



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° \_\_\_\_/2020 (do Sr. Lucas Vergílio)

*Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, os efeitos do art. 4º, § 1º, inciso IV e do art. 9º da Resolução CNSP nº 382, de 2020, do Conselho Nacional de Seguros Privados, que dispõe sobre princípios a serem observados nas práticas de conduta adotadas pelas sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar e intermediários, no que se refere ao relacionamento com o cliente, e sobre o uso do cliente oculto na atividade de supervisão da Susep, na forma por ela definida, além de dar outras providências.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Ficam sustados, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, os efeitos do art. 4º, § 1º, inciso IV e do art. 9º da Resolução CNSP nº 382, de 2020, do Conselho Nacional de Seguros Privados, que “dispõe sobre princípios a serem observados nas práticas de conduta adotadas pelas sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar e intermediários, no que se refere ao relacionamento com o cliente, e sobre o uso do cliente oculto na atividade de supervisão da Susep, na forma definida por esta Resolução, e dá outras providências”.

Art. 2º. O Poder Executivo adotará as providências necessárias ao cumprimento deste Decreto Legislativo.

Art. 3º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

### J U S T I F I C A T I V A

O Conselho Nacional de Seguros Privados, órgão responsável por fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados, vinculado ao Ministério da Economia, editou a

Apresentação: 26/08/2020 14:22 - Mesa

PDL n.379/2020

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergílio (SOLIDARI/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 20/08/2020 14:22 - Mesa de PDL n.379/2020

Resolução CNSP nº 382/2020, publicada em 10 de março de 2020, que “dispõe sobre princípios a serem observados nas práticas de conduta adotadas pelas sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar e intermediários, no que se refere ao relacionamento com o cliente, e sobre o uso do cliente oculto na atividade de supervisão da Susep, na forma definida por esta Resolução, e dá outras providências”.

Do texto da referida norma, extrai-se os dispositivos seguintes que ora manifesta a imperiosa necessidade de sustação:

*Art.4º A relação entre o ente supervisionado e o distribuidor, quando houver, não deve prejudicar o tratamento justo do cliente, devendo ficar claro para os clientes qualquer conflito de interesse decorrente desta relação.*

*§1º Antes do contrato de seguro ou plano de previdência complementar aberta ou título de capitalização ser celebrado, o distribuidor<sup>1</sup> deve disponibilizar ao cliente, entre outros:*

*IV - o montante de sua remuneração objeto do contrato, detalhando os valores referentes a taxas, comissões, ou qualquer outro tipo de remuneração associada à intermediação ou distribuição.*

*Art.9º O cliente oculto poderá pesquisar, simular e testar o processo de contratação, a distribuição, a promoção, a divulgação e a prestação de informações, via distribuidores ou não, de seguro, título de capitalização ou plano de previdência complementar aberta, com vistas a verificar a adequação das práticas de conduta, no que se refere ao relacionamento com o cliente, de eventual distribuidor ou do ente supervisionado à regulação vigente.*

*§1º O ente supervisionado ou o distribuidor não precisam ser avisados sobre a atividade de supervisão do cliente oculto.*

*§2º A Susep poderá editar regulamento para disciplinar o disposto no artigo, especialmente sobre os ramos de seguros ou os produtos sujeitos ao cliente oculto, além de sua operacionalização.*

A seguir será demonstrado que a referida Resolução, ao estabelecer tais dispositivos, extrapolou a competência regulamentar do Poder Executivo, podendo ser sustada via Decreto Legislativo, do Congresso Nacional, com fundamento no art. 49<sup>2</sup>, inciso V, da Constituição da República.

Em verdade, o que se verifica, na prática, é que foram regulamentadas matérias que estão fora do espectro de competência normativa-executiva do CNSP, além de versarem sobre conteúdo de forma manifestamente ilegal, especialmente no que diz respeito à **(i)** ausência de

<sup>1</sup>De acordo com o art. 2º, inciso V, da minuta de Resolução, distribuidor seria o “responsável pela intermediação ou distribuição do produto, tais como o corretor de seguros, de capitalização e previdência complementar aberta, o representante de seguros, o estipulante, o correspondente de microsseguros e outros previstos em normas específicas;

<sup>2</sup>Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDARI/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, da Ato da Mesa n. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 20/08/2020 14:22 - Mesa

PDL n.379/2020

competência legal para regulamentação da comissão recebida pelos corretores de seguros; *(iii)* ausência de motivação e desvio de finalidade de mérito, no que diz respeito à determinação de divulgação das quantias recebidas pelos corretores a título de comissão; e, *(iii)* ilegalidade no estabelecimento de modelo atípico de fiscalização denominado de “cliente oculto”.

Quanto ao primeiro dispositivo, que trata da remuneração dos corretores de seguros, é sabido que a legislação de regência (Lei nº 4.594, de 1964), e o Decreto-Lei nº 73, de 1966, não estabelecem qualquer disposição que obrigue os corretores à divulgação do montante recebido a título de remuneração.

Em relação à idealização da figura do “cliente oculto”, pelo art. 9º, trata-se, *data vénia*, de dispositivo atentatório a diversos princípios tão caros aos quadros da administração pública.

Não se olvide que a Constituição Federal conferiu à União a competência tanto para fiscalizar as operações de seguro (art. 21, VIII) quanto para legislar, de forma privativa, sobre política de seguros (art. 22, VII). Trata-se, pois, de criação de função estatal *própria*, expressa em sua máxima regulamentar pela qual se busca um objetivo setorial comum.

Bem da verdade, as operações de seguro privadas podem ser assim compreendidas pela disciplina legal recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e constante do Decreto-Lei 73/66<sup>3</sup>. De acordo com seu art. 3º, correspondem aos *seguros de coisas, pessoas, bens, responsabilidades, obrigações, direitos e garantias*.

Por sua vez, há um aspecto contratual inerente às operações de seguro, conquanto materializadas no ajuste privado celebrado entre os sujeitos desta relação jurídica. O Código Civil, no art. 757, o define como o instrumento pelo qual se celebra a preservação de interesses particulares ante riscos predeterminados.

A operação de seguro privado sujeita à regulamentação estatal é aquela materializada em instrumento do qual são partes o segurado e o segurador. Outrossim, o objeto regulado é o consequente do negócio jurídico celebrado entre o contratante e o prestador de serviços, bem como, em última análise, a manutenção, operacionalização, execução, vigência e captação do seguro em si.

---

<sup>3</sup>Legislação. Decreto-Lei 73/66. Art 1º Todas as operações de seguros privados realizados no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-lei.

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDAR/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, da Ato da Mesa n. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ao CNSP cabe, de forma privativa, fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados e, dentre outras atribuições, estabelecer as características gerais dos contratos de seguros (art. 32 do Decreto-Lei 73/66).

Por sua vez, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP corresponde a uma autarquia com personalidade jurídica de Direito Público, dotada de autonomia administrativa e financeira, responsável especialmente pela fiscalização da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras (artigos 35 e 36 do Decreto-Lei 73/66).

Assim, dentro do próprio conceito de operações de seguro, verifica-se que o Decreto-Lei deu sentido à competência executiva e legislativa da União prevista nos artigos 21, inciso VIII, e 22, inciso VII, do texto constitucional.

Porém – e há de ser feita esta ressalva –, o objeto sujeito à regulamentação é justamente aquele proveniente da relação jurídica estabelecida entre o **segurado e o segurador**, mesmo que este venha ser intermediado por terceiros. Neste sentido, eventuais ímpetos regulatórios sobre atividades que escapam da lógica deste binômio padecem de vício legal.

No contexto das operações e contratos de seguro, a legislação assumiu a incidência de terceiros com o objetivo de intermediar os interesses e funções das seguradoras. Trata-se dos denominados corretores, que possuem a particular atribuição de angariar e promover os contratos de seguro, tudo prescrito em lei – art. 122 do Decreto-Lei 73/66 e art. 1º da Lei 4.594/64.

Corresponde, então, a uma intermediação de negócios propriamente dita, consubstanciada na representação dos clientes perante as seguradoras, nos termos do art. 122 do Decreto-Lei 73/66. Neste caso, a corretagem é exercida por uma espécie de mandato pelo qual se objetiva a contratação e a prestação da operação de seguro per se.

Esta interface promovida pelo corretor é remunerada pelo que se denomina comissão de corretagem, devida em percentuais e condições previamente definidas pelo **segurador** e geralmente incluídas no valor do prêmio estabelecido no contrato de seguro.

Apesar de muitas vezes se confundirem, prêmio e comissão possuem naturezas claramente diversas. Ora, se de um lado aquele visa remunerar a prestação da operação de seguro e o risco tomado per se, este corresponde nada mais do que expressão econômica estabelecida pelo segurador em função da corretagem.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 27/08/2020 14:22 - Mesa  
e-PDL n.379/2020

Em outras palavras, a comissão de corretagem corresponde não a uma contraprestação da operação de seguro, mas ao consequente da relação jurídica de natureza privada mantida entre o corretor e o segurador a título de intermediação.

Tanto que, se segregada, esta intermediação não implica na assunção dos ônus e obrigações decorrentes do contrato de seguro, justamente porque sua natureza jurídica não se confunde com a operação de seguro.

O mesmo raciocínio se aplica às vendas de imóveis por corretores remunerados mediante comissão. Ora, o comissionamento é um instituto muito diverso do negócio jurídico principal (a tradição da propriedade do bem imóvel) e tampouco tem o condão de assumir os consequentes inerentes ao negócio (propriedade, posse, etc.). Neste caso, poder-se-ia afirmar que a compra e venda de bem imóvel está para o direito real assim como o comissionamento está para o direito pessoal.

Donde se reforça que a comissão nos contratos de seguro se refere tão somente a uma remuneração devida pelo segurador ao corretor, mediante ajuste próprio e de natureza privada entre essas partes e sem qualquer relação jurídica material com a operação de seguro per se.

Estas informações, apesar de extensas, são necessárias para que os nobres pares, parlamentares, compreendam os limites da regulamentação estatal sobre os contratos de seguro privado e o nível de gerência que o CNSP adotou sobre os aspectos da atividade de corretagem.

A delegação constitucional da competência regulatória sobre os seguros privados foi por bem consumada pelo Decreto-Lei 73/66 no que tange às operações de seguro, consoante conceito estabelecido em seu art. 3º (*consideram-se operações de seguros privados os seguros de coisas, pessoas, bens, responsabilidades, obrigações, direitos e garantias*).

E mesmo o disposto naquele art. 3º parece configurar uma limitação clara a respeito do espectro regulamentar exercido pelo Poder Executivo, na medida em que não abre margem para a disciplina de assuntos estranhos à garantia do interesse legítimo do segurado (art. 757, CC) per se.

Pois bem, ao instituir o CNSP, o art. 32 do Decreto-Lei 73/66 elencou um rol de competências e atribuições para o exercício do Conselho, dentre estas o disposto no inciso XII, a saber:

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDAR/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.





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

**XII - Disciplinar a corretagem de seguros e a profissão de corretor;**

Bem se sabe que foi reservada à lei *stricto sensu* a definição de qualificações profissionais em proveito da irrestrita liberdade profissional (art. 5º, inciso XIII, CF), donde não se cogita questionar a validade constitucional do conteúdo do art. 32, XII, do Decreto-Lei 73/66 e nem mesmo das normativas editadas pelo CNSP a esse respeito, **desde que elas se refiram tão somente à atividade de corretagem no contexto da operação de seguro.**

E mesmo antes da vigência da Carta Cidadã, o legislador pareceu compreender esse conceito, uma vez que o Decreto-Lei, ao disciplinar sobre a profissão de corretor, limitou-se regrar sobre o prévio registro profissional e determinadas responsabilidades civis e administrativas, vide disposto nos artigos 122 e seguintes. Tudo, portanto, na qualidade de intermediário da relação segurador-segurado que por bem define a operação de seguro.

Inclusive, a profissão já havia sido disciplinada por lei. Trata-se da Lei nº 4.594, de 1964, ainda vigente, que, de igual sorte, disciplina os aspectos relacionados à habilitação profissional, limitações de condutas e, enfim, a definição de responsabilidades civis e criminais.

Com efeito, acertadamente, não há na legislação qualquer disposição aplicável aos corretores que implique na definição de limites sobre situações estranhas à operação de seguro, afinal, justamente, a competência regulatória que recai sobre o CNSP é sobre as operações de seguro.

Feitos esses esclarecimentos, se extrai que a regulamentação do CNSP sobre os aspectos da profissão de corretor, em atendimento ao art. 32, inciso XII, do Decreto-Lei 73/66 é **meramente incidental**, uma vez que a competência do Conselho estaria limitada a disciplinar apenas os aspectos atinentes à operação de seguro, com a **vedação constitucional para a criação, por meio de ato infralegal, de obrigações diversas daquelas já estabelecidas pela lei stricto sensu**, em respeito ao princípio da estrita legalidade no que tange à regulamentação de atividades e profissões.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

PDL n.379/2020

Apresentação: 29/08/2020 14:22 - Mesa

Pois, em se tratando de competência regulatória incidental, *data vénia*, não seria lícito ao CNSP disciplinar os aspectos da relação de natureza não-securitária entre o corretor e o segurador, tampouco estabelecer obrigações não previstas em lei.

Sendo o comissionamento espécie de remuneração devida pelo exercício de contrapartida não-securitária na relação jurídica havida entre corretor-segurador, fora portanto do escopo da prestação do seguro per se, e visto que o CNSP não possui competência para regular os aspectos de relações jurídicas não-securitárias, verifica-se, com clareza, que o disposto no art. 4º, § 1º, inciso IV, da Resolução CNSP 382/20, *data vénia*, é manifestamente ilegal. Diz o referido dispositivo:

### ***CAPÍTULO III DOS INTERMEDIÁRIOS***

***Art. 4º A relação entre o ente supervisionado e o intermediário não deve prejudicar o tratamento adequado do cliente, devendo ficar claro para os clientes qualquer conflito de interesses decorrente desta relação.***

***§ 1º Antes da aquisição de produto de seguro, de capitalização ou de previdência complementar aberta, o intermediário deve disponibilizar formalmente ao cliente, no mínimo, informações sobre:***

***IV - o montante de sua remuneração pela intermediação do contrato, acompanhado dos respectivos valores de prêmio comercial ou contribuição do contrato a ser celebrado.***

No anseio de regular a atividade do intermediário, o CNSP fez uso de sua competência para dispor além do previsto no Decreto-Lei 73/66, mormente porque obriga, sem amparo legal, o corretor de seguros a dar publicidade à remuneração devida pela contrapartida não relacionada à prestação do seguro per se.

Ora, é muito claro que os aspectos relativos ao comissionamento não dizem respeito à operação de seguro, ao menos no que tange ao seu conceito estabelecido na legislação supra citada. Novamente: trata-se de um acerto privado entre corretor e segurador do qual não participa o segurado, situando-se, portanto, fora do escopo de regulamentação de seguros previsto no ordenamento jurídico.

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDARI/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, da Resolução CNSP 382/20, de 29 de agosto de 2020.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

PDL n.379/2020

Apresentação: 26/08/2020 14:22 - Mesa

E mais do que fazer uso de uma atribuição que não possui, ao editar o disposto no art. 4º § 1º, IV, o CNSP simplesmente cria obrigação em matéria reservada à lei stricto sensu e que sequer tem amparo legal.

Sabidamente, a Constituição Federal preserva a legalidade como norte último do cidadão sujeito à tutela estatal, pela qual se define o Estado de Direito por excelência. Por isso é que somente a partir da lei estrita que se cria ou exclui obrigações jurídicas, inclusive regulatórias, a respeito do que disciplina o art. 5º, inciso II:

*Art. 5º...*

***II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;***

A violação do princípio da legalidade neste caso, além de flagrante, promove distorções também sobre garantias profissionais caras aos corretores de seguros, uma vez que determina a revelação de aspectos comerciais protegidos por sigilo, como margens operacionais e custos de captação, e que dizem respeito tão somente à relação corretor-segurador.

Inclusive, a mesma Carta Política garante aos seus cidadãos o direito à intimidade, que se opera pela inviolabilidade do sigilo sobre remunerações advindas de atividades profissionais lícitas (art. 5º, inciso X), como no caso.

E nem se cogita justificar a legalidade do disposto no art. 4º, § 1º, IV, da Resolução CNSP 382/20, com base no art. 6º, III, e art. 31 do Código de Defesa do Consumidor, mormente porque as apólices já dão conta de fornecer as informações relevantes ao consumidor no que diz respeito ao preço do prêmio pelo risco transmitido ao segurador, este composto, na base, por inúmeros dados, fatores e variáveis.

Acaso este raciocínio seja levado ao limite, certamente todos os fatores que compõem os preços dos produtos ofertados ao consumidor deveriam se tornar públicos, incluindo os custos e despesas operacionais das mais variadas naturezas e as margens de lucro, o que não é concebível num sistema constitucional que defende a livre iniciativa e a concorrência.

E realmente não parece ser crível essa assertiva, inclusive, porque a manutenção do sigilo dos componentes de preços é um fator importante para a promoção da livre concorrência, já que

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDAR/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, da Ato da Mesa n. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A apresentação: 26/08/2020 14:22 - Mesa  
PDL n.379/2020

previne práticas predatórias verticais, evita a uniformização de margens de lucro e impede ações ilegais de truste e de concertação de condutas entre agentes concorrentes.

Fato é que a publicidade das comissões nas apólices tem o condão de promover de forma ilegal o acirramento das práticas comerciais entre os corretores de seguros, a respeito de diversas condutas consideradas afrontosas à ordem econômica estabelecidas na Lei 12.529/11:

*Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:*

...

*§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:*

...

*II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes;*

...

*IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros;*

E neste aspecto em particular, a publicidade dos valores a título de comissão em prol do consumidor escapa à finalidade institucional para a qual foram criados o CNSP e a própria SUSEP, além de representar risco de fato à ordem econômica, que se constitui em circunstância de desassossego preocupante, dado infracional que a lei antevê e previne, determinando-se seja dissipado (caput art. 36, Lei 12.529/11 acima transcrito).

Em relação à figura do “cliente oculto”, a Resolução CNSP nº 382/2020, em seu art. 2º, diz:

*Art. 2º Para fins desta Resolução, define-se:*

*III - cliente oculto: servidor da Susep designado, que assume a figura do proponente ou interessado em adquirir produtos de seguros, de capitalização ou de previdência complementar aberta, com o objetivo de verificar a adequação e a conformidade das práticas de conduta do ente supervisionado ou do intermediário à regulação vigente.*

*(grifos não originais)*

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDARI/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, da Res. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 26/08/2020 14:22 - Mesa

PDL n.379/2020

Insta inicialmente aclarar que a figura de um “Cliente Oculto” é utilizada em auditorias mercantis, fiscais e contábeis na iniciativa privada, e pode ser entendida como um cliente “fake” inexistente na acepção factual do termo, isto é, que não é de verdade. Alguns o definem como “cliente falso”, porque na verdade ele não quer adquirir o produto ou serviço, mas sim analisar a dinâmica da relação negocial e operacional, e, ao finalizar sua “compra”, emitir um relatório ao responsável, sobre todos os pontos analisados e avaliados.

Na iniciativa privada, esse conceito é utilizado para as diversas formas de vendas: presencial em lojas físicas; pela internet para vendas e-commerce; cliente oculto que “finge” ser portador de necessidades especiais para avaliar se as necessárias adaptações e atendimento estão corretos; cliente oculto para serviços de telemarketing e, enfim, para balizar o atendimento e formas de tratamento oferecidos ao mercado.

A ideia primordial do “cliente oculto” é identificar falhas nos processos internos para que possam ser implementadas melhorias. Consiste metodologia para avaliar os serviços de uma empresa, uma vez que a grande maioria dos clientes, especialmente os que em alguma medida se mostram insatisfeitos, não tem paciência em responder questionários de pesquisa de satisfação. Essa estratégia permite um olhar profissionalizado e completo, tendo como destinatária a própria empresa que, com base nos resultados, efetiva melhorias seja em produtos, serviços, práticas, atendimento e tudo o mais componente das relações comerciais e civis.

O cliente oculto, normalmente, é um auditor independente contratado, que recebe treinamento sobre o produto e/ou serviço e/ou empresa. A ele é repassada a estratégia de abordagem e exame dos pontos que se pretende avaliar, e sua atuação se dá “de surpresa”, sem conhecimento de gerentes, funcionários e nem mesmo de clientes. O cliente oculto faz o contato, seja em loja física, chat, e-commerce ou o canal de venda que estiver sob avaliação, para adquirir o produto e, após, emitir seu relatório.

Isso, na esfera privada, representa procedimento válido e legitimado em função dos próprios interesses envolvidos, que são, em sua essência, privados. Entretanto, a criação de figura similar pelo ente público, quando em questão o direito público, portanto, ou, melhor,

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDARÍ/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A apresentação: 26/08/2020 14:22 - Mesa  
PDL n.379/2020

quando em questão o aspecto regulador público, sobretudo por norma pública disciplinadora, parece atentar contra inúmeros princípios caríssimos ao direito administrativo.

Quer-se crer que, à vista tão só do exame da situação descrita acima, sejam desnecessárias maiores digressões sobre o tamanho, riscos e gravidade institucional da adoção, pela administração pública, de figura com tais características.

Como é de amplo conhecimento, um dos princípios matriciais do Direito Administrativo e mesmo de todo sistema do Direito Público, é o da legalidade. Aos administradores públicos não é, em regra, franqueada discricionariedade. O administrador público atua de acordo e faz aquilo prescrito em Lei. Seus atos são vinculados, pois.

As atribuições respectivas do CNSP e da SUSEP estão elencados nos artigos 32 e 36 do Decreto-Lei nº 73/66, não se verificando em ambas, permissão, previsão, orientação ou mesmo a menor possibilidade de criação de cargos, empregos ou funções, tampouco de figura do tipo pretendido, qual seja, um “cliente-oculto”.

E, conforme se vê no artigo 38 do mesmo Decreto de criação:

*Art 38. Os cargos da SUSEP somente poderão ser preenchidos mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos, salvo os da direção e os casos de contratação, por prazo determinado, de prestação de serviços técnicos ou de natureza especializada. (Artigo alterado pelo Del. 168/67).*

*Parágrafo Único. O pessoal da SUSEP reger-se-á pela legislação trabalhista e os seus níveis salariais serão fixados pelo Superintendente, com observância do mercado de trabalho, ouvido o CNSP. (Parágrafo alterado pelo Del. 168/67).*

*(grifos nossos)*

Por ser autarquia federal, o quadro de servidores da SUSEP é e deve ser composto por cidadãos aprovados em concurso público ou, em determinadas situações, por cidadãos especialmente nomeados, ambos, entretanto, servidores públicos subsumidos às regras, inclusive de atuação e comportamento, do direito público, especialmente de seus estatutos.

A referida resolução – ela, não a lei -, então, cria uma nova função pública; cria novas atribuições a agente público; cria novas responsabilidades a agente público.

Todavia, é de se observar que a Constituição Federal, em seu artigo 61, §1º, II, ‘a’, diz:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao*

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDARI/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, da Res. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apresentação: 20/08/2020 14:22 - Mesa

PDL n.379/2020

*Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

Já a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo “cargo público” como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional cometido a um servidor.

Os textos constitucional e legal são muito claros. Funções ou cargos públicos só podem ser criados por lei, e, na esfera federal, por iniciativa do Presidente da República. Nenhum outro ato administrativo pode criá-los, nem Portaria, Deliberação, Resolução, nada. Só a Lei.

A Resolução objeto do presente Projeto de Decreto Legislativo, em seu artigo 2º, cria, no âmbito da autarquia federal, uma nova função assemelhada a de Auditor, e mesmo cria um novo cargo, o de “auditor-regulador” (?!), sem nenhum embasamento técnico ou legal, contudo. Referida função não compõem o plexo de atribuições dos servidores autárquicos em questão e referido cargo não se amolda à missão fiscalizadora do ente autárquico. A mais disso, crê-se que não haja previsão de tal no Edital de concursos para o referido Órgão.

A estrutura organizacional da SUSEP deve prever e ter os seus responsáveis por fiscalização interna e que utilizem, quando o caso, ferramentas legais para cumprimento de sua tarefa. E sempre em ato vinculado e previamente previsto em lei. Não se pode conceber uma Autarquia Federal, que deve ter seus atos estritamente baseados em lei, utilizar-se de estratégias e conduta importadas de relações particulares ou de mercados privados, para cumprir sua missão, sobretudo a ponto de simular vendas, efetivar contratações falsas e, enfim, atuar às escondidas.

A figura do cliente oculto, então, data vénia, é ilegal, atentando contra a sistematização normativa de cargos, funções ou coisa que o valha, quando em exame a postura da Administração e suas normas de regência.

Desta feita, conclui-se que todo ato administrativo deve seguir e obedecer a Lei, e se assim não o for, tem-se caracterizado o abuso de autoridade ou exercício irregular do poder de polícia.

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDARÍ/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, da Medida Provisória nº 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

E a Resolução CNSP nº 382/2020, ao criar cargo e função sem lei anterior, está agindo de forma arbitrária e ilegal, incidindo em exercício irregular do poder de polícia. A conduta do Agente da SUSEP, claramente, surpreenderá o fiscalizado, mediante o mecanismo ilegal que promove, encetando contratação falsa, simulando efeitos e direitos, o que é vedado ao Poder Público.

Em razão da necessidade de vinculação de todo ato administrativo, todas as vezes que um agente pratica ato sem a devida competência, ou quando ultrapassa os limites por lei delimitados, esse ato é inválido.

Além do que as atividades desempenhadas pela Autarquia Federal devem ser voltadas para a realização do interesse coletivo; e seus atos deverão buscar o fim público; caso contrário, são considerados nulos.

Qual o fim público de uma contratação *fake*, oculta, simulada? Qual figura jurídica dá contornos de legalidade a essa figura no Direito Administrativo brasileiro? Não há, assim, nenhuma finalidade pública que se possa entender como moralmente de interesse da coletividade ou mesmo moralmente aceitável.

Reafirma-se, aqui, a força da Constituição Federal, em seu artigo 1º, III, que trata da dignidade da pessoa humana e artigo 37, que trata dos cânones do direito público, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por todo o exposto, dada a necessidade de bem contextualizar meus nobres pares acerca dos temas abordados, forçoso, após longa e detalhada exposição, concluir que os dispositivos contidos no art. 4º, § 1º, inciso IV e no art. 9º, da Resolução CNSP nº 382/2020, exorbitam o poder regulamentar conferido àquele Conselho, para a criação de obrigação profissional não prevista em lei stricto sensu para os corretores de seguros e para a criação da figura denominada “cliente oculto” no âmbito da SUSEP.

São essas as razões que me levam à propor este Projeto de Decreto Legislativo visando à sustação dos efeitos do art. 4º, § 1º, inciso IV e do art. 9º da Resolução CNSP nº 382, de 2020, do Conselho Nacional de Seguros Privados, para o qual solicito o apoio de meus nobre pares.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sala das Sessões, em 24 de agosto de 2020.

**Deputado LUCAS VERGILIO  
SD/GO**

Apresentação: 26/08/2020 14:22 - Mesa

PDL n.379/2020

Documento eletrônico assinado por Lucas Vergilio (SOLIDARI/GO), através do ponto SDR\_56430, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



14