



CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS, DE
PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO – CRSNSP

1708
H

232ª Sessão

Recurso nº 6907

Processo Susep nº 15414.003353/2011-38

RECORRENTE: COMPANHIA EXCELSIOR DE SEGUROS

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Representação com 35 itens. Decisão *a quo* que julgou subsistentes 33 itens da Representação, considerando-os como infrações autônomas. Seguro Habitacional. Sinistros de Danos Físicos a Imóveis. Realização da regulação e do pagamento em desacordo com os normativos vigentes. Infrações apuradas pela SUSEP com base em relatórios de engenharia elaborados sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal, que apontam a existência de pagamentos por materiais não aplicados e serviços não realizados na recuperação. Recurso conhecido e provido.

PENALIDADE ORIGINAL: Trinta e três multas no valor de R\$ 9.000,00.

BASE NORMATIVA: Cláusula 12, item 12.1 das Condições Particulares para os Riscos de Danos Físicos da Apólice do Seguro Habitacional do SFH, divulgadas pela Circular Susep nº 111/99.

ACÓRDÃO/CRSNSP Nº 5956/16. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os membros do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização, por maioria, dar provimento ao recurso da Companhia Excelsior de Seguros, nos termos do voto do Relator, vencido o Conselheiro Thompson da Gama Moret Santos, que votou pelo desprovimento do recurso. Presente o advogado, Dr. Juliano Delesporte dos Santos Tunala, que sustentou oralmente em favor da Recorrente, intervindo, nos termos do Regimento Interno deste Conselho, o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. José Eduardo de Araújo Duarte.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Paulo Antonio Costa de Almeida Penido, Thompson da Gama Moret Santos, Washington Luis Bezerra da Silva, André Leal Faoro e Marcelo Augusto Camacho Rocha. Presentes o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. José Eduardo de Araújo Duarte, a Secretária Executiva, Senhora Cecília Vescovi de Aragão Brandão, e a Secretária Executiva Adjunta, Senhora Theresa Christina Cunha Martins.

Sala das Sessões (RJ), 7 de julho de 2016.


ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

Presidente


MARCELO AUGUSTO CAMACHO ROCHA

Relator

1685
se

MINISTÉRIO DA FAZENDA

CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS,
DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO

Recurso nº 6.907 – CRSNSP

Processo SUSEP nº 15414.003353/2011-38

Recorrente – Companhia Excelsior de Seguros

Recorrida – Superintendência de Seguros Privados – SUSEP

RELATÓRIO

Trata-se de representação que aponta como Infração a regulação de 35 (trinta e cinco) sinistros de seguro habitacional do Sistema Financeiro da Habitação em desacordo com as normas vigentes.

Nas vistorias realizadas em cada um dos sinistros foram encontradas divergências entre serviços orçados e valores pagos, bem como execução de reparos com acabamento diferente do original. Tais procedimentos representaram pagamentos de indenizações ou gastos que excederam os valores apurados nos orçamentos feitos para a reparação dos imóveis.

Esse procedimento, segundo a representação, teria violado a norma prevista na cláusula 12, das Condições Particulares para os riscos de danos físicos, constante da Circular SUSEP nº 111/99.

A defesa da seguradora atacou alguns aspectos formais, bem como a forma como as provas foram obtidas, já que as vistorias não teriam contado com a participação de representantes seus. Além disso, invocou uma situação de infração continuada. A defesa foi aditada às fls. 1250/1506.

Com base nos pareceres das áreas técnica e jurídica, o Coordenador da Coordenação-Geral de Julgamentos julgou subsistente o auto de infração em relação aos 33 (trinta e três) sinistros, condenando a seguradora na penalidade prevista na alínea "n" do inciso II do art. 52 da Resolução CNSP n 60/2001, em cada um deles. Há, portanto, 33 (trinta e três) condenações de multas de igual valor.

Essa decisão foi mantida pelo Conselho Diretor da SUSEP, em reunião ordinária realizada em 05 de junho de 2014, considerando o voto da Sra. Diretora de Fiscalização.

O recurso interposto para este Conselho repetiu os argumentos anteriores.

Às fls. 1678/1680, a d. Representação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto a este E. Conselho manifestou-se nos termos de Parecer, expressando juízo positivo de conhecimento e negativo de provimento ao recurso.

li


1689
C

É o relatório, relativo ao Recurso 6.907, que encaminho à Secretária-Executiva do CRSNSP para as providências cabíveis.

Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 2016.



Marcelo Augusto Camacho Rocha
Conselheiro Relator, Representante da FENACOR

SE/CRSNSP/MF
RECEBIDO EM 02/02/16

Rubrica e Carimbo

MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA NACIONAL DE SEGUROS
PRIVADOS, DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ABERTA E DE CAPITALIZAÇÃO

Recurso nº 6907 – CRSNSP
Processo SUSEP nº 15414.003353/2011-38
Recorrente – Companhia Excelsior de Seguros
Recorrida – Superintendência de Seguros Privados – SUSEP

VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, REPRESENTANTE DA FENACOR
232ª Sessão de Julgamentos do CRSNSP

O recurso interposto é tempestivo e guarda os requisitos de admissibilidade, de forma a trazer o seu conhecimento.

Trata-se de Representação instaurada com 35 (trinta e cinco) itens em face da Cia Excelsior de Seguros, em razão da regulação e do pagamento de sinistros de Danos Físicos a Imóveis em Seguro Habitacional, em desacordo com os normativos vigentes.

A Seguradora recorreu postulando a insubsistência da Representação e, alternativamente, a aglutinação dos itens julgados subsistentes em um único, por entender tratar-se da mesma infração.

A amostragem feita pela fiscalização coletou sinistros repetindo um padrão de vários deles por mês, resultando em trinta e cinco infrações imputadas e trinta e três punidas, assim divididos pelas datas dos respectivos avisos de sinistros: Fevereiro/2008 (um caso); Outubro/2008 (um caso); Dezembro/2008 (dois casos); Janeiro/2009 (dois casos); Março/2009 (onze casos); Abril/2009 (cinco casos); Maio/2009 (cinco casos); Junho/2009 (dois casos); Julho/2009 (quatro casos); e, Agosto/2009 (dois casos).

Os itens 20 e 28 foram julgados insubsistentes, visto que não foi possível aferir, com segurança, os serviços que de fato foram executados.

Em todos os itens julgados subsistentes, os fatos tidos como puníveis, a partir dos relatórios de serviços das vistorias, apontaram que: **(i)** a tampa da caixa d'água não foi colocada – item 1; **(ii)** não foram executados serviços previstos – itens 2, 30 e 32; **(iii)** os quantitativos de materiais dos serviços executados para limpeza geral e retirada do entulho da obra estão em desacordo com o orçamento contratado, foram relacionados serviços previstos e considerados não necessários à recuperação, e serviços previstos não executados – itens 3 a 19 e 21 a 23; **(iv)** os quantitativos de materiais estavam em desacordo com a obra – itens 24 e 25; **(v)** faltava a fechadura da porta – item 26; **(vi)** faltava uma porta de ferro – item 27; **(vii)** o serviço referente a pintura a óleo em paredes ou forros não foi executado – itens 29 e 35; **(viii)** não foi necessária a recuperação do serviço de pintura a óleo – item 31; **(ix)** foram prestados serviços considerados não necessários à recuperação e serviços previstos não foram

h. l.

executados – item 33; e, (x) não foram executados serviços referentes ao passeio em concreto – item 34.

Assim, analisando o contido nos autos, em suma, observa-se que a conduta tida como punível foi a existência de pagamentos por materiais não aplicados e/ou serviços não realizados na recuperação dos imóveis.

Feitas essas considerações iniciais, passo a análise do Recurso.

Inicialmente, com relação ao argumento apresentado versando sobre o Convênio de Cooperação Técnica firmado entre a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e a SUSEP, permito-me transcrever trechos do Voto proferido pelo i. Conselheiro Relator do Recurso nº 6985 – Processo SUSEP nº 15414.002632/2011-84, Dr. Washington Luís Bezerra da Silva, julgado nesta mesma oportunidade:

“No entanto, antes de adentrarmos no mérito da demanda, é importante ressaltar que nos casos de SFH existe um Convênio de Cooperação Técnica firmado entre a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e a SUSEP, que tem como objetivo a prestação pela CAIXA de serviços de vistoria de obras de recuperação em imóveis vinculados a apólice de seguro habitacional – SFH, visando avaliar a extensão dos danos sofridos e das respectivas obras de recuperação em imóveis previamente selecionados pela Autarquia.

A CAIXA, em razão do volume e da extensão territorial dos sinistros, terceiriza o serviço de vistoria dos imóveis para empresas de engenharia, que realizam os laudos e apontam, na maioria das vezes, o superfaturamento por parte das construtoras por materiais cobrados e não utilizados na obra, bem como de serviços pagos e não executados para reparação dos imóveis.

Esses relatórios e laudos foram utilizados como meio de prova para fundamentar a lavratura da Representação, em razão do pagamento de sinistros em desacordo com a cláusula 12, item 12.1 das Condições Particulares para os Riscos de Danos Físicos da Apólice do SFH.

Isto posto, é possível verificar que os laudos e os relatórios de vistoria foram realizados por engenheiros de empresas terceirizadas, de forma unilateral e parcial, na medida em que não houve a participação da Seguradora na vistoria dos imóveis e na elaboração dos respectivos laudos de apuração da extensão dos danos, sequer foi dada a oportunidade de confrontá-los ou impugná-los.

Portanto, fica evidente a fragilidade dos laudos e dos relatórios de vistoria, que não poderiam ser utilizados como única prova para consubstanciar o processo administrativo sancionador. Tal atitude resulta na violação do princípio do contraditório e a ampla defesa do processo administrativo, uma vez que a Recorrente não participou na produção das provas que lastrearam a Representação.

Da mesma forma, torna-se evidente que os reparos ou a falta de reparos nos imóveis foram mal executados pelas construtoras contratadas pela CAIXA, não podendo as Seguradoras serem responsabilizadas administrativamente pelos atos ou omissões de terceiros, pela qual não teve ingerência na contratação.

li

Assim sendo, a comprovação de indícios de falsidade nos orçamentos apresentados pelas Construtoras, ou nas declarações inverídicas de seus engenheiros, não podem ser imputadas as Seguradoras.

Desta maneira, ante a falta de provas de que a Recorrente concorreu para o cometimento da infração, bem como que regulou e realizou os pagamentos de sinistro em total acordo com os normativos vigentes, visto que cumpriu o seu papel junto ao Segurado quando da comunicação do sinistro, não há como manter a penalidade aplicada." (grifei)

Neste ponto, por identidade de convicção, permito-me adotar, como fundamentação para o presente procedimento administrativo sancionador, o entendimento acima mencionado, com o qual manifesto minha concordância, no sentido de concluir, também, por esse aspecto, não haver como manter as penalidades aplicadas.

Prosseguindo, e analisando outro argumento da Recorrente, verifica-se que a SUSEP fez constar a imputação disposta no artigo 5º, inciso II, alínea "n" da Resolução CNSP nº 60/2001, que diz:

"n) infringir qualquer outra disposição legal ou infralegal, quando não prevista sanção específica."

Amparou-se tal imputação na cláusula 12, item 12.1 das condições particulares para os riscos de danos físicos da apólice do seguro habitacional do SFH, divulgadas pela Circular SUSEP nº 111/99 que diz:

"A indenização será igual ao valor necessário a reposição do bem sinistrado".

Assim, é de se constatar que foram utilizadas uma suposta norma incriminadora e uma autorização genérica para punir quando inexistente uma norma específica.

Nesse ponto, permito-me transcrever importante trecho do Voto proferido pelo i. Conselheiro, Paulo Antônio Costa de Almeida Penido, no Recurso nº 6881 (Processo SUSEP nº 15414.002828/2010-98), igualmente julgado nesta mesma oportunidade:

"Trata-se da famosa "vala comum" onde várias condutas que não cabem em nenhuma norma incriminadora expressa são abarcadas com o intuito de não deixar a conduta sem punição.

Para uso daquela figura é preciso, ao menos, que se tenha uma evidente norma proibitiva, uma vedação legal ou regulamentar, cuja reprovabilidade atinge o nível de ilícito administrativo. Do contrário, se estará diante de um poder punitivo universal, de uma administração plenipotenciária, um leviatã armado com uma capacidade sancionatória ilimitada.

O juízo de adequação típica, também deve ser feito tendo em conta tal norma incriminadora, verificando o cumprimento das elementares. Não há como se abrir mão de, inicialmente, identificar a norma incriminadora, que não é a

h

cláusula aberta e verificar se a conduta está perfeitamente enquadrada dentro dela.

A fundamentação já retificada usa a citada cláusula 12.1 das condições particulares do SFH já transcritas acima que apenas diz que a indenização deve corresponder ao valor para reparo o bem sinistrado." (grifei)

Desta forma, em linha com essa explanação, entendo que para a comprovação da ilegalidade do ato praticado pela Seguradora, com a possibilidade de aplicação de sanção, torna-se necessário a tipificação de norma específica indicando que a conduta cometida é ilegal, o que, *d.v.*, não ocorreu no presente caso.

Quanto ao mérito, analisando o presente caso e os demais recursos inseridos na pauta desta Sessão, que versam sobre a regulação e o pagamento de sinistros de Danos Físicos a Imóveis em Seguro Habitacional, em desacordo com os normativos vigentes, verifica-se que, em todos os itens, a indenização foi prestada *in natura*, com reparos aos bens sinistrados. Em nenhum dos casos, houve o pagamento de indenização aos segurados.

As vistorias apontaram que os reparos foram defeituosos, ora mal feitos ou não realizados, ora com excessos de gastos. Entretanto, entendo que não cabe, no presente caso, responsabilizar administrativamente a Recorrente por atos de terceiros, beneficiários das cobranças indevidas, sem que haja prova de conluio ou fraude.

Por oportuno, permito-me, uma vez mais, transcrever trecho do Voto proferido pelo i. Conselheiro Paulo Antônio Costa de Almeida Penido, citado anteriormente, que, igualmente, é de suma importância para a análise dos elementos dos autos, conduzindo, repisando, por identidade de convicção, o signatário deste Voto ao entendimento de não ter havido infração às normas vigentes:

"O processo não é inaugurado por reclamação de segurado, mas ex officio, pela SUSEP e a atividade administrativa foi orientada para buscar falhas no processo de liquidação de sinistro que, provavelmente, geraram prejuízo ao FCVS.

Digo provavelmente, porque, na forma da resolução do CONSELHO CURADOR DO FCVS nº 170/2004 (vigente a época dos sinistros), para que se evitem danos ao erário público, em casos tais, cabe à SUSEP, emitir o demonstrativo de sinistros do habitacional- acertos de lançamentos (DSH-AL) anotando operações com propostas de glosas. Caberá a seguradora recorrer em 30 dias e o CRSFH, será a última instância julgadora sobre tal matéria.

Tal norma não versa sobre fraude, dolo ou qualquer outra subjetividade, apenas cria rito para o ressarcimento quando há inconsistências na regulação do sinistro ou mesmo na cobrança do prêmio. É prevista essa rotina porque são comuns e corriqueiros erros e falhas nas liquidações de sinistros no ramo em questão.

Não há notícia nos autos de que tal procedimento tenha sido diligenciado, o que não importa à solução da demanda trazida a este conselho, mas demonstra como o procedimento sancionador não pode ser usado como uma panaceia regulatória, por ter seu escopo, naturalmente dirigido a uma finalidade diferente.

h. l.

Nem a fraude ou o conluio se presumem. A jurisprudência pátria é remansosa em inadmitir que se presuma um ou outro.

Conquanto as vistorias realizadas pela Caixa, operacionalizadas por convênio com a SUSEP e, baseadas em constatações dos engenheiros, mas também em relatos feitos pelos moradores, apontem que as construtoras, de maneira reiterada, superdimensionaram os serviços a fazer e executaram, também de maneira reiterada, reparos com má qualidade, não há provas de que a seguradora concorreu para ou se beneficiou da medida.

No presente caso, há demonstração de que os reparos foram mal feitos por excesso ou omissão, posto que ora haviam reparos além do necessário, ora nem o dano chegou prontamente a ser reparado. Todavia, trata-se de má execução feita pelas construtoras não em violação ao dever de indenizar. A solução administrativa para isto é diligenciar a glosa e a compensação com o FCVS e não a aplicação de trinta e uma multas."

Finalizando, transcrevo importante trecho do Voto do i. Conselheiro André Leal Faoro, proferido nos autos do Recurso nº 6617 (Processo SUSEP nº 15414.004258/2011-51), que ilustra a competência da SUSEP no Seguro Habitacional do Ramo 66 – SFH e a atuação das Seguradoras nessa modalidade de seguro:

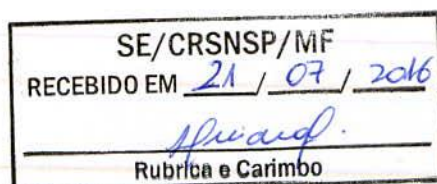
"..., deve-se lembrar que, no Seguro Habitacional do Ramo 66 – SFH, a SUSEP, substituiu o IRB em 1993, através de Portaria do Ministro da Fazenda, no papel de entidade fiscalizadora dos recursos do FCVS, recebendo remuneração específica e individualizada para tal tarefa. Assim, a SUSEP, neste particular, não está agindo dentro de sua competência ordinária em relação às seguradoras envolvidas e, sim, está prestando serviço ao Conselho Curador do FCVS. Ou seja, trata-se de função atípica, o que explica o exame, sinistro a sinistro, das regulações realizadas, a fim de garantir a integridade do referido fundo.

Identificada uma divergência entre orçamento e execução, caberia a glosa daquela despesa, que, desta forma, não seria repassada à seguradora responsável. Na verdade, verifica-se que as seguradoras, nesta modalidade de seguro, não agem como seguradoras stricto sensu, mas sim como prestadoras de serviço do SFH.

Assim, a pretensão de, além de identificar a necessidade de glosa, impor multa não encontra sustentação no normativo vigente, o que reforça a posição adotada pelo Conselheiro Paulo Penido."

Por todo o exposto, o meu VOTO é no sentido de conhecer o recurso interposto pela Companhia Excelsior de Seguros, e dar-lhe provimento, pelos fatos e fundamentos contidos nos autos.

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2016.




Marcelo Augusto Camacho Rocha
Conselheiro Relator, Representante da FENACOR