



226ª Sessão

Recurso nº 6810

Processo Susep nº 15414.003968/2012-45

RECORRENTE: RONALDO COSME GONÇALVES FERREIRA

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS – SUSEP

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Capitalização Apuração de responsabilidade do Diretor de Relações com a SUSEP por intempestividade na entrega do FIP de junho de 2012. 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. 2º da Circular Susep nº 364/08 c/c artigo 3º, inciso III, § 2º do Decreto-Lei nº 261/67.

ACÓRDÃO/CRSNSP Nº 5728/16. 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 de Ronaldo Cosme Gonçalves Ferreira, nos termos do voto da Relatora.

Participaram do julgamento os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Carmen Diva Beltrão Monteiro, André Leal Faoro, Washington Luis Bezerra da Silva, Marcelo Augusto Camacho Rocha e Paulo Antonio Costa de Almeida Penido. Presentes os Senhores Representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Drs. José Eduardo de Araújo Duarte e Agostinho do Nascimento Netto, a Secretária-Executiva, Senhora Cecília Vescovi de Aragão Brandão, e a Secretária-Executiva Adjunta, Senhora Theresa Christina Cunha Martins.

Sala das Sessões (RJ), 31 de março 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 6810
PROCESSO SUSEP Nº 15414.003968/2012-45
RECORRENTE: RONALDO COSME GONÇALVES FERREIRA
RELATORA: ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

EMENTA

Representação. Capitalização Apuração de responsabilidade do Diretor de Relações com a SUSEP por intempestividade na entrega do FIP de junho de 2012. 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 de relações com a SUSEP pela intempestividade na entrega do FIP.

A possibilidade de responsabilização dos diretores da companhia 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.

O parecer técnico de fls. 72/76 dos autos reconhece expressamente que a Representação não contém os elementos que evidenciariam a ação deliberada do acusado no intuito de afrontar a legislação, admitindo, no entanto, que o cargo de Diretor de Relações com a SUSEP - atestado pelo documento de fls. 6/7 - pressuporia atuação diligente para obstar a ocorrência de fatos como o que se examina nesse processo – atraso na entrega do FIP. A mera ocorrência do atraso, segundo o parecer, indicaria uma *omissão injustificada*, evidenciando que não foram tomadas as cautelas que poderia e deveria ter tomado, “*especialmente em termos de controle interno*”. A defesa não teria logrado

demonstrar que, no caso, *estaria totalmente fora do alcance do Representado evitar o envio extemporâneo do Formulário de Informações Periódicas à SUSEP (FIP), situação que o colocaria a salvo da reprimenda aqui proposta.*

A Representação que inaugura o presente processo administrativo, efetivamente, não articula, 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 deixado de exercer as atribuições inerentes ao cargo. A responsabilização se sustentaria sobre uma ampla inferência de que, na qualidade de Diretor de Relações com a SUSEP, deveria atuar para evitar irregularidades atinentes à entrega do FIP, 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 presença de seu nome em base cadastral da SUSEP e na pretensa omissão ou falta de diligência para coibir a conduta de atraso na entrega do FIP, 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, concorrerem para a prática da infração, ou deixar 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. Disso resulta que, ao imputar-lhe responsabilidade porque ocupava o cargo de Diretor de Relações com a SUSEP 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 pessoas físicas². É recorrente o descuido da Autarquia 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 probatória. Assim, a jurisprudência do Conselho vem se consolidando no sentido de cassar as decisões condenatórias, determinando o arquivamento do processo.

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.

Nessas oportunidades, tenho reiterado meu posicionamento no sentido da importância da responsabilização das pessoas físicas, dirigentes das entidades supervisionadas, 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. Há de se reconhecer, no entanto, que os equívocos são inerentes à natureza humana, e também à atividade econômica. Assim, escapa-me de todo, do ponto de vista teleológico, qual seria a finalidade da norma e da persecução punitiva que visa a sancionar Diretor de entidade por atraso pontual na prestação de informações do FIP. Reconheço a centralidade do FIP para a fiscalização e supervisão exercidas pela SUSEP, e exatamente por isso as entidades fiscalizadas são sancionadas objetivamente pela intempestividade, incorreção ou não entrega do formulário. Admito, também, que a situação de renitência da conduta de atraso ou não entrega, que demonstre completo descaso com a atividade exercida pela Autarquia e com o cumprimento das normas do mercado segurador, poderia acarretar a penalização de diretores pela conduta que ora se examina, desde que houvesse a devida individualização e demonstração da responsabilidade subjetiva. No entanto, uma situação com tais características não foi minimamente demonstrada, ou sequer aventada pela Autarquia, que se limitou a suscitar a possibilidade de responsabilização do administrador conjuntamente com a empresa. E sob esses parcos fundamentos, entendo que a decisão condenatória não se sustenta.

Ante todo o exposto, **dou provimento** ao recurso.

É como voto.

Em 31 de março de 2016.


ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA
Relatora
Representante do Ministério da Fazenda





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

RECURSO CRSNSP Nº 6810
PROCESSO SUSEP Nº 15414.003968/2012-45
RECORRENTE: RONALDO COSME GONÇALVES FERREIRA
RELATORA: ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA

RELATÓRIO

Trata-se de processo iniciado mediante Representação lavrada em desfavor de RONALDO COSME GONÇALVES FERREIRA, Diretor da Liderança Capitalização S.A. responsável pelas relações com a SUSEP, de que resultou a sua condenação por infração ao art. 2º da Circular SUSEP nº 364/08, c.c. art. 3º, inc. III, §2º do Decreto-Lei nº 261/67, tendo-lhe sido aplicada a penalidade de advertência, conforme decisão datada de 13.05.2014 (fl. 81).

Conforme se extrai da Representação de fl. 01, a Liderança Capitalização S.A. não enviou, no prazo definido pelo art. 2º da Circular SUSEP nº 364/08, os dados do FIP referentes ao mês de junho de 2012, reincidindo no cometimento de infração desta natureza. Assim, entendendo que o diretor de relações com a SUSEP é o responsável por prestar as informações requeridas, foi-lhe imputada responsabilidade pela infração cometida, nos termos do art. 1º da Circular SUSEP nº 234/03, apontando-se a própria companhia como responsável solidária.

A posição do Representado na companhia à época dos fatos (junho de 2012) foi apurada por meio do documento de fls. 06/07, que constitui o levantamento de dados cadastrais da companhia Liderança Capitalização assentados na SUSEP, com a indicação do diretor responsável por cada área.

Em sede de defesa, alega o Representado, em síntese que (a) entre as funções de Diretor de Relações com a SUSEP não se encontra a responsabilidade pela entrega do FIP; (ii) não houve falta de entrega do FIP e sim atraso provocado pela má redação da Circular SUSEP nº 364/2008, cujo art. 4º prevê que “os quadros que tenham como meses de referência dezembro e junho poderão ser recarregados até as datas limites para publicação do balanço”; e (iii) não deveria haver aplicação de penalidade em virtude da ausência de dolo.

O parecer SUSEP/DIFIS/CGJUL/Nº 142/14 (fls. 72/76), acolhido pelo parecer jurídico de fls. 77/79, propugna pela subsistência da Representação, consignando os elementos para a responsabilização subjetiva do Representado, que colaciono ao presente Relatório, *in verbis*:

“6. (...) verifico que a materialidade da infração encontra-se demonstrada à fl. 03, e que a mesma guarda relação, em tese, com as atribuições do cargo então ocupado pelo Representado (fls. 07-09), conforme inciso I, do art. 1º, da Circ. SUSEP nº 234/03 e § 5º do art. 2º da Res. CNSP nº 243/11.

7. Da análise dos autos, verifico que, na forma em que se encontra lavrada a Representação, não se extraem elementos que evidenciam, 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 a partir do cargo ocupado à época dos fatos.



8. Por outro lado, o exercício do cargo de Diretor Responsável por relações com a SUSEP, em princípio, pressupõe uma atuação suficientemente diligente a ponto de obstar a ocorrência de fatos tais como os que aqui são objeto de análise. Nesse sentido, a defesa não logrou demonstrar que, no caso concreto, estaria totalmente fora do alcance do Representado evitar o envio extemporâneo do Formulário de Informações Periódicas à SUSEP (FIP), situação que o colocaria a salvo da reprimenda aqui proposta. Da mesma forma, não restou configurado nos autos que o Representado tenha atuado em erro escusável, ou ainda a ocorrência de caso fortuito ou força maior.

9. Assim sendo, é de se reconhecer que o Representado, a seu nível, podia e devia ter tomado as devidas cautelas (especialmente em termos de controle interno) para impedir a ocorrência da infração. Mas, não o fez. Portanto, resta potencializada uma omissão injustificada por parte do Agente, o que justifica, sob o aspecto técnico, a aplicação de penalidade administrativa, tendo em vista a materialidade da infração e o normativo que define as correspondentes responsabilidades.(...)"

O parecer também afasta o argumento da defesa relativo à má-redação da Circular SUSEP nº 364/2008, aduzindo que eventual má-redação não serviria a justificar o descumprimento do mandamento normativo, especialmente porque as dúvidas em relação à Circular poderiam ser dirimidas por meio de consulta à SUSEP, que não foi realizada. Propõe a *emendatio libelli* para fins de modificar capitulação da penalidade a ser aplicada, substituindo a penalidade de multa, indicada na Representação, pela penalidade de advertência, nos termos do art. 3º da Resolução nº 243/2011.

Intimado da decisão condenatória em 13.06.2014 (fls. 84/85), o Representado recorreu tempestivamente ao CRSNSP em 10.07.2014, reiterando suas alegações de defesa e enfatizando a impertinência de se atribuir ao Diretor de Relações com a SUSEP responsabilidade sobre a fidedignidade e tempestividade do FIP, cujas informações têm balizamento técnico próprio, estranhas à esfera de atuação do Diretor de Relações. Invocando a disposição contida no art. 1º, inciso I, da Circular SUSEP nº 234/2003, afirma que não há, entre as atribuições do Diretor de Relações com a SUSEP, qualquer obrigação de zelar pelos controles internos e normas de contingências contábeis, fiscais e econômicas.

A representação da PGFN junto ao CRSNSP, chamada a se manifestar sobre o feito nos termos regimentais, opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento (fls. 105/106).

Em 02 de outubro de 2014, foram os autos encaminhados a esta representação do Ministério da Fazenda, em vista do sorteio ocorrido na 203ª Sessão.

É o relatório.

Brasília, 08 de março de 2016.


ANA MARIA MELO NETTO OLIVEIRA
Conselheira Relatora
Representante do Ministério da Fazenda

