



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA**

PARECER Nº 31 /2013/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 33902.561990/2013-76

INTERESSADO(S): Procuradorias Federais junto à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

ASSUNTO: Competência para exercer a fiscalização sobre corretores de seguro de saúde.

EMENTA:

I – Consulta. Divergência de entendimentos entre PF junto à ANS e PF junto à SUSEP quanto à competência para fiscalização das atividades profissionais de corretores de seguro saúde.

II- A competência vem determinada na lei. Inexistência de tal atribuição a ANS. Legislação atribui essa incumbência a SUSEP.

III- Dispositivos legais relatam a impossibilidade do corretor de seguros funcionar como empregado ou manter relação de direção com a companhia seguradora, o que afasta a competência da ANS, já que não se pretende a averiguação de conduta de operadora de plano de saúde ou sociedade seguradora.

IV- Reconhecimento da competência da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A Procuradoria Federal junto à ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar submeteu o presente processo a análise desse Departamento de Consultoria da PGF, suscitando a existência de conflito de entendimento com a Procuradoria Federal junto à SUSEP acerca da competência para o exercício da fiscalização das atividades de corretores de seguro de saúde (fl. 40).
2. A Procuradoria Federal junto a SUSEP defende, em suma, que o exercício da fiscalização sobre a intermediação na contratação de seguro saúde seria da Agência Nacional de Saúde Suplementar em face de legislação que teria retirado o ramo saúde da fiscalização da SUSEP (fls. 15/17).
3. A Procuradoria Federal junto a ANS, alega, em síntese, que as Leis 9.656/98, 9.961/2000, 10.185/2001 não transferiram a autarquia “a competência de habilitação e do exercício da profissão de corretor de seguro de saúde” (fl. 38, cópia do PARECER Nº 235/2013/GECOS/PROGE-ANS/PGF).
4. Assim, foi pedida a intervenção do Departamento de Consultoria da PGF, a fim de uniformizar a questão.

5. É o relatório.

6. Inicialmente, cumpre enfatizar que o pleito foi encaminhado ao Departamento de Consultoria da PGF com base na Portaria PGF nº 158/2010 que se encontra revogada pela Portaria PGF 424, de 16 de julho de 2013, DOU de 23.07.2013, que por sua vez, prevê o encaminhamento de consulta com base na existência de controvérsia jurídica entre órgãos de execução da PGF o que corresponde à situação dos autos, razão pela qual o pedido merece ser conhecido com fulcro no art. 1º, inciso II, da Portaria PGF nº 424, de 16 de julho de 2013, DOU de 23.07.2013.

7. Para facilitar a compreensão do caso, transcrevo parte do Despacho de fls. 15/17 da Procuradoria Federal junto a SUSEP, o qual defende a incompetência da SUSEP para o exercício da fiscalização, cuja tese acabou sendo ratificada em outras manifestações da Procuradoria.

“
DESPACHO/SCADM/PF-SUSEP Nº 455/2010

...

7. No que diz respeito ao mérito do processo, embora ainda não haja instauração de Processo Administrativo Disciplinar - o que, a meu ver, afigura-se prudente e correto diante do caso concreto subjacente -, entendo que a questão, que envolve possíveis irregularidades relacionadas ao ramo de **seguro de vida**, escapa do poder regulamentar e fiscalizatório de competência da SUSEP. Dessa maneira, concordo com os argumentos lançados no despacho de fls. 59/60.

8. Vale dizer que a lei nº 9.961/00 criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, que é o "órgão de regulação, normalização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde" (art. 1º).

9. O art. 4º da citada lei estabelece o rol de competências da ANS, sendo certo que, em seu inciso XXIII, reza que cabe àquele órgão regulador "fiscalizar as atividades das operadoras de planos privados de assistência à saúde e zelar pelo cumprimento das normas atinentes ao seu funcionamento".

10. Por sua vez, a lei nº 4.594/64, que regulamenta a profissão do corretor de seguros, é clara ao dizer que a habilitação é dada **para um ramo indicado pelo interessado** (requerente), conforme se depreende da exegese do art. 3º dessa lei. Como o ramo saúde não é fiscalizado pela SUSEP, conforme visto acima, confirma-se a noção de que cabe à ANS, em tese, a fiscalização da atuação neste mercado específico.

11. Demais disso, há que se ter em foco, para se obter uma interpretação de forma sistêmica, que a lei nº 10.185/01 fixa a necessidade de "**especialização** das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde e dá outras providências". Ora, qual a finalidade dessa especialização, sobretudo levando em conta a criação da ANS em data anterior a essa lei? Não é outra senão a de separar os âmbitos de atuação regulatória e fiscalizatória dos mercados específicos. Vejamos os termos da lei:

Art. 10 As sociedades seguradoras poderão operar o seguro enquadrado no art. 1º, inciso I e § 1º, da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, desde que estejam constituídas como seguradoras **especializadas** nesse seguro, **devendo seu estatuto social vedar a atuação em quaisquer outros ramos ou modalidades.**

§ 1º As sociedades seguradoras que já operam o seguro de que trata o caput deste artigo, conjuntamente com outros ramos de seguro, deverão providenciar a sua especialização até 1º de julho de 2001, a ser processada junto à Superintendência de Seguros Privados -SUSEP, mediante cisão ou outro ato societário pertinente.

§ 20 As sociedades seguradoras especializadas, nos termos deste artigo, ficam subordinadas às normas e à fiscalização da Agência Nacional de Saúde - ANS, que poderá aplicar-lhes, em caso de infringência à legislação que regula os planos privados de assistência à saúde, as penalidades previstas na Lei nº 9.656, de 1998, e na Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000. (grifei)

..."

8. Os argumentos utilizados pela Procuradoria Federal junto à ANS foram lançados no Parecer 235/2013/PROGE/GECOS (cópia às fls. 35/39), o qual acabou por negar o reconhecimento da competência da ANS para o exercício da atividade de fiscalização sobre os corretores de seguro de saúde. Segue alguns trechos:

"..

7. Inicialmente destaco que os autos foram encaminhados à esta Procuradoria, sem a devida formulação de consulta específica a ser apreciada pela consultoria. Da mesma forma, vários outros expedientes foram encaminhados para serem juntados aos autos, sob a justificativa de que tratavam de assunto análogo ao referido processo. Ante a ausência de delimitação da dúvida jurídica a ser apreciada por esta Procuradoria, especialmente em relação aos outros expedientes juntados aos autos após o encaminhamento do processo à Procuradoria, caberá ao órgão técnico manifestar-se sobre os temas atinentes à sua área de atribuição, suscitando, se for o caso, as dúvidas jurídicas a serem apreciadas pela consultoria.

8. No que se refere ao encaminhamento para análise do DESPACHO/SCADM/PF-SUSEP Nº 455/2010, constata-se que a Procuradoria da SUSEP firmou o entendimento no sentido de que a competência para a fiscalização e aplicação de penalidades aos corretores de seguros de planos de saúde teria sido transferida à ANS, em razão da especialização das sociedades seguradoras de planos de saúde, na forma da Lei nº 9.656/98, da Lei 9.961/2000 e da Lei nº 10.185/2001.

9. Ocorre que não há na Lei que disciplina a atividade de operação de planos de saúde (Lei 9.656) ou na Lei de criação da ANS (Lei 9.961), dispositivo tratando da regulamentação e da fiscalização da profissão de corretor de planos de saúde. Essa atividade não se encontra abrangida pelo conceito legal delimitado pela Lei 9.656 de operação de planos de saúde, consoante estabelecido pelo art. 1º, da referida Lei:

...

10. A atividade de intermediação entre os consumidores e as operadoras de planos de saúde, que pode ser entendida como uma atividade de corretagem, não é prevista na Lei 9.656 como atividade de operação de planos de saúde. Do conceito constante do art. 1º, I e § 1º pode-se concluir que o corretor não é operadora de plano de saúde e que a corretagem não é operação de plano de saúde. Não basta a mera intermediação, sendo necessário que a pessoa jurídica realize a prestação continuada de serviços ou cobertura de custos assistenciais para que exista operação de planos de saúde.

...

12. Desde a edição da Lei 9.656, houve a revogação apenas dos arts. 129 a 135 do Decreto-lei nº 73/66, que antes regiam a modalidade do seguro saúde, em face da disciplina geral da matéria. A Lei nº 10.185 tornou essa questão clara, para afastar dúvidas quanto à especialização das sociedades seguradoras em planos privados de assistência à saúde, que teve por objetivo tornar a ANS a entidade competente para dispor sobre o seguro de saúde, afastando a autoridade da SUSEP³. A sujeição da atividade de seguro saúde à fiscalização da ANS, no entanto, não foi acompanhada da sujeição da atividade de corretagem ao órgão regulador da saúde suplementar.

13. Também a Lei nº 9.961, em seu art. 3º, limita o âmbito da competência da ANS às relações entre as operadoras setoriais, os prestadores e consumidores:

Art. 3º A ANS terá por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País.

14. A referência a "prestadores" no acima transcrito artigo, diz respeito aos prestadores de serviços assistenciais. É de se notar que mesmo em relação a esses agentes é grande a controvérsia quanto à interpretação da norma. A dúvida consiste em saber se o referido art. 3º da Lei 9.961 autoriza o exercício de poder de polícia

sobre as atividades dos prestadores assistenciais ou se apenas sobre as operadoras em suas relações com os prestadores. Isso porque a Lei 9.656, ao arrolar as sanções para as infrações às suas disposições, somente apontou penalidades aplicáveis à operadora de planos de saúde ou a seus órgãos internos. É o que dispõe o art. 25 da referida Lei:

Art. 25. As infrações dos dispositivos desta Lei e de seus regulamentos, bem como aos dispositivos dos contratos firmados, a qualquer tempo, entre operadoras e usuários de planos privados de assistência à saúde, **sujeitam a operadora** dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, **seus administradores, membros de conselhos administrativos, deliberativos, consultivos, fiscais e assemelhados** às seguintes penalidades, sem prejuízo de outras estabelecidas na legislação vigente:

I - advertência;

II - multa pecuniária;

III - suspensão do exercício do cargo;

IV - inabilitação temporária para exercício de cargos em operadoras de planos de assistência à saúde;

V - inabilitação permanente para exercício de cargos de direção ou em conselhos das operadoras a que se refere esta Lei, bem como em entidades de previdência privada, sociedades seguradoras, corretoras de seguros e instituições financeiras.

VI - cancelamento da autorização de funcionamento e alienação da carteira da operadora.

15. Não há, portanto, previsão de sanção a ser aplicada a terceiro, mesmo que de alguma forma se relacione à atividade típica de operação de planos de saúde, como o é o corretor de planos de saúde. Ademais, a sanção própria a ser aplicada ao corretor seria a de cancelamento de seu registro profissional, a qual está relacionada à competência de concessão do registro profissional. A competência para habilitar o profissional é acompanhada da competência para cassar essa habilitação. A Lei 9.656 não arrola dentre as sanções às infrações da Lei de Planos de Saúde o cancelamento do registro do profissional de corretagem exatamente porque a ANS não possui competência para conceder a autorização para o exercício da profissão de corretor.

16. A atividade de corretagem é disciplinada pelos arts. 722 a 729 do Código Civil. Por sua vez, a profissão de corretor de seguros é disciplinada pela Lei nº 4.594/64, que indica:

Art. 1º O corretor de seguros, seja pessoa física ou jurídica, é o intermediário legalmente autorizado a angariar e a promover contratos de seguros, admitido pela legislação vigente, entre as Sociedades de Seguros e as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.

Art. 2º O exercício da profissão de corretor de seguros depende da prévia obtenção do título de habilitação, o qual será concedido pelo Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, nos termos desta lei.

Parágrafo único. O número de corretores de seguro é ilimitado.

Art. 3º O interessado na obtenção do título a que se refere o artigo anterior, o requererá ao Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, indicando o ramo de seguro a que se pretenda dedicar, provando documentalmente

...

17. A profissão de corretor de seguros se encontra regulamentada em lei, indicando-se expressamente o órgão responsável pela concessão do título de habilitação. E certo que a lei também indica que a habilitação será concedida indicando-se o ramo de seguro a que se pretende dedicar. No entanto, não parece correta a conclusão de que "como o ramo de saúde não é fiscalizado pela SUSEP, [...] confirma-se a noção de que cabe à ANS em tese a fiscalização da atuação neste mercado específico" (fls. 78). Muito embora a lei tenha retirado da competência da SUSEP a fiscalização das sociedades seguradoras de saúde não houve a atribuição de competência à ANS para conceder a habilitação da profissão de corretor de seguros e da consequente competência de fiscalização do exercício dessa atividade. Pode ter havido uma falha do legislador ao deixar de atribuir coerência ao sistema, no entanto, essa constatação não é suficiente para criar, sem norma legal, a atribuição da ANS para a habilitação e a fiscalização do exercício de uma profissão.

18. A se confirmar o entendimento ora firmado, verifica-se a existência de um conflito de entendimentos entre a Procuradoria Federal junto à SUSEP e esta Procuradoria Federal junto à ANS....

19. Pelo exposto, concluo que a Lei nº 9.656/98, a Lei 9.961/2000 e a Lei nº 10.185/2001 não atribuem à Agência Nacional de Saúde Suplementar a competência de habilitação e do exercício da profissão de corretor de seguro de saúde.

20. Diante do conflito de entendimentos estabelecido entre a Procuradoria Federal junto à ANS e a Procuradoria Federal junto à SUSEP, recomendo que a questão seja encaminhada para apreciação pela Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, a fim de uniformização de entendimentos jurídicos.

..."

9. A meu ver, com razão a Procuradoria Federal junto à ANS. É cediço que a competência vem determinada por lei, de modo que se nenhuma das Leis que foram elencadas pela PF/ SUSEP trouxe incumbência à Agência Nacional de Saúde Suplementar para fiscalizar as atividades de corretores de seguro saúde não me parece que se possa outorgar essa competência a aludida Agência, sem base e ao arripio da legislação.

10. José dos Santos Carvalho Filho em sua obra Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº 9.784, de 29/1/1999), 3ª edição, Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007, págs. 114/115, ao abordar as noções introdutórias sobre competência assevera o exposto abaixo:

Competência é o instituto jurídico através do qual a norma jurídica atribui a determinado órgão ou agente um círculo que limita sua atuação. Os atos só podem considerar-se legais se emanarem do órgão ou agente competente, e isso porque é vedado atuar fora dos limites previamente traçados para sua atuação.

Cuida-se de limites à atuação dos órgãos e agentes e, ao mesmo tempo, de garantia assegurada aos indivíduos em geral. Têm esses o direito subjetivo público de exigir que atos e condutas administrativas somente possam ser produzidos dentro do elenco de poderes já estabelecido. De fato, as pessoas não teriam a menor possibilidade de conter abusos se não pudessem opor àqueles que os cometem as linhas de competência que demonstram o uso irregular dos poderes administrativos. Sendo o ato praticado fora dos limites da competência, o administrador estará cometendo **abuso de poder** sob a forma de **excesso de poder**, sujeitando-se, em consequência, à correção do ato na via administrativa ou na judicial.

Característica particular da competência é a circunstância de que vem sempre predeterminada na norma jurídica, seja esta constitucional, legal ou fixada por ato administrativo.

(grifos no original)

(sublinhei)

11. Dessa maneira é possível concluir que se fosse da vontade do legislador conferir competência à Agência Nacional de Saúde Suplementar para o exercício de tal atividade assim o teria feito através do meio apropriado, ou seja, por intermédio de disposição legal.

12. Noutro aspecto, é preciso levar em conta que existe legislação expressa que leva a atividade de fiscalização do corretor de seguro à Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, conforme se infere do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que acabou também por criar a referida Superintendência. Transcrevo:

"Art. 127 caberá responsabilidade profissional, perante a SUSEP, ao corretor que deixar de cumprir as leis, regulamentos e resoluções em vigor, ou que der causa dolosa ou culposa a prejuízos às Sociedades Seguradoras ou aos segurados.

Art. 128. O corretor de seguros estará sujeito às penalidades seguintes:

- a) multa;
- b) suspensão temporária do exercício da profissão;
- c) cancelamento do registro

parágrafo único. As penalidades serão aplicadas pela SUSEP, em processo regular, na forma prevista no art. 119 desta lei.

(sublinhei).

13. Também se chega a essa conclusão pelo disposto no art. 17, b da Lei 4.594, de 29 de dezembro de 1964, que regula a profissão de corretor de seguro e do art. 125 b do Decreto-Lei 73/66, já que esses dispositivos relatam a impossibilidade do corretor de seguros funcionar como empregado ou manter relação de direção com a companhia seguradora, o que afasta a competência da ANS, já que não se pretende a averiguação de conduta de operadora de plano de saúde ou sociedade seguradora. Transcrevo:

“Lei 4594/1964

Art. 17. É vedado aos corretores e aos prepostos:

- b) serem sócios, administradores, procuradores, despachantes ou empregados de empresa de seguros.

Parágrafo único. O impedimento previsto neste artigo é extensivo aos sócios e diretores de empresa de corretagem.

Decreto-Lei nº 73/66

Art. 125. É vedado aos corretores e seus prepostos:

- b) manter relação de emprego ou de direção com Sociedade Seguradora.

Parágrafo único. Os impedimentos deste artigo aplicam-se também aos Sócios e Diretores de Empresas de corretagem”.

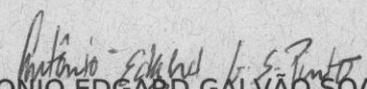
14. Do que se infere dos autos é que foi feita comunicação acerca da conduta de corretor de seguros e empresa corretora de seguro saúde que estaria supostamente ludibriando terceiros, havendo relato da apropriação de quantia que foi entregue por segurado, donde partiu o requerimento de providências no campo administrativo, o que leva a atuação por parte da Superintendência de Seguros Privados.

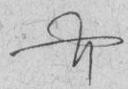
15. Ante o exposto, opina-se pelo reconhecimento da competência da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP para exercer a fiscalização, apuração da conduta de corretores de seguros de saúde.

16. Sugere-se, ainda, a extração de cópia de todo o processo com o seu encaminhamento ao Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à SUSEP, seguido da devolução dos autos a Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Saúde Suplementar.

À consideração superior.

Brasília, 18 de setembro de 2013.

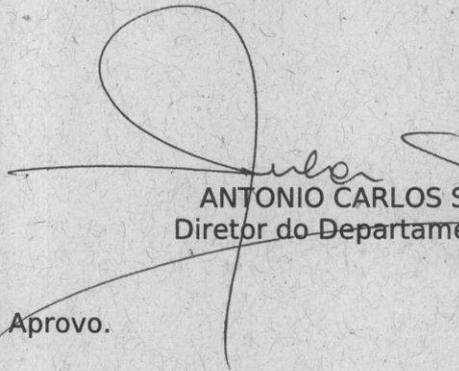

ANTONIO EDGARD GALVÃO SOARES PINTO
Procurador Federal



Mat. Siape 1358429

De acordo.
À consideração superior.

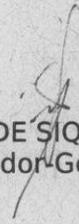
Brasília, 04 de 10 de 2013.



ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo.

Brasília, 07 de julho de 2013



MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal