



258ª Sessão

Recurso CRSNSP nº 7252

Processo nº 15414.005531/2012-46

RECORRENTE: UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA.
RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP.
RELATORA: ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA
ADVOGADO: EDUARDO DE JESUS VICTORELLO (OAB/SP 43.094).
EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Representação. Sociedade de assistência privada. Mercado marginal. Atuar como sociedade seguradora sem a devida autorização. Infração materializada. Recurso conhecido e desprovido.
PENALIDADE ORIGINAL: Multa no valor de R\$ 3.000.000,00.
BASE NORMATIVA: Art. 757, parágrafo único, do Código Civil c.c. os arts. 24 e 113 do Decreto-Lei nº 73/1966.

ACÓRDÃO CRSNSP 6405/2019

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, conhecer e **negar provimento** ao recurso UPS SERVIÇOS – SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA., nos termos do voto da Relatora.

Em questão incidental processada em conformidade com os parágrafos 11, 12 e 13 do art. 18 do RICRSNSP, o Colegiado, por maioria, reconheceu o impedimento do Conselheiro Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, diante da hipótese prevista no nos termos do art. 18, II, do RICRSNSP, por ter subscrito a Nota n. 00038/2015/SCJUD/PFSUSEP/PGF/AGU, às fls. 630/631 dos autos. Manifestou-se o arguido pela inoportunidade de impedimento. Votaram no sentido de reconhecer o impedimento os conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, José Antônio Maia Piñeiro, Juliana Ribeiro Barreto Paes e Carmen Diva Beltrão Monteiro. Em sentido contrário votaram os conselheiros Waldir Quintiliano da Silva Washington Luis Bezerra da Silva e Neival Rodrigues Freitas.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Washington Luis Bezerra da Silva, Neival Rodrigues Freitas, José Antônio Maia Piñeiro, Juliana Ribeiro Barreto Paes, Waldir Quintiliano da Silva e Carmen Diva Beltrão Monteiro. Funcionou o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. José Eduardo de Araújo Duarte. Ausentes, justificadamente, os Conselheiros Beatriz de Moura Campos Mello Almada, Ronaldo Guimarães Gallo e Robson Carlos dos Santos Braga.

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 19/11/2019, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4176318** e o código CRC **2831A740**.



RELATÓRIO

Recurso CRSNSP nº 7252	
Processo nº 15414.005531/2012-46	
RECORRENTE:	UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA.
RECORRIDO:	SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP
RELATORA:	ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

1. Cuida-se de recurso interposto por UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA. ("UPS"), que se insurge contra a decisão proferida pelo Conselho Diretor da SUSEP (p. 26, vol.5), que lhe impôs a sanção de multa no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), prevista nos arts. 8º e 9º da Resolução CNSP nº 60/2001, por infração ao disposto no parágrafo único do art. 757 do Código Civil c.c. com os artigos 24 e 113 do Decreto-Lei nº 73/66, tendo em vista a atuação no mercado de seguros sem a devida autorização, ratificando, com a aplicação do limite definido no caput do art. 113 do Decreto-Lei nº 73.66, alterado pela Lei nº 13.195/2015, a decisão do Coordenador-Geral Substituto da Coordenação-Geral de Julgamentos

da SUSEP (p. 100. vol. 3), que havia aplicado à Representada multa no valor de R\$ 13.332.219.120,00 (treze bilhões, trezentos e trinta e dois milhões, duzentos e dezenove mil e cento e vinte reais).

2. O conjunto probatório destes autos reúne elementos de diversos outros processos sancionadores já instaurados contra a UPS, ensejando cuidados de ordem processual.

3. Para evitar qualquer confusão, as referências à localização de documentos dos autos serão feitas considerando a página e o volume da digitalização.

Do processo 15414.005332/2006-90 ("denúncia 1")

4. Pelo que consta desses autos, a SUSEP recebeu denúncia de corretor de seguros, protocolada em 22/12/2004 (expediente 10-019456/2004, autuado sob o registro 15414.005332/2006-90), que questionava a regularidade da atuação da UPS.

5. A UPS foi intimada da instauração do processo sancionador no bojo do referido processo de denúncia de nº 15414.005332/2006-90, por meio de correspondência datada de 26/12/2006, como se verifica à p. 26, vol.1. Apresentou defesa em 06/02/2007. Sobrevieram pareceres técnico (p. 35/36, vol.1) e jurídico (p. 38, vol. 1) propugnando pela subsistência da denúncia, datados, respectivamente, de 26/08/2007 e de 11/12/2007.

6. O ato subsequente, datado de 07/07/2011, é uma petição da UPS requerendo a suspensão do feito até que haja manifestação definitiva do Poder Judiciário, diante da propositura de Ação Civil Pública pela Autarquia, que foi indeferido, conforme Despacho da Procuradoria na p. 80, vol. 1, de 26/03/2012.

7. O processo foi então remetido para que se procedesse ao cálculo da importância segurada, quando foi exarado o Parecer SUSEP/DIFIS/CGFIS/COESP Nº 107/12 às ps. 38/41, vol 2, que consigna o seguinte:

"Trata-se de processo originário de denúncia formulada contra UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA em face desta entidade supostamente estar operando como seguradora através do Plano "Assistência Social Familiar Sindical".

O tema foi exaustivamente examinado no âmbito dos órgãos internos desta Autarquia e resultou, inclusive, na proposição de Ação Civil Pública visando, dentre outras, vedar à UPS Serviços continuar oferecendo ao mercado os planos atualmente comercializados (fls. 86/120). A Ação foi proposta com pedido LIMINAR, sendo concedida tutela antecipada no dia 02/09/2009, sendo a antecipação da tutela posteriormente suspensa. Tais informações podem ser encontradas às fls. 508/509.

O processo resultou também em uma multa com base na Importância Segurada pela UPS SERVIÇOS referente às atividades de dezembro de 2005 a fevereiro de 2007, no valor de RS 7.053.216.360,00 (sete bilhões, cinquenta e três milhões, duzentos e dezesseis mil e trezentos e sessenta reais) conforme despacho às fls. 213/218, sendo esta intimada a se defender em 07 de dezembro de 2007 (fl. 236).

A UPS SERVIÇOS, através de um protocolo à fl. 83, solicitou a suspensão do presente processo administrativo até a decisão final da Ação Civil Pública. Segundo decisão à fl. 12, o pedido foi negado sendo recomendado o prosseguimento do processo em 1º de fevereiro de 2012. Ademais, foram encontrados, em janeiro de 2012, outros 07 processos ativos envolvendo a UPS SERVIÇOS, conforme parecer à fl. 125.

Embora já venha sofrendo processos administrativos e judiciais pela prática de atividade seguradora sem autorização, a UPS SERVIÇOS continuou a atuar na comercialização do plano denominado "Benefício Social de Apoio Familiar" nos anos de 2008 a 2011, conforme laudo pericial contábil às fls. 303/317. Dessa forma, cabe à SUSEP aplicar nova multa pecuniária referente às práticas irregulares neste intervalo de tempo. (...)

Conforme mencionado acima, por manter suas atividades entendidas como ilegais por esta autarquia nos anos de 2008 a 2011, propomos a penalidade pecuniária no valor da Importância Segurada Total, com base no artigo 113 do decreto-lei 73/66 c/c artigo 90 da Resolução CNSP nº 60/01. Ressaltando que os períodos aqui analisados não foram compreendidos na sanção proposta por meio do processo 15414.100361/2006-64. ou seja, não há como se alegar a hipótese de dupla penalidade sobre o mesmo ato." (grifei)

8. Em que pese a instauração do processo a partir da intimação datada de 26/12/2006, com a subsequente apresentação de defesa e emissão de pareceres, a Autarquia, ao invés de proceder ao julgamento do processo de denúncia aplicando a multa indicada no parecer supra, optou pela lavratura de Representação em 18/12/2012, conforme Despacho à p. 43, vol. 2, que desencadeou esse processo de nº 15414.005531/2012-46.

Do processo 15414.005531/2012-46 ("Representação")

9. Deste processo sancionador iniciado por Representação foi a UPS intimada em 26/12/12, conforme AR à p. 47, vol. 2. Pelo relatório de antecedentes à p. 44, vol.2, extrai-se que o período em apuração no presente processo seria de 18/12/2009 a 18/12/2012, embora, em resposta a diligência solicitada posteriormente, tenha a SUSEP afirmado que este processo compreenderia o período de janeiro de 2008 a setembro de 2011, corte temporal utilizado para o cálculo da multa. O processo prosseguiu regularmente com a apresentação de defesa, seguindo-se a manifestações técnica à p. 93/95, vol. 3, e jurídica à p. 96/97, vol. 3, que fundamentaram a decisão condenatória do Coordenador-Geral de Julgamentos, à p. 100, vol. 3, datada de 7 de maio de 2013. O processo posteriormente foi suspenso por 6 meses, aguardando as tratativas de celebração de termo de ajustamento de conduta (p. 158, vol. 3), e retomou seu curso, seguindo-se a já referida decisão do Conselho Diretor da SUSEP, que determinou a aplicação do limite estabelecido a partir da edição da Lei nº 13.195/2015.

10. A intimação da decisão ora guerreada ocorreu em 07/03/2016, conforme AR de p. 120, vol. 5. O recurso ao CRSNSP foi apresentado tempestivamente, em 23/03/2016 p. 39, vol. 5)

11. Os autos ingressaram neste Conselho em 30/06/2016, e foram enviados à PGFN, que se manifestou por meio do parecer de fls. 750/753. O processo me foi distribuído por sorteio realizado na 236ª sessão, de dezembro de 2016.

Do processo 15414.100134/2003-96 ("auto de infração")

12. Conforme se extrai do Parecer SUSEP/DEFIS/GRFSP Nº 1903/03, à p. 83/97, vol. 1, o processo 15414.100134/2003-96 originou-se do Auto de Infração 61/03 lavrado em 14/02/2002 contra a UPS por ter atuado como sociedade seguradora sem a necessária autorização, ao promover a comercialização do produto denominado "Benefício Social Apoio Familiar".

13. O referido parecer técnico propugnou pela subsistência do Auto de Infração, com aplicação de pena de multa no valor de R\$911.360.00 (novecentos e onze mil, trezentos e sessenta reais), correspondente à soma das importâncias seguradas contratadas pela empresa PORT EMPRESARIAL SERVIÇOS GERAIS LTDA (com base no que constava do boleto de pagamento e do respectivo comprovante de fls 78/79 daqueles autos).

14. Não há nos presentes autos outros elementos daquele processo.

15. Desta decisão condenatória houve recurso ao CRSNSP, autuado sob o nº 5113, julgado na 178ª sessão, realizada em 10 de maio de 2013, tendo o Colegiado, em julgamento unânime, negado provimento ao recurso, mantendo a penalidade aplicada em 1ª instância.

Do processo 15414.100361/2006-64 ("denúncia 2")

16. A UPS foi intimada, por correspondência datada de 07/12/2007, da instauração deste processo administrativo sancionador iniciado pela denúncia 2, conforme p. 104, vol. 1.

17. Do Parecer SUSEP/DEFIS/GRFSP nº 0028/08 (p. 105/137, vol. 1), que analisou o mérito do processo administrativo propugnando pela subsistência da denúncia 2, extrai-se que o processo apurou irregularidade objeto de denúncia do SINCOR/SP, que levou ao conhecimento da SUSEP o serviço da UPS denominado "Assistência Social Familiar Sindical". A proposta de penalidade pecuniária alcançou o valor de R\$7.053.216.360,00 (sete bilhões, cinqüenta e três milhões, duzentos e dezesseis mil e trezentos e sessenta reais), correspondente ao total geral dos capitais segurados relacionados aos benefícios de Serviço Funeral, Assistência Financeira Imediata, Manutenção de Renda Familiar, Assistência Alimentícia, Incapacitação Permanente para o Trabalho por Perda ou Redução da Aptidão Física e Reembolso das Verbas Rescisórias previstos no Plano "Assistência Social Familiar Sindical.

18. Dessa decisão condenatória houve recurso ao CRSNSP, autuado sob o número 5220, julgado na 231ª sessão, realizada em 23 de junho de 2016, tendo o Colegiado, por unanimidade, dado provimento parcial ao recurso para limitar em R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) a multa aplicada, nos termos do art. 113, caput e §2º do Decreto-Lei 73/66, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 13.195/2015.

Da realização de diligências à SUSEP

19. Diante do imbrólio processual descrito acima, que permeia a análise deste processo 15414.005531/2012-46, despontaram algumas dúvidas que foram objeto de diligência à SUSEP, com os seguintes questionamentos:

a) os processos sancionadores instaurados pela Autarquia em desfavor da UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA., detalhando, para cada um dos processos arrolados:

a.1) o objeto/irregularidade apurada;

a.2) o período de apuração, demonstrando o trecho da acusação ou do processo de que consta essa informação; e

a.3) a situação processual em que se encontram, indicando, quando for o caso, a data do trânsito em julgado.

b) se houve decisão no processo administrativo sancionador nº 15414.005332/2006-90, iniciado por denúncia, objeto da intimação de fl. 24 dos presentes autos; e

c) outras informações que ajudem a distinguir e delimitar o objeto dos processos sancionadores instaurados em desfavor da UPS.

20. A resposta da SUSEP encontra-se no e-doc 0960429, reproduzida abaixo:

Em atenção ao questionamento a.1), informamos que todos os processos tratam da mesma irregularidade, qual seja, atuação como sociedade seguradora sem a necessária autorização, o que constitui infração à primeira parte do art. 113 do Decreto-Lei nº73/66 c/c art. 8º da Res. CNSP nº 60/01, sujeitando a infratora à penalidade prevista na segunda parte do art. 113 do DL nº 73/66 c/c art. 9º da Res. CNSP nº 60/01.

Em atenção aos questionamentos a.2) e a.3), informamos, em relação a cada processo:

15414.100361/2006-64 (denúncia) – referente ao período de dezembro de 2005 a fevereiro de 2007, conforme planilha anexa ao Despacho que tratou do arbitramento do valor da multa, vide fls. 3.337/3.360. O processo foi julgado em última instância pelo CRSNSP em 23/06/16, tendo sido dado provimento parcial ao recurso, para limitar o valor da multa aplicada a R\$ 3 milhões. A multa encontra-se com exigibilidade suspensa em razão de decisão judicial proferida no processo. 0023357-61.2016.403.6100/SP.

15414.100134/2003-96 (auto de infração) – referente ao mês de dezembro de 2002, conforme consta do auto de infração, fls. 01/03 dos autos. Foi julgado em última instância pelo CRSNSP em 10/05/2013, quando foi mantida a multa originalmente aplicada, de R\$ 911.360,00. Encontra-se atualmente na PF-SUSEP para cobrança da multa, já tendo sido o valor inscrito em dívida ativa, conforme fl. 594 dos autos.

15414.005531/2012-46 (representação) – corresponde ao SEI 15414.618297/2018-15 foi apurado de janeiro de 2008 a setembro de 2011, conforme Parecer CGFIS/COESP/ 107/12, fls. 565/568 do processo de origem 15414.005332/2006-90. Em atenção ao questionamento b), informamos que o processo 15414.005531/2012-46 apresenta como processo de origem o 15414.005332/2006-90. Esse processo "5332" não foi convertido em PAS de forma autônoma – uma vez identificados indícios do cometimento da infração no seu curso processual, foi aberto o processo de Representação "5531".

21. Extrai-se da resposta à diligência e do teor do Parecer SUSEP/DIFIS/COESP Nº 107/12 que todos os processos instaurados pela Autarquia contra a UPS tem o mesmo objeto, qual seja, a atuação como seguradora sem a necessária autorização. A SUSEP, aparentemente, não entende relevante a distinção dos objetos pelo tipo de produto, que ora aparece designado como "Assistência Social Familiar Sindical" (15414.005531/2012-46 e 15414.100361/2006-64), ora como "Benefício Social Apoio Familiar" (15414.100134/2003-96). O que distinguiria cada um dos processos é o período da infração, que é levado em consideração no momento de apuração do valor da multa.

Da solicitação de novo parecer à PGFN

22. Diante do conjunto de informações dos autos e da resposta da SUSEP à diligência, e considerando a data de início em fim de cada um dos procedimentos administrativos na 1ª instância, temos a seguinte situação:

i. Enquanto corria na Autarquia o processo derivado do Auto de Infração lavrado em 14/02/2003, a SUSEP recebeu, em 22/12/2004, a denúncia 1, e instaurou novo processo, intimando a parte em 26/12/2006;

ii. A denúncia 1 tramitava no DEFIS, de onde saiu em 10/12/2007 (p. 36, vol. 1), quando ingressou a denúncia 2, datada de 07/12/2007;

iii. O processo de denúncia 2 foi rapidamente concluído, sobrevindo decisão condenatória em 27/8/2008;

iv. O processo de denúncia 1 ficou sem qualquer movimentação até 15/08/2011 quando foi movimentado conforme despacho de p. 75, vol. 1;

v. Em 26/01/2012, constatou-se que não havia mais nenhum processo sancionador contra a UPS tramitando na SUSEP, pois os processos referentes ao auto de infração e à denúncia 2 encontravam-se no CRSNSP (p. 76, vol. 1). Entendendo haver continuidade da prática nos anos de 2008 a 2011, lavrou-se a presente Representação, sem que fosse arquivado o processo originado da denúncia 1.

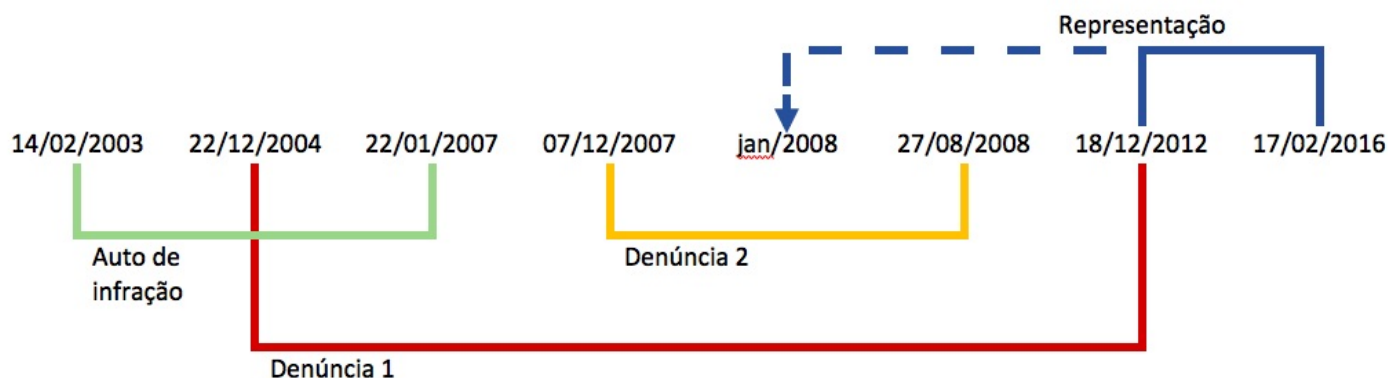
23. Sobre esse último aspecto, registro que a resposta da SUSEP à diligência trouxe uma informação que não me parece acurada, ao afirmar que o processo "5332" não foi convertido em PAS de forma autônoma. Houve sim intimação da parte acerca da instauração do PAS (p. 26, vol.1), apresentação de defesa, pareceres técnico (p. 35/36, vol.1) e jurídico (p. 38, vol. 1) e cálculo do valor da multa, conforme parecer de p. 38/41, vol 2. Não houve, no entanto, decisão final de condenação ou arquivamento deste processo de denúncia, optando a SUSEP por lavrar nova Representação.

24. Essa situação está representada no quadro abaixo:

	Início	Data da decisão de 1ª instância	Multa original (R\$)	Multa final (R\$)	período de apuração da multa
Auto de Infração 15414.100134/2003-96	14/02/2003	22/01/2007	911.360,00	911.360,00	dezembro de 2002

Denúncia 1 15414.005332/2006-90	22/12/2004	Sem decisão de 1ª instância			
Denúncia 2 15414.100361/2006-64	07/12/2007	27/08/2008	7.053.216.360,00	3.000.000,00	dezembro de 2005 a fevereiro de 2007
Representação 15414.005531/2012-46	18/12/2012	17/02/2016	3.000.000,00	aguardando julgamento em 2ª instância	janeiro/2008 a setembro/2011

25. Nota-se, portanto, que foram instaurados 4 diferentes processos que coexistem no tempo, como se vê da linha abaixo



26. Diante da situação acima retratada, com supedâneo no art. 17, inc. I, do RICRSNSP, alterado pela Portaria MF nº 213/2018, e à luz dos fatos trazidos pela diligência, solicitei manifestação escrita da PGFN, a fim de que examinasse as seguintes questões jurídicas:

- a ocorrência de prescrição ordinária e intercorrente, esta última considerando especialmente o intervalo de tempo transcorrido entre os atos praticados nas páginas 38 e 39 do volume 1, que se referem ao processo administrativo 15414.005332/2006-90, do qual este é decorrente.
 - a.1) a possibilidade de se utilizar de eventuais atos praticados no período de 11/12/2007 a 07/07/2011 no âmbito do processo 15414.100361/2006-64, que apurava a mesma conduta, para descaracterizar a inércia administrativa e portanto a incidência da prescrição intercorrente;
 - a.2) os reflexos de eventual reconhecimento da prescrição intercorrente no processo 15414.005332/2006-90 sobre o presente, haja vista que a infração tem caráter continuado, e que a Representação foi lavrada com o intuito de apurar o período de janeiro/2008 a setembro/2011;
- a existência de litispendência, bis in idem e outras questões de ordem prejudicial;
- se os períodos utilizados para o cálculo das multas podem ser entendidos como períodos investigados nos processos, sem que isso tenha sido expressamente indicado pela acusação? Ou há confusão entre o objeto e o quantum, considerando que não se pune a comercialização de tantos quantos forem as quantidades, mas sim a atuação sem autorização?
- os reflexos sobre o presente processo administrativo da sentença proferida no âmbito da Ação Civil Pública, 0010025-71.2009.4.03.6100; e
- outras questões consideradas relevantes.

27. A solicitação foi atendida por meio do PARECER/PGFN/CAF/NUCAF/CRSNSP Nº 60/2019, assim ementado:

"Recurso voluntário. Infração aos artigos 24 e 113, do Decreto 73/66 (atuação como seguradora sem autorização). Características da infração (aspectos temporais). Limitação da acusação aos cinco anos anteriores à instauração, sob pena de bis in idem. Inexistência de litispendência. Ausência de recurso para discutir cálculo da pena. Decisão judicial em ação civil pública que, no momento, não impede o prosseguimento do processo administrativo. Parecer pelo improvimento do recurso."

É o Relatório.

Documento assinado eletronicamente
ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA
Relatora



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a)**, em 25/04/2019, às 12:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2204963** e o código CRC **6CE880A1**.



Recurso CRSNSP nº 7252

Processo nº 15414.005531/2012-46

RECORRENTE: UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA.

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Consultar o material com as sugestões de elaboração da Ementa(usar letras minúsculas e estilo "tabela_texto_justificado")

VOTO DO RELATOR

1. O recurso é tempestivo, pelo que dele conheço. Assim, passo a enfrentar questões prejudiciais e de mérito.

I. Prescrição

2. Em vista do quanto exposto no Relatório, e tratando-se de matéria de ordem pública, entendo pertinente examinar a ocorrência de prescrição.

3. A meu ver, não incide sobre os fatos a prescrição ordinária quinquenal. Do conjunto de processos administrativos instaurados pela SUSEP para apurar a conduta da UPS, parece-me cristalino que a entidade nunca deixou de operar na forma repreendida pela Autarquia. Assim, considero que incide a previsão do art. 1º da Lei nº 9.873/99, que prevê: "Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, **contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado**" (grifei). Não tendo cessado a prática, considero inexistir tal hipótese prescricional.

4. Não verifico, tampouco, a ocorrência da prescrição intercorrente, haja vista que não houve paralisação do presente processo pelo período de 3 anos, e que paralisações em processos outros não teriam o condão de afetá-lo. Nesse ponto, adoto como razões de decidir os fundamentos trazidos no PARECER/PGFN/CAF/NUCAF/CRSNSP Nº 60/2019, abaixo transcritos:

"19. O reconhecimento da prescrição [no processo 15414.005332/2006-90], entretanto, somente alcança os exatos termos em que foi instaurado o processo prescrito. Não tem o condão de impedir instauração de processos posteriores, ainda que, no ato de instauração, tenha sido mencionado o processo prescrito, como é o caso dos autos. Transcreve-se trecho da Representação formulada neste PAS (página 3, 1º volume):

Tendo em vista o que consta no Processo SUSEP nº 15414.005332/2006-90, segundo o qual restou caracterizado que a UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO E ASSISTENCIA LTDA., CNPJ nº 05.015.561/0001-88, cometeu a irregularidade relacionada abaixo, representamos a referida sociedade, propondo a aplicação da penalidade descrita a seguir:

Atuou como seguradora sem a devida autorização legal, como mostram os documentos anexos, o que constitui infração às normas em vigor. (Grifamos)

20. Assim, o fato de a Representação para instauração do presente processo sancionador (autos de número 15414.005531/2012-46), fazer expressa menção ao processo n. 15414.005332/2006-90, que, tudo indica, foi alcançado pela prescrição intercorrente, não impede o prosseguimento do segundo processo sancionador para os períodos não prescritos.

21. Explicamos: tratando-se de infração que se renova a cada vez que o recorrente prossegue na conduta de atuar no mercado de seguros sem autorização prévia, a prescrição de um processo incide nos exatos termos em que foi instaurado o respectivo processo sancionador, não havendo vedação relacionada à instauração de novo processo sancionador para outro período infracional. Dito de outro modo, a extinção de acusação anterior por prescrição intercorrente não impede formulação de representação para outro período. A utilização de peças processuais do processo n. 15414.005332/2006-90 não contamina a abertura do processo n. 15414.005531/2012-46.

(...)

23. Nesta linha, a referência a processo prescrito não impede o prosseguimento do novo processo, instaurado para apurar se a mesma infração foi praticada em outro período de tempo.

24. Como decorrência deste entendimento, os atos porventura praticados no processo prescrito não podem ser trazidos para fins de interrupção da prescrição. Assim, a instauração deste processo, ocorrida em 18 de dezembro de 2012 (Representação SUSEP/DIFIS/CGFIS/COESP 257/12) está limitada aos cinco anos anteriores (Lei 9.873/99)."

II. Bis in idem e Litispendência

5. A existência de múltiplas apurações sobre a atuação da recorrente no mercado de seguros sem autorização da SUSEP, que originou diversos processos administrativos, pode ensejar algum questionamento sobre a existência de litispendência ou *bis in idem*, isto é, da identidade das causas, em curso ou já julgadas, ensejando duplo apenamento sobre a mesma sanção.

6. Essa possibilidade, todavia, também foi afastada no PARECER/PGFN/CAF/NUCAF/CRSNSP Nº 60/2019, cujos termos adoto como fundamentos da presente decisão, conforme art. 50, §1º da Lei nº 9.784/99.

"26. A litispendência, faceta processual do *bis in idem*, não é comumente verificável em processos administrativos sancionadores. Supõe-se que a administração não instaurará duas demandas idênticas.

27. A similitude de acusações entre os vários processos, entretanto, não autoriza acolher a figura da litispendência. Esta figura somente estaria caracterizada se houvesse total identidade entre processos administrativos. Aqui, não se pode dizer rigorosamente que há dois processos idênticos em razão da qualificação/elemento temporal da infração (processos referem-se a períodos de tempo diferentes).

28. Na linha exposta nos parágrafos acima, reconhecendo ser esse *bis in idem* processual uma situação inviável, devem ser evitada qualquer interpretação que leve a sobreposição de períodos, sob pena de injusta de dupla imputação."

III. Incidência dos efeitos da coisa julgada em Ação Civil Pública

7. Os efeitos da sentença proferida na Ação Civil Pública nº 0010025-71.2009.4.03.6100 também foram objeto de específico pronunciamento da PGFN, à luz do que dispõe o artigo 16 da Lei nº 7.347/1985: "*A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.*"

8. Quanto a esse ponto, o Parecer PGFN/CAF/NUCAF/CRSNSP nº 60/2019 também deixou claro inexistir qualquer óbice ao prosseguimento do presente processo administrativo, ao consignar:

51. Tanto na decisão da Conselheira Relatora que envia os autos para esta Procuradoria, quanto na NOTA n. 00038/2015/SCJUD/PFSUSEP/PGF/AGU (página 5/6, volume V) e na decisão recorrida há menção à ação civil pública n. 0010025-71.2009.4.03.6100, ajuizada pela Susep em face da UPS Serviços. Cuidaremos, neste tópico, de avaliar possíveis efeitos da ação e decisões nela proferidas neste processo administrativo.

52. Primeiramente, pontuamos que a Susep ocupa o polo ativo na ação civil pública. Portanto, eventual julgamento de procedência ou improcedência haverá de estender efeitos sobre este processo em razão dos efeitos subjetivos da coisa julgada. Assim, como a própria Susep é a autora da ação civil pública e detentora do poder de polícia que ela mesmo tenta apoio a nível judicial, inviável a invocação de particularidades relativas ao processo coletivo (p.ex. art. 103, do Código de Defesa do Consumidor), para limitar os efeitos subjetivos da coisa julgada.

(...)

54. De todo modo, uma vez ajuizada a ação - instaurada a lide -, por força do artigo 506, do CPC, a Susep estará obrigada à observância da coisa julgada - a menos que haja extinção do feito sem julgamento de mérito.

55. Dito isto, vejamos se no presente momento há decisão judicial a interferir no julgamento.

56. Segundo consulta formulada nos site do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, não existe ainda ato judicial a impedir a continuidade deste processo. A sentença de procedência foi submetida a apelação recebida nos efeitos devolutivo e suspensivo pelo Magistrado. (...)

57. Esta apelação, de seu turno, encontra-se pendente de julgamento pelo TRF. Por este motivo, não há decisão judicial, temporária ou definitiva, a impedir o prosseguimento deste processo administrativo.

IV. Mérito

9. Inexistindo óbice à continuidade do processo, tampouco litispendência, *bis in idem* ou prescrição, há de se considerar que não há máculas a ensejar a reforma da decisão de primeira instância.

10. A descrição da atuação da UPS, que demonstra a materialidade da conduta, é bem detalhada no Parecer SUSEP/DEFIS/GRFSP Nº 1903/03, às páginas 83 a 97 do Volume 1 do processo eletrônico.

"A UPS SERVIÇOS é uma sociedade por quotas de responsabilidade limitada, sem autorização para realizar operações de seguro, conforme consta da ficha cadastral fornecida pela Junta Comercial do Estado de São Paulo e da cópia do Contrato Social. De acordo com o contrato social, uma das atividades que integram o objeto social da referida empresa é a "Gestão de Negócios Relacionados a Benefícios Sociais e Assistência", o que é regido pelo documento denominado "Disposições que Regem nossa Prestação de Serviços".

O documento 'Disposições que Regem nossa Prestação de Serviços' trata das condições contratuais que definem a prestação da serviço da UPS SERVIÇOS aos sindicatos, denominados CONTRATANTES no referido documento.

A cláusula 2 do documento acima mencionado convencionou que os CONTRATANTES, ou seja, os sindicatos que contratam os serviços da UPS SERVIÇOS, disponibilizarão o plano "Benefício Social Apoio Familiar" aos trabalhadores que compõem sua base territorial, através da adesão dos Empregadores integrantes da categoria econômica. Em virtude da gestão do plano "Benefício Social Apoio Familiar", a UPS SERVIÇOS compromete-se a prestar uma série de serviços aos sindicatos contratantes, conforme definido nas cláusulas 3.1.1 a 3.1.8, que são denominados de "Serviços de Gestão em Assistência".

A cláusula 1.1.5. do contrato de prestação de serviços atribui a seguinte definição ao referido benefício:

"Plano de benefícios sociais e assistência aos trabalhadores e seus familiares que compõem a base territorial dos CONTRATANTES, com apoio dos Empregadores integrantes da categoria econômica, cujo pagamento mensal deverá ser efetuado por estes em seu vencimento, e cuja gestão e cobrança deverá ser efetuado por estes em seu vencimento, e cuja gestão e cobrança deverá ser efetuada pela UPS SERVIÇOS - SOCIEDADE BRASILEIRA DE GESTÃO EM ASSISTÊNCIA LTDA., por conta e ordem dos CONTRATANTES."

(...)

Analisando o contrato de prestação de serviços da UPS SERVIÇOS, juntamente com a cláusula 13 da CCT convencionada entre os SINDICATOS DE ASSEIO E CONSERVAÇÃO DE SANTO ANDRÉ, SÃO BERNARDO DO CAMPO, SÃO CAETANO DO SUL, DIADEMA, MAUA E RIBERAÓ PIREAS, verifica-se as seguintes características do "Benefício Social Apoio Familiar" a ser contratado pelas empresas da base territorial destes sindicatos para seus empregados:

a) contribuições mensais

Valor pago mensalmente à UPS SERVIÇOS por cada empresa contratante do plano, sendo constituído de uma parcela descontada em folha de pagamento de cada empregado, e outra por conta da empresa empregadora.

b) eventos cobertos

-Morte do empregado;

-Invalidez permanente do empregado causada por acidente.

c) benefícios garantidos

c. 1. em caso de morte do empregado:

-Assistência Funeral: valor a ser pago aos dependentes.

-Assistência Financeira Imediata: valor a ser pago aos dependentes.

-Assistência Alimentícia: 50 kg de alimentos a ser entregues aos dependentes.

-Manutenção de Renda Familiar: valor a ser pago aos dependentes.

-Verbas Rescisórias: valor a ser pago à Empregadora.

c. 2. em caso de invalidez permanente por acidente do empregado:

-Manutenção de Renda Familiar: valor a ser pago ao empregado.

-Verbas Rescisórias: valor a ser pago à Empregadora."

11. Em seu recurso, além de reiterar a vinculação deste processo sancionador ao resultado da Ação Civil Pública já examinada, a UPS argumenta que não há que se confundir os benefícios por ela oferecidos com o seguro, aduzindo, em suas conclusões, que "o denominado "Benefício Social Familiar" é instituído pelas entidades sindicais em favor das categorias que representam, em convenções coletivas"... e que "são também os sindicatos que estabelecem a forma de custeio e o valor dos benefícios que visam amparar o trabalhador e sua família no caso de ocorrências que o impeçam de trabalhar. Por isso consistem na entrega de alimentos, pequena quantia de dinheiro em espécie mensal (um ou dois salários mínimos) destinadas ao pagamento de despesas básicas: condução, impostos, taxas, vestuário, etc"... e que "apenas faz a entrega dos benefícios aos membros das categorias profissionais que deles necessitam e gerenciam a cobrança das contribuições que recebem em nome dos sindicatos, aos quais prestam contas regularmente", e portanto... "nem de longe se assemelha a um contrato de seguir até porque encontra amparo legal na Constituição e C.L.T."

12. Nenhum desses argumentos são capazes de desqualificar a natureza securitária dos benefícios oferecidos. Como ressaltou a Autarquia no Parecer SUSEP/DEFIS/GRFSP N° 1903/03, as Convenções e Acordos Coletivos devem ter suas cláusulas redigidas com observância da legislação em vigor. O fato de ser obrigatório, por força de convenção, não afasta a natureza securitária, haja vista a existência de seguros regulares que também são de contratação obrigatória. O pagamento de benefícios in natura, e não em pecúnia, como observou o parecer, também não afasta a natureza securitária.

13. Não há dúvidas, portanto, de que o serviço oferecido pela recorrente possui todas as características do contrato de seguros, mais especificamente, de um seguro de vida em grupo. A UPS SERVIÇOS assume a posição de uma sociedade seguradora, tendo em vista que, mediante o recebimento de uma contribuição mensal (prêmio), assume os *riscos* previstos no contrato (morte ou invalidez permanente causada por acidente), obrigando-se a pagar os valores previstos no contrato (indenização) em caso de morte ou invalidez permanente por acidente dos "segurados" (sinistro).

14. No produto "Benefício Social Apoio Familiar" a figura do segurado é assumida pelos empregados das empresas do ramo de asseio e conservação. Estes empregados têm o seguro contratado pela empresa onde trabalham, que funciona como um estipulante do seguro.

15. Não há dúvidas, outrossim, de que para atividades desse jaez, a legislação brasileira requer autorização de órgão específico, no caso a SUSEP, além do cumprimento de uma série de exigências para o ingresso e permanência legítima no mercado, com a finalidade, sobretudo, de preservar a liquidez e equilíbrio dos planos de benefícios, para que tais agentes possam, ao fim e ao cabo, cumprir devidamente com suas obrigações perante a massa segurada.

16. Ao oferecer tais benefícios sem atender ao comando da legislação pátria, a recorrente incorre na infração capitulada como "atuar como seguradora sem autorização", sujeitando-se à penalidade prevista no art. 113, §2º do Decreto nº 73/66 que, calculada com base na importância segurada que, no caso, considerando-se o período compreendido entre os anos de 2008 a 2011, atingiu o valor de R\$ 13.332.219.120,00 (treze bilhões, trezentos e trinta e dois milhões, duzentos e dezenove mil e cento e vinte reais), conforme indicado no Parecer às páginas 93/95 do volume 3.

17. Ao apreciar o processo, o Conselho Diretor da SUSEP, em decisão datada de 17/02/2016 (página 26 do volume 15), ratificou a decisão condenatória, limitando o valor da penalidade do teto de R\$ 3.000.000,00, tendo em vista o limite definido no caput do artigo 113 do Decreto-Lei n.º 73/1966, alterado pela Lei n.º 13.195/2015.

18. Diante do exposto, entendo que não há reparos a serem feitos na decisão de 1ª instância, pelo que VOTO pelo **desprovemento** do recurso.

É o voto.

Ana Maria Melo Netto Oliveira – Conselheira Relatora.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a)**, em 16/07/2019, às 12:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2205232** e o código CRC **58F3854D**.