



254ª Sessão

Processo nº 15414.612831/2016-18

RECORRENTE: CARLOS ALBERTO LANDIM

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATORA: VALÉRIA CAMACHO MARTINS SCHMITKE

ADVOGADA: DANIELA DE MATOS SILVA RODRIGUES (OAB/RJ 97.678)

EMENTA: **RECURSO ADMINISTRATIVO.** Auto de Infração. Preenchimento irregular de registros em arquivos DBF. Falta de comprovação de autoria. Ausência de culpa pessoal do diretor, punido com advertência. Desvinculação com as funções do diretor indicado. Recurso conhecido e provido.

PENALIDADE ORIGINAL: Advertência.

BASE NORMATIVA: Art. 88 do Decreto-Lei nº 73/1966 c.c. Anexo VIII da Circular SUSEP nº 360/2008.

ACÓRDÃO CRSNSP 6329/2018

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 de CARLOS ALBERTO LANDIM, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Conselheiros Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão e Ana Maria Melo Netto Oliveira, que votaram pelo desprovimento do recurso.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Thompson da Gama Moret Santos, Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, Washington Luis Bezerra da Silva, Valéria Camacho Martins Schmitke e Juliana Ribeiro Barreto Paes. Ausentes, justificadamente, os Conselheiros Dorival Alves de Sousa e André Leal Faoro. Presente o Senhor Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Dr. José Eduardo de Araújo Duarte, que registrou não ter havido requisição de parecer escrito na forma do art. 17 do Regimento Interno do CRSNSP.

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Maria Melo Netto Oliveira, Conselheiro(a) Presidente**, em 28/10/2018, às 10:43, 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 **1328944** e o código CRC **AA3A7EF1**.



RECORRENTE: CARLOS ALBERTO LANDIM(CPF 085.617.328-22)

RECORRIDO: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: André Leal Faoro

RELATÓRIO

1. Processo iniciado por um Auto de Infração, lavrado em fevereiro de 2013, que indica, como irregularidade, o envio à SUSEP de registros contábeis em meio magnético previstos na Circular SUSEP nº 360/2008 com uma série de deficiências, deficiências estas semelhantes a outras que já haviam sido constatadas em verificação anterior realizada em 2009.

2. As deficiências encontradas foram as seguintes:

1. No arquivo CADASTRO.DBF, há inúmeros casos em que o campo “CPF/CNPJ” encontra-se preenchido com zeros;
2. No mesmo arquivo existem 614 registros de segurados em que o campo da Unidade Federativa foi preenchido com XX;
3. No mesmo arquivo, 16.190 registros de segurados estão sem preenchimento no campo de UF e 16.777 sem preenchimento do nome da cidade;
4. No arquivo SINPAG.DBF, 1.083 registros de pagamentos por crédito em conta estão com os campos “número do banco”, “número da agência”, número da conta do segurado” e ”número da transação” preenchidos com zeros;
5. No mesmo arquivo, existem 60 registros em que os campos “CPF do beneficiário “ foram preenchidos com zeros;
6. No arquivo CORRETAGEM.DBF, o campo “código do corretor” foi preenchido com zeros em 8 casos;
7. No arquivo PREMIT.DBF, em 7 casos, o campo “CPF do segurado” foi preenchido com zeros;
8. No mesmo arquivo, há inúmeros casos em que o campo “nº do processo” foi preenchido com zeros;
6. No mesmo arquivo, há inúmeros registros do ramo vida em grupo em que o campo “CPF/CNPJ do estipulante” foi preenchido com zeros;
10. No mesmo arquivo, há 2.809 registros em que o campo “UF_Risco” está preenchido com XX;
11. No mesmo arquivo, em 4.470.073 registros o campo “UF_DEP” (UF da dependência ou da unidade emissora) foi preenchido com a sigla RJ, quando a sede da empresa fica em São Paulo.

3. O Auto de Infração foi lavrado contra CARLOS ALBERTO LANDIM (CPF 085.617.328-22) que, na época, era o Diretor responsável pela contabilidade da Cia. de Seguros Aliança do Brasil, a quem foi atribuída a prática da infração capitulada no art. 37 da Resolução CNSP nº 243/11: “Encaminhar na forma incorreta ou incompleta à SUSEP as informações que deve prestar nos termos da legislação”.

4. Em sua defesa, o diretor sustenta haver a nulidade do Auto de Infração, pois não há elementos suficientes para determinar, com segurança, a infração e o infrator, nos termos do inciso IV do art. 133 da Resolução CNSP nº 243/11, ou seja, não há prova da autoria. Alegou, ainda, que, como diretor, desempenhava funções na alta administração da empresa e que irregularidade apurada seria fruto de atividade essencialmente operacional, cuja execução não lhe cabia. Além disso, os fatos apurados seriam meras falhas pontuais que, frente à enorme quantidade de informações processadas, seriam apenas erros materiais.

5. Com base nos pareceres das áreas técnica e jurídica, o Coordenador da Coordenação-Geral de Julgamentos julgou subsistente o Auto de Infração, aplicando ao diretor responsável a pena de advertência.

6. Em seu recurso, o diretor ressalta a falta de comprovação de sua responsabilidade e invoca farta jurisprudência deste Conselho em casos semelhantes.

É o relatório.

André Leal Faoro – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **André Leal Faoro, Conselheiro(a)**, em 20/08/2018, às 16:20, 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 **0933580** e o código CRC **0157AF25**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

Processo nº 15414.612831/2016-18

RECORRENTE: CARLOS ALBERTO LANDIM

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: VALÉRIA CAMACHO MARTINS SCHMITKE

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Auto de Infração. Preenchimento irregular de registros em arquivos DBF. Falta de comprovação de autoria. Ausência de culpa pessoal do diretor, punido com advertência. Desvinculacao com as funcoes do diretor indicado. Provimento do recurso.

VOTO DO RELATOR

Trata-se de penalização do Diretor Responsável Contábil e Financeiro por dados incorretos constantes do arquivo DBF entregue à fiscalização da Susep. Como exemplo é citada a localização dos clientes, em que consta que todos têm residência no estado do Rio de Janeiro.

As deficiências relacionadas no Auto de Infração realmente existem e, de fato, representam violação de dispositivos da Circular SUSEP nº 360/2008. Está, portanto, comprovada a materialidade da infração. Apesar disso, a entidade não sofreu penalidade alguma, pois a Fiscalização voltou-se exclusivamente contra o Diretor, que sofreu a pena de advertência.

Os arquivos DBF são extraídos dos sistemas da companhia e são resultado de inputs de praticamente todos os empregados desta. Desde o responsável comercial, que acerta os layouts de envio dos dados dos clientes com os canais de distribuição até os empregados de operações e sinistros que recebem os arquivos, validam-nos e inserem no sistema da companhia. Por óbvio, o diretor responsável financeiro não fica pessoalmente fiscalizando e conferindo se os dados inseridos em cada um dos sistemas estão corretos ou não, primeiro porque isso seria impossível para uma única pessoa mas ainda mais porque dados de clientes não são dados "financeiros". Os arquivos DBF são a ponta final de um processo longo, que envolve muitas pessoas dentro de uma operação.

Ainda, se algum diretor fosse responsável pela imprecisão dos dados inseridos no sistema, por omissão no seu dever de supervisão, o que se poderia aventar, seria o diretor de operações e não o diretor financeiro da companhia.

O diretor foi penalizado não propriamente por ter praticado ele mesmo a infração, mas apenas pelo fato de desempenhar o cargo de o Diretor responsável pela contabilidade.

De fato o § 5º do art. 2º da Resolução CNSP nº 243/11 concede a faculdade de vir a ser punido o diretor. Esse dispositivo diz que “a SUSEP poderá considerar como agente responsável pela suposta infração, no caso de pessoa natural, na medida de sua culpabilidade, o titular de cargo” de administrador que, “comprovadamente, concorra para a prática da infração, ou deixe de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la”.

No art. 10 da mesma Resolução, é recomendada a proporcionalidade entre a espécie e extensão da pena e a gravidade da infração e de seus efeitos. E, no § 1º, é determinado que, quando a sanção fora aplicada a pessoa natural, “a autoridade julgadora atentará para a sua culpabilidade”.

Essas normas têm que ser interpretadas de forma estrita.

Nestes autos, em nenhum momento, foi demonstrado ou comprovado que o recorrente praticado, ele mesmo, a irregularidade que originou o presente processo. Entre as tarefas que lhe foram designadas em função de seu cargo, não consta o preenchimento dos diversos registros contábeis em arquivos magnéticos.

Essa falta de prova está, inclusive, reconhecida pelo analista técnico da SUSEP, autor do parecer de fls. 93/99, que, embora opine pela condenação do diretor, declara às fls. 97:

”A análise dos autos, verifico que, na forma em que se encontra lavrada a Representação, não se extraem elementos que evidenciem, de modo assertivo, ter o Representado agido deliberadamente no intuito de afrontar a legislação de regência. Ao lavrar a peça acusatória, a unidade responsável identificou o Agente através do cotejamento entre o cargo ocupado à época dos fatos e as atribuições previstas na Circular SUSEP n.º 234/03 (fls. 01/10, 49 e 71)”

Importante destacar que o simples fato de desempenhar o cargo de diretor da sociedade não o converte em responsável geral por tudo que possa acontecer no dia a dia da empresa. O preenchimento de fichas contábeis referentes a milhares ou milhões de itens (o item 11 do Auto de Infração fala em 4.470.073 de registros...) não pode ser atribuído ao diretor, mas a funcionários de menor nível. Realmente, o exercício do cargo torna o diretor responsável pelos atos de seus funcionários, mas apenas no âmbito da responsabilidade civil. Se um funcionário pratica um ato irregular ou que prejudique alguém, o diretor poderá até ser responsabilizado; mas só civilmente. A eventual penalidade decorrente da prática de um ato ilícito só pode atingir a quem efetivamente o praticou, não podendo o diretor ser punido em virtude do ato de outrem – mesmo que seja seu subalterno –, em razão do princípio constitucional de que a penalidade não deve passar da pessoa do infrator.

Há que se observar, portanto, o Princípio da Culpabilidade.

Comentando o Princípio da Culpabilidade, MARÇAL JUSTEN FILHO (“Curso de Direito Administrativo”, Saraiva, 4ª ed., 2009, p. 509/510) preleciona:

“A culpabilidade é princípio fundamental do direito penal e do direito civil. Não se passa diversamente no direito administrativo.
O Estado Democrático de Direito exclui o sancionamento punitivo dissociado da comprovação de culpabilidade. Não se pode admitir a punição apenas em virtude da concretização de uma ocorrência danosa material. Pune-se *porque* alguém agiu mal, de modo reprovável, em termos antissociais. A comprovação do elemento subjetivo é indispensável para a imposição de penalidade, ainda quando se possa pretender uma objetivação da culpabilidade em determinados casos.”

Continuando, JUSTEN cita o livro “*Sanctions administratives et Justice Constitutionnelle*” de FRANCK MODERNE, que ensina:

“A repressão administrativa, como a repressão penal, obedece ao princípio da culpabilidade e que as sanções administrativas, como as sanções penais, não podem ser infligidas sem que o comportamento pessoal do autor não tenha revelado uma culpa, intencional ou de negligência”.

No mesmo sentido, pronuncia-se FÁBIO MEDINA OSÓRIO (“Direito Administrativo Sancionador”, Ed. RT, 3ª ed. 2009, p. 343):

“Para que alguém possa ser administrativamente sancionado ou punido, seja quando se trate de sanções aplicadas por autoridades judiciárias, seja quando se cogite de sanções impostas por autoridade administrativas, necessário que o agente se revele “culpável””.

E, mais adiante (fls. 348):

“Culpabilidade é uma exigência inarredável, para as pessoas físicas ou mesmo jurídicas, decorrente da fórmula substancial do devido processo legal da necessária proporcionalidade das infrações e das sanções, sendo imprescindível uma análise da subjetividade do autor do fato ilícito, quando se trate de pessoa humana, e da exigibilidade de conduta diversa, além da intencionalidade perceptível ou previsibilidade do resultado danoso, quando se trate de pessoa jurídica. No Direito Administrativo Sancionatório, em termos de pessoas físicas, é pacífica a exigência de culpabilidade para a imposição de sanções; ao menos tem sido assim, na Espanha, Itália e Alemanha, em legislações recentes e em jurisprudência e manifestações doutrinárias mais antigas.”

Outro princípio a ser observado é o Pessoalidade da Sanção, sobre o qual MARÇAL JUSTEN FILHO (op.cit., p. 371/372) tece as seguintes considerações:

“A pena somente pode ser imposta ao autor da infração penal. A norma deve acompanhar o fato. Igual exigência acompanha o Direito Administrativo Sancionatório. Incabível responsabilidade objetiva, eis uma das consequências do princípio da pessoalidade da sanção administrativa. Repele-se, fundamentalmente, a responsabilidade pelo fato de outrem e a responsabilidade objetiva. O delito é obra do homem, como o é a infração administrativa praticada por pessoa física, sendo inconstitucional qualquer lei que despreze o princípio da responsabilidade subjetiva.”

Consequência desses princípios é o fato de não existir solidariedade no campo do ilícito. Em Direito Penal, tal como no Direito Administrativo Sancionatório, a punição aplicada a um infrator coautor não aproveita aos demais coautores. Cada um responde por seu próprio ato e recebe uma pena individualizada de acordo com seu grau de participação. Sinal disso é o art. 134 do Código Tributário Nacional que, ao estabelecer a responsabilidade solidária de terceiros por descumprimento de obrigações tributárias, ressalva, no parágrafo único que tal solidariedade só é aplicável às penalidades de caráter moratório.

O professor KIYOSHI HARADA (“Código Tributário Nacional Comentado”, Ed. Rideel, 2012, p.281) esclarece que “a responsabilidade solidária, em matéria de penalidades, só tem aplicação em relação às de caráter moratório, ou seja, das multas pecuniárias relacionadas com o não pagamento de tributos. As multas decorrentes de descumprimento de obrigações acessórias não são transferidas às pessoas referidas no dispositivo sob comento.” E, mais adiante ressalta: “Não pode o sócio ser responsabilizado sem culpa subjetiva”.

A Resolução CNSP nº 243/11 inovou no sentido de possibilitar a responsabilização e penalização direta da pessoa física executora do ato infracional atribuído à empresa. Em tese, qualquer administrador ou empregado está sujeito a vir a ser penalizado por infrações das empresas supervisionadas. Porém, só poderá ser efetivamente punido, nos termos do § 5º do art. 2º, o agente responsável pela suposta infração, ... , **na medida de sua culpabilidade**, e que tenha concorrido **comprovadamente** para a prática da infração.

Não há neste autos nenhum indício de que o recorrente “tenha concorrido comprovadamente para a prática da infração” de preenchimento errado ou falta de preenchimento em registros contábeis digitalizados. Não é justo puni-lo por um ato que ele não praticou, o que me leva a votar pelo provimento de seu recurso.

É o voto.

Valéria Camacho Martins Schmitke – Conselheira Relatora.



Documento assinado eletronicamente por **Valéria Camacho Martins Schmitke, Conselheiro(a)**, em 16/10/2018, às 15:05, 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 **1240967** e o código CRC **587B4D5E**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização

Processo nº 15414.612831/2016-18

Relator: ANDRÉ LEAL FAORO

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Auto de Infração. Preenchimento irregular de registros em arquivos DBF. Atribuição do Diretor indicado. desprovimento do recurso.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO

Como destacado no relatório e voto da Conselheira Relatora, cuida-se de representação em face do Sr. CARLOS ALBERTO LANDIM, na qualidade de Diretor Responsável pela Contabilidade da Cia. de Seguros Aliança do Brasil, sendo inquestionável a materialidade da infração por dados incorretos constantes do arquivo DBF entregue à fiscalização da Susep em desacordo com a Circular SUSEP n.º 360/2008.

A ilustre conselheira, todavia, muito embora reconheça que a materialidade da infração esteja configurada, entendeu que não houve no processo administrativo a atuação da Autarquia para verificar e, em existindo, apurar a culpa do Diretor para que lhe fosse imputado a pena sancionada. Nesta esteira, não havendo tal indicação, entendeu que não haveria que se falar em responsabilização objetiva da pessoa natural no âmbito do processo administrativo sancionador.

Quer nos parecer de modo diferente. Se, de um lado, é verdadeiro que não se deva falar genericamente em responsabilidade objetiva, por outro, deve ser inferida sim o grau de culpabilidade que cada agente possui dentro das atividades empresariais.

No caso específico a Resolução CNSP nº 118, DE 2004, claramente estabelece em seu art. 6º que “*as sociedades supervisionadas devem designar diretor, tecnicamente qualificado, para responder, junto à SUSEP, pelo acompanhamento, supervisão e cumprimento das normas e procedimentos de contabilidade previstos na regulamentação em vigor.*”

Conforme se verifica nos elementos de prova anexada desde a representação inicial a companhia entregou informações com dados e elementos errados e imprecisos, descumprindo o estabelecido na Circular SUSEP 360/2008.

Se é fato que não se pode inferir qualquer conduta dolosa do citado Diretor Responsável pela Contabilidade, de outra visada, diligenciar para que as informações contábeis e financeiras da sociedade está sim dentro do *plexus* de atribuições estabelecida pela previsão do art. 6º da Resolução CNSP nº 118, DE 2004. Como afirmado no parecer técnico o exercício do cargo de *Diretor responsável pela Contabilidade* pressupõe uma atuação suficientemente diligente a ponto de obstar a ocorrência de fatos tais como os que aqui são objeto de análise.

Nunca demais registrar que muitos padrões de supervisão no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados se pautam por uma informação contábil fidedigna e transparente, observando, portanto, as normatizações estabelecidas para tanto. A criação lógica de um Diretor responsável pela Contabilidade no âmbito das sociedades supervisionadas confia que o mesmo seria mais do que diligente neste campo.

Assim sendo, corrobora a posição técnica de que é de se reconhecer que o representado, a seu nível de atribuição, podia e devia ter tornado as devidas cautelas (especialmente em termos de controle da qualidade dos dados divulgados ao público) para impedir a ocorrência da prática antijurídica. Mas, ao contrário do esperado, não o fez.

Portanto, resta potencializada uma omissão injustificada por parte do Agente, o que justifica a confirmação da penalidade administrativa, tendo em vista a materialidade da infração e o normativo que define as correspondentes responsabilidades.

Diante do exposto, divirjo da posição da ativa conselheira relatora para conhecer do recurso, mas negar provimento.

É o voto.

IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO – Conselheiro.



Documento assinado eletronicamente por **Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, Conselheiro(a)**, em 19/10/2018, às 11:57, 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 **1295489** e o código CRC **626346FB**.
