no art. 128¹⁷ do Decreto-lei nº 73, de 1966, em decisão contra a qual caberá recurso exclusivamente dentro da própria entidade.¹⁸

¹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 117.

¹⁶ Art. 21. As entidades autorreguladoras processarão os membros do mercado de corretagem por violação à legislação, independentemente de sua filiação à entidade, e os condenarão, se for o caso, às penas de multa, suspensão do exercício de atividade ou profissão ou de cancelamento de registro.

¹⁷ Art 128. O corretor de seguros estará sujeito às penalidades seguintes: a) multa; b) suspensão temporária do exercício da profissão; c) cancelamento do registro.

¹⁸ Art. 21. [...] § 2º Da decisão condenatória caberá recurso no âmbito da própria entidade autorreguladora, sendo irrecorrível à Susep ou ao Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta — CRSNSP.

O desempenho insuficiente ou inadequado no exercício do poder disciplinar, por dolo ou erro grosseiro, sujeita a autorreguladora e os julgadores às penas previstas no art. 108 do Decreto-lei nº 73, de 1966, com a redação prevista pela Lei Complementar nº 126, de 2007, nos termos do art. 18 da Resolução CNSP nº 233, de 2011.¹⁹

Independentemente de punição à autorreguladora, a Susep poderá abrir processo próprio contra o regulado *“sempre que considerar moroso o processamento ou entender insuficiente ou inadequada a decisão proferida no âmbito da autorregulação”* (grifo nosso), bem como *anular* as decisões por vícios processuais ou por manifesta inadequação ou desproporcionalidade da condenação.

Art. 24. A tramitação de processo e a aplicação de sanção no âmbito de entidade autorreguladora não excluem a atuação da Susep, que poderá abrir processo próprio sobre o mesmo fato sempre que considerar moroso o processamento ou entender insuficiente ou inadequada a decisão proferida no âmbito da autorregulação.

§ 1º A SUSEP poderá anular, de ofício, as decisões proferidas na autorregulação sempre que entender violados os direitos ao devido processo legal, ao contraditório ou à ampla defesa ou quando a sanção aplicada for manifestamente inadequada ou desproporcional.

§ 2º Ao julgar processo sancionador que tenha por objeto violação às normas do mercado de corretagem, a Susep considerará, para fins de dosimetria da pena e em atenção ao princípio da proporcionalidade, as sanções aplicadas no âmbito da autorregulação.

A regra prevista no § 2º do art. 24, por sua vez, bem demonstra que a Susep dispõe integralmente do poder sancionador, tendo a possibilidade de complementar pena aplicada de forma insuficiente por entidade autorreguladora que, frise-se, exerce função “auxiliar” neste sistema.

¹⁹ Art. 18. Aplicam-se às entidades autorreguladoras e aos respectivos diretores, conselheiros, ouvidor e seus contratados, por violação aos deveres previstos nesta Resolução CNSP nº 233, de 2011 e à legislação federal, por dolo ou erro grosseiro, ação ou omissão, as seguintes penalidades: I — advertência; II — multa, de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); III — suspensão do exercício de atividades ou de profissão relacionada a autorregulação, pelo prazo de trinta dias até 180 (cento e oitenta dias); e IV — inabilitação, pelo prazo de 2 (dois) a 10 (dez) anos, para o exercício de cargo ou função no serviço público ou em empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, entidades de previdência complementar, sociedade de capitalização, instituições financeiras, sociedades seguradoras e resseguradoras.

De outra parte, ao permitir a aplicação de nova sanção, a Resolução CNSP nº 233 de 2011 atenta para o princípio da proporcionalidade, quando determina que a Susep considere, isto é, subtraia no cálculo da nova pena aquela já imposta no âmbito da autorregulação.

3.3.3 Regras de governança

A Resolução CNSP nº 233, de 2011, traz importantes regras de governança para entidades autorreguladoras, as quais propiciam maior credibilidade, controle social e transparência às entidades autorreguladoras, valendo mencionar:

- i) a ausência de finalidade lucrativa (art. 4º)²⁰ e, em caso de extinção, a transferência dos bens e recursos remanescentes a outra entidade autorreguladora ou à SUSEP (art. 15);²¹
- ii) a acessibilidade aos quadros da entidade a quaisquer membros do mercado (art. 7º);²²
- iii) a previsão de uma ouvidoria (art. 10),²³ com estabilidade funcional, por prazo certo, ao ouvidor (art. 11);
- iv) a eleição para mandato de no máximo quatro anos, permitida uma recondução, para os cargos de diretor, conselheiro e ouvidor, com exigência de reputação ilibada, qualificação e capacidade técnica para o desempenho das respectivas funções (art. 11, *caput* e §§ 1º e 2º);²⁴

²⁰ Art. 4º. As entidades autorreguladoras do mercado de corretagem serão constituídas na forma de associação civil sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e prazo de duração indeterminado.

²¹ Art. 15. Cessadas as atividades de autorregulação, na forma do artigo anterior, os bens e recursos remanescentes a estas vinculados serão destinados a outra entidade autorreguladora ou à Susep.

²² Art. 7º. As entidades autorreguladoras não poderão recusar a inscrição em seus quadros a membro do mercado de corretagem, ressalvado quando tenha cometido, nos últimos cinco anos, crime ou infração, administrativa ou estatutária, passível de expulsão nos termos do respectivo estatuto.

²³ Art. 10. As entidades autorreguladoras serão constituídas de estrutura organizacional que contenha, no mínimo, Diretoria Administrativa, Diretoria de Fiscalização, Diretoria de Julgamentos, Conselho Fiscal e Ouvidoria, cujas formas e atribuições deverão estar definidas no respectivo estatuto social.

²⁴ Art. 11. Os diretores, conselheiros e ouvidor devem ser pessoas naturais com reputação ilibada, qualificação e capacidade técnica necessárias à assunção das responsabilidades inerentes às respectivas funções. § 1º Os mandatos relativos aos cargos e funções previstos neste artigo terão duração máxima de quatro anos, permitida uma recondução. § 2º São impeditivas da eleição de diretores, conselheiros e ouvidor e a contratação de empregado, encarregados de atividades relacionadas à autorregulação: I — a condenação por crime doloso; II — a condenação, no âmbito da Susep, das demais entidades públicas supervisoras ou de entidade autorreguladora, às sanções de suspensão de atividade, cancelamento de registro ou inabilitação profissional; e III — a

- v) a vedação ao nepotismo (art. 11, § 4º);²⁵
- vi) a participação de representante dos consumidores do mercado de corretagem, indicado por entidade incumbida da proteção e defesa dos consumidores, na instância recursal das entidades autorreguladoras (art. 10, parágrafo único);²⁶
- vii) a publicação, no boletim oficial das entidades e sua disponibilização na respectiva página na internet dos atos normativos, das deliberações administrativas e das decisões proferidas no âmbito dos processos sancionadores (art. 26).²⁷

Todas estas condições, impostas pelo CNSP, conferem maior credibilidade e transparência à atuação das entidades autorreguladoras que atuaram como auxiliares da Susep e têm por escopo prevenir práticas que possam desvirtuar sua atuação. Consistem, na essência, na regulação estatal da entidade autorreguladora, numa demonstração de que o Estado não se fará ausente.

3.4 Constitucionalidade do sistema de correção

Um sistema de correção, público-privado, por aumentar o número de entidades fiscalizadoras da conduta dos corretores regulados, obviamente inibe e coíbe infrações administrativas com maior eficácia do que o atual modelo de supervisão exclusivamente estatal e, consequentemente, traz indubitáveis benefícios ao consumidor.

Neste sentido, é oportuno registrar que o sistema proposto pela Lei Complementar nº 137, de 2010, funda-se em dois princípios constitucionais da maior relevância no direito pátrio: o moderno princípio da eficiência, que orienta a ação do Estado na busca pela otimização dos resultados (art. 37,

prestação de declarações falsas, inexatas ou omissas, quando, pela sua extensão ou conteúdo, se mostrarem relevantes para aferição do disposto no caput deste artigo.

²⁵ Art. 11. [...] § 4º Fica vedada a contratação de pessoa, natural ou jurídica, na condição de empregado ou prestador de serviços, que tenha relação de parentesco, por afinidade, em linha reta ou colateral, até terceiro grau, com quaisquer dos diretores, conselheiros ou do ouvidor, encarregados de atividades relacionadas à autorregulação.

²⁶ Art. 10. [...] Parágrafo único. A instância recursal das entidades autorreguladoras será composta por ao menos um representante dos consumidores do mercado de corretagem, indicado por entidade incumbida da proteção e defesa dos consumidores, na forma prevista no estatuto.

²⁷ Art. 26. Os atos normativos, as deliberações administrativas e as decisões proferidas no âmbito dos processos sancionadores por entidades autorreguladoras do mercado de corretagem devem ser publicados no respectivo boletim oficial, o qual será disponibilizado na sua página na internet.

caput, da Constituição) e o da proteção do consumidor, princípio basilar da ordem econômica.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

V — defesa do consumidor.

Trata-se, com efeito, de um sistema regulatório dotado de maior racionalidade, que possibilita uma ação superior e seletiva do Estado num segmento em que agentes do próprio mercado, organizados e sob a supervisão estatal, são também encarregados da fiscalização de seus pares, razão pela qual lhes são conferidos instrumentos específicos.

A atuação das autorreguladoras estará sob a tutela da Susep, que zelará pela observância dos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, da proporcionalidade, entre outros, podendo abrir processo sancionador próprio ou mesmo anular decisões proferidas no âmbito da autorregulação sempre que violados princípios e regras processuais ou mesmo for insuficiente a punição aplicada para efeitos das funções preventiva e repressiva da sanção administrativa. Não há, pois, neste arranjo onde se destaca a tutela estatal, propriamente uma “delegação” de poderes públicos a particular.²⁸

Cabe salientar, neste sentido, que tanto no mercado de capitais como no mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta o poder de fiscalizar e punir não foi retirado da respectiva autarquia federal responsável pela supervisão do mercado. Vale dizer, a legislação não suprimiu competências da CVM ou da Susep, apenas criou um

²⁸ Vale lembrar que a ADI nº 2832-PR teve por objeto norma da Lei nº 13.519/2002 do estado do Paraná que dispunha sobre a obrigatoriedade de selo de qualidade emitido pela Associação de Paranaense de Cafeicultores (Apac), entidade privada, em toda embalagem de café comercializado naquele estado. O autor da ação alegou afronta ao art. 174 da Constituição, sustentando que o poder de polícia para fiscalizar as características mínimas de qualidade das distintas marcas de café só poderia ser exercido por órgãos da administração pública. No julgamento, no entanto, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela constitucionalidade da norma, considerando que visa à proteção dos consumidores e a sua fiscalização compete à Emater-Paraná, não havendo, por conseguinte, propriamente uma “delegação” de poder.

sistema de correção, onde entidades por elas autorizadas funcionarão, sob sua supervisão, como auxiliares no exercício de atividades de fiscalização, julgamento e punição dos membros dos respectivos mercados.

Antes de objetar com dogmas formalistas, o intérprete deve avaliar o sistema de correção do mercado de corretagem como significativa evolução organizacional para satisfação dos relevantes princípios constitucionais da eficiência e da proteção ao consumidor.

4. Conclusão

A autorregulação, além de atender a legítimos interesses corporativos, tais como menor intervenção estatal e maior credibilidade junto ao público consumidor, apresenta-se como um instrumento de tutela de interesses da sociedade, justamente porque propicia uma ação regulatória com maior eficácia, com respeito às normas jurídicas e elevação do padrão de qualidade de produtos ou serviços, e também do próprio Estado que, além de ter uma desoneração administrativa e financeira, vê seus objetivos regulatórios satisfeitos, criando-se condições para uma atuação estatal mais racional, seletiva e, nesta medida, eficiente.

No entanto, sob a denominação de entidade autorreguladora existem inúmeras formas de organização, com diferentes características e peculiaridades. A autorregulação supervisionada pelo Estado apresenta vantagens em relação aos demais modelos, seja pela instituição de instrumentos que dão maior abrangência e facilitam sua atuação, especialmente se comparada com a autorregulação independente, seja pelo fomento à boa governança e à eficácia na atuação que a supervisão estatal proporciona.

Esse modelo não é novo no Brasil. A experiência bem-sucedida no mercado de capitais, onde as bolsas e demais entidades conveniadas colaboram com a CVM, sob sua supervisão, bem demonstra que interesses públicos e privados podem ser harmonizados e coordenados para uma regulação setorial de melhor qualidade.

A Lei Complementar nº 137, de 2010, por sua vez, estabeleceu a possibilidade de um sistema de correção similar para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta, no qual tais entidades auxiliarão a Susep em suas atividades de fiscalização e no exercício do poder disciplinar dos agentes regulados.

Ao analisarmos a Resolução CNSP nº 233, de 2011, verificamos que as entidades autorreguladoras, muito embora possam expedir normas obrigatórias somente para seus associados, dirigentes e contratados, terão a função de fiscalizar, processar, julgar e aplicar sanções a todos os membros do mercado. Trata-se de um poder-dever exercitado em auxílio e sob a fiscalização da Susep, que poderá aplicar sanções aos agentes regulados e, sendo o caso, até mesmo à entidade autorreguladora.

Neste sentido, a referida Resolução instituiu um sistema disciplinar composto, que abrange o processo sancionador ordinário no âmbito de entidade autorreguladora, com instância recursal própria, e outro, eventual, no âmbito da Susep. Não obstante a autonomia conferida à autorregulação, a autarquia poderá anular suas decisões, bem como abrir processo sancionador próprio e aplicar penas complementares aos regulados sempre que entender insatisfatórias ou inadequadas aquelas aplicadas no âmbito da autorregulação.

Esse sistema de correção proporcionará à Susep, que não tem estrutura administrativa e de pessoal para supervisionar de forma adequada todo o mercado de corretagem, uma atuação seletiva e residual em relação à autorregulação. Não obstante, qualitativamente a Susep, ao invés de redução, teve suas competências ampliadas. Vale dizer, não apenas permanece com os poderes de fiscalizar, processar, julgar e punir, quando for o caso, os agentes regulados, mas também terá as mesmas funções em relação às entidades autorreguladoras.

Concluimos, assim, que a imposição de regras de governança e a supervisão estatal propiciam um ambiente adequado para autorregulação, coibindo-se o corporativismo exacerbado e práticas ilícitas na direção das entidades. Por outro lado, a coordenação racional entre as esferas pública e privada, num sistema de correção, propiciará maior eficiência regulatória no mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar. Este sistema encontra fundamento nos princípios constitucionais da eficiência e da proteção ao consumidor.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras: e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

AZEVEDO NETO, Floriano Marques. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 72-98.

BELTRÃO, Antônio de Souza. Processo Susep nº 15414.004850/2010-72, 2011. fl. 38.

BLUNDELL, John; ROBINSON, Colin. *Regulação sem o Estado*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000.

BOQUIMPANI, Bruno. *A autorregulação: delineamento de um modelo policêntrico de regulação jurídica*. Dissertação (mestrado) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CALADO, Luiz Roberto. *Regulação e autorregulação do mercado financeiro: conceito, evolução e tendências num contexto de crise*. São Paulo: Saint Paul, 2009.

MATTOS, Paulo Todescan. *O novo Estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Singular, 2006.

MOREIRA, Vital. *autorregulação profissional e administração pública*. Lisboa: Almedina, 1997.

_____. A disciplina das profissões. *Público*, Lisboa, 16 nov. 2004.

OGUS, Anthony. Rethinking self-regulation. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 15, n. 1, p. 97-108, 1995.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SANTOS, Alexandre Pinheiro dos; OSÓRIO, Fábio Medina. *Aproveitamento de atuação regulatória permite imposição adequada de penalidades*. 2009. Seção espaço jurídico. Disponível em: <www.bmfbovespa.com.br>.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

Supremo Tribunal Federal, Pleno, RE nº 511961/SP, rel. min. Gilmar Mendes, DJe 213, 13-11-1999, RTJ v. 213, p. 605.

TRINDADE, Marcelo; SANTOS, Aline de Menezes. *Regulação e autorregulação no Brasil e a crise internacional*. Seção espaço jurídico. Disponível em: <www.bmfbovespa.com.br>.

WERNEK, Bruno. A autorregulação da atividade econômica no Brasil. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 625-641.