

# O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO DAS INSTÂNCIAS DE DEFESA DO CONSUMIDOR - O CASO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS

Raul Teixeira\*

SUMÁRIO: 1 - *Introdução*; 2 - *Considerações Preambulares*; 3- *A Questão da Cidadania e a Formação das Instâncias Operacionais para Solução de Conflitos*; 4 - *A Regulação e a Proteção ao Consumidor. A Proliferação das Instâncias Protetivas*; 5 - *A Instância Administrativa Operada na SUSEP*; 6 - *A Sobrecarga do Contencioso Administrativo e os Mecanismos Alternativos*; 7 - *Da Validade e da Utilidade da Instância Administrativa da SUSEP*; 8 - *Ouvidorias*; 9 - *Arbitragem*.

## 1 - INTRODUÇÃO

A temática da cidadania, com todos os seus desdobramentos e variáveis, nos remete inevitavelmente à árdua tarefa, desenvolvida pelo constituinte de 1988, de reconstrução da vida política do País. Nesse contexto é de se destacar a perfeita percepção, dos artífices da nova Carta, de que qualquer esforço na direção de uma democracia estável e funcional passava pelo desenvolvimento e fortalecimento da noção de cidadania. Em outras palavras, percebeu o constituinte que de pouco adiantaria reinscrever direitos e garantias no texto maior, formalmente inculpidos, sem que o indivíduo detivesse um mínimo de capacitação para o exercício de tais direitos. Era necessário, pois, que o próprio texto maior funcionasse como mecanismo indutor da cidadania, minudenciando regras e mecanismos para o exercício daqueles direitos, fomentando a formatação do chamado coletivo organizado, inaugurando novas formas de relação entre o Estado e a sociedade e, dessa forma, viabilizando o momento mágico da transformação do indivíduo em cidadão.

Quase uma síntese do que aqui abordamos são as palavras de LUÍS ROBERTO BARROSO<sup>1</sup>: “Ao longo da história brasileira, sobretudo nos períodos ditatoriais, reservou-se ao direito constitucional um papel menor, marginal. Nele buscou-se não o caminho, mas o desvio; não a verdade, mas o

\* Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Professor da Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade Santa Úrsula. Ex-Procurador-Geral da SUSEP. Professor do Curso de Pós-Graduação em Seguros e Previdência Privada da Fundação Getúlio Vargas de S. Paulo.

<sup>1</sup> In “Dez anos da Constituição de 1988 - 1998 uma década de Constituição; Ed. Renovar; Rio de Janeiro; 1989.

disfarce. A Constituição de 1988, com suas virtudes e imperfeições, teve o mérito de criar um ambiente propício à superação dessas patologias e à difusão de um sentimento constitucional, apto a inspirar uma atitude de acatamento e afeição em relação à Lei Maior. Embora ainda existam disposições inoperantes, o texto em vigor, tanto quanto carta de direitos quanto como instrumento de governo, é uma realidade viva na prática dos cidadãos e dos Poderes Públicos.”

A idéia que permeia a elaboração deste modesto trabalho é procurar identificar o processo de construção e evolução da cidadania no Brasil, a partir de 1988, e as inovações legislativas, gradativamente implementadas, que modificaram radicalmente o comportamento dos indivíduos e da própria sociedade como um todo.

Focamos nossa análise na questão do consumidor e em especial a formação da chamada consciência consumista, tomando como estudo de caso as relações de consumo formadas no âmbito do sistema nacional de seguros privados e os mecanismos de defesa e proteção postos à disposição dos adquirentes de produtos de seguro, previdência complementar aberta e capitalização.

## 2 - CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

Qualquer abordagem que se pretenda realizar acerca do sistema nacional de seguros privados deve levar em consideração inicialmente a existência de dois planos distintos.

O primeiro trata de relações jurídicas que militam fundamentalmente no campo do direito público e dizem respeito aos aspectos institucionais que marcam a ação dos órgãos estatais, responsáveis pela regulação e fiscalização do mercado, sobre as entidades operadoras.

Assim, têm as seguradoras, entidades de previdência aberta e sociedades de capitalização, por desenvolverem atividades inteiramente reguladas pelo Poder Público<sup>2</sup>, intensa interatividade com o órgão estatal regulador, a começar pelos critérios exigidos para obtenção de autorização para atuar no mercado, passando pelo desenho e modelagem dos produtos ofertados e, principalmente, o complexo controle de solvência das operadoras, com a fiscalização das reservas técnicas e dos respectivos ativos garantidores.

Em outro plano residem relações de cunho eminentemente privado, sob domínio do direito contratual, que se consubstanciam nos princípios e regras que conformam as apólices de seguro, planos de previdência aberta e títulos de capitalização. Ressalte-se que a peculiaridade destes campos

<sup>2</sup> Constituição Federal:

“Art. 21 - Compete à União:

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguro e de previdência privada.”

do direito, pela notória especialização e escassa literatura a respeito, muitas vezes confunde operadores e intérpretes, a começar pela singular nomenclatura utilizada.

Subjacente a tudo isso, encontra-se o consumidor, destinatário final de todo o sistema. O objetivo, portanto, neste modesto trabalho, é procurar identificar os mecanismos legais disponíveis para coibir as práticas abusivas e infrações contratuais, suas regras de funcionamento, a regulamentação do sistema repressivo a essas práticas e, igualmente, desenvolver algumas idéias com vistas ao aperfeiçoamento desses mecanismos de defesa do consumidor no âmbito do sistema nacional de seguros privados.

Para tanto é de toda conveniência esmiuçar a origem desse processo de recente formação, no âmbito da sociedade civil, das chamadas instâncias operacionais para solução de conflitos, tanto a nível judicial como administrativo, e que hoje representam inegavelmente o ponto de equilíbrio do modelo de democracia participativa que marcou o projeto de reconstrução da vida política em nosso país.

### 3 - A QUESTÃO DA CIDADANIA E A FORMAÇÃO DAS INSTÂNCIAS OPERACIONAIS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Vem se tornando cada vez mais recorrente, nos meios jurídicos, o tema do consumidor e dos mecanismos que se desenvolvem no âmbito da sociedade para sua proteção.

Sem qualquer sombra de dúvida, o advento da Carta de 1988 representou um marco na formação e desenvolvimento da chamada consciência consumerista, uma espécie de desdobramento da cidadania participativa que, como é cediço, foi a preocupação maior do legislador constituinte.

A Constituição de 88 veio ao mundo jurídico dentro de um cenário de coroamento do estado democrático de direito, cujos pilares haviam sido nuclearmente afetados pelo golpe militar de 1964 com a supressão de direitos e garantias individuais, das prerrogativas funcionais do parlamento e da magistratura e a preponderância deformada de um poder sobre os demais.

O ciclo encerrou-se, após quase vinte um anos, com a eleição indireta de um presidente civil, já sendo consenso nos meios jurídicos e políticos, naquela quadra, da necessidade de um novo texto constitucional que reorganizasse a vida política da nação. A controvérsia de então era quanto ao modelo de carta a ser adotado para a reconstrução democrática. Uma corrente de juristas preconizava um texto sintético, de conteúdo principiológico, a exemplo da constituição norte-americana, deixando ao legislador infraconstitucional a tarefa de minudenciar as regras e mecanismos a nortear o cotidiano da sociedade. Prevaleceu, no entanto, a idéia de um modelo analítico de carta, significando isso que o próprio texto constitucional deveria, na medida do

possível, exaurir em detalhes aquelas regras e princípios, dando, assim, um sentido didático e pragmático ao conceito de cidadania, que, em tempos anteriores, residia em plano meramente formal.

No período autoritário, os conflitos de interesses em regra eram tratados em instâncias corporativas ou mediante soluções unilaterais, reproduzindo um modelo que tinha, como contrapartida, uma sociedade profundamente desorganizada e com precários e incipientes mecanismos de participação social. A própria superação do regime só se tornou possível pela articulação política no âmbito dos instrumentos tradicionais de representação parlamentar que se organizaram corporativamente diante da fragilidade das forças dominantes e da permanente crise de legitimidade do regime. Tal raciocínio não minimiza a participação de algumas entidades representativas da sociedade civil (OAB, ABI, CNBB, etc.), cujo papel foi significativo; todavia a menção a esses segmentos reforça o nosso argumento na medida em que representavam uma espécie de vanguarda da opinião nacional, longe, portanto, de significar um envolvimento organizado de toda a sociedade.

Nessa linha, a carta surge como mecanismo indutor da democracia participativa, trazendo insita a preocupação com a cidadania, não apenas nos seus aspectos meramente subjetivos, mas fomentando a capacitação do indivíduo para o exercício de direitos, através de mecanismos de ação individual e coletiva com os quais todos passaram a se familiarizar.

Emblematicamente, a carta se abre com o título dos direitos e garantias fundamentais, contemplando no art. 5.º, inciso XXXII, o princípio da defesa do consumidor pelo Estado, que resultou na edição da Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), marco fundamental na formação e fortalecimento da consciência consumerista que temos hoje como consagrada.

Importante, também, para o tema sob enfoque, a preocupação do legislador constituinte em elevar à categoria de norma constitucional diversos campos do direito até então tratados pela legislação ordinária. Assim, a exemplo, o direito do trabalho foi amplamente constitucionalizado, passando a tratar o texto da carta de direitos e conquistas fundamentais para o trabalhador, não apenas no plano individual, mas também no coletivo, *verbi gratia*, o direito de greve e a organização sindical. Da mesma forma, o direito administrativo, o tributário e o previdenciário tiveram seus princípios maiores assento constitucional, como também regras esparsas nos campos civil e criminal que mudaram radicalmente o cotidiano da sociedade.

Mas o novo, em tudo isso, é a introdução de mecanismos instrumentais para o exercício desses direitos, tais como o mandado de injunção, o *habeas data*, o mandado de segurança coletiva e a constitucionalização da ação popular e da ação civil pública.

Nessa ambiência surge, do desenho constitucional, aquilo que nos meios jurídicos veio a se denominar sistema judiciário, ou seja, um espaço institucional resultante da ação conjugada do legítimo titular da jurisdição

acrescida das funções essenciais à justiça. E é o concerto equilibrado e harmônico desses atores que vai garantir a cidadania a toda a sociedade.

A partir desse cenário segue-se um período de intensa regulamentação construtiva marcado por uma série de inovações legislativas, implementadas progressivamente, que vão pavimentando o caminho da cidadania em todos os seus desdobramentos e ampliando o entorno do chamado sistema judiciário. Nesse passo, a magnitude e importância desse espaço institucional podem ser aferidas não apenas pela crescente quantidade de demandas levadas à apreciação do judiciário, mas, principalmente, pela pródiga criação e aperfeiçoamento de instâncias especiais para solução de conflitos, tanto de natureza judicial como administrativa, cujo escopo é ampliar e facilitar o acesso da população à justiça, viabilizando dessa forma a solução de controvérsias, satisfação de interesses e o exercício pleno de direitos e garantias que, sem elas, continuariam a existir no plano formal, mas sem qualquer efeito prático para o cidadão comum.

A capacitação do indivíduo para o exercício da vida democrática é o ponto nodal de todo o projeto, implicando, sem dúvida, em permanente esforço no sentido de familiarizar o titular daqueles direitos e garantias, formalmente insculpidas no ordenamento positivo, com os instrumentos inovadores criados para sua plena satisfação; em outras palavras, o sentido é pedagógico e tem por escopo desenvolver no indivíduo uma espécie de “capacidade de cobrança”, possibilitando, dessarte, a mágica mutação do indivíduo em cidadão.

Nesse sentido, é inevitável a comparação entre os dois momentos: o “pré” e o “pós” 1988. Levando-se em consideração fatores decisivos para o pleno convívio democrático, tais como grau de escolaridade, renda, participação política e organização coletiva de interesses, seja a nível sindical ou associativo, a construção da cidadania partiu de indicadores extremamente insuficientes e que apontavam para a vulnerabilidade do sistema. Em verdade, direitos e garantias formalmente existentes no mundo jurídico, sem a capacitação do indivíduo para o seu exercício, é campo fértil para demagogia e manipulação. Exemplo elucidativo é o chamado *ius postulandi*<sup>3</sup> do trabalhador, contemplado pela Consolidação das Leis do Trabalho e exaltado como importante garantia no processo trabalhista, mas que, na prática, transformava-se em grande armadilha na medida em que a dispensa do advogado, nas complexas fases recursais, deixava o trabalhador desprotegido e à mercê dos interesses econômicos.

<sup>3</sup> Trata-se da possibilidade, introduzida pela CLT, do próprio trabalhador, independentemente da assistência do advogado, ajuizar sua reclamação perante o Judiciário Trabalhista. Com o advento da Carta de 1988, particularmente o art. 133, consolidou-se jurisprudência no sentido da obrigatoriedade do advogado.

#### 4 – A REGULAÇÃO E A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. A PROLIFERAÇÃO DAS INSTÂNCIAS PROTETIVAS

Como bem observa MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO<sup>4</sup>, “a evolução da tecnologia, facilitando o contato entre os homens, ampliou o volume de negócios, forçando a redução de barreiras e a adoção de novos padrões de eficiência, calcados na competição e não mais nos monopólios. A promoção e a defesa da competição representam a essência da atividade regulatória, com vistas ao funcionamento eficiente dos mercados.”

Assim, sobre todas as atividades desenvolvidas no meio social exerce o Estado, de forma graduada, algum controle, daí resultando o funcionamento do tão falado poder de polícia das atividades, relacionado diretamente com as competências legislativas e funcionais atribuídas aos entes federativos pela Carta Magna.

É certo que algumas atividades, seja pela relevância social que ostentam, seja pelo risco representado pela sua transferência a particulares, ou são exercidas de forma monopolística, pelo Estado, ou têm mecanismos de controle rígidos, por parte do Poder Público. Exemplifico, no primeiro caso, a exploração dos serviços e instalações nucleares, objeto de monopólio constitucional, com princípios e condições claramente definidos no texto da Carta, retratando uma preocupação que hodiernamente transcende as fronteiras nacionais. No segundo caso, refiro-me, em especial, às atividades do sistema financeiro, cujo controle e fiscalização são de responsabilidade integral da União, que os exerce através de agências especiais: O Banco Central do Brasil e a SUSEP.

A passagem do Estado Empresário para o Estado Regulador, que se deu no final dos anos 80, para alguns uma necessidade meramente financeira e para outros a busca de maior eficiência, trouxe a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e fiscalização, por parte da sociedade, de atividades estratégicas, antes operadas diretamente pela Administração Pública, e agora repassadas, pelo regime de concessão, autorização ou permissão, para a iniciativa privada.

Não sendo por acaso o princípio da livre iniciativa proclamado no texto constitucional como norteador da ordem econômica, o processo de regulação através da multiplicação de agências autônomas vai viabilizar a possibilidade de implementar políticas de mercado, em setores estratégicos da economia, antes estatizados e agora agencificados, compatíveis com os padrões e necessidades do mercado internacional.

Nessa linha, através da regulação, o Estado informa ao particular onde e como devem ser exercidas aquelas atividades de relevância

<sup>4</sup> In “Regulação por Autoridades Independentes”; Revista de Direito da Procuradoria-Geral; n.º 56; Rio de Janeiro; 2002.

pública. Na lição de MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO<sup>5</sup>, *“a regulação do atendimento privado de interesses públicos é uma técnica mais branda que o Estado tem como alternativa à criação de empresas estatais, cuja existência excepciona o princípio da abstenção do exercício de atividades econômicas. Assim, ao invés de criar uma entidade concorrente com o setor privado, ele informa, impositivamente, como devem operar as entidades da sociedade e do setor empresarial privado de modo que se atenda o interesse da coletividade.”*

Desse modo, na medida em que se desonera dessa atividade empresarial, o Estado, além do controle regulatório, estimula a criação de instâncias protetivas ao consumidor, em última análise, o usuário final desses serviços.

Não se pode afirmar que existe alguma relação entre a transição antes apontada, do Estado Empresário para o Estado Regulador, e o crescente desenvolvimento das instâncias protetivas ao consumidor, muito embora, como vimos, alguns fatores inequivocamente convergem para essa conclusão.

A própria consciência consumeirista que tanto vem se desenvolvendo em nossa sociedade não deve ser vista restritivamente como decorrência somente daquele processo, mas de um conjunto de situações, particularmente o fortalecimento da cidadania como elemento de sustentação de toda a ordem democrática reconstruída a partir da Carta de 1988, que militaram para esse estágio de evolução.

A par de tudo isso, não se pode negar que a proliferação de agências reguladoras resultou, positivamente, em vantagens para o consumidor, na medida em que, no interior de cada agência, funciona uma instância de atendimento voltada para a solução dos conflitos de interesses decorrentes de práticas abusivas e transgressões contratuais que afetam os usuários dos serviços.

Na esteira da regulamentação do texto constitucional privilegiou-se a formação das chamadas instâncias operacionais para solução de conflitos, observando procedimentos simples e de fácil acesso à população e buscando, progressivamente, ganhar credibilidade junto à sociedade.

Assim, para ficar apenas em alguns exemplos, foram criados os juizados especiais cíveis e criminais para causas de pequeno valor, através da Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, estabelecendo um procedimento orientado pelos critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou transação e, portanto, democratizando o acesso ao Poder Judiciário.

No âmbito das relações de trabalho foram criadas, por força da Lei n.º 9.958/00, as Comissões de Conciliação Prévia, tornando obrigatória, nas localidades onde forem instituídas, a submissão a estas das demandas

<sup>5</sup> Ob. citada.

trabalhistas como tentativa de conciliar os conflitos e descongestionar o Poder Judiciário.

Foi organizado, pelo Decreto Federal n.º 2.182, de 20 de março de 1997, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC que integrou a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça aos demais órgãos federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal e entidades civis de defesa do consumidor, com o fito de coordenar e definir a política de defesa do consumidor e viabilizar, no âmbito de cada entidade federativa, a criação de instâncias administrativas para instrução e julgamento das reclamações apresentadas pelos consumidores.

Em defesa da livre concorrência, a Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994, transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE – em autarquia, estabelecendo uma importante instância administrativa para apurar infrações contra a ordem econômica, concorrência desleal e abuso de mercado.

Igualmente importante é a Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996, que disciplinou a utilização entre nós da ARBITRAGEM como meio válido de dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, desde que instituída por cláusula compromissória ou compromisso arbitral, produzindo a sentença arbitral os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constituindo título executivo judicial.

Também merece relevo a recente intensificação do processo de agencificação<sup>6</sup> de setores estratégicos da economia, onde o Estado, através de órgãos totalmente descentralizados, implementa políticas de mercado, regulando através de concessões, autorizações e permissões e fiscalizando as atividades.

Como já observamos, no âmbito de cada agência reguladora funciona um contencioso administrativo, com competência, outorgada pela própria lei criadora, para atuar na defesa e proteção dos usuários dos serviços regulados, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesse.

A título de exemplo, temos:

- 1) ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações; criada pela Lei n.º 9.472/97, com a função de órgão regulador das telecomunicações.
- 2) ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar, criada pela Lei n.º 9.961, de 29 de janeiro de 2000, com a função de fiscalizar as coberturas contratuais, os aspectos sanitários e epidemiológicos e demais aspectos relativos à prestação dos serviços médicos e

<sup>6</sup> Sobre o tema ver o excelente trabalho de MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO – Direito Administrativo Regulatório; Lumen Juris; Rio; 2002.

hospitalares no âmbito da Saúde Suplementar, instaurando processos administrativos para aplicação de penalidades, a partir de queixas e denúncias de consumidores.

3) ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, criada pela Lei n.º 9.427, de 26/12/1996, cuja finalidade é regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica;

4) ANP – Agência Nacional de Petróleo, criada pela Lei n.º 9.478, de 6/8/97, com o objetivo de regular e fiscalizar as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo.

Encerramos esse capítulo lembrando que, no que concerne à defesa e proteção dos consumidores de produtos de seguro, previdência complementar aberta e título de capitalização, atividades estas reguladas e fiscalizadas pela SUSEP, funciona dentro da própria autarquia uma instância administrativa que atende todas as queixas e reclamações dos usuários, totalmente gratuita, cujas decisões penalizam e coíbem as práticas abusivas e os descumprimentos contratuais.

## 5 – A INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA OPERADA NA SUSEP

A instância de proteção aos consumidores, no âmbito do sistema nacional de seguros privados, é operada pelo órgão estatal regulador (SUSEP), mediante instauração de processo administrativo sancionatório, no qual são assegurados “o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5.º, LV, CRFB).

Com relação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, vale registrar o magistral escólio de EGON BOCKMANN MOREIRA<sup>7</sup>: *“Ora, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito é a integração do particular na esfera pública, segundo normas jurídicas preestabelecidas. As pessoas privadas detêm o direito de conhecer, participar, influenciar e controlar a atividade da Administração. O processo administrativo é justamente um dos meios através dos quais se dá o exercício da cidadania, garantido pelo contraditório. E no que diz respeito ao processo administrativo, a ampla defesa dirige-se também ao prestígio do interesse público primário a ele vinculado: garantia do primor na obediência ao iter previsto em lei e da excelente prática do ato administrativo final. O que resulta na constatação de que talvez seja justamente a Administração a maior beneficiária na obediência ao princípio.”*

<sup>7</sup> In “Processo Administrativo”; Malheiros Editores; São Paulo; 2001.

É preciso fixar, neste modesto espaço, que o processo administrativo, operado na SUSEP, apresenta uma dualidade estrutural em função do ato jurídico que lhe dá o impulso inicial, o que resulta, pois, em submeter às mesmas regras procedimentais duas instâncias que ostentam, ab ovo, naturezas jurídicas diversas.

Assim, ao mesmo tempo em que funciona como instância protetora aos direitos do consumidor, na hipótese de instauração mediante denúncia, atua, também, o processo administrativo como desdobramento do poder de polícia do mercado, legalmente conferido ao órgão estatal regulador, neste caso originado através de representação ou auto de infração lavrados pelos próprios servidores da autarquia.

Na linha de defesa do consumidor, o escopo do contencioso administrativo é apurar e julgar supostas transgressões contratuais ou práticas abusivas cometidas pelas operadoras, sempre a partir das reclamações dos usuários, que podem se valer da via escrita, telefônica ou eletrônica.

Nos termos da recém-editada Resolução CNSP n.º 108/2004, recebida a denúncia, inaugura-se uma fase mediatória na qual os interessados, com a assistência da SUSEP, procuram prevenir ou resolver o conflito.

Frustrada a mediação, e restando indícios da violação apontada, o setor competente instaura o processo, intimando o denunciado para oferecimento da defesa.

Na fase de instrução os interessados poderão juntar documentos e pareceres, requerer diligências e aduzir alegações referentes à matéria. Decorrido o prazo para apresentação da defesa, o servidor responsável pela instrução do processo elaborará relatório circunstanciado e remeterá os autos ao órgão da Procuradoria-Geral Federal, de atuação junto à SUSEP, para parecer jurídico.

Encerrada a instrução, o processo é remetido ao Chefe de Departamento competente para proferir a decisão de primeira instância. Dessa decisão, cabe recurso, em segunda instância, ao Conselho Diretor da SUSEP, de cuja decisão caberá, ainda, recurso, em terceiro grau, ao Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados – CRSNSP.

Ao instituir o triplo grau de jurisdição, no âmbito do processo sancionatório, fixando competência para os Chefes de Departamento proferirem a decisão de primeiro grau, a Resolução CNSP n.º 108/2004 entrou em rota de colisão com o disposto no art. 47 da Lei n.º 9784/99, vez que, a teor dos arts. 55 e 56 do mencionado normativo, o mesmo órgão responsável pela instrução e elaboração do relatório será o prolator da decisão.

Sobre o tema, adverte EGON BOCKMANN MOREIRA<sup>8</sup> *“que a única peculiaridade do processo administrativo reside na possibilidade de o órgão que participa da instrução não ser aquele que proferirá a decisão (art. 47). Medida de todo saudável, vez que muitas vezes a Administração é parte no processo. Ao transferir a competência decisória para outro órgão a*

<sup>8</sup> Ob. citada.

Lei 9.784, de 1999, prestigia a imparcialidade e a moralidade do processo administrativo”

Até o ano de 2000 a regulamentação do regime repressivo no âmbito do sistema nacional de seguros privados era tratada por uma única norma (Resolução CNSP-14/95), que reunia em um só texto dispositivos de direito material e também de procedimento administrativo.

A idéia de segregar as regras de direito substantivo e adjetivo, que se deu a partir da edição da Resolução n.º 42/2000, modernizou o processo administrativo, simplificando e facilitando a tarefa dos que nele operam e tornando-o mais transparente e eficiente para os destinatários. Nesse sentido a Resolução CNSP n.º 42/2000 (hoje revogada pela Resolução CNSP n.º 108/2004), acolhendo as regras e princípios introduzidos pela Lei n.º 9784/99, que regulou o processo administrativo na Administração Pública Federal, tratou exclusivamente da sistemática processual, cuidando de provas, prazos, comunicação dos atos, instauração do processo, recursos, instâncias e execução das decisões. O direito material, envolvendo a tipificação das infrações, sanções aplicáveis, critérios de agravamento da pena, atenuantes e reincidência, foi tratado pela Resolução CNSP n.º 60/2001, ainda em vigor.

No que concerne ao resultado para o consumidor, no entanto, o processo administrativo sancionatório, instaurado na SUSEP mediante denúncia, se revela insuficiente para reparar lesões de direito, vez que, mesmo na hipótese de procedência, a consequência final é a aplicação de sanções administrativas à entidade infratora e seus administradores<sup>9</sup>.

Portanto, não possui a SUSEP atribuição legal para compelir a entidade infratora a adimplir determinado compromisso contratual, não apenas por ser tal competência exclusiva do Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, mas também pela natureza disciplinar e não reparatória do processo sancionatório. Em verdade o consumidor denunciante, tecnicamente, não é parte no processo, muito embora participe da lide na qualidade de interessado, o que se coaduna com a disciplina da Lei n.º 9.784/99. Curiosamente, no entanto, não há previsão na Resolução CNSP n.º 108/04 para recurso do interessado denunciante, na hipótese de decisão que lhe seja desfavorável, contrariando, destarte, o disposto no art. 58 da referida Lei n.º 9784/99<sup>10</sup>. Tal circunstância, além de significar uma *capitis diminutio* em

<sup>9</sup> Nos termos do art. 2.º da Resolução CNSP n.º 60/2001, são previstas as seguintes sanções: “advertência; multa; suspensão do exercício do cargo; inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos; suspensão temporária do exercício da atividade; suspensão temporária do exercício da profissão; cancelamento de registro; e destituição.”

<sup>10</sup> Lei n.º 9784/99

Art. 58 – Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:

I – os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;

II – aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;

III – as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV – os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

relação ao consumidor, colide com a própria lei adjetiva (art. 499, CPC), que legitima o terceiro interessado para interposição de recursos.

## 6 – A SOBRECARGA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E OS MECANISMOS ALTERNATIVOS

A jurisdição administrativa, operada no órgão estatal regulador, abrange, além das denúncias dos usuários, a apuração de infrações cometidas pelas operadoras no que concerne ao seu funcionamento intrínseco. Nesses casos os tipos infracionais contemplam transgressões à normatização editada pelo órgão regulador cujo fito precípua é controlar a solvência, através de complexos indicadores contábeis que atestam a saúde econômico-financeira das operadoras. Esse controle se opera exogenamente, através de fiscalização externa, ou internamente pela avaliação das informações periódicas que estão as operadoras obrigadas a fornecer. Assim, o processo administrativo é instaurado mediante auto de infração, no primeiro caso, ou por representação, no segundo, sendo lavrados, em ambas as hipóteses, pelos próprios servidores do órgão.

A estrutura do processo administrativo sancionatório, comportando, não apenas o permissivo de instauração por denúncia dos consumidores, mas também pela lavratura de representação ou auto de infração, tem se revelado, ao longo do tempo, fator de sobrecarga nas atividades regulatórias do órgão estatal, ocupando recursos materiais e humanos que poderiam ser direcionados para sua atividade precípua.

Por outro lado, como já se viu, o processo administrativo como instância operadora para solução de conflitos não oferece resposta rápida e eficaz na solução das controvérsias ocorridas nas relações contratuais entre consumidores e operadoras, porquanto, mesmo na hipótese de decisão favorável, o consumidor forçosamente terá que recorrer ao Poder Judiciário, enfrentando o custoso e lento processo cognitivo, para obter satisfação plena do que lhe é devido.

## 7 – DA VALIDADE E DA UTILIDADE DA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA DA SUSEP

De certa forma, existe uma certa dificuldade na identificação do fundamento de validade do processo administrativo, quando se procura enxergar neste uma instância de defesa do consumidor, no âmbito do sistema nacional de seguros privados. A análise das competências, atribuídas pelo Decreto-lei n.º 73/66 à SUSEP e ao CNSP, não nos socorre nesta tarefa, visto que mesmo a atribuição para aplicação de penalidades, prevista naquele diploma legal, diz respeito tão-somente às infrações relativas às operações de seguro, assim entendidas como aquelas decorrentes da relação institucional que se estabelece entre o órgão estatal regulador e as entidades operadoras. Essa noção

se torna mais nítida no exame dos artigos 76 a 88 do referido DL. 73/66, que tratam das operações das sociedades seguradoras, onde resta claro que tais operações cingem-se à observância, por parte dos entes fiscalizados, das normas e critérios para controle da solvência, limites de retenção de riscos, constituição de reservas e cobertura de ativos garantidores, não havendo qualquer menção às relações contratuais que se formam com os consumidores.

Ainda que se admita a validade do processo instaurado, mediante denúncia, por força do art. 118<sup>11</sup> do D.L. 73/66, da leitura dos tipos infracionais, tratados no art. 111, não se contempla a transgressão contratual como hipótese de penalização, no âmbito do contencioso administrativo.

Observando pelo aspecto do resultado que o processo visa propiciar a quem dele se vale, a indigitada instância de proteção ao consumidor não traz ao adquirente de produtos de seguro e previdência complementar aberta uma resposta efetiva à transgressão contratual supostamente cometida pela operadora, vez que não dispõe a SUSEP da competência legal para compelir o devedor a saldar sua obrigação.

Em verdade, não obstante os avanços trazidos pelo Código de Defesa do Consumidor e a Lei n.º 9784/99, nossos legisladores fizeram opção pelo sistema judicialista, que, segundo ADRIANA MENEZES DE RESENDE<sup>12</sup>, “é aquele em que somente o Poder Judiciário tem competência para conhecer e julgar questões contenciosas administrativas, com força de coisa julgada.”

Leciona, ainda, a autora<sup>13</sup>: “No sistema administrativista, há duas autoridades: administrativa e judicial, independentes entre si, não podendo uma interferir na atuação da outra. Aqui, há a existência do contencioso administrativo ao lado da jurisdição comum. Portanto, não se chegou à implantação do contencioso administrativo no Brasil, uma vez que a atual Carta Magna não dispõe sobre o assunto, reafirmando o contrário, ou seja, a unidade de jurisdição, que se traduz na obrigatoriedade de apreciação, pelo Poder Judiciário, de toda e qualquer ameaça de lesão a direito.”

É certo, também, que mesmo sem a força da coisa julgada, um processo administrativo eficiente e célere, com mecanismos simplificados e acesso fácil, torna-se, inegavelmente, fator de descongestionamento do Poder Judiciário, não apenas por desestimular aventuras judiciais temerárias, mas,

<sup>11</sup> “Art. 118 – As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positivando fatos irregulares, e o CNSP disporá sobre as respectivas instaurações, recursos e seus efeitos, instâncias, prazos, perempção e outros atos processualísticos.”

<sup>12</sup> In “Do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância”; Ed. Lumen Juris; Rio de Janeiro; 2000.

<sup>13</sup> MENEZES DE RESENDE, ADRIANA; ob. citada.

igualmente, por permitir, mesmo quando o cidadão recorre ao judiciário, o julgamento antecipado da lide.

Alguns aspectos devem ser considerados para que se possa melhor situar o processo sancionatório de defesa ao consumidor no âmbito da SUSEP. Não se pode olvidar a importância desse mecanismo, ainda que sua natureza seja disciplinar e não reparatória, uma vez que práticas abusivas, cometidas pelas operadoras em suas relações contratuais, devem sempre ser coibidas exemplarmente e, para tanto, é através das denúncias dos interessados que tem ciência delas o órgão fiscalizador. Tal constatação fica mais evidente, ainda, no caso dos corretores, por definição legal os intermediários autorizados a angariar e colocar produtos de seguro, previdência aberta e capitalização. Assim, se tem a SUSEP responsabilidade direta sobre sua atuação, na medida que a ela cabe o deferimento do registro profissional como condição para operação no mercado, não há, por outro lado, como ocorre com as seguradoras, um controle intrínseco permanente da atividade, ficando, a eficiência a ser aferida pelas reclamações dos usuários noticiadas ao órgão fiscalizador.

Como observa FABIO MEDINA OSÓRIO<sup>14</sup> “a verdade é que há um interesse superior a indicar a necessidade de regulação de algumas atividades por normas de direito público. Daí que essa regulação pública passa, em alguma medida, pelo Direito Administrativo Sancionatório, visto que se estabelecem estruturas de infrações e sancionamentos a determinadas condutas proibidas à luz de critérios publicistas, tendo em conta a superioridade do interesse público nessa atividade.”

Mais adiante afirma o autor<sup>15</sup>: “A finalidade punitiva da sanção administrativa não é incompatível, a meu ver, com uma finalidade disciplinar, embora se aparte, por óbvio, da pretensão ressarcitória. O exercício do poder disciplinar é, necessariamente, em alguma medida, também punitivo, embora busque um acentuado objetivo pedagógico. Ocorre, de um lado, que essa pretensão pedagógica tampouco está descartada ou é estranha às finalidades repressivas ordinariamente presentes nas penas ou sanções administrativas. Ao contrário, o direito penal há de perseguir finalidades ressocializantes e de reeducação do sujeito.”

Nos parece, desse modo, que a solução que melhor se apresenta, não apenas no sentido de viabilizar uma instância de proteção que efetivamente ofereça respostas eficazes e céleres aos consumidores, mas também no tocante ao aprimoramento das funções regulatórias, particularmente o balizamento do mercado e o controle da solvência, seria estimular a criação de mecanismos alternativos, para funcionar como sistema protetivo ao consumidor,

<sup>14</sup> In “Direito Administrativo Sancionador”, Ed. Revista dos Tribunais; S. Paulo.

<sup>15</sup> Medina Osório, Fábio; ob. citada.

provocando, assim, uma necessária redução, no âmbito do órgão regulador, da atividade jurisdicional decorrente de denúncias e reclamações.

## 8 – OUVIDORIAS

A alternativa de criação de ouvidorias, para operar dentro das próprias operadoras do mercado de seguros, previdência complementar aberta e capitalização, foi inicialmente tratada com objetivo de reduzir o volume de processos instaurados a partir de denúncia dos consumidores.

A idéia que mais agradava, no início das discussões, era a adoção do modelo espanhol, onde o ouvidor ostenta completa autonomia no exercício de suas atribuições, ficando as seguradoras e demais entidades obrigadas ao cumprimento de suas decisões, para os casos que estejam dentro do limite de cobertura acordado. Na Espanha, por determinação legal, as seguradoras têm duas opções: criar um departamento de atendimento ao cliente, seguindo as normas do órgão regulador local, ou se valerem da figura do ouvidor.

O Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, recentemente, editou a Resolução CNSP – 110/2004, cujo escopo é estabelecer regras e critérios mínimos a serem observados pelas sociedades seguradoras, entidades abertas de previdência complementar e pelas sociedades de capitalização, para fins de reconhecimento de suas ouvidorias pela SUSEP.

A indicação do ouvidor na forma tratada pelo indigitado normativo é de responsabilidade da operadora e sua atuação se dará de forma personalizada, independente e imparcial (art. 3.º).

Não tendo, nos lindes deste modesto ensaio, a veicidade de conduzir o foco do debate para questões relativas à constitucionalidade da norma em comento, é razoável, de qualquer sorte, refletir sobre a possibilidade de vir o órgão estatal a regular, embora de forma não impositiva, o reconhecimento das ouvidorias instituídas pelas operadoras.

Ao contrário do que afirmam alguns, entendemos pela legalidade da norma, eis que busca supedâneo em dispositivos constantes na legislação regente que apontam para ação do Estado em defesa do consumidor.<sup>16</sup>

Observe-se que não se trata, na hipótese de delegação, por parte do órgão regulador, da já discutível competência para apreciar e julgar denúncias relativas a infrações contratuais cometidas pelas operadoras, mas,

<sup>16</sup> DL. 73/66: Art. 2.º - O Controle do Estado se exercerá pelo órgão instituído neste Decreto-Lei, no interesse das segurados e beneficiários dos contratos de seguros.

Lei Complementar n.º 109/2001:

Art. 3.º - A ação do Estado será exercida com o objetivo de:

VI – proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

simplesmente, estimular estas a desenvolver mecanismos próprios para solução daqueles conflitos.

A questão, todavia, que parece ter relevância reside na eficácia da norma, que, na lição de GOFFREDO TELLES JUNIOR<sup>17</sup>, seria “sua maior ou menor aptidão de produzir, de fato, os efeitos queridos por seus autores. É, em suma, a sua eficiência prática, nos casos reais de que é regente.”

Sobre o tema, observa MIGUEL REALE:<sup>18</sup> “A eficácia se refere, pois, à aplicação ou execução da norma jurídica, ou por outras palavras, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana. A sociedade deve viver o Direito e como tal reconhecê-lo. Reconhecido o Direito, é ele incorporado à maneira de ser e agir da coletividade.”

Desta curta digressão teórica podemos depreender que o destinatário final da norma talvez venha a se frustrar com ela, eis que, possivelmente, não corresponderá, na prática, às expectativas proclamadas.

Não obstante a linha adotada pelo órgão regulador, na edição da norma, a dúvida que a todos assalta é saber até que ponto atuará a ouvidoria com a necessária isenção, na medida em que o titular do órgão é contratado e remunerado pela entidade, cujas controvérsias em relação aos consumidores caberá a ele apreciar.

O disposto no § 2.º do art. 3.º da mencionada Resolução CNSP-110/2004, por outro lado, não nos parece suficiente para obrigar a operadora a adotar a solução encaminhada pela ouvidoria. Nesse sentido, em caso de descumprimento da decisão do ouvidor, por parte da operadora, restaria ao consumidor reclamar à SUSEP, que instauraria, mediante denúncia, um processo sancionatório que resultaria em penalidade pecuniária.

Em tese, a medida é salutar, porquanto se propõe a viabilizar um canal de comunicação direto entre a operadora e os adquirentes de produtos de seguro e previdência, conforme se depreende ao art. 2.º; todavia, o ponto frágil, ressaltamos, é não dispor o consumidor, em caso de descumprimento, por parte da entidade, da orientação dada pelo ouvidor, de título executivo que abrevie sua satisfação plena.

## 9 – ARBITRAGEM

O exame das instâncias protetivas ao consumidor deve, em primeiro plano, levar em consideração um critério de avaliação que considere três aspectos relevantes: a) grau de acesso pelo usuário; b) celeridade da resposta oferecida e; c) possibilidade de satisfação plena da demanda.

Para tanto é necessário que se identifique a natureza da instância protetiva e as características do processo que nela se instaura a partir

<sup>17</sup> In “Iniciação na Ciência do Direito”; Ed. Saraiva; São Paulo; 2002.

<sup>18</sup> In “Lições Preliminares de Direito”; Ed. Saraiva; São Paulo; 2002.



da provocação do consumidor. Assim, deve-se, inicialmente, distinguir as instâncias que resultam em processos meramente disciplinares e as que produzem decisões de cunho reparatório, sendo que, somente nestas últimas, é possível se chegar ao resultado de satisfação plena de demanda em relação ao consumidor.

Os processos que resultam em sanções disciplinares possuem, em verdade, sentido pedagógico com vistas a balizar o comportamento dos agentes econômicos através de penalidades administrativas que variam da advertência, multa pecuniária, até a proibição para o exercício de determinada atividade. Não obstante a inegável importância desses mecanismos para o aprimoramento das relações de consumo na sociedade, é certo que, a nível da satisfação da demanda para o usuário, seus resultados são insatisfatórios, vez que para ter seu contrato adimplido ou o seu prejuízo reparado, deverá o consumidor ingressar com ação própria, no Poder Judiciário, sofrendo com os elevados custos e a excessiva morosidade do processo cognitivo.

Temos, pois, que no âmbito dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como nas instâncias administrativas em funcionamento nas agências reguladoras, aí incluída a instância protetiva em funcionamento na SUSEP, a natureza das decisões proferidas nos processos sancionatórios é disciplinar.

Merecem destaque, dentre as instâncias protetivas, os juizados especiais, cíveis e criminais, para causas de menor complexidade e cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo. A observância obrigatória, nos processos que neles tramitam, dos critérios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade vem se traduzindo em fator de democratização do acesso ao Judiciário na medida em que se revela como instância confiável e operacionalmente viável, principalmente para os pequenos consumidores.

Denominados juizados de pequenas causas pela Lei n.º 7.244/84, que os introduziu no mundo jurídico, são hoje tratado como juizados especiais, pela Lei n.º 9.099, de 26/09/95, que ampliou não apenas o espectro de causas sujeitas à sua jurisdição, como também o fez para incluir a competência para execução de títulos executivos extrajudiciais no valor de até quarenta vezes o salário mínimo.

A complexidade das relações securitárias nos permite recomendar que as controvérsias relativas a infrações contratuais desse segmento não sejam dirimidas sob a jurisdição dos juizados especiais, não obstante, por determinação legal (art. 3.º, II, da Lei 9.099/95 c/c art. 275, II, do CPC), sejam de competência dos juizados as causas que versem sobre cobrança de seguro, relativamente aos danos causados em acidente de veículos, bem como aquelas que tratam de ressarcimento por danos causados em acidente de veículo de via terrestre. Tais hipóteses, sob o aspecto processual, trazem algumas complicações, porquanto o art. 11 da Lei 9.099/95 não admite, no

processo, qualquer forma de intervenção de terceiros nem de assistência. Assim, no primeiro caso, a cobrança de seguro é ajuizada pelo próprio segurado, na qualidade de autor da ação movida em face da seguradora que, supostamente, recusa-se a honrar a cobertura decorrente do contrato e que, pela vedação mencionada, fica impedida de denunciar à lide o verdadeiro causador do dano. No segundo caso, a ação é movida pelo terceiro prejudicado que sofreu o dano, causado em acidente, provocado por culpa do segurado. Também, aí, pela regra do art. 11, fica impedido o segurado de denunciar à lide a seguradora, que contratualmente estaria obrigada a suportar o prejuízo do réu, até o limite da importância segurada, tampouco podendo aquela ingressar na lide, como assistente.

Mais insólita se torna a questão quando se analisa sob o enfoque dos seguros de responsabilidade civil obrigatórios, mormente pelo conflito processual introduzido pelo art. 788 do Código Civil<sup>19</sup>, na hipótese do prejudicado acionar diretamente o segurador em juizado especial. A matéria foi abordada em nossa mais recente obra<sup>20</sup>: *“De fato, no caso de seguros de responsabilidade civil obrigatórios, como é exemplo a responsabilidade civil do transportador em virtude das perdas e danos sofridos pelos bens ou mercadorias pertencentes a terceiros e por aquele transportados, pode a vítima do dano interpor diretamente a ação em face do segurador (parágrafo único, art. 788). Por outro lado, o não pagamento do prêmio, ou de parte dele, como já se viu, cancela automaticamente a apólice, implicando na desobrigação do segurador em honrar a cobertura securitária devida em caso de sinistro. Todavia, em decorrência do disposto no parágrafo único do art. 788, in fine, cabe ao segurador promover a citação do segurado inadimplente para integrar o contraditório.*

*No caso, em se tratando de demanda interposta sob a égide da Lei 9.099 (Juizados Especiais), por ser vedada a intervenção de terceiros, não poderia o segurador promover a “denúnciação à lide”, onde buscaria reparação do verdadeiro causador do dano em caso de eventual decisão condenatória contra ele (segurador).*

*Todavia, admite expressamente o art. 10, da indigitada Lei 9.099/95, o litisconsórcio. Assim, na hipótese, restaria ao segurador peticionar ao Juiz requerendo a inclusão, do segurado inadimplente, como litisconsorte passivo necessário, com fulcro no art. 46, da lei adjetiva, eis que, por expresse dispositivo legal (art. 788, parágrafo único), a lide deverá ser decidida de modo*

<sup>19</sup> Código Civil:

“Art. 788 – Nos seguros de responsabilidade legalmente obrigatórios, a indenização por sinistro será paga pelo segurador diretamente ao terceiro prejudicado.

Parágrafo único – Demandado em ação direta pela vítima do dano, o segurador não poderá opor a exceção de contrato não cumprido pelo segurado, sem promover a citação deste para integrar o contraditório.”

<sup>20</sup> TEIXEIRA, Raul; in “Os Reflexos de Novo Código Civil no Contrato de Seguro”; Ed. Forense; Rio de Janeiro; 2004 (no prelo).

*uniforme para todas as partes, com a improcedência do pedido em relação à seguradora, pela inexistência de relação jurídica (cancelamento automático da apólice) entre ela e o autor, e pela procedência em relação ao segurador inadimplente, causador do dano."*

Talvez pela possibilidade de integrar no mesmo órgão judicante representantes de todas as partes interessadas, o instituto da arbitragem venha a ser o modelo mais adequado a funcionar como instância protetiva para solução de conflitos contratuais, entre consumidores e operadoras, no âmbito do sistema nacional de seguros privados.

A Lei n.º 9307, de 23/09/96, trouxe a possibilidade de utilização, em nosso meio, do mecanismo de arbitragem como forma de dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis, reconhecendo o árbitro como juiz de fato e direito e determinando que a sentença, por ele proferida, não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário (art. 18).

Importante, também, é o reconhecimento legal de que "a sentença arbitral produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo" (art. 31).

No tocante à utilização da arbitragem como instância protetória, no âmbito do sistema nacional de seguros privados, vale destacar o trabalho de JERÔNIMO DE JESUS DOS SANTOS<sup>21</sup>, que assim observa: "*A atividade securitária, assim como a de resseguro, previdência e capitalização, é altamente especializada e extremamente complexa, além da diversidade de características para cada caso. Tornaram-se atividades tão complicadas, requerendo o concurso de profissionais especializados nas áreas de atuária, contábil, operacional e econômica, bem como no conhecimento e respeito aos seus princípios econômicos e jurídicos. Por isso, para agilização da justiça, até mundialmente, utiliza-se a solução dos seus próprios conflitos, através de organismos parajudiciais, mais voltados para a pacificação dos contendores, tendo como tônica a modalidade que reside ou na mediação, na conciliação ou na arbitragem*".

Divergimos, no entanto, do citado autor, quanto à forma de estruturação e funcionamento da instância arbitral no âmbito do mercado de seguros, previdência aberta e capitalização.

Sem prejuízo de virem as partes nomear outro árbitro, em comum acordo e de sua confiança, a idéia que nos parece mais consentânea à dinâmica do mercado e à complexidade das relações securitárias e previdenciárias seria a institucionalização de tribunais de arbitragem, estrategicamente localizados em regiões do País, com maior concentração do mercado de seguros, previdência e capitalização, cujo custeio operacional e

<sup>21</sup> In "Meios Alternativos de Solução de Conflitos nas Áreas de Seguro, Resseguro, Previdência Complementar e Capitalização e Contratos de Corretagem; Cadernos de Seguro; Funenseg; Rio de Janeiro; 2003.

administrativo seria proporcionalmente rateado entre os segmentos interessados não apenas na solução de determinado conflito, mas, do ponto de vista teleológico, na expansão do mercado de seguros e da criação das condições operacionais necessárias para sua integração no processo econômico do País. Dessa forma, a matriz ideológica a permear sua instituição residiria nos próprios objetivos da política de seguros, tal como definida na lei regente, legitimando a participação dos integrantes do sistema nacional de seguros privados e perseguindo os ideais de justiça proclamados pela Carta Magna.

Em rápida síntese, através de resolução a ser editada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, seria reconhecida a utilização da arbitragem no âmbito do sistema. Os tribunais se estruturariam por câmaras especializadas nos três segmentos que compõem o mercado. Assim, teríamos uma câmara de seguros, uma câmara de previdência complementar aberta e uma câmara de capitalização. Cada câmara, com composição tripartite, teria um árbitro indicado pelo segmento econômico correspondente, um outro indicado pelos consumidores e um terceiro pelos corretores. As indicações seriam de responsabilidade das entidades representativas de cada segmento, nacionalmente constituídas, tais como FENASEG, FENACOR, ANAPP e FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE CONSUMIDORES.

Importante, também, é que a resolução a ser editada possibilite a inserção de *cláusulas compromissórias* nas apólices, planos de previdência e títulos de capitalização, remetendo as partes às regras do indigitado órgão arbitral institucional, na forma do art. 5.º da Lei n.º 9307/96.

Por fim, cabe examinar a conveniência de se condicionar, através da resolução citada, a validade das decisões arbitrais a parecer jurídico exarado pela Procuradoria Federal, de atuação junto à SUSEP, que, assim, funcionaria como espécie de "*custos legis*" dos tribunais, zelando pela observância da legalidade das sentenças arbitrais.

## CONCLUSÕES

A título de conclusão fica o registro de que os mecanismos de defesa do consumidor, os quais procuramos em breve síntese examinar, refletem considerável avanço na construção de uma democracia estável, participativa e funcional.

O crescimento, entre nós, da chamada consciência consumeirista decorreu basicamente da preocupação do constituinte de 1988 em priorizar sua obra na questão da cidadania e, em especial, na democracia participativa. Observe-se que tal preocupação não se cinge a aspectos meramente subjetivos, mas, ao contrário, apresenta-se como mecanismo de indução à capacitação do indivíduo para o exercício de direitos, mediante a criação de instrumentos de ação individual e coletiva com os quais todos passam progressivamente a se familiarizar.

O que se constata hoje, já passados alguns anos do marco inaugural, é uma alteração qualitativa nas relações Estado/sociedade que resultou numa espécie de horizontalização dos processos de formulação de políticas e tomada de decisões, legitimando-se o chamado coletivo organizado como ator fundamental na consecução dos objetivos de governo e na estabilização da própria democracia.

O caso concreto do sistema nacional de seguros privados, na medida em que alberga, por determinação constitucional, atividades inteiramente reguladas e fiscalizadas pelo Poder Público, nos dá a dimensão exata das transformações a que nos referimos, particularmente no que tange à cidadania, que passa então a ser percebida não mais como um mero conceito, mas como um padrão de comportamento intersocial.

Por fim, é certo que nos modestos lindes deste trabalho, por óbvio, não nos propusemos a esgotar o tema, mas, apenas, a contribuir e estimular a formação da necessária massa crítica, trazendo algumas idéias e despretenciosas sugestões, dentro de um segmento de capital importância para a economia de mercado, objetivando, acima de tudo, aperfeiçoar os mecanismos de proteção ao consumidor.