



227ª Sessão

Recurso nº 6908

Processo Susep nº 15414.200495/2011-41

RECORRENTE: SALVADOR LÁPIS JUNIOR

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Representação. Irregularidades contábeis. Apuração de responsabilidade do Diretor responsável pela contabilidade de entidade de capitalização. Ausência de individualização da conduta. Impossibilidade de responsabilização objetiva, alicerçada exclusivamente na condição de Diretor. Recurso conhecido e provido.

PENALIDADE ORIGINAL: Advertência.

BASE NORMATIVA: Art. 6º da Resolução CFC nº 750/93 c/c o item 3.1 do anexo I da Circular Susep nº 379/08 e anexo VIII da Circular Susep nº 360/08.

ACÓRDÃO/CRSNSP Nº 5773/16. 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 unanimidade, dar provimento ao recurso do Senhor Salvador Lápis Junior, nos termos do voto da Relatora. Presente o advogado Dr. Juliano Delesporte 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, Carmen Diva Beltrão Monteiro, Marcelo Augusto Camacho Rocha, Washington Luis Bezerra da Silva e André Leal Faoro. 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), 14 de abril de 2016.


ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA
Presidente e Relatora



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

RECURSO CRSNSP Nº 6908
PROCESSO SUSEP Nº 15414.200495/2044-41
RECORRENTE: SALVADOR LÁPIS JUNIOR
RELATORA: ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

EMENTA

Representação. Irregularidades contábeis. Apuração de responsabilidade do Diretor responsável pela contabilidade de entidade de capitalização. Ausência de individualização da conduta. Impossibilidade de responsabilização objetiva, alicerçada exclusivamente na condição de Diretor. Recurso conhecido e provido.

VOTO

O recurso é tempestivo e atende aos requisitos de admissibilidade, pelo que dele conheço.

O presente processo tem por objeto a apuração de responsabilidade pessoal e subjetiva do Diretor responsável pela contabilidade da APLUBCAP por infrações de natureza contábil verificadas na entidade.

A possibilidade de responsabilização dos diretores de companhias é matéria complexa e exige cautela. A meu ver, a responsabilização de pessoas físicas sempre pressuporá a identificação do elemento subjetivo, isto é, verificação de ação com dolo ou culpa, ou ainda de omissão que tenha concorrido para o cometimento da infração.

A Representação que inaugura o presente processo administrativo e a documentação que lhe dá suporte, efetivamente, não articulam, minimamente, um juízo inicial de cognição dos fatos, de autoria e de materialidade. A Autarquia também não logrou, ao longo do processo administrativo, trazer aos autos os elementos, os fatos, o comportamento, as circunstâncias, ou seja, as condutas (comissivas ou omissivas) que sugeririam ter o recorrente praticado as condutas irregulares ou deixado de exercer as

atribuições inerentes ao cargo, incorrendo *em responsabilidade direta ou indireta pela infração*, para utilizar a terminologia empregada pela Resolução CNSP nº 60/2001, ou *a medida de sua culpabilidade*, prevista na atual redação da Resolução CNSP nº 243/2011. A responsabilização se sustentaria sobre uma ampla inferência de que, na qualidade de responsável pela contabilidade, deveria atuar para evitar irregularidades, e que a simples ocorrência destas indicaria a omissão – ou falta de diligência - no cumprimento de seu dever.

Reputo que a imputação de responsabilidade ao ora recorrente, calcada exclusivamente na função exercida na companhia, de responsável pela área contábil, constitui equívoco grave a exigir a reforma da decisão condenatória.

É cediço que o ordenamento jurídico pátrio adota, como regra geral, a culpabilidade como requisito da responsabilidade, admitindo a responsabilidade objetiva em caráter excepcional. Não é por outra razão que a imputação da responsabilidade objetiva requer previsão expressa em lei (artigo 927 do Código Civil). Dessa forma, a conduta tida por infrigente deve decorrer de ação ou omissão antecedente. Esta última, por seu turno, apenas poderá subsidiar a imputação de responsabilidade quando o agente, além de ter conhecimento a respeito da prática adotada por seus colegas ou subordinados, tinha poderes de agir para evitar o resultado¹. Por essas razões, não se pode admitir a imputação de responsabilidade a qualquer pessoa exclusivamente em razão do cargo ocupado na companhia, sem que se demonstre ação ou omissão que tenha contribuído para a irregularidade.

É oportuno registrar que a impossibilidade de responsabilização objetiva das pessoas físicas foi objeto de regramento próprio do CNSP, que promoveu alterações específicas na Resolução nº 243/2011 com o claro intuito de determinar que houvesse perquirição do elemento subjetivo, isto é, de atuação com dolo ou culpa, nos casos em que fosse apurada a responsabilidade de dirigentes e administradores.

As alterações na redação original da Resolução CNSP nº 243/2011 foram promovidas, inicialmente, pela edição da Resolução CNSP nº 293, de 23 de setembro de 2013, tendo havido nova alteração a partir da edição da Resolução CNSP nº 331, de 15 de dezembro de 2015. A previsão da responsabilidade subjetiva foi objeto específico das alterações promovidas na redação do §5º do artigo 2º, destacadas no quadro a seguir:

¹ Assim, ensina, Cezar Roberto Bitencourt: “*Configura-se o crime omissivo quando o agente não faz o que pode e deve fazer, que lhe é juridicamente ordenado. Portanto, o crime omissivo consiste sempre na omissão de uma determinada ação que o sujeito tinha obrigação de realizar e que podia fazê-lo.*” BITENCOURT, Cezar Roberto. Manual de Direito Penal – parte geral. Vol. 1. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 169.

Resolução 243/2011, original	Resolução 293/2013	Resolução 331/2015
“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.”	“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, gestor de ativos, auditor, gerente ou assemelhado, corretor responsável, bem como qualquer outro que, comprovadamente, detenha ciência e poder de decisão em relação à infração verificada.”	“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. ”

Como se vê, a Resolução CNSP nº 243/2001, com a redação dada pela Resolução CNSP nº 331/2015, consagra a responsabilidade subjetiva das pessoas naturais, determinando, ainda, a necessidade de dilação probatória que comprove ação ou omissão, dispondo que tais pessoas responderão pelas infrações *na medida de sua culpabilidade*, quando, *comprovadamente, concorreram para a prática da infração, ou deixe de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la*.

Ao longo da instrução processual, todavia, a SUSEP, não se desincumbiu da obrigação de apurar a conduta individual e responsabilidade subjetiva do acusado, não tendo produzido qualquer elemento que indique o comportamento do Diretor à época em que as irregularidades foram cometidas. Nos documentos contábeis da empresa juntados aos presentes autos, não consta qualquer assinatura do recorrente, nem indicativo de que lhe tenham sido submetidos ou por ele aprovados. Não se sabe nem mesmo se a aprovação de operações e contratos era de sua exclusiva responsabilidade, ou se competia a órgão colegiado, e ocorreu à sua revelia, ou com sua objeção. Vale dizer: a conduta individual do recorrente, no episódio das irregularidades cometidas pela companhia, não foi objeto de descrição ou verificação mínima pela SUSEP. Disso resulta que, ao imputar-lhe responsabilidade porque ocupava o cargo de Diretor responsável pela contabilidade no período em que irregularidades foram cometidas, a Autarquia incorre em uma modalidade de responsabilidade objetiva em razão do cargo, o que não pode ser tolerado.

O CRSNSP tem examinado com frequência os processos sancionadores instaurados pela SUSEP contra diretores, administradores e conselheiros de entidades supervisionadas. Nessas oportunidades, tenho reiterado meu posicionamento no sentido da importância da responsabilização dos dirigentes, pessoas físicas, para a política de *enforcement*, porque considero que a atuação responsável e diligente dos administradores é determinante para a higidez do mercado regulado, e que a comprovada desídia ou imperícia

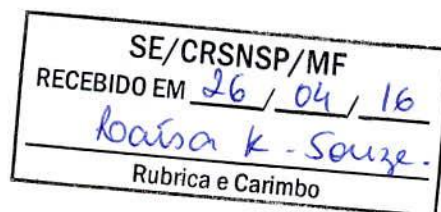
traduz comportamento grave que deve ser sancionado. No entanto, para que se atinja tal desiderato, é necessário que a instrução processual evidencie a responsabilidade subjetiva do acusado. O Conselho, ao apreciar tais recursos, tem apontado o descuido recorrente com a individualização das condutas, com a descrição dos atos praticados ou das omissões observadas, o laconismo das representações, a superficialidade das análises, a ausência completa de instrução probatória². Assim, a jurisprudência do Conselho vem se consolidando no sentido de cassar as decisões condenatórias, determinando o arquivamento do processo.

O presente processo se reveste das mesmas características dos precedentes citados, impossibilitando a verificação da responsabilidade subjetiva do recorrente. Por essas razões, **dou provimento** ao recurso.

É como voto.

Em 14 de abril de 2016.


ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA
Relatora
Representante do Ministério da Fazenda



² A respeito, conferir as decisões nos recursos: 4994 (julgado na 206ª sessão), 6732, (julgado na 207ª sessão), 3212, 3548, 3673, 3676, 4883, 3643, 3965, 3359, 3881, 3180, 3659, 4856, 5275, 4548 e 5673, todos julgados na 220ª sessão, 6990, julgado na 224ª sessão.



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

RECURSO CRSNSP Nº 6908
PROCESSO SUSEP Nº 15414.200495/2044-41
RECORRENTE: SALVADOR LÁPIS JUNIOR
RELATORA: ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

RELATÓRIO

Trata-se de processo originado por Representação lavrada contra SALVADOR LÁPIS JUNIOR, Diretor Responsável pela Contabilidade da APLUB CAPITALIZAÇÃO, ao tempo em que se constatou o cometimento de irregularidades praticadas pela entidade, descritas em 11 itens da Representação, todos julgados subsistentes, conforme Termo de Julgamento de fl. 141, resultando na aplicação de uma única penalidade de advertência ao Representado.

A Representação de fls. 01/06 assim descreve as irregularidades:

Itens 1 a 10 - Não escriturar nos Registros da Contabilidade, com clareza, atualidade e fidedignidade, as operações realizadas. Nos meses de janeiro de 2010 a setembro de 2011, seguidamente e ininterruptamente, a APLUB reconheceu as receitas decorrentes das vendas do título de capitalização da modalidade popular da promoção “Roraima dá Sorte”, na conta contábil “Títulos de Capitalização à Vista (pagamento único - PU)”, de forma conflitante com a nota técnica atuarial aprovada pela SUSEP, que tipifica o título em questão como PM (pagamentos mensais).

Item 11- Apresentar inconsistência no Banco de Dados. No Registro Contábil Auxiliar, arquivo ARREIDEN, no mês de setembro de 2011, a Ecoaplub figura tanto como subscritora como titular dos títulos de capitalização da modalidade popular de que trata o processo SUSEP 15414.003498/2009-14, o que se mostra incompatível com o regulamento disposto no verso das cautelas, no qual o consumidor é definido como subscritor.

Em sede de defesa (fls. 94/101 e 115/122), alegou o acusado:

- Prevenção e concurso formal, uma vez que a discussão sobre o cabimento ou não do produto não poderia ser desdobrada em inúmeras questões menores;
- As infrações descritas na representação tem caráter continuado, sendo irrazoável o desdobramento em ilícitos isolados;
- Ocorrência de *bis in idem*, vez que os fatos já estariam sendo apurados em outro procedimento (não indicado pelo Representado);
- Descabimento da responsabilização pessoal, uma vez que (i) a sanção indicada na Representação – art. 26 da Resolução CNSP nº 60/2001 – é dirigida à empresa e não a diretores (ii) a sanção de advertência prevista nos arts. 25 e 66 da Resolução



CNSP nº 60/2001 tem como pré requisito a verificação de reincidências, que foram afastadas na Representação;

- Com relação aos itens 1 a 10, o lançamento não gera nenhum efeito no campo real, e nenhum benefício traz à APLUBCAP, tratando-se de mera questão de forma, não tendo o Representado agido com dolo ou culpa;
- Requer aplicação de atenuante prevista no art. 53 da Resolução CNSP nº 60/2001.

O parecer técnico de fls. 125/131, propugna pela subsistência de todos os itens da Representação, entendendo que devem ser aglutinados os itens 1 a 10, por tratarem de infração continuada. Consigna o parecer:

- A Representação não discute o cabimento do produto. Ainda que a comercialização seja regular, o que se apura nos presentes autos são falhas contábeis e no registro contábil auxiliar obrigatório atinente ao produto;
- Não há como verificar a alegação de *bis in idem*, pois o Representado não indica qual seria o “prévio procedimento tratando do mesmo fato”;
- O art. 24 da Resolução CNSP nº 60/2001 prevê a aplicação de penalidade pecuniária aos administradores de sociedades de capitalização. O art. 25, por sua vez, só autoriza a aplicação da penalidade de advertência ao administrador que não seja reincidente. O art. 66 prevê que ao administrador reincidente está sujeito às sanções previstas naquele normativo;
- Sobre a responsabilização pessoal do diretor, afirma que “*a aplicação do regime jurídico-repressivo é atividade administrativa plenamente vinculada, ou seja, não dá margem de escolha (discricionariedade) à Administração Pública. Verificando-se indícios da ocorrência de infração prevista na norma, deve-se lavrar o devido processo de apuração e, concluindo-se pela efetiva materialização de tal infração, deve-se aplicar a sanção prevista*”;
- Não procede a alegação de que o vício de forma não acarretaria prejuízos, eis que os registros contábeis são utilizados pela Autarquia para fiscalização das entidades supervisionadas, permitindo aferir a adequação de suas reservas, a situação de solvência, a existência de passivos ou ativos inconsistentes com a realidade, etc. A falha nos lançamentos contábeis impede a perfeita análise da situação operacional e financeira da companhia, afetando, por conseguinte, a aferição de sua situação de solvência, o que constitui uma das principais atribuições da SUSEP;
- Não há qualquer vício na Representação e não se exige demonstração de dolo ou culpa como elemento constitutivo dos tipos infracionais.

Ato contínuo, foram os autos enviados à DISEC para que se manifestasse sobre os possíveis impactos das condutas descritas na Representação na constituição das provisões técnicas, para posterior verificação dos efeitos na solvência da companhia. A manifestação da DISEC encontra-se à fl. 135 dos autos, com o seguinte teor:



Inicialmente, observamos que a descrição das infrações não deixa claro se a falta cometida pela APLUB CAPITALIZAÇÃO se resume a um erro operacional (escolha equivocada da rubrica para o registro contábil da receita decorrente de suas operações de capitalização) ou se a empresa estava operacionalizando títulos de pagamento mensal como se fossem títulos de pagamento único. Sobre isso, considerando as divergências no impacto das análises dessa área, indicamos que tal questão seja levantada junto à área que verificou as infrações.

Na primeira hipótese, de se tratar de uma escolha equivocada da rubrica para o registro contábil da receita decorrente de suas operações de capitalização, não identificamos situações que possam impactar a constituição das provisões técnicas.

Por outro lado, na hipótese de a empresa estar operacionalizando títulos de pagamento mensal como se fossem títulos de pagamento único, poderia haver impacto na constituição das provisões técnicas, uma vez que pode haver diferenças, por exemplo, nas cotas de capitalização e carregamento, que costumam ser menores nas primeiras parcelas dos títulos PM. Contudo, para que pudéssemos estimar esse impacto, necessitaríamos de informações adicionais, tais como as cotas de capitalização e carregamento efetivamente praticadas.

O parecer jurídico de fls. 137/138 acolhe o parecer técnico, dele divergindo tão somente na aplicação do instituto da infração continuada, uma vez que, à luz da manifestação da DISEC, não seria possível afirmar se existe impacto na solvência da companhia, o que faria incidir a previsão contida no parágrafo único do art. 56 da Resolução CNSP nº 60/2001.

Intimado da decisão condenatória em 01.09.2014 (fls. 144/145), o Sr. Salvador Lápis Junior recorreu tempestivamente ao CRSNSP (fls. 156/166), reiterando as alegações de defesa.

Em parecer de fls. 177/178, a Representação da PGFN no CRSNSP manifesta-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo não provimento.

É o relatório.

Brasília, 22 de março de 2016.


ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

Relatora

Representante do Ministério da Fazenda

