



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Análise da aplicação do princípio da fungibilidade no processo administrativo  
sancionador da SUSEP

Ramane Pereira da Silva Passos

Rio de Janeiro

2015

RAMANE PEREIRA DA SILVA PASSOS

**Análise da aplicação do princípio da fungibilidade no processo administrativo  
sancionador da SUSEP**

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em Direito Administrativo.  
Professor Orientador: Rafael Iorio

Rio de Janeiro

2015

## ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DA SUSEP

Ramane Pereira da Silva Passos

Graduada pela Faculdade de Direito da  
Fundação Getúlio Vargas. Advogada.

**Resumo:** O presente artigo se propõe abordar algum dos aspectos da utilização do Princípio da Fungibilidade nos procedimentos processuais instaurados pela Superintendência de Seguros Privados. Consagrado na esfera recursal, o referido instrumento processual possibilita aos operadores do direito usufruir da ideia de substituição de um recurso por outro em caso de erro justificável, a fim de que seja dada efetividade à prestação jurisdicional. O objetivo é aferir se formalismo previsto na Resolução CNSP nº 241/2011 poderia ser relativizado, na busca pela eficiência e finalidade do ato administrativo.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Princípio da Fungibilidade. Processo Administrativo Sancionador. Superintendência de Seguros Privados. Devido Processo Legal.

**Sumário:** Introdução 1. O agir estatal – da legalidade e da eficiência. 2. Instauração do Processo Administrativo Sancionador na SUSEP. 3. O Princípio da Fungibilidade e sua Aplicabilidade na Autarquia. 3. Estudo de Casos. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo intenta averiguar a legalidade da prática adotada pela Superintendência de Seguros Privados para penalizar as operadoras de seguro quando, no deslinde de processo administrativo sancionador, a Autarquia constata irregularidade diferente da inicialmente apurada em Denúncia lavrada e não inicia o mecanismo processual adequado previsto normativamente – Representação – para a aferição da infração supostamente cometida pelo administrado.

O estudo torna-se relevante para o mundo jurídico, especialmente para o Direito Securitário, visto que é a partir da análise da prática adotada pela SUSEP em determinadas

demandas individuais e corriqueiras, que será possível analisar eventual infração aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Para tanto, inicialmente, traçaremos alguns conceitos que se fazem necessários ao esclarecimento das questões sobre o tema, bem como apresentaremos as principais controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca do assunto. O intuito é fornecer o arcabouço necessário para que o problema apresentado se coloque ao interlocutor de forma clara e inteligível.

Posteriormente, analisaremos a Resolução CNSP nº 185/2008 e suas disposições no que tange à instauração do processo administrativo junto à Autarquia, a fim de se apurar a eventual existência de respaldo regulamentar para a convocação dos processos iniciados em na modalidade Denúncia em processo de diferente espécie - Representação.

O problema a ser enfrentado é o de se verificar a legitimidade de tal conduta, no que tange à aplicação dos princípios da legalidade e do devido processo legal, bem como dos efeitos desta prática sobre o administrado, que pensando estar respondendo processo administrativo sancionador por uma conduta específica, vê-se surpreendido pela alteração do objeto da demanda processual.

Para tanto, analisaremos alguns casos concretos no âmbito da SUSEP, a fim de que possamos comprovar concretamente os argumentos refutados nas linhas que se seguirão.

## **1. O AGIR ESTADUAL – DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA**

O princípio da legalidade encontra fundamento constitucional no artigo 5º, II, da Carta Magna de 1988, ao prescrever que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Ao condicionar a atuação estatal, o referido princípio também foi expressamente transcrito no rol do artigo 37 da CRFB/88<sup>1</sup>.

Como princípio ao qual está vinculada à Administração Pública, o mestre Helly Lopes Meirelles nos ensina que a legalidade, nesta vertente, limita o agir estatal, vez que o “administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”<sup>2</sup>.

Ademais, leciona o douto professor: “A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.”<sup>3</sup>.

Sinteticamente, em decorrência do princípio da legalidade, são costumeiras duas máximas: (i) a lei não contém palavras inúteis, sem efeito; (ii) a Administração Pública não pode agir contra a lei ou além da lei, deve agir nos estritos limites desta.

Ocorre que o Administrador não está adstrito unicamente à observância da legalidade. O artigo 37 da Constituição Federal, bem como o artigo 1º da Lei Federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelecem explicitamente um rol de outros princípios, cuja atenção é igualmente indispensável.

Não é nosso intuito tecer elucubração sobre todos os princípios que vinculam o agir estatal. Contudo, para que se possa compreender a problemática que aqui se propõe, necessários serão alguns comentários sobre o princípio da eficiência, igualmente esculpido no artigo 37 do texto constitucional.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 52.

<sup>3</sup> Idem.

## 1.1. EFICIÊNCIA VS. LEGALIDADE

Segundo o princípio da eficiência, o administrador público, tanto quanto possível, deve escolher os melhores meios para a consecução do resultado pretendido.

Em que pese o reconhecimento da imperatividade do qual foi dotado o aludido princípio, não se pode perder de vista que a busca pela adoção da prática mais eficiente deve ser permeada de algumas precauções necessárias à observância dos demais ditames do texto constitucional. Nesse sentido, Luciano Roberto Bandeira Santos<sup>4</sup> aduz que a cautela deve ser utilizada como meio de se evitar alguns problemas, dentre os quais sintetizou o autor:

primeiro, evitar uma ‘economização’ absoluta do Direito, ou seja, evitar que a ação do Administrador seja avaliada tão somente a partir do seu aspecto econômico; segundo, evitar que o controle do Princípio da Eficiência se torne um cheque em branco em poder do controlador, possibilitando que este substitua juízos de valor daquele que possui legítima atribuição para tomar determinadas decisões.

A referida *economização* do Direito pode levar a resultados eficientes, mas que não se coadunem completamente com o preceito da legalidade. Nesse ponto, a noção da *administração por resultado*<sup>5</sup> traz um dilema para o administrador e para a doutrina em geral, que consiste em determinar se o resultado eficiente é aquele em que todos os parâmetros legais são observados em sua literalidade, ou se eficiente é o resultado obtido em atenção à finalidade pública.

---

<sup>4</sup> SANTOS, Luciano Roberto Bandeira Santos. *Princípio da eficiência e princípio da legalidade. Relação no controle de atos da administração pública*. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3312, 26 jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22304>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

<sup>5</sup> Ferramenta pela qual é dada ênfase aos resultados, às atividades governamentais finalísticas, em detrimento dos meios utilizados para as mesmas, com o intuito de superar obstáculos processuais burocráticos e garantir o alcance dos objetivos públicos.

Ao lecionar sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>6</sup> ensina que o referido axioma não pode ser solucionado por meio do menosprezo da lei, mas pela valorização de seus elementos finalísticos. Crê o autor que o princípio da eficiência não pode ser concebido se distanciado for do princípio da legalidade.

Não se trata, pois, da concessão de privilégio desnecessário ao formalismo, mas sim do reconhecimento de que a forma adotada e positivada pelo legislador possui um valor intrínseco que não pode ser, simplesmente, desprezado pela vontade do administrador.

Nesse aspecto, valorosos são os ensinamentos de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira<sup>7</sup>, segundo o qual o formalismo não se confunde com a forma do ato processual, mas está relacionado com a totalidade formal do processo, compreendendo a delimitação dos poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais, bem como a organização do processo como um todo, visando atingir suas finalidades primordiais.

Portanto, o formalismo processual não poderia ser entendido como um mal em si, pelo contrário, consiste em um instrumento necessário para fornecer um mínimo de segurança às partes das relações processuais, sejam quais forem.

Feitas as considerações iniciais, passamos à análise de alguma das formalidades exigidas para a instauração do processo administrativo no âmbito da Superintendência de Seguros Privados.

## **2. A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA SUSEP**

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed., São Paulo: Malheiros, 1999. p. 92.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *O Formalismo-valorativo no confronto com Formalismo excessivo*. In: *Leituras complementares de processo civil*. Fredie Didier Jr. (ORG.). Salvador: Podium, 2007. p. 351-373.

Inaugurando o regime repressivo do mercado segurador, o Decreto-lei 73/66, com a redação que lhe foi dada pela Lei Complementar 126/2007, reservou capítulo específico para dispor sobre o tema. Estabeleceu, pois, que a infração às normas referentes à atividade de seguro, cosseguro e capitalização sujeitaria a pessoa natural ou jurídica responsável às penalidades administrativas nela descritas.

Por sua vez, foi editada a Resolução CNSP nº 243/2011, que regulamentou as penalidades e o processo administrativo no âmbito da SUSEP. Ou seja, seu teor agrupou os objetos da Resolução CNSP nº 60/01, que estabelecia sanções e disciplinava a sua aplicação às pessoas físicas e jurídicas atuantes no mercado de seguros e da Resolução CNSP nº 186/08, que regulamentava o Processo Administrativo Sancionador no âmbito da SUSEP.

A Resolução CNSP 243/2011 estabeleceu, em seu artigo 86, que o processo administrativo sancionador no âmbito da SUSEP seria instaurado por três modos distintos e independentes entre si, quais sejam: (i) o Auto de Infração (ii) a Denúncia; (iii) e a Representação.

O Auto de Infração será lavrado quando constatada a existência de provas de materialidade e autoria de infração administrativa, durante as atividades de fiscalização *in loco*.

A Denúncia, por sua vez, é o meio apropriado para que qualquer pessoa denuncie suposta infração ao dispositivo legal ou infralegal disciplinador do mercado securitário. Constatado que a denúncia contém provas de autoria e materialidade da infração, será então instaurado o processo administrativo sancionador.

Por último, caberá ao servidor da SUSEP, quando da verificação da existência de indícios de infração administrativa, comunicar tal fato, por meio de Representação circunstanciada, ao órgão responsável que, por conseguinte, adotará as providências cabíveis.



Ou seja, constata irregularidade diferente da averiguada nos termos iniciais, por exemplo, de uma Denúncia, o procedimento normativo regular a ser adotado pela Autarquia implicaria a propositura da Representação pertinente, através da instauração de novo processo administrativo sancionador autônomo e, por conseguinte, do arquivamento do processo originário.

Ocorre que, não raras vezes, no deslinde da averiguação das Denúncias formuladas por segurados, a Autarquia se depara com supostas anomalias que sequer guardam relação com o objeto da reclamação formulada e, não obstante, se altera unilateralmente o escopo de análise do processo administrativo, sem que para isso seja utilizado o instrumento processual adequado.

Adota-se como fundamento legitimador para a referida conduta o postulado decorrente do princípio da eficiência, no qual o órgão administrativo deve primar pela obtenção de resultados céleres, por meio do aproveitamento máximo dos meios de atuação disponíveis, superando as formalidades burocráticas em prol do interesse público<sup>8</sup>.

No entanto, o conflito surge à medida que esta mesma Administração Pública, a quem incumbe praticar os atos processuais no mais curto espaço de tempo possível, sem que sejam enaltecidas formalidades extravagantes ou desnecessárias, encontra-se igualmente adstrita à legalidade que, no presente estudo, impõe a instauração de um processo administrativo sancionador autônomo e independente para a apuração dos indícios de infração constatados no exercício da atividade fiscalizadora do aludido órgão.

Poderia, então, esta formalidade processual ser legitimamente fungibilizada, a fim de que fosse dada primazia ao princípio da eficiência pública?

---

<sup>8</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson de Abreu. *Processo Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 99.

### 3. O PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE E SEU USO NA SUSEP

Fungibilidade é o atributo pertencente, originariamente, aos bens imóveis e expresso no Código Civil<sup>9</sup>, pelo qual estes podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade ou quantidade.

Eduardo de Avelar Lamy<sup>10</sup> define a fungibilidade nos seguintes termos: “significa generalidade, substitutividade, sendo uma adjetivação que pode ter como sujeitos os bens jurídicos ou as prestações obrigacionais”.

Podemos, então, genericamente concluir que fungibilidade significa a substituição de uma coisa por outra equivalente.

Na seara processual, a fungibilidade encontra-se prevista como princípio orientador da atividade jurisdicional, pelo qual se dá prioridade à finalidade visada em um ato processual em relação à sua forma. Ou seja, é possível, em determinados casos, dar-se por válido um ato, independentemente da espécie escolhida pela parte, do *nomen juris* que se tenha atribuído ao mesmo.

O princípio da fungibilidade visa, então, o esmorecimento do formalismo processual, estando, pois, intimamente conectado aos princípios da instrumentalidade das formas, da economia processual, da finalidade e da eficiência.

Grande parte dos doutrinadores, sem que se possa generalizar tal premissa, refere-se ao princípio em comento tão somente quanto à sua aplicação na esfera recursal. Nesse viés, o princípio da fungibilidade serve para auxiliar a parte que, de forma errônea e sem má-fé processual, utilizou-se de um recurso equivocado para impugnar uma decisão judicial, de

---

<sup>9</sup> BRASIL. Código Civil (2002). Brasília, DF, Senado, 2002, art. 85.

<sup>10</sup> LAMY, Eduardo de Avelar. *Princípio da Fungibilidade no Processo Civil*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 95.

modo que o ato processual interposto é, então, aceito pelos operadores do Direito como se o acertado fosse.

Contudo, a aplicação do princípio da fungibilidade, segundo Eduardo de Avelar Lamy<sup>11</sup>, está atrelada à observância do requisito da dúvida objetiva, a qual englobaria a inexistência de erro grosseiro e a boa-fé da parte. Vejamos:

A dúvida objetiva deve ser vista como requisito único que substituiu os requisitos da ausência de má-fé e de erro grosseiro, pois a sua aplicação passa naturalmente pela análise dos elementos que constavam do art. 810 do CPC de 1939, já que tal dúvida elimina a possibilidade de erro grosseiro ao mesmo tempo em que demonstra, na realidade, a boa-fé do recorrente.

Ocorre que o aludido princípio não é utilizado apenas no âmbito judiciário recursal e, por vezes, a SUSEP vem se utilizando de sua premissa basilar para, por assim dizer, fungibilizar processos administrativos instaurados por meio de Denúncia em verdadeiras Representações.

Ao fazer uso da prerrogativa instituída pelo artigo 86 da Resolução CNSP 243/2011, a Autarquia, ao analisar determinada demanda, por vezes constata irregularidades até então não alegadas pelo denunciante. A fim de sanear o feito e apurar efetivamente o lapso cometido pelo administrado, a SUSEP, então, retifica os termos da intimação, concedendo à parte a oportunidade de se defender de uma nova acusação, sem, contudo, utilizar o mecanismo formal cabível para tanto – instauração de novo processo administrativo sancionador na modalidade Representação.

Utilizando-se da máxima da eficiência e da garantia efetiva do direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório, a Autarquia substitui o instrumento processual inicialmente

---

<sup>11</sup> Ibidem, p.35.

utilizado para apurar a conduta da sociedade seguradora, sem, porém, valer-se da peça processual cabível.

Contudo, como aduzido, a utilização do princípio da fungibilidade perpassa a observância de dois requisitos, quais sejam: inexistência de erro grosseiro e boa-fé da parte. Cremos que ambos os critérios não poderiam ser alegados, legitimamente, para justificar a conduta da SUSEP.

A uma porque a Administração Pública está sempre adstrita à lei, de modo que não só seria inconstitucional, como também, contraditório, que a Autarquia não prestigiasse as formalidades processuais por ela instauradas e disciplinadas.

Ademais, tal conduta implica necessário prejuízo aos administrados, já que macula a segurança jurídica, bem como a garantia ao devido processo legal, os quais lhe são assegurados constitucionalmente.

A duas porque, em que pese a prerrogativa utilizada de máxima eficiência ao alcance da finalidade pública, entendemos que o princípio constitucional em comento não pode ser analisado e aplicado à margem do princípio da legalidade. Ambos devem ser utilizados lado a lado, sem que a observância de um implique a supressão do outro.

Ante o exposto, resta clara a ausência do requisito da inexistência de erro grosseiro e, assim o sendo, também estaria ausente a boa-fé da Autarquia.

A compreensão adequada da questão ora suscitada, de certo, pode ser de difícil visualização para aqueles menos íntimos aos trâmites internos da SUSEP, motivo pelo qual, passamos a ilustrar a problemática apresentada por meio da análise de dois casos concretos.

#### 4. ESTUDO DE CASOS

A fim de elucidar a questão debatida, apresentaremos dois casos paradigmáticos. O primeiro deles será abordado no intuito de ilustrar a prática adotada pela SUSEP para fungibilizar Denúncia em verdadeira Representação. O outro deles, diametralmente oposto, elucidará a prática esperada pela Autarquia, de acordo com os termos dos normativos vigentes. Passemos as suas análises.

##### 4.1. CASO 1 – FUNGIBILIZAÇÃO PROCESSUAL

No caso em questão, o segurado formulou reclamação perante a SUSEP, requerendo a conferência pela Autarquia dos valores referentes ao reajuste da contribuição e do benefício de sua previdência aberta complementar, senão vejamos<sup>12</sup>:

**DESCRIÇÃO SUCINTA DOS FATOS QUE GERARAM A INSATISFAÇÃO DO CONSUMIDOR**

O RECLAMANTE ALEGA QUE O VALOR DA CONTRIBUIÇÃO MENSAL AUMENTOU MUITO E O VALOR DA INDENIZAÇÃO NÃO AUMENTOU MUITO. NÃO CONCORDA COM OS VALORES E PEDE QUE SEJA REVISTO.

Ao analisar o feito, a Autarquia requereu as informações e documentos referentes aos produtos contratados pelo reclamante.

Os mesmos foram fornecidos pelas partes para subsidiar a análise do órgão fiscalizador.

Em sua apuração, a SUSEP efetuou cálculos atuariais que resultaram em valores distintos dos apurados pela Seguradora. Em virtude de tal fato, requereu que a reclamada

<sup>12</sup> Processo SUSEP nº 15414.200477/2012-41, Atendimento nº 483536, fl. 01.

providenciasse a pronta correção dos valores informados a título de benefício previdenciário devido ao consumidor. Solicitou, ainda, retorno da Seguradora, dentro do prazo regulamentar previsto, a fim de que fosse efetivamente comprovada a adoção das medidas saneadoras necessárias à correção do lapso apurado.

Em resposta, a Seguradora justificou o erro inicialmente aferido pelo órgão e informou, ainda, ter corrigido o valor do benefício repassado a seu cliente.

Não obstante, ao dar seguimento ao feito, a SUSEP constatou, ainda, que a Seguradora não havia efetuado o pagamento da renda de aposentadoria a partir do término de diferimento fixado no contrato firmado.

Ou seja, perpassando o objeto de análise da reclamação formulada – que requereu a verificação dos valores informados a título de reajuste e benefício previdenciário –, o órgão fiscalizador apurou outra conduta irregular praticada pela Companhia Seguradora.

Conforme aduzido, nos termos da Resolução CNSP 243/2011, a SUSEP, deveria, então, instaurar processo administrativo sancionador na modalidade Representação, já que, no exercício de seu poder de fiscalização, apurou indício de infração administrativa por parte da Seguradora.

Não o fez.

A Autarquia, ao revés do aludido dispositivo normativo, deu seguimento ao feito, lavrando Denúncia em desfavor da Seguradora, por fato estranho à reclamação inicialmente formulada pelo consumidor.

A referida conduta implica, por conseguinte, subversão dos princípios constitucionais da legalidade, do devido processo legal, da segurança jurídica e de tantos outros que deveriam vincular a atuação administrativa, mas que, no caso em comento, foram preteridos sem que ao menos fosse dada uma justificativa plausível pelo órgão administrativo.

Nesse aspecto, salienta-se que as formalidades essenciais ao deslinde do processo administrativo sancionador se traduzem em uma proteção do administrado que, então, se vê resguardado de arbitrariedades e abusos típicos de estados autoritários.

Medidas como estão são, pois, coibidas e proibidas pelo ordenamento jurídico pátrio, razão pela qual, eivadas de vício insanável, deveriam ser prontamente anuladas.

#### **4.2. CASO 2 – CORRETA APLICAÇÃO DO DIREITO**

O processo em comento trata de Denúncia instaurada após reclamação formulada em razão de atraso no pagamento de indenização securitária.

Informou a beneficiária, que ao contatar a “Empresa A”, tida como responsável pela quitação integral da indenização, a mesma lhe comunicou que seriam devidos outros valores, de responsabilidade da “Empresa B”.

Após análise dos termos da reclamação da beneficiária, a fiscalização da Autarquia constatou, então, para além do atraso irregular à quitação do débito pela “Empresa A”, que era devida à denunciante indenização securitária não paga, de responsabilidade de “Empresa B”. Ou seja, em razão da apuração dos fatos descritos na reclamação formulada pela beneficiária, a SUSEP apurou indícios de autoria e materialidade, capazes de instruir a lavratura da Denúncia – Processo SUSEP nº 15414.300120/2010-08.

Instruído o feito originário com a requisição de documentos e esclarecimentos por parte das empresas denunciadas, no exercício de seu poder de fiscalização, a SUSEP apurou, então, indícios de infração às normas securitárias, praticadas pelas Empresas “A” e “B”.

Em função do exposto, foram instauradas as Representações cabíveis – Processo SUSEP nº 15141.004940/2012-54 e Processo SUSEP nº 15414.004941/2012-70 –, em face das Empresas “A” e “B”.

Vê-se, portanto, que no exercício regular de suas atribuições, a Autarquia adotou os procedimentos processuais adequados, a fim de perquirir a verdade dos fatos. A conduta adotada mostra-se em consonância não só com os termos da Resolução CNSP 243/2011 e do Decreto 7.049/2009, como também com todas as normas do ordenamento jurídico prático que impõe um agir estatal vinculado, afinal as formas normativas previstas têm por objetivo dar segurança e previsibilidade aos administrados e, só nesta medida, devem ser preservadas.

Ponto fim a temática ora debatida, preciosos são os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup>:

Esses processos devem ser necessariamente contraditórios com oportunidade de defesa e estrita observância do devido processo legal (due process of law), sob pena de nulidade da sanção imposta (...). O essencial é que se desenvolva com regularidade formal em todas as suas fases, para legitimar a sanção imposta a final.

## CONCLUSÃO

O verdadeiro problema na aplicação do princípio da fungibilidade nos procedimentos processuais se situa nos casos em que há formalismo excessivo dos meios, ou seja, quando o legislador estabelece exigências formais desnecessárias e sem justificativa, tornando o processo lento, com evidente prejuízo para a efetiva prestação jurisdicional.

A dúvida que surge, então, é determinar se a classificação instituída e utilizada pela SUSEP para a instauração de processo administrativo sancionador poderia ser classificada

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores, São Paulo, 1999. p. 622-623.



como fungível, permitindo que a entidade autárquica a substituísse voluntariamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, sem, contudo, observar as formalidades por ela estabelecidas.

Este questionamento se agrava ainda mais se analisado em conjunto com o princípio constitucional da legalidade, o qual impõe um dever agir à Administração Pública vinculado estritamente aos termos legais e regulamentares.

Exposto tal axioma não nos parece ser legítima a postura adotada pela Superintendência de Seguros Privados, já que adstrita que se encontra à lei e aos regramentos por ela emitidos, não poderia legitimamente alegar que a instauração do processo administrativo na modalidade Representação obstaculizaria sua função jurisdicional ou mesmo representasse formalidade excessiva.

Não que se defenda a utilização do formalismo de maneira exacerbada pela SUSEP, mas, sim, o reconhecimento de que a forma adotada e positivada pelo legislador possui um valor intrínseco que não pode ser, simplesmente, desprezado pelo administrador.

Estabelecida tal premissa, é possível aduzir com segurança que a observância das formalidades postuladas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados constitui um arcabouço de proteção ao direito do administrado, que se vê minimamente salvaguardado de condutas arbitrárias e abusivas por parte da Administração Pública.

Essa constatação ganha ainda mais significância em se tratando de processo administrativo sancionador. Por óbvio, a fim de que a Administração Pública legitime a comunicação de toda e qualquer penalidade a seu administrado, é imperativo que se observem, então, os mecanismos e procedimentos adequados para tanto.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Código Civil (2002). Brasília, DF, Senado, 2002.

CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal: Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999 – 4 ed.rev.ampl.atual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo - 14ª ed.* São Paulo: Atlas, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Comentários à lei federal de processo administrativo (Lei nº 9.784/99) – 2 ed.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HELDEN, Gustavo André Gradashi Von. *O Princípio da Fungibilidade nos Procedimentos Processuais*. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/GUSTAVO%20VON%20HELDEN%20Vers%C3%A3o%20final.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2015.

LAMY, Eduardo de Avelar. *Princípio da Fungibilidade no Processo Civil*. São Paulo: Dialética, 2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999 e 2005.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *O Formalismo-valorativo no confronto com Formalismo excessivo*. In: *Leituras complementares de processo civil*. Fredie Didier Jr. (ORG.). Salvador: Podium, 2007.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende. *Princípios do Direito Administrativo – 2 ed. ver. atual. e ampli.* – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Médoto, 2013.

----- *Curso de Direito do Direito Administrativo* - 2 ed. ver. atual. e ampli. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Médoto, 2014.

SANTOS, Luciano Roberto Bandeira Santos. *Princípio da eficiência e princípio da legalidade. Relação no controle de atos da administração pública*. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3312, 26 jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22304>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

----- *Substancialismo, formalismo e argumentação jurídica*. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3311, 25 jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22259>>. Acesso em: 8 nov. 2014.