



João Marcelo Ricardo Máximo dos Santos<sup>[1]</sup>



Livia Lapoente Peixoto<sup>[2]</sup>

### **I - Introdução**

No presente artigo, comentaremos o histórico das normas e das práticas de instauração e condução de processos administrativos sancionadores – PAS - instaurados pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

Nesse contexto, trataremos da SUSEP, das ações e atribuições do seu Conselho Diretor, do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização – CRSNSP - e do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN.

Faremos ainda comentários específicos sobre a evolução da estrutura, recentemente revista, e das práticas do CRSNSP.

Por fim apresentaremos uma visão prospectiva e propositiva do regime sancionador adotado pela SUSEP, com vistas a colaborar para a evolução das práticas de supervisão do nosso mercado de seguros.

### **II - Evolução e Transformação Normativa**

#### **Decreto-lei nº 73/66**

Em 1966, o Decreto-lei nº 73, de 21/11/1966, instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, constituído pelo (i) Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, (ii) SUSEP, (iii) Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), (iv) seguradoras e (v) corretores habilitados<sup>[3]</sup>.

Pelo sistema do Decreto-lei nº 73/1966, a SUSEP aplicava as penalidades e atuava como primeira instância de julgamento. A segunda instância julgadora era o CNSP, que também exercia a função de órgão regulador.

#### **Resolução CNSP nº 13/76**

O primeiro normativo que concentrou as regras de processos administrativos sancionadores no âmbito da SUSEP foi a Resolução CNSP nº 13/76, aplicável às seguradoras e sociedades de capitalização, aos corretores de seguros ou seus prepostos e às pessoas físicas ou jurídicas que

deixassem de contratar os seguros legalmente obrigatórios, prevendo alçadas para aplicação de penalidades, publicada em 20 de setembro de 1976.

Os Delegados da SUSEP possuíam competência para aplicação de advertência. Já os Diretores do Departamento de Fiscalização (DEFIS), do Departamento Técnico Atuarial (DETEC) e do Departamento de Controle Econômico (DECON) possuíam competência para aplicação, no âmbito de suas atribuições específicas, penalidades de advertência e de multa de valor até Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros).

Ao Superintendente da SUSEP, competiam a aplicação de penalidades em valor superior Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros), da suspensão do exercício do cargo, da inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargo de direção, da suspensão da autorização para operar em determinado ramo de seguro, inclusive DPVAT, da suspensão temporária de exercício profissional, ou da função, de corretor de seguros ou seu preposto, da destituição de corretor de seguros ou seu preposto e do cancelamento do registro de corretor de seguros ou seu preposto (pessoa física ou jurídica).

Como competência privativa do Ministro da Indústria e do Comércio<sup>[4]</sup>, cabia a aplicação de penalidade de cassação de carta-patente<sup>[5]</sup>.

Interessante notar como, inicialmente, e antes da entrada em vigor da Constituição de 1988 (que garantiu o direito à ampla defesa em processos administrativos), a inexistência de ampla defesa e de uma governança mais sofisticada tornavam o que conhecemos hoje como processo administrativo sancionador, na realidade, uma decisão individual de aplicação de penalidade.

Já naquela época, havia a previsão de sanções aos diretores, administradores, gerentes e fiscais dos entes supervisionados. Na prática, no entanto, era muito rara a aplicação de sanções às pessoas físicas, como permaneceu ocorrendo até a edição da Resolução CNSP nº 243/2011 (o que comentaremos mais abaixo).

#### **Resolução CNSP nº 17/81 e Resolução CNSP nº 09/85**

Em 07 de janeiro de 1982, foi publicada a Resolução CNSP nº 17/81, aplicável às entidades de previdência privada aberta, cujas multas estavam previstas em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

Em 25 de novembro de 1985, a Resolução CNSP nº 13/76 foi alterada pela Resolução CNSP nº 09. Todas as multas passaram então a ser aplicadas em ORTN.

Ambas as Resoluções foram revogadas pela Resolução CNSP nº 16/91.

#### **Resolução CNSP nº 16/91**

A Resolução CNSP nº 16/91 dispunha sobre a aplicação de penalidades, em cruzeiros, e ainda sobre o processo para aplicação dessas penalidades. Segundo ela, a competência para julgamento em 1ª instância era exercida pelo Chefe do Departamento de Fiscalização – DEFIS, ou pelo Chefe dos Departamentos Regionais, competindo ao Conselho Diretor da SUSEP o julgamento de recursos contra a decisão dos Chefes de Departamento. Da decisão do Conselho Diretor, cabia recurso ao CNSP.

Essa alteração de procedimento estava alinhada com significativa evolução trazida anos antes para a estrutura da SUSEP, qual seja, a criação do Conselho Diretor, inspirada na CVM<sup>[6]</sup>.

Tal normativo foi revogado pela Resolução CNSP nº 14, publicada em 08/11/1995.

#### **Resolução CNSP nº 14/95**

A Resolução CNSP nº 14/95, embora já dentro de uma sistemática de processo administrativo que, inclusive em respeito à Constituição Federal (que fora promulgada em 1988), garantia a ampla defesa, trazia também a previsão de alçadas para aplicação de penalidades pelo Conselho Diretor e pelo Ministro da Fazenda.

Na vigência da Resolução CNSP nº 14/95, a competência para julgamento de recursos era do CNSP.

O CRSNSP foi criado através da Medida Provisória 1689-5, de 26 de outubro de 1998, que alterou a Lei 9649, de 247 de maio de 1998. O objetivo de tal inovação foi permitir que o CNSP se concentrasse na produção normativa e em outras funções de direcionamento da SUSEP, em razão do crescente volume de recursos.

#### **Resolução CNSP nº 42/2000**

A Resolução CNSP nº 42/2000, que passou a regular o processo administrativo sancionador, publicada em 15/12/2000, revogou a parte processual da Resolução CNSP nº 14/95. Pelo regime da Resolução CNSP nº 42/2000 existiam apenas duas instâncias administrativas.

Competia ao Conselho Diretor da SUSEP julgar, em primeira instância, processos cujas sanções administrativas cominassem em multas, suspensão do exercício de cargo, inabilitação temporária para o exercício de cargos, suspensão temporária do exercício da profissão, suspensão temporária do exercício da atividade, cancelamento de registro e destituição.

O julgamento dos processos em segunda (quando em primeira instância tivesse atuado o Conselho Diretor) e última instância (em qualquer caso), competia ao CRSNSP.

De fato, tal qual havia ocorrido com o CNSP, a mudança em questão permitiu que o Conselho Diretor se concentrasse na administração da SUSEP.

#### **Resolução CNSP nº 60/2001**

A Resolução CNSP nº 60, publicada em 13/09/2001, revogou a parte referente às penalidades da Resolução CNSP nº 14/95, mantidas as regras processuais administrativas.

Interessante notar que a Resolução CNSP nº 60/2001 trouxe uma série de regras aplicáveis no âmbito de um mercado aberto de resseguros (penalizações específicas relativas a resseguradores e corretores de resseguros), mercado este que somente veio a existir a partir de 2007, com a publicação da Lei complementar nº 126. Isso porque a Lei nº 9.932/1999, foi suspensa em razão da decisão do STF na ADI 2223.<sup>[7]</sup>

Uma das alterações da Resolução CNSP nº 60/2001 foi implementada pela Resolução CNSP nº 126/2005, em razão da edição das primeiras normas de supervisão baseada em riscos, em especial as constantes da Circular SUSEP nº 249/2004. Tal alteração foi a regra de que, durante os anos de 2005 e 2006, a penalização pela não implementação de controles internos estava sujeita à prévia oportunidade para que as entidades supervisionadas ajustassem as supostas irregularidades.

#### **Resolução CNSP nº 108/2004**

A Resolução CNSP nº 108/2004, publicada em 04/02/2004, revogou a Resolução CNSP nº 42/2000.

Pela Resolução CNSP nº 108/2004, retornou-se ao sistema que vigia antes da Resolução CNSP nº 42/2000, voltando o processo administrativo a ter três instâncias: a primeira representada pelos chefes de departamento da sede da SUSEP (DEFIS, DECON, DETEC e DEAFI); a segunda, pelo Conselho Diretor; e a terceira, e última, pelo CRSNSP.

Após a decisão de 1ª instância, proferida pelo respectivo Departamento, caso o penalizado optasse por renunciar ao direito de interpor recurso, havia a possibilidade de pagamento da multa imposta

com 25% de desconto. Regra estabelecida no art. 9, II, "c".

Outra novidade instituída com a edição da Resolução CNSP nº 108/2004 foi a exigência do depósito recursal, nos casos de penalidades de multas, como condição de processamento o recurso interposto ao Conselho Diretor (art. 61, inciso II, da Resolução CNSP nº 108/2004).

Especificamente no tocante às entidades de previdência, a Lei Complementar nº 109/2001, no seu art.65, § 2º e 3º, estabelecera que o depósito prévio, em questão, era de apenas trinta por cento do valor da multa aplicada em 1ª instância. Passaram a coexistir então, uma regra de depósito do valor integral da multa e uma regra de depósito de 30% do valor da multa.

Interessante notar que, ressalvada a diferença de valor do depósito prévio acima mencionada, a legislação infralegal adotou para seguradoras, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência complementar somente uma regra. Para alcançar esse objetivo, os tetos máximos dos valores eram aqueles definidos pelo Decreto-lei nº 73/1966, bem inferiores aos estabelecidos pela Lei Complementar nº 109/2001.

No que se refere ao procedimento, foi também estabelecido procedimento de transição que concentrou a competência para o julgamento, no Conselho Diretor, de determinados recursos. Tal decisão decorreu de uma série de questões internas.

No entanto, a Resolução CNSP nº 108/2004<sup>[8]</sup>, ao reestabelecer o regime de três instâncias de julgamento, agilizou procedimentos e viabilizou a eliminação do acúmulo de processos que aguardava julgamento nos Departamentos. Na prática, foram simplificados os procedimentos de julgamento em primeira instância e, em paralelo, estabeleceu-se o incentivo da redução de multa para que os penalizados não recorressem.

O resultado dos procedimentos acima foi, no período de 2004 a 2007, o julgamento massivo de processos administrativos pelo Conselho Diretor, o que causou enorme acúmulo de processos pendentes de julgamento no âmbito do CRSNSP.

### **Resolução CNSP nº 186/2008**

Em 30/04/2008, foi publicada a Resolução CNSP nº 186, que revogou a Resolução CNSP nº 108/2004.

A partir de então, voltou a vigor a regra geral do julgamento em duas instâncias.

A primeira instância era exercida pelo Chefe de Departamento da SUSEP responsável pela instrução e julgamento dos processos administrativos sancionadores.

Após a expedição do termo de julgamento pelo Chefe do Departamento, era obrigatória a remessa dos autos ao Conselho Diretor, que exercia o exame da decisão, decidindo pela sua ratificação ou retificação.

Excepcionalmente, o Conselho Diretor exercia a primeira instância em processos administrativos sancionadores que resultassem nas seguintes penalidades:

- I - penalidades previstas na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (controles para a prevenção da lavagem de dinheiro);
- II - inabilitação para o exercício de cargos;
- III - cancelamento de registro;
- IV - destituição.

A segunda e última instância eram exercidas pelo CRSNSP.

Com a edição da Resolução CNSP nº 186/2008, o depósito para garantia recursal passou a ser exigido no valor de 30% da multa aplicada em 1ª instância.

Posteriormente, o depósito recursal deixou de ser exigido em razão da publicação, pelo Supremo Tribunal Federal, da Súmula Vinculante nº 21<sup>[9]</sup>, em 10 de novembro de 2009.

À época da publicação da súmula, muitos recursos que foram considerados desertos pelo CRSNSP, e, portanto, não conhecidos, foram novamente analisados pelo Colegiado, provocado a isso por pedidos de revisão.

#### **Resolução CNSP nº 243/2011**

A Resolução CNSP nº 60/2001 e a Resolução CNSP Nº 186/2008 foram revogadas pela Resolução CNSP nº 243, publicada em 07/12/2011, mas que somente entrou em vigor em 06/03/2012, voltando a integrar o tratamento do processo e das penalidades em somente um normativo.

O principal objetivo da Resolução CNSP nº 243/2011 foi regulamentar as novas disposições sobre processo administrativo e sobre penalidades trazidas pela Lei Complementar nº 126/2007, a qual trouxe para seguradoras e sociedades de capitalização basicamente as mesmas regras que antes existiam na Lei Complementar nº 109/2001.

Na realidade, como referido acima, desde a edição da Lei Complementar nº 109/2001, havia uma inconsistência nas normas do CNSP, já que as entidades abertas estavam, legalmente, sujeitas a valores de multas muito mais altos do que aqueles previstos no Decreto-Lei nº 73/1966 e a uma sistemática de penalização de pessoas físicas diferente.

A não diferenciação de entidades abertas de previdência complementar e seguradoras e sociedades de capitalização foi uma decisão pragmática do CNSP, na medida em que, fossem adotados estritamente os critérios do Decreto-lei nº 73/1966 e da Lei complementar nº 109/2001, a SUSEP teria que aplicar sistemas inteiramente diferentes para, de um lado, entidades abertas de previdência complementar aberta e, de outro, seguradoras, resseguradores e sociedades de capitalização.

Por isso, a Lei Complementar CNSP nº 126/2007 eliminou a dicotomia acima referida, justamente no momento em que trouxe para o Sistema Nacional de Seguros Privados novos atores, quais sejam, resseguradores.

Assim, diferentemente do que foi dito por alguns, a SUSEP, o CNSP ou o Governo não planejaram enfatizar a responsabilidade das pessoas físicas como parte de uma estratégia para reforçar os impactos da ação fiscalizadora da SUSEP. Tratou-se, sim, da necessidade de adaptação da legislação à Lei Complementar CNSP nº 126/2007. Nesta Lei, por sua vez, aproveitou-se a oportunidade para a adoção de um regime legal unificado de penalizações administrativas, para sociedades seguradoras, sociedades de capitalização, entidades abertas de previdência complementar, resseguradores e entidades fechadas de previdência complementar<sup>[10]</sup>.

Na época, o interesse dessa unificação, promovida pela Lei Complementar CNSP nº 126/2007, decorria da possibilidade real de unificação da então chamada Secretaria Nacional de Previdência Complementar - SPC (depois substituída pela Superintendência da Previdência Complementar - PREVIC) e da SUSEP, projeto que não se concretizou na época em face da falta de condições políticas adequadas e de que se volta a cogitar agora, conforme vem sendo noticiado na imprensa.

Além disso, a Lei Complementar nº 126/2007 ampliou um pouco o rol de pessoas sujeitas ao regime penal administrativo da SUSEP. Assim, de acordo com a Resolução CNSP nº 243/2011, a SUSEP passou a poder instaurar processo sancionador em face dos auditores independentes, entidades

autorreguladoras do mercado de corretagem, liquidantes, estipulantes, representantes de seguros e distribuidores de títulos de capitalização.

Outra mudança importante trazida pela Resolução CNSP nº 243/2011 foi a definição das penalidades não mais em valores ou períodos fixos e sim em faixas de valores e de tempo, com a definição do valor aplicável em cada caso concreto pela 1ª. instância administrativa, (a Coordenação Geral de Julgamentos - CGJUL).

Esse novo procedimento trouxe questionamentos baseados na suposta violação do direito à ampla defesa dos penalizados. Tais questionamentos, no entanto, parecem resultar de uma equivocada interpretação do princípio da ampla defesa (que, por exemplo, não pressupõe a multiplicidade de instâncias), da equiparação indevida do PAS ao processo judicial (este último baseado na rigorosa delimitação da lide na petição inicial) e da desconsideração da existência de discricionariedade técnica por parte da SUSEP na aplicação de penalidades<sup>[11]</sup>.

A Resolução CNSP nº 243/2011 inovou ao prever a possibilidade de aplicação de recomendação. No entanto, a recomendação não é uma penalidade, e será aplicada quando o julgador verificar que não cabe qualquer uma das penalidades listadas, desde que não reste comprovado qualquer tipo de dolo, e, considerando a gravidade da infração e, bem assim, os antecedentes do agente supervisionado. O Julgador decide que uma recomendação ao agente supervisionado é suficiente ao atendimento dos objetivos da regulação do mercado segurador.

Outra novidade é a aplicabilidade de advertência (para infrações de menor gravidade, desde que o infrator não seja reincidente) às pessoas jurídicas. Anteriormente, a advertência era aplicável somente às pessoas naturais.

Além disso, o julgamento em 1ª instância passou a ser atribuição da Coordenação Geral de Julgamentos - CGJUL.

Cabe esclarecer que a implementação de uma Coordenação cuja competência seja exclusivamente o julgamento de processos em 1ª instância foi realizada através da Resolução CNSP nº 208/2010, publicada em 15/01/2010.

A Resolução CNSP nº 208/2010 trouxe o novo regimento interno da Autarquia, implementando sua reformulação organizacional, em que foram extintos os antigos departamentos de Controle Econômico, Técnico, Fiscalização e Administrativo, além de criadas oito coordenações gerais. Além disso, as quatro diretorias (Autorização, Técnica, Fiscalização e Administração), que até então não possuíam vínculo hierárquico direto com os setores técnicos, passaram a responder legalmente por atribuições específicas.

Posteriormente, a denominação e competências das Diretorias foi alterada pela Resolução CNSP nº 338/2016. Com a nova estrutura, passaram a existir a Diretoria de Organização do Sistema de Seguros Privados (DIORG), Diretoria de Supervisão de Conduta (DICON), e Diretoria de Supervisão de Solvência (DISOL). Apenas a DIRAD permaneceu.

De qualquer modo, de acordo com a Resolução CNSP nº 243/2011, ficam sujeitas à confirmação pelo Conselho Diretor da SUSEP, independentemente de nova intimação do interessado, as decisões que resultem nas seguintes sanções:

I - multa igual ou superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

II - suspensão do exercício de atividade ou profissão;

III - suspensão para atuação em um ou mais ramos de seguro ou resseguro, por um período máximo de três anos;

IV - inabilitação para o exercício de cargo ou função;

V - cancelamento de registro; e

VI - cassação da autorização para operação ou funcionamento.

Em última instância, a competência permanece sendo exercida pelo Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização – CRSNSP.

Importante deixar claro que, com a publicação da Resolução CNSP nº 243/2011, não foi expressamente revogada a Resolução CNSP nº 97/2002.

A resolução citada acima regula o processo administrativo e estabelece critérios de julgamento a serem adotados pelo Conselho Diretor da SUSEP para aplicação de sanção às sociedades seguradoras, de capitalização, às entidades abertas de previdência complementar e às corretoras de seguros, por descumprimento ao disposto nos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

Em razão disso, deu-se a revogação tácita de parte da Resolução CNSP nº 97/2002, sujeita à avaliação de cada caso concreto em razão da retroatividade benéfica da lei penal, princípio reconhecido pelo Supremo Tribunal em diversas ocasiões.

De qualquer modo, processos relacionados à Lei nº 9613/98, serão julgados em 2ª instância, pelo Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN.

Isso porque, pelo Decreto nº 8.652/2016, o CRSFN, que antes decidia em segunda instância exclusivamente recursos oriundos da atividade de fiscalização do Banco Central e da CVM, também assumiu a condição de segunda instância de processos administrativos cujas decisões das autoridades competentes estejam relacionadas à aplicação de sanções previstas na Lei nº 9613/1998, o que inclui alguns PAS instaurados pela SUSEP.

Isto é, compete ao CRSFN julgar os recursos interpostos em face das decisões do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, e das demais autoridades administrativas competentes, incluindo-se a SUSEP, no que tange à aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9613/1998.

No que se refere à dicotomia pessoas físicas x pessoas jurídicas, no início da vigência da Resolução CNSP nº 243/2011, no caso de irregularidades supostamente cometidas por seguradoras, resseguradores, entidades abertas de previdência complementar e sociedades de capitalização, a SUSEP instaurava processos sancionadores em face de pessoas físicas, quase que exclusivamente, em face de seus administradores. Isso sem a demonstração da culpabilidade do agente responsável, pessoa física, mas, tão somente, em razão do cargo e/ou função que exercia na empresa.

Ocorre que a estratégia de simplesmente penalizar pessoas físicas em razão de suas responsabilidades dentro das empresas, conjugada a uma forma de supervisão baseada em regras que gerava e ainda gera autuações em massa decorrentes de irregularidades irrelevantes, gerou uma série de questionamentos e decisões do CRSNSP declarando a insubsistência de representações.

### **Resolução CNSP nº 293/2013**

Por isso, em 23/09/2013, foi publicada a Resolução CNSP nº 293/2013, que alterou a Resolução CNSP nº 243/2011, a qual passou a exigir a necessária **comprovação de que o agente responsável perseguido** detinha ciência ou poder de decisão em relação a conduta infrativa apurada. Transcrevemos abaixo os dois parágrafos inseridos no art. 4º:

§ 1º “A”. Quando não for possível identificar ou atribuir dolo ou culpa a uma pessoa natural, considera-se como agente responsável a sociedade supervisionada.

§1º “B”. As sociedades supervisionadas respondem solidariamente pela multa às pessoas naturais, assegurado o direito de regresso.

As alterações e inclusões promovidas na Resolução CNSP nº 243/2011 ratificaram (ou, no entendimento da SUSEP, possibilitaram) a interpretação de que deve ser observada e comprovada a culpabilidade do agente responsável, materializada em dolo ou culpa, para a aplicação de sanções às pessoas físicas. Não sendo possível identificar a pessoa física, ou comprovar sua conduta, a pessoa jurídica será responsabilizada.

Como consequência dessa nova regra, em 08/10/2013, foi publicada a Instrução SUSEP nº 69/2013, que dispunha sobre a instauração de procedimento prévio, ao processo sancionador, para apuração do agente responsável, onde a pessoa física era intimada a apresentar uma espécie de defesa prévia. Comprovando-se o dolo ou a culpa da pessoa física, esse procedimento prévio era transformado em processo sancionador.

No entanto, com a publicação da Instrução SUSEP nº 76/2015, em 15/12/2015, a Instrução SUSEP nº 69/2013 foi revogada.

Através da nova Instrução restou definitivamente esclarecido que:

I - o processo administrativo sancionador, desde que compatível com a infração apurada, poderá ser instaurado em face de pessoa natural ou em face de pessoa jurídica ou em face de ambas, na forma da legislação em vigor;

II - é possível a instauração de PAS exclusivamente em face da pessoa jurídica, quando ausentes elementos que possibilitem a individualização da conduta da pessoa natural, sem que para isto seja necessário se instaurar procedimento prévio; e

III - é possível a instauração de PAS exclusivamente em face da pessoa natural, desde que esteja individualizada a sua responsabilidade pela conduta supostamente considerada como infração, respondendo solidariamente a pessoa jurídica pelo pagamento de eventual multa.

### **Resolução CNSP nº 331/2015**

Em 15/12/2015, foi publicada a Resolução CNSP nº 331, que promoveu novas alterações da Resolução CNSP nº 243/2011, dando nova redação ao §5º do art. 2º e excluindo o §1º A, do art. 4º, comparadas as redações abaixo:

§ 5º. Para efeito do disposto neste artigo, a SUSEP poderá considerar como responsável o titular de cargo ou função de presidente, diretor, administrador, conselheiro de administração ou fiscal, contador, atuário, analista, gerente ou assemelhado, corretor responsável, bem como qualquer outro que detenha ciência e poder de decisão em relação à infração verificada. **(Redação original).**

§ 5º. Para efeito do disposto neste artigo, a Susep poderá considerar como agente responsável pela suposta infração, no caso de pessoa natural, na medida de sua culpabilidade, o titular de cargo ou função de presidente, diretor, administrador, conselheiro de administração ou fiscal, contador, atuário, analista, gestor de ativos, auditor, gerente ou assemelhado, corretor responsável, bem como qualquer outro que, **comprovadamente**, concorra para a prática da infração, ou deixe de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la. **(Com alterações promovidas pela Resolução CNSP nº 331/2015).**

Desta forma, a legislação deixou ainda mais clara a necessidade de comprovação de autoria de pessoas físicas, em homenagem ao princípio da responsabilidade subjetiva.

Outra alteração trazida pela Resolução CNSP nº 331/2015 foi o rito sumário, pelo qual o PAS será instaurado exclusivamente em face de pessoas jurídicas, para apuração de condutas de natureza

objetiva tipificadas como infrações, no anexo I, com aplicação, tão somente, de penalidade pecuniária.

A Resolução apresenta rol taxativo de condutas para as quais o processo administrativo sancionador instaurado possa tramitar pelo rito sumário.

Instaurado o processo, intimado o agente para apresentação de defesa, é facultado o pagamento da multa-base provisória com o desconto previsto.

O pagamento da multa-base provisória implica o trânsito em julgado do processo. Caso não haja a opção pelo pagamento, com a apresentação de defesa administrativa, o processo passará a seguir o rito ordinário.

Aspecto relevante, no caso da opção pelo rito sumário, é o fato de que, imediatamente após o pagamento da multa com o desconto, o processo/nome da empresa ré seguirá para o rol de reincidências e antecedente.

Já pelo rito ordinário, o processo sancionador segue a tramitação de acordo com os procedimentos estabelecidos na Resolução CNSP nº 243/2011.

#### **IV - O Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização - CRSNSP**

A compreensão das normas aplicáveis ao PAS e das perspectivas de sua evolução passam pela análise da estrutura e da atuação do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização - CRSNSP.

O CRSNSP foi criado pela medida provisória 1689-5, de 26 de outubro de 1998, que alterou a Lei 9649, de 247 de maio de 1998.

Em 28 de outubro de 1998, por meio do Decreto nº 2824/1998, foi publicado o primeiro Regimento Interno do CRSNSP.

O Colegiado era inicialmente composto por seis conselheiros, titulares e respectivos suplentes, representando os seguintes órgãos e entidades: Ministério da Fazenda; Superintendência de Seguros Privados - SUSEP; IRB - Brasil Resseguros S.A.; Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG; Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados, de Capitalização, e de Previdência Privada - FENACOR; Associação Nacional de Previdência Privada - ANAPP.

Em 2005, através do Decreto 5546, o IRB deixou de ocupar um assento no CRSNSP, o qual passou a ser ocupado pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério de Justiça - SDE.

Esse foi um movimento importante para adequar a estrutura do CRSNSP ao mercado aberto de resseguro, no qual o IRB deixou de ser um monopolista regulador (um fóssil vivo de uma forma quase extinta, no mundo, de atuação estatal - o que espantava ainda mais pela natureza internacional da atividade de resseguro), para se tornar mais um ressegurador entre outros.

Além disso, uma série de medidas procedimentais e de busca de eficiência foram adotadas, inclusive maior rigor na construção dos precedentes e maior disciplina na elaboração de pautas maiores e mais frequentes.

Assim, o acúmulo de recursos aguardando julgamento caiu sensivelmente.

Em 2013, por meio do Decreto nº 8051, a composição do CRSNSP passou a contar com três representantes indicados pelo setor público dos quais, dois do Ministério da Fazenda, e um da SUSEP; e três representantes indicados, em lista tríplice, por solicitação do Ministro de Estado da

Fazenda, pelas entidades de classe dos mercados de seguro, de previdência privada aberta, de capitalização, de resseguro e de corretagem de seguro. Este mesmo Decreto extinguiu a figura do Conselheiro Revisor.

Dando seguimento às medidas de melhoria da governança e do desempenho do CRSNSP, houve a publicação da Portaria MF nº 38, de 10 de fevereiro de 2016, alterada pela Portaria MF nº 213, de 20 de abril de 2018 e pela Portaria MF nº 351, de 24 de julho de 2018, que trouxe o novo regimento interno do CRSNSP, tendo sido implementadas diversas importantes mudanças, visando a celeridade no julgamento de recursos.

Dentre as mudanças implementadas, destacamos aquelas que geraram impactos relevantes na tramitação dos processos.

#### **Encaminhamento do processo ao Conselheiro Relator, tão logo o recurso ingresse no CRSNSP.**

Anteriormente, os processos eram enviados diretamente à PGFN, para elaboração de Parecer. O processo passou a seguir para o Conselheiro Relator para elaboração de relatório.

#### **Parecer da PGFN exarado somente mediante requisição**

A partir da mudança, o parecer da PGFN deverá ser apresentado apenas nas situações em que for formalmente solicitado pelo Colegiado, que poderá formular dúvidas jurídicas específicas a serem endereçadas pela Procuradoria em sua manifestação.

Desta forma, reafirma-se a atuação da **PGFN como custos júrís**, isto é, atuando na fiscalização da regularidade processual. A regra anterior, previa a obrigatoriedade de parecer escrito da Procuradoria.

#### **Realização de sustentação oral por Representante da SUSEP**

A SUSEP indica Representante técnico ou Procurador para realização de sustentação oral, na defesa da manutenção da decisão de 1ª instância. Nas sessões realizadas após a implementação dessa nova sistemática, houve a presença do Coordenador Geral da CGJUL realizando sustentação oral.

#### **Tramitação prioritária**

Classificação atribuída a processos cujas penalidades aplicadas em 1ª instância sejam: cancelamento de registro, inabilitação ou qualquer forma de impedimento ou proibição do exercício de cargo, além, obviamente, das prioridades legais.

Para esses processos, os prazos para emissão de parecer da PGFN e de apreciação pelo Relator serão reduzidos à metade.

#### **Embargos de Declaração**

Possibilidade de apresentação de “embargos de declaração”, com o objetivo de sanar omissões, contradições, obscuridades ou erro material nas decisões do CRSNSP.

Anteriormente, o regimento previa que tais situações fossem dirimidas por “pedido de esclarecimento”, dirigido ao Presidente do Colegiado.

#### **Atuação do Presidente**

Presidente do CRSNSP deixa de atuar como relator de recursos, como se vê no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF e o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional – CRSFN.

### **Atuação dos suplentes**

Havendo impedimento, suspeição ou ausência concomitante de titular e suplente, e na hipótese de vacância simultânea das posições de suplente e titular, será convocado para compor o quórum o conselheiro suplente indicado pelo mesmo setor, público ou privado, que não estiver substituindo o respectivo titular, respeitando a antiguidade.

Destacamos, ainda, a implementação do sistema eletrônico no âmbito do CRSNSP, através da Portaria nº 04/2017, que tem contribuído de forma relevante para a celeridade na tramitação dos processos e, conseqüentemente, do julgamento dos recursos.

O sistema eletrônico possibilitou a aprovação virtual de atas, a realização de distribuição eletrônica, a disponibilização de processos para consultas para advogados habilitados, através de login e senhas específicos, o envio de memoriais e a possibilidade de inscrição para sustentação oral através do site, espécie de peticionamento eletrônico, e a disponibilização da íntegra das decisões, foram algumas das mudanças implementadas, integrando o CRSNSP ao ambiente virtual.

Com todas as mudanças implementadas, o tempo de tramitação dos processos pelo CRSNSP, foi reduzido de 5 anos, em média, para pouco mais de 2 anos.

No ano de 2012, o CRSNSP chegou a acumular 2024 processos. No ano de 2017 esse acúmulo era de 311 processos.

### **CAS-CRSNSP**

Em 2018, a Portaria MF nº 351, de 24 de julho de 2018, instituiu o Comitê de Avaliação e Seleção de Conselheiros do CRSNSP (CAS-CRSNSP).

Com o objetivo de aumentar a profissionalização e excelência na atuação dos Conselheiros, o CAS-CRSNSP conduzirá o processo de seleção dos indicados.

As indicações do setor público deverão incidir sobre servidores efetivos, com experiência mínima de 5 anos em mercado de seguros e, preferencialmente, que desempenhem a função com dedicação exclusiva.

As indicações do mercado são feitas em listas tríplexes, cujos indicados devem ter, no mínimo, 10 anos de experiência no mercado de seguros.

Os currículos dos candidatos serão avaliados pelo Comitê, que conduzirá entrevistas, e ordenará a lista final de candidatos considerados aptos de acordo com sua pontuação para submissão ao Ministro de Estado da Fazenda.

O CAS poderá recusar indicações que não atendam aos critérios mínimos exigidos.

### **Portaria MF nº 477, de 29.11.2018**

Recentemente, foi publicada a Portaria MF nº 477, de 29.11.2018, que alterou o Anexo da Portaria MF nº 38, de 10 de fevereiro de 2016.

Com base em tal norma, a composição do CRSNSP passou a ter Conselheiros indicados:

I - pelo setor público:

a) três titulares e dois suplentes indicados pelo Ministério da Fazenda; e

b) dois titulares e um suplente indicados pela Superintendência de Seguros Privados.

II - pelo setor privado:

- a) um titular e respectivo suplente indicados, em listas tríplexes, pela Federação Nacional de Seguros Gerais - FENSEG;
- b) um titular e respectivo suplente indicados, em listas tríplexes, pela Federação Nacional de Previdência Privada e Vida - FENAPREVI;
- c) um titular e respectivo suplente indicados, em listas tríplexes, pela Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros - FENACOR;
- d) um titular e respectivo suplente indicados, em listas tríplexes, pela Federação Nacional de Capitalização - FENACAP; e
- e) um titular e respectivo suplente indicados, em listas tríplexes, pela Federação Nacional das Empresas de Resseguros - FENABER.

De certa forma, a alteração da composição do CRSNSP fecha um ciclo de evolução das norma e práticas da SUSEP e do CRSNSP, adaptando a estrutura do CRSNSP à estrutura atual do mercado de seguros e à nova diversidade de atores que o integram, em especial no que se refere ao resseguro e à FENABER.

### **V - Conclusão e Visão Prospectiva e Propositiva**

A SUSEP, o CRSNSP e as normas que regem o PAS passaram por grandes transformações, as quais refletem o processo de evolução da supervisão de seguros, da governança da SUSEP e das normas de processo administrativo em geral.

Tal processo de evolução é, por natureza contínuo, e o principal desafio a ser enfrentado agora é a otimização e racionalização da atividade sancionadora da SUSEP, especialmente em face da crescente complexidade da legislação e do foco da supervisão sobre as estruturas de controle, em substituição ao foco no cumprimento de regras.

E, aqui, a oportunidade reside na reflexão sobre os fundamentos e a prática relativamente à penalização de pessoas físicas e jurídicas, os quais têm estado sujeitos a evidentes e importantes inconsistências.

Com efeito, é chegada a hora de não somente focar como limitar a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas à construção e manutenção de sistemas de controle adequados e em conformidade com a legislação. Isso porque está evidente a crescente complexidade da legislação, das estruturas e das operações dos entes supervisionados, bem como da eficiência sistêmica da SUSEP, apoiada em sistemas eletrônicos, para identificar irregularidades irrelevantes.

Além disso, temos uma nova dinâmica de transformação econômica, baseada intrinsecamente no erro e no acerto, que já não se adequa a uma supervisão baseada simplesmente no cumprimento de regras.

Isso tudo considerado, temos que, não somente gerenciar melhor o uso dos sempre escassos recursos públicos, mas, também e principalmente, evitar que o a supervisão estatal seja um obstáculo ao desenvolvimento econômico e à disponibilização, para a sociedade, de produtos melhores e mais segurança jurídica.

E a intervenção estatal torna-se um obstáculo tanto por instituir proibições erradas e/ou desnecessárias como por, através de uma atividade sancionadora equivocada, tornar os agentes econômicos excessivamente conservadores.

Por isso, devemos extinguir a aplicação de penalidades a supostas irregularidades que não sejam relevantes e que não decorram de qualquer inadequação de estruturas de controle, mas sim da inevitabilidade de erros operacionais decorrentes da crescente complexidade da atividade de seguros e das estruturas das entidades supervisionadas.

Naturalmente, no tocante às pessoas físicas, a aplicação de qualquer penalidade deve estar sujeita à comprovação de uma ação ou omissão culposa ou dolosa.

Ou seja, não havendo dolo ou culpa de uma pessoa física e não havendo uma falha ou inadequação de uma estrutura ou de um procedimento de controle, não deve haver penalidade.

Isso não quer dizer que a supervisão não atuará, a partir do reconhecimento do descumprimento de regras, por meio de questionamentos, determinações de ajustes e outras ações. Contudo, penalizar uma empresa ou uma pessoa por falha irrelevante e que não decorra de qualquer deficiência efetiva da empresa ou do procedimento, significa tratar a penalização como parte inerente da existência de uma empresa, o que não faz sentido. Caçam-se ratos ostensivamente, e passam elefantes.

Como dito, não implementar essa mudança implicará na incompatibilidade do nosso sistema de supervisão com um mercado de seguros moderno ou, no pior cenário, em um conservadorismo excessivo por parte das empresas. Esse conservadorismo, por sua vez, se não for evitado, prejudicará os consumidores de seguros e a sociedade em geral, na medida em que limitará os benefícios que poderiam, de outro modo, ser oferecidos por um mercado mais dinâmico e inovador. E, isso, em razão de uma visão equivocada do papel da supervisão estatal no setor de seguros, o qual não deve ser o de punir quaisquer erros, mas sim evitar que o descumprimento da legislação se torne problema real para os consumidores de seguros, tanto no que se refere a condutas de mercado como para a solvabilidade futura das entidades supervisionadas.

A história das normas e práticas associadas ao processo administrativo sancionador, tanto no âmbito da SUSEP como do CRSNSP, já trouxe o exemplo da não penalização imediata de falhas de controles internos e da necessidade de comprovação de culpa ou dolo para a penalização de pessoas físicas. Devemos, agora, utilizar esses elementos, conjugados com alguns ajustes adicionais na regulação e na supervisão, inclusive no sentido de dar tranquilidade para os servidores da SUSEP, para estabelecermos um novo paradigma muito mais adequado para a evolução do mercado de seguros do que aquele com o qual temos lidado.

---

[1] Sócio fundador do escritório Santos Bevilaqua Advogados.

[2] Advogada Associada do Santos Bevilaqua Advogados.

[3] Posteriormente, integraram-se no grupo de entidades sujeitas à regulação do CNSP e à supervisão da SUSEP as sociedades de capitalização e as entidades abertas de previdência complementar.

[4] Posteriormente a SUSEP passou a ser parte da estrutura do Ministério da Fazenda.

[5] À época, era o documento pelo qual a SUSEP concedia a autorização para funcionamento. Atualmente não existe mais, tendo dado lugar à simples autorização de funcionamento.

[6] A informação da referência da CVM é familiar, já que o Superintendente da SUSEP que criou o seu Conselho Diretor e revolucionou as práticas de regulação e supervisão de seguros até então existentes foi João Régis Ricardo dos Santos, pai de um dos subscritores deste artigo (João Marcelo).

[7] O Plenário do Supremo Tribunal Federal suspendeu em 10/10/2002, dispositivos da Lei nº 9.932/99, que transferiam atribuições do IRB para a SUSEP. Com a concessão das liminares pedidas

nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2223 e 2244, movidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), respectivamente, o IRB deveria continuar atuando como órgão regulador e fiscalizador do sistema de resseguros.

[8] João Marcelo dos Santos, um dos subscritores deste artigo, era Diretor da SUSEP na época.

[9] Súmula Vinculante nº 21: É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

[10] Um dos subscritores deste artigo (João Marcelo) participou ativamente da elaboração e discussão da Lei. Interessante notar que, nada obstante a pretensão do legislador e a edição da Lei Complementar CNSP nº 126/2007, as legislações editadas pelo CNSP e pelo Conselho Nacional da Previdência - CNPC - nunca chegaram a ser realmente semelhantes.

[11] Obviamente, nenhuma discricionariedade é ilimitada, e a discricionariedade técnica, inclusive pela necessidade, sem exceção, de fundamentação e de tratamento igual de situações iguais, é ainda mais limitada.