



273ª Sessão

Processo nº 15414.630002/2018-71

RECORRENTE: NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S.A - EM LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL -
LIQUIDANTE: PEDRO PAULO PEREIRA MOTA
REINALDO SANTOS BARROS

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO

ADVOGADO: SUELLY MOLINA VALLADARES DE LACERDA ROCHA (OAB/RJ 24.628)

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Denúncia. Mercado segurador. Não cumprimento das obrigações contratuais. Responsabilidade do Diretor Técnico. Provimento do recurso.

PENALIDADE ORIGINAL: Multa R\$24.500,00

BASE NORMATIVA: art. 88 do Decreto-Lei nº 73/66 c/c o art. 33, § 1º, da Circular SUSEP nº 256/2004 e os arts. 8º, 9º (inciso VII), 11 e 12 do anexo I da Circular SUSEP nº 255/04

ACÓRDÃO CRSNSP 6838/2020

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 conhecer do recurso de Reinaldo Santos Barros e por maioria, nos termos do voto do Conselheiro Neival Rodrigues Freitas, mediante voto de qualidade da Presidente do CRSNSP, dar-lhe provimento, considerando prejudicado o recurso da Nobre Seguradora do Brasil S.A - Em Liquidação Extrajudicial em razão da superveniente perda de objeto e ausência de interesse processual em vista do provimento do recurso da pessoa natural, aplicando-se subsidiariamente (RICRSNSP art. 40) o art. 52 da Lei nº 9.784/1999 e os arts. 485, VI e 932, III, do CPC. Vencidos o Relator, bem assim os Conselheiros Waldir Quintiliano da Silva, Vivien Lys Porto Ferreira da Silva, Ronaldo Guimarães Gallo e Beatriz de Moura Campos Mello Almada, que votaram pelo desprovimento dos recursos.

Iniciado na 272ª Sessão, o julgamento foi suspenso por pedido de vistas do Conselheiro Neival Rodrigues Freitas, após o voto do relator pelo desprovimento dos recursos.

Reiniciado na 273ª Sessão, votaram o Conselheiro vistor e os demais. Participaram do julgamento os Conselheiros Ana Maria Melo Netto Oliveira, Simone Pereira Negrão (art. 18, §7º do RICRSNSP), Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, Carmen Diva Beltrão Monteiro, Vivien Lys Porto Ferreira da Silva, Waldir Quintiliano da Silva, Neival Rodrigues Freitas, Washington Luis Bezerra da Silva, Ronaldo Guimarães Gallo e Beatriz de Moura Campos Mello Almada. Ausente, justificadamente, o Conselheiro José Antônio Maia Piñeiro. Atuou o Procurador da Fazenda Nacional Euler Barros Ferreira Lopes.

Sessão por videoconferência em 24 de setembro de 2020.



em 29/11/2020, às 16:18, 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 **11544615** e o código CRC **1E78CF8C**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

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

Recurso CRSNSP nº

Processo nº 15414.630002/2018-71

RECORRENTES: REINALDO SANTOS BARROS
NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S/A - em liquidação extrajudicial

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão

Modalidade(s) de Julgamento: (x) Virtual (x) Videoconferência () Presencial

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia do Sr. ELONI AUGUSTO BOF, na qualidade de proprietário da segurada - Frutibel Fruticola Bof Ltda, em face da NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S/A, resultando na instauração de Procedimento de Atendimento ao Consumidor - PAC. A síntese da demanda diz respeito ao não pagamento pontual/retardamento de seguro em razão dos elementos documentais solicitados para a regulação do sinistro, com lastro nos documentos que acompanham a peça exordial.

Após expedida a comunicação para que a seguradora se manifestasse no PAC foi trazida a carta de de fls. 59 em que a seguradora nega o descumprimento, também acompanhado de documentos.

O Termo INSTRUÇÃO DE PROCESSO SEGER/COATE/DIIRE Nº 190/2013 (fls. 196) assim sintetiza a questão:

RAMO: AGRÍCOLA.
TIPO DE SINISTRO: DANOS NA PLANTAÇÃO,
DIVERGÊNCIA PRINCIPAL: MUDANÇA DE CONTRATO E EMPRESA
OUTRAS DIVERGÊNCIAS: Sem comentários
DOCUMENTOS: As partes enviaram a documentação necessária para a análise

dos autos.

OBSERVAÇÕES: A reclamação consiste na demora do pagamento da indenização. A Seguradora em sua defesa (vide fs. 59/194) alega que a indenização era devida desde 21-03-2013, todavia, o seguro teve subvenção federal de 50 %, sendo que o Governo Federal só repassou o valor da correspondente à subvenção em 26-09-2013. A seguradora informou ainda que efetuou o pagamento da indenização em 27-09- 2013.

CONCLUSÃO: Sendo assim, proponho a remessa dos autos à 1CGFIS/COPAT/DIANA para análise.

Depois disto o PARECER SUSEP/DIFIS/CGFIS/COPAT/DIANA/Nº 599/13 (fls. 198/199) identifica que houve sim o retardo no cumprimento da obrigação contratual, sendo seguido pelo PARECER SUSEP/DIRAT/CGPRO/COFIR/Nº 342/13 (fls. 200), ambos afirmando que eventual retardo no repasse de eventuais valores governamentais alegado pela seguradora como causa não dispensa o dever de adimplemento pontual da seguradora.

Sem identificar qualquer circunstância agravante ou atenuante, o PARECER SUSEP/DIFIS/CGFIS/COPAT/DIANA/No. 647/13 (fls. 203/205) sugere nova intimação da sociedade, com a conversão da medida em processo de apuração sancionatória. A sociedade apresentou a defesa de fls. 217/227.

Considerando a data da potencial infração e a normatização então vigente, o PARECER SUSEP/DIFIS/CGJUL/COAIP/No. 61/15 sugere a conversão do feito para que constasse a pessoa física como figura a ser imputada, tendo o PARECER SUSEP/DIFIS/CGFIS/COPAT/DIANA/No. 211/15 (fls. 236) apontado o Sr. REINALDO SANTOS BARROS, como Diretor Designado como Responsável Técnico da NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S.A. Intimado, o mesmo apresenta a defesa de fls. 240/251 e 306/337, seguida de nova pela de resistência da sociedade às fls. 269/301.

O PARECER SUSEP/DIORG/CGJUL/COAIP/No. 27/16 opina "*pela subsistência da presente, pela infração de descumprir os compromissos resultantes dos contratos comercializados, ao retardar injustificadamente cobertura a sinistro, afrontando o disposto no item 12.2 da Cláusula 12 integrante das Condições Gerais do Seguro Agrícola comercializado c/c art. 33 da Circ. SUSEP 256/04 e nos art.8º, 9º (inciso VIII), 11 e 12 do Anexo I da Circ. SUSEP 255/04, aplicando-se ao Sr. REINALDO SANTOS BARROS, CPF: 083.081.477-98, Diretor Técnico da NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S/A, CNPJ 85.031.334/0001-85, a penalidade de multa prevista no art. 29 da Res. CNSP 243/11, respondendo a sociedade seguradora solidariamente pelo seu pagamento, nos termos do §1º do art. 4º do mesmo diploma normativo*".

Sobrevém notícia da liquidação da seguradora, tendo a massa apresentada sua nova representação no processo - fls. 346 e seguintes. Com algumas outras peças de instrução, o PARECER SUSEP/DIORG/CGJUL/COAIP/No. 334/17 (fls. 354/357) formula o relatório circunstanciado do feito, opinando pela subsistência da reclamação.

Segue-se ainda daquele parecer PARECER SUSEP/DIORG/CGJUL/COJUL/Nº 120/18 que, após juntar relatórios de informações internas, apresenta a seguinte proposta para a dosimetria da pena nos pontos que merecem aqui destaque:

- quanto à gravidade e aos efeitos da infração: extrai-se dos autos que a sociedade extrapolou em cerca de seis meses o prazo normativo para pagamento de indenização em seguro agrícola. Como ressaltado pela COAIP, a demora no pagamento de indenização legítima causa prejuízos ao segurado e gera potencialmente instabilidade nas relações do mercado securitário. Nesse sentido, entendo que a multa deve ser majorada em 5% da diferença entre os valores mínimo e máximo previstos para a multa aplicada, o que resulta no acréscimo de R\$ 14.500,00. Logo, o cômputo da multa importa em R\$10.00,00 + R\$14.500,00 = R\$ 24.500,00.

(...)

- Não foram apuradas circunstâncias atenuantes ou agravantes.

- Por fim, não há reincidências, conforme o Relatório constante nas fls. 360.

Assim, proponho aplicação da multa prevista no artigo da Resolução CNSP nº 243/2011, computando-se as considerações feitas acima, no valor final de R\$ 24.500,00.

E o termo de julgamento SUSEP/DIORG/CGJUL/Nº 137/18 (fls. 364) assim define o primeiro grau:

JULGO SUBSISTENTE o Processo Administrativo Sancionador lavrado contra o referido agente, na forma do disposto no artigo 9º e considerando as circunstâncias administrativas previstas no artigo 10, ambos, da Resolução CNSP N.º 243, de 2011, aplicando a multa prevista no artigo 29 da

citada norma, no valor final de R\$ 24.500,00, respondendo solidariamente pelo pagamento da multa a NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S.A., CNPJ N° 85.031.334/0001-85..

Intimada da decisão, o agente apenado apresentou recurso administrativo (pag. 424/443 do pdf SEI 2785762), seguido de igual providência da massa liquidanda da seguradora (pag. 464/467 do pdf SEI 2785762). A autoridade de primeiro grau entendeu não havia motivo que justificasse a revisão do julgado, dando-se remessa dos autos a este Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta e de Capitalização - CRSNSP, com fulcro no artigo 129 da Resolução CNSP n° 243/2011, na forma do SUSEP/DIORG/CGJUL/COJUL N° 71/2019.

Os autos vieram a este relator por meio do Despacho SEI 3701455 pelos motivos e elementos ali contidos, em conjunto com outros feitos que envolvem a mesma sociedade seguradora.

É o relatório.

IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, Conselheiro(a)**, em 11/08/2020, às 01:04, 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 **9725947** e o código CRC **56206E68**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

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

Recurso CRSNSP n°

Processo n° 15414.630002/2018-71

RECORRENTE: NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S.A - EM LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL
REINALDO SANTOS BARROS

RECORRIDA: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

RELATOR: IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. Não cumprimento das obrigações contratuais. Responsabilidade do Diretor Técnico. Não provimento do recurso.

VOTO DO RELATOR - IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO

1) PRELIMINARMENTE

Como destacado no relatório, os autos vieram a este relator por meio de despacho da Presidência deste Conselho, em conjunto com outros feitos que envolvem a mesma sociedade seguradora. O recurso é tempestivo e, portanto, deve ser conhecido. Mas não identifiquei qualquer fundamento de decisão conjunta com os demais processos, trazendo este caso para apreciar este isoladamente, mesmo porque alguns outros envolvem a punição de administradores responsáveis - que não é a situação deste.

2) NO MÉRITO

Não há dúvidas quanto a existência da relação securitária, validamente realizada e eficaz. Igualmente é inquestionável que a seguradora tinha que adimplir sua obrigação financeira e que esta não ocorreu ao tempo devido. De plano, pelos elementos fáticos apresentados nestes autos administrativos nem nos parece estar presente qualquer elemento duvidoso, até porque a sociedade não explana qualquer aspecto distinto, tentando afastar sua obrigação a partir de deveres de terceiros que não poderiam servir de condição para o pagamento das indenizações.

Deste quadro fático, resta evidente que a cia. de seguros inobservou o prazo regulamentar e não pagou a indenização dentro do prazo próprio, tudo conforme elementos documentais existentes no feito e devidamente apreciados pelos órgãos de instrução.

Por isto, apesar dos argumentos nas razões recursais, resta tipificada a conduta de descumprir os compromissos resultantes dos contratos comercializados ao não cumprir o prazo legal para pagamento da indenização, gerando a violação ao disposto da Resolução CNSP nº 243/2011 indicada na decisão recorrida. Aliás, o parecer SUSEP/DIORG/CGJUL/COJUL bem apreciou tal cenário e o Termo de Julgamento o ratifica aplicando a multa prevista na citada norma, razão pela qual incorpo todos aqueles argumentos técnicos e jurídicos neste meu posicionamento.

A peça recursal destacou ainda, que ocorreu a decretação do Regime Especial da sociedade e que os trabalhos relacionados à liquidação extrajudicial em questão ainda se encontrariam em curso, sustentando a “total impossibilidade de decretação de qualquer ato construtivo praticado em face da entidade liquidanda”, e a inexigibilidade das penas pecuniárias por infração de natureza administrativa, com base na alínea "f", do artigo 18, da Lei 6.024/74, requerendo a reconsideração da decisão, conforme parágrafo 12, do artigo 56, da Lei nº 9.784/99, para que a multa não seja aplicada.

Estes fundamentos não se prestam para afastar a possibilidade de punição administrativa, mesmo porque toda a discussão que emerge da aplicação da Lei nº 6024 dirige-se para eventual exigibilidade ou não dos valores e e que comento eles poderão ser executados judicialmente ou não, tudo a teor da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. O recurso da sociedade não logra qualquer êxito em reverter o quadro fático, a tipificação e os elementos utilizados na dosimetria da pena.

Por estes aspectos, entendo demonstra a materialidade da conduta, além da adequação da tipificação nos termos da resol. CNSP nº 243, de 2011.

3) Responsabilidade do Diretor Técnico

Quanto a imputação da pessoa física, os agentes que atuaram em primeira instância trouxeram a indicação sobre o Diretor Técnico, considerando as responsabilidades e práticas na gestão da regulação dos pedidos, especialmente em relação aos eventos que implicam em invalidez. E assim o fez nos seguintes termos de instrução:

Endosso completamente as ponderações realizadas em primeiro grau quanto a responsabilidade do diretor técnico e ainda diria mais: não se trata aqui de um simples caso de regulação de sinistro ou mesmo de práticas atinentes aos pedidos de importância segurada. Denota que se demonstra um caso de gestão dos pedidos que envolvam a identificação dos casos de indenização e a forma pela qual o setor responsável da sociedade se conduzia.

O que não se concebe é que tenha sido um simples descuido ou mesmo uma decisão individual de algum empregado ou agente daquele setor, mormente numa empresa de grande porte e renome no ramo de seguros, com grande concentração naquela modalidade de cobertura securitária. Admitida a empresarialidade e o profissionalismo que tanto é marca das sociedades anônimas e das seguradoras é de se reconhecer que as decisões sobre a forma de conduzir tais conclusões não escapariam os poderes de comando de algum escalão superior. Ao contrário, o que evidencia é a forma pela qual a sociedade tinha os seus padrões conduzidos, transparecendo, ao meu sentir, como os responsáveis pela área conduziam esta parte de gestão da atividade securitária.

Além de configurada a materialidade da infração, deve ser afastada a pretensão de que não houve no processo administrativo a atuação da Autarquia para verificar e, em existindo, apurar a culpa do Diretor ora recorrente. De modo similar não se pode acolher a alegação de que houve uma responsabilização objetiva da pessoa natural no âmbito do processo administrativo sancionador.

Como este conselheiro tem se posicionado em diversas ocasiões 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 Circular SUSEP nº 234, DE 2011, claramente estabelece as atribuições daquela função em seu art. 1º, que “ao diretor designado como responsável técnico, caberá a supervisão das atividades técnicas, englobando a elaboração de produtos, respectivos regulamentos, condições gerais e notas técnicas, bem como os cálculos que permitam a adequada constituição das provisões, reservas e fundos”

Como afirmado na fase instrutória o exercício do cargo de *Diretor Técnico* pressupõe uma atuação suficientemente diligente a ponto de obstar a ocorrência de fatos tais como os que aqui são objeto de análise, mormente diante das condutas apuradas no caso em tela.

Neste particular, reproduzimos as judiciosas contribuições da Conselheira Presidente no julgamento do Recurso CRSNSP nº 7341, Processo 15414.001622/2013-93, que bem apreciou a temática, *in verbis*:

O CRSNSP tem se deparado com frequência com processos instaurados contra diretores de corporações que ostentam, perante a SUSEP, o dever de supervisão sobre determinadas áreas da companhia. O cerne da discussão, colocado de maneira sintética e simplista, é se a responsabilização de tais diretores, ainda que por omissão, alicerçada no único fato de serem os responsáveis pelas áreas em que ocorreram as irregularidades, configuraria responsabilização objetiva, não admitida no Direito Sancionador. Essa, ao que me parece, é a tese adotada pela divergência, que reconhece a materialidade da conduta, mas entende não demonstrada a culpabilidade do recorrente.

Uma "primeira onda" de processos submetidos ao Conselho caracterizou-se pela presença exclusiva, no pólo passivo, dos diretores de relação com a SUSEP, sobre os quais aparentemente passou a recair, segundo o entendimento da Autarquia para aqueles processos, a responsabilidade sobre quaisquer informações ou obrigações do regulado perante a SUSEP, pois atuariam como "garantidores" também de informações prestadas por outras áreas da companhia.

Em inúmeros precedentes, o CRSNSP combateu essa modalidade de responsabilização, destacando o desacerto da política sancionatória que deixa de perquirir o verdadeiro responsável, focando em uma única figura, que foi em muitos casos no Conselho apelidada de "bode expiatório securitário".

Tenho ressaltado, em inúmeros votos, a centralidade da punição das pessoas físicas para a efetividade do *enforcement* e para o alcance dos resultados de *deterrence* e *compliance* pretendidos pela regulação do mercado conduzida pela SUSEP e pelo CNSP. A responsabilização das pessoas físicas, como procurarei demonstrar nesse voto, tem o efeito de disparar os mecanismos corporativos internos para correção de irregularidades, o que significa dar concretude a uma finalidade relevante do processo sancionador, que é a de promover a adequação dos agentes econômicos aos padrões de conduta esperados pelo Regulador.

Início com alguma digressão doutrinária. O campo do Direito batizado de "teoria das penas" despertou o interesse acadêmico de laureados economistas, produzindo um dos mais instigantes diálogos entre a ciência jurídica e a econômica. [1]

O cerne dessa discussão é a efetividade do combate aos delitos corporativos e a suficiência das penas aplicadas às corporações para desestimular práticas delitivas (*deterrence*).

A análise clássica da Escola de Chicago sugere a suficiência da imposição de penas severas e dissuasórias às corporações, que passarão a adotar, elas próprias, medidas corretivas internas para prevenir e corrigir a conduta de seus agentes e administradores, pelas quais ela responde.

Mesmo seus críticos reconhecem que a teoria está correta em um ponto: a firma está em uma posição melhor do que o Estado para detectar os malfeitos de seus empregados. Há programas de *compliance* e mecanismos internos direcionados para seus empregados, e a aplicação de sanções internas não precisa se conformar aos *standards* do devido processo legal. Se a penalidade sofrida pela companhia for efetivamente severa, a corporação terá o incentivo e a prerrogativa legal de demitir um empregado ou administrador meramente suspeito de uma conduta irregular. [2]

A punição exclusiva das corporações defronta-se com as mais agudas resistências em razão do fenômeno denominado "*deterrence trap*". Punições brandas são incapazes de mobilizar mudanças comportamentais das corporações e disparar os mecanismos internos de prevenção, correção e sanção. Entretanto, punições extremamente severas, capazes de efetivamente "chocar" a corporação, tendem a produzir efeitos colaterais (*spill over effects*), atingindo partes não culpadas, uma vez que as corporações, ao fim e ao cabo, não arcarão com os custos da multa.

Os custos da multa dissipam-se em quatro níveis, progressivamente mais graves. Primeiro, os acionistas arcam com a pena em razão da redução do valor das ações. Segundo, os detentores de títulos e credores arcam com a diminuição do valor de seus créditos, que refletem o aumento do risco do empreendimento. Até esse nível, poder-se ia argumentar que esses atores tiveram algum proveito financeiro com práticas irregulares da companhia. Todavia, se as multas forem severas a ponto de ameaçar a solvência da companhia, a resposta previsível será o corte de custos, que envolverá demissões, interferindo com o objetivo público do pleno emprego. E finalmente, em um quarto nível, o valor da multa pecuniária poderá ser repassado aos consumidores, especialmente em mercados pouco competitivos. Assim, o beneficiário final do arcabouço regulatório que prevê a aplicação de penalidades - o consumidor - acaba arcando com o pagamento da penalidade. [3] A conclusão inescapável é que a imposição de sanções pecuniárias às corporações podem ter um efeito moral relevante, mas é incapaz de gerar um efeito dissuasório (*deterrence*) efetivo. Daí a necessidade de punições alternativas

Em oposição à teoria de Chicago, a doutrina comportamental (*behavioral*) advoga um modelo dual, em que sejam penalizados tanto os indivíduos (*decision-makers*) como as companhias. A "armadilha" nesse caso é evitada porque tende a ser mais fácil dissuadir o indivíduo, pois os ganhos pessoais diretos derivados de uma conduta irregular praticada em nome da companhia, quando existentes, tendem a ser menores do que aqueles obtidos pela própria companhia. Logo, se o ganho é menor, o valor da penalidade suficiente para recuperar e punir os benefícios auferidos, desestimulando a prática, também é menor, não sendo desprecioso considerar que, em muitos casos, as condutas de indivíduos, quando consideradas como ilícitos penais, podem acarretar a aplicação de penas restritivas de liberdade.

Entretanto, o foco exclusivo no indivíduo, sem a punição das corporações, seria insuficiente para desencadear efetivo *compliance*. Grandes firmas enxergam executivos de nível médio como *commodities* fungíveis, que podem ser facilmente sacrificados como bode expiatório e facilmente substituídos, poupando os altos executivos. Daí a necessidade de um foco na dupla responsabilidade, das pessoas físicas (que sejam tomadores de decisão) e das pessoas jurídicas[4].

É por esses fundamentos que a OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico) recomenda como melhor opção de política pública para a repressão de infrações corporativas a dupla responsabilização. O Relatório "*Sanctions Against Individuals*", elaborado pelos países membros reunindo as melhores práticas para detecção e combate de cartéis, prescreve:

"Há ampla evidência empírica de que as penas pecuniárias aplicadas às corporações quase nunca são suficientemente altas para funcionar como um elemento efetivo de dissuasão e, na maioria dos casos, estão substancialmente abaixo desse nível. Nessas circunstâncias, a ameaça de sanções aos indivíduos pode fortalecer o incentivo para que diretores e funcionários resistam à pressão corporativa para se engajar em atividades ilegais e, assim, aumentar o nível de dissuasão.

Além disso, como indivíduos atuam como agentes em nome de uma corporação, faz sentido dissuadir esses indivíduos diretamente, sujeitando-os a sanções, e aplicar tais sanções se eles violarem a lei. Como as multas corporativas raramente atingem um nível que maximize seu efeito dissuasório, elas também não fornecem incentivos suficientes para que uma empresa monitore efetivamente seus agentes para evitar que eles ajam de forma ilegal, colocando a corporação sob o risco de ser multada por participar de um cartel. Além disso, é questionável se uma corporação sempre terá os meios para supervisionar seus agentes e dissuadi-los da prática de conduta ilegal".[5].

Diante de todas essas considerações de *policy*, parece-me desacertada, a depender da natureza da infração, a opção de limitar a responsabilização exclusivamente às pessoas jurídicas, pois que os efeitos mais relevantes da punição pelo Regulador seriam esvaziados. As pessoas físicas, como verdadeiros executores da missão corporativa, e especialmente os diretores, pela relevante função de supervisão que exercem, devem responder não apenas por seus atos diretos, mas pelas omissões, isto é, falhas de supervisão que possibilitam a ocorrência de irregularidades em suas áreas.

A doutrina americana do *Responsible Corporate Officer*, cuja gênese remonta ao caso *Dotterweich*(1943), revela a necessidade de que as sanções alcancem todos os indivíduos que executam a missão corporativa - o que não está necessariamente confinado a um único agente ou funcionário corporativo - pois que se impõe sobre tais agentes não apenas um dever positivo de procurar e remediar violações quando elas ocorrem, mas também, e principalmente, o dever de

implementar medidas que assegurem que as violações não ocorrerão, isto é, prevenção e vigilância.

[6]

No Direito pátrio, até mesmo o campo Penal admite a responsabilização, por omissão, daqueles que possuem o dever de vigilância, conforme o artigo 13, §2º do Código Penal:

“Art. 13 - O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido. (...)”

§ 2º - A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem:

a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;

b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado;

c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado”.

Tem sido essa, a meu ver, a motivação da SUSEP ao tratar da culpabilidade dos diretores, ao repetir que *"o exercício do cargo de Diretor...pressupõe uma atuação suficientemente diligente a ponto de obstar a ocorrência de fatos tais como os que aqui são objeto de análise... Assim sendo, é de se reconhecer que o Representado, a seu nível, podia e devia ter tomado as devidas cautelas... para impedir a ocorrência da infração"*. Trata-se, inequivocamente, de imputação motivada pela falta do dever de supervisão e prevenção, que pode acarretar, sim, a responsabilização - subjetiva! - de diretores por atos de empregados ou funcionários, não apenas no âmbito administrativo mas inclusive na seara penal.

Na esfera administrativa, a dupla responsabilização e a imputação de responsabilidade a diretores por falhas no dever de supervisão é o *standard* adotado por vários outros órgãos de regulação e fiscalização. A título de exemplo, trago precedentes da Comissão de Valores Mobiliários:

"8.A lógica de se estabelecer focos de responsabilização – diretores responsáveis por atividades específicas – é a de criar não apenas centros de imputação de responsabilidades, de modo que estas não fiquem sempre diluídas na pessoa jurídica, mas também a de, com isso, criar estímulos para a conduta diligente – ou protetiva – dos administradores designados para aquelas funções.

9. Assim, ainda que uma determinada instituição sempre tenha adotado más práticas, de maneira generalizada, cabe ao diretor responsável registrar seus esforços, tomar medidas hábeis tanto a resolver os problemas existentes, quanto a delimitar sua responsabilidade. E isso, vale dizer, é um dos elementos a diferenciar a responsabilidade de que aqui se está tratando de responsabilidade objetiva. Também não é de inversão do ônus da prova que se trata no presente caso, uma vez que a situação, de flagrante irregularidade, restou também comprovada.

***10. Não há que se falar em injustiça, então, na atribuição de responsabilidade a uma única pessoa no caso vertente, mas sim no fruto de uma estratégia regulatória que sempre foi clara. E não há que se falar também, a meu ver, que, em caso como este, a responsabilidade deva caber, de forma exclusiva, à instituição administradora, eximindo-se, desta maneira, o diretor que teria assumido a área com problemas."* (PAS CVM n.º RJ2010/9129, grifei)**

44. De acordo com a defesa, o Termo de Acusação teria imputado responsabilidade objetiva ao Sr. David e o direito administrativo sancionador possui, como regra, responsabilização subjetiva, mesmo quando há descumprimento de norma objetiva, devendo-se analisar a culpabilidade do acusado.

45. Este é um debate recorrente no curso dos processos sancionadores da CVM. Várias instruções emitidas pela CVM criam centros de imputação de responsabilidade ao atribuir a um ou mais indivíduos a missão de assegurar a implementação de procedimentos e controles internos necessários para que certas normas sejam cumpridas pelo administrado.

46. Isso ocorre com os diretores de relações com investidores nas companhias abertas, cujas responsabilidades estão descritas na Instrução CVM n.º 480, de 2009, com o diretor responsável e com o diretor de supervisão, nas instituições autorizadas a realizar operações com valores mobiliários em mercados regulamentados, nos termos do art. 4º da Instrução CVM n.º 505, de 2011, entre outros.

47. Ao contrário do que argumenta a defesa, no entanto, a responsabilidade dessas pessoas não é objetiva. A regulação espera que esses indivíduos estabeleçam práticas operacionais capazes de garantir o cumprimento dos comandos normativos dentro das instituições pelas

quais são responsáveis perante a CVM. Para isso, eles são responsáveis por implementar regras, procedimentos e controles internos para assegurar o cumprimento da legislação.

48. A CVM tem, inclusive, debatido a ampliação dessas funções de forma bastante intensa com o mercado. O Edital de Audiência Pública nº 4, de 2009, discute tanto a necessidade de regras, procedimentos e controles internos, quanto o papel dos diretores responsáveis pela implementação e supervisão de tais mecanismos. O mesmo tipo de discussão é trazido pelo Edital de Audiência Pública nº 14, de 2011, que trata de administradores de carteira.

49. **A construção desses núcleos de imputabilidade é uma estratégia regulatória legítima que visa a criar incentivos para que esses executivos construam, dentro das estruturas internas dos prestadores de serviços do mercado de valores mobiliários, redes de cumprimento e fiscalização das normas legais, regulamentares, proveniente da autorregulação ou mesmo as regras da própria instituição.**

50. **Essa estratégia está longe do instituto da responsabilidade objetiva, em que a avaliação da culpa ou do dolo do indivíduo é dispensável. O diretor responsável sempre pode comprovar que implementou mecanismos adequados para assegurar o cumprimento do mandamento legal ou regulamentar, que supervisionou com diligência, enfim, que promoveu esforços razoáveis para assegurar o cumprimento sistemático da regulação por aquela instituição e seus membros. Se esses mecanismos foram satisfatoriamente implementados e o diretor provou ser diligente, ainda que haja uma falha pontual, não há que se falar em responsabilidade do diretor responsável. (PAS CVM n.º RJ2010/13301, grifei)**

Por espelhar realidade idêntica àquela comumente retratada nos processos submetidos ao CRSNSP, transcrevo passagem do voto condutor proferido pelo Diretor Marcos Pinto pela CVM quando do julgamento do PAS CVM 22/05:

“(…)

1. *A constitucionalidade da responsabilidade objetiva no âmbito do direito administrativo sancionador é uma questão complexa, sobre a qual ainda pairam muitas dúvidas. Mas, no âmbito da CVM, não precisamos ingressar nessa discussão, pois nossas normas raramente prevêm a responsabilidade objetiva.*

2. *Assim como no direito penal, nossas normas estabelecem a culpabilidade do agente como requisito para a imposição da sanção. Também como no direito penal, nossas normas estabelecem padrões de culpabilidade diferentes para as diferentes infrações: para umas é necessário o dolo; para outras a culpa, em suas diferentes gradações.*

3. *Lembre-se que, no direito administrativo, a imposição de padrões de culpabilidade mais rígidos é muitas vezes necessária à luz do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição. Na prática, seria um absurdo – um desperdício impensável de recursos – condicionar certas infrações menores de trânsito, por exemplo, à comprovação do dolo do acusado.*

4. *Mas qual é então o padrão de culpabilidade exigido de pessoas como o acusado, que assumem, perante a CVM, a condição de diretor responsável por um determinado segmento de atividades desenvolvido pela pessoa jurídica? Como o diretor responsável deve se portar para se eximir de responsabilidade?*

5. *Na minha opinião, exige-se do diretor responsável o que os antigos designavam como diligência exactíssima, ou seja, a diligência extrema, cujo contrário é a culpa leve.*

5. **Ao diretor responsável, cumpre agir com extrema diligência para que a pessoa jurídica não infrinja as normas da CVM.**

6. **Esse elevado padrão de conduta é necessário para se garantir a eficácia das normas da CVM que incidem sobre as pessoas jurídicas, cujas atividades são realizadas por um conjunto de pessoas. Como supervisor dessas pessoas, o diretor tem o dever de evitar que elas cometam infrações à legislação e à regulamentação em vigor.**

Esse elevado padrão de conduta não viola os princípios fundamentais do estado de direito, como a liberdade e a legalidade. Primeiro, porque ele só é exigido dos que assumem, voluntariamente, a posição de diretor responsável perante a CVM. Segundo, porque ele exime o acusado de responsabilidade sempre que a infração cometida não puder ser evitada, conforme já assentado desde o direito antigo.

7. **Temos aqui, portanto, uma situação muito semelhante à figura do garante, prevista no art. 13, §2º, "a", do Código Penal, que permite a responsabilização criminal da pessoa que**

deixou de exercer um dever de cuidado imposto por lei:

Art. 13 (...)

§2º A omissão é penalmente relevante quando o agente podia e devia evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem:

a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;

(...)

8. A única diferença está no conteúdo do dever do diretor responsável. No direito criminal, o agente deve agir com a prudência, diligência e perícia normalmente exigidas; nas normas da CVM, o diretor responsável deve agir com extrema diligência, respondendo até mesmo por culpa leve.

9. Confrontado com os fatos do caso, esse elevado padrão de diligência permite, muitas vezes, que se atribua responsabilidade ao acusado a partir da simples ocorrência da infração. Com efeito, infrações graves e facilmente evitáveis são normalmente suficientes para caracterizar a culpa leve necessária para a imposição de sanções administrativas ao diretor responsável.

10. Mas isso não implica qualquer presunção de culpa, muito menos violação ao princípio da presunção de inocência previsto na Constituição. Pois são os fatos do caso e as provas contidas nos autos – e não qualquer presunção legal abstratamente concebida – que permitem inferir a culpabilidade do diretor responsável”.

(grifos do original)

Ainda a demonstrar qualquer ineditismo na responsabilização de dirigentes por falha no poder de supervisão, colaciono trecho do Parecer PGFN que subsidiou informações em Mandado de Segurança impetrado contra o Presidente do CRSFN (TRF1, MS 1009243-72.2017.4.01.3400), combatendo decisão colegiada daquele órgão e questionando suposta imputação de responsabilidade objetiva, cuja fundamentação jurídica entendo plenamente aplicável aos casos examinados pelo CRSNSP:

"No capítulo seguinte da petição, os Impetrantes alegam "que o ato coator não traz qualquer alusão à demonstração do elemento subjetivo da conduta". Argumentam que "foram responsabilizados (...) por ter', tomar conhecimento' e (...) por ocupar cargo que 'os vinculam diretamente à elaboração das Demonstrações Financeiras". Daí por que concluem que "tais elementos caracterizam indevida responsabilização objetiva".

21. Ainda sobre a fundamentação adotada pelo CRSFN para responsabilização dos Acusados, percebe-se que os Impetrantes a reputam contraditória. Ao recordarem afirmação contida no Acórdão 124/2017, segundo a qual "é indevida a responsabilização de toda a Diretoria com base no fato de ter assinado as Demonstrações", os Impetrantes consideram que "vai o ato coator de encontro às suas próprias premissas" ao "responsabilizar os Impetrantes com base, como visto, em (i) ler, (ii) tomar conhecimento e (iii) ocupar cargo". Daí por que concluem ser "patente o non sequitur da suposta fundamentação do ato impetrado, caracterizando indevida responsabilização objetiva, restando ausente motivação válida que albergue o entendimento exposto pela decisão administrativa".

22. Ora bem, sabem-no todos que a investidura em cargos da administração de sociedades empresárias expõe seus ocupantes a especiais sujeições e responsabilidades. A expectativa que o ordenamento deposita sobre essas pessoas é que dispensarão a devida diligência no cumprimento do regime jurídico aplicável à atividade econômica que decidiram explorar. No instante mesmo em que assumem funções diretivas da empresa, contraem inúmeras obrigações, dentre as quais, a obrigação de impedir a ocorrência de resultados legalmente indesejáveis.

23. Demais disso, como sói ocorrer em qualquer organização societária, é sabido que ao administrador compete liderar um conjunto de pessoas dedicadas à realização do objeto social. No exercício da supervisão desse grupo, toca-lhe o dever - contraído voluntariamente, no instante em que decide tornar-se administrador - de evitar que seus liderados cometam infrações à legislação de regência. E caso negligencie no cumprimento desse mister, responde pelo resultado.

24. É por isso que muito frequentemente a simples ocorrência do ilícito já permite atribuir responsabilidade ao administrador. Porém, isso não implica responsabilização objetiva ou violação ao devido processo. O que ocorre é que os fatos narrados na imputação, associados

às provas coligidas nos autos, costumam bastar para se inferir a culpabilidade do administrador.

25. Na esteira desse raciocínio, pode-se afirmar que, na imensa maioria dos casos em que se apuram ilícitos administrativos, o descumprimento de deveres e obrigações exigíveis dos administradores pode ser facilmente extraído da leitura dos fatos gerais descritos na acusação. E isso não significa, absolutamente, ausência de individualização da conduta ou tampouco responsabilização objetiva. Vale dizer, em rigorosamente nada impossibilita o exercício da ampla defesa.

26. À parte isso, requisitos subjetivos do tipo, não apenas no direito administrativo sancionador, mas no direito punitivo em geral, sejam energias psíquicas forças anímicas, intenções particulares, tendências especiais ou atitudes pessoais, tudo a denotar elementos cognitivos e volitivos da conduta, enfim, tais requisitos, que ocupam a dimensão subjetiva do tipo, serão sempre demonstrados no processo a partir de raciocínios dedutivos. Será a análise do contexto adjacente ao fato imputado, eventualmente por meio de regras de experiência do que ordinariamente ocorre, que permitirá inferir a culpabilidade do acusado.

27. No caso dos autos, a reiteração por vezes jocosa das expressões "ler", "tomar conhecimento" e "ocupar cargo", em que pese seu efeito (meramente) retórico, em nada compromete a constatação que emerge da instrução probatória. Os Impetrantes ostentavam competência legal para "fazer elaborar" demonstrações financeiras, ou seja, ocupavam cargo, i.e., eram membros da diretoria de companhia cujo estatuto nada dispunha acerca de designações específicas. Também conheciam à saciedade, isto é, tomaram conhecimento, leram os dados e as correspondentes notas explicativas que viriam a explicitar a situação da sociedade empresária. Porém, a despeito disso, consentiram com que se concluísse o ciclo de formação válida dessa etapa importante da prestação de contas. Vale dizer, nesse sentido, fizeram elaborar demonstrações financeiras em desconformidade com normas contábeis constantes do Pronunciamento Técnico IBRACON NPC nº 22 e dos Pronunciamentos Técnicos CPC 18, 25 e 38, implicando a violação do art. 176, caput, e do art. 177, caput e § 3º, da Lei nº 6.404, de 1976." (Parecer PGFN/CAF/NUCAF/CRSFN/Nº 088/2017)

Com inspiração no Direito Comparado e em precedentes de processos sancionadores conduzidos por órgãos com atribuições muito semelhantes às da SUSEP e do CRSNSP, busquei demonstrar que é amplamente possível e largamente adotada a punição administrativa de diretores de companhias por falhas que não decorram de ato próprio, mas sim omissão ou falha de supervisão. E que, a depender da natureza da irregularidade, a simples ocorrência desta evidencia a falha de supervisão, ensejando a responsabilidade, que será **subjetiva**, pois afeta às atribuições deste indivíduo na gestão da companhia, e não meramente objetiva.

Nunca demais registrar que muitos padrões de supervisão no âmbito do Sistema Nacional de Seguros Privados se pautam por uma atuação na comercialização e gestão dos planos de seguros de forma respeitosa, observando, portanto, as normatizações estabelecidas para tanto. A criação lógica de um Diretor Técnico no âmbito das sociedades supervisionadas confia que o mesmo seria mais do que diligente neste campo, especialmente diante da conduta apurada de como está a gestão dos pedidos nos seguros de pessoas que envolvam a observância das normatizações relativas à invalidez e tudo mais que diz respeito ao cumprimento da Circular SUSEP nº 302, de 2005.

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 para impedir a ocorrência da prática antijurídica. Mas, ao contrário do esperado, não o fez.

Portanto, resta potencializada urna 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.

4) Conclusão

Diante do exposto, acompanho as conclusões das autoridades que atuaram em primeiro grau, votando pelo conhecimento dos recursos apresentados, mas negando provimento aos dois apelos apresentados para confirmar a penalidade sobre o Diretor Técnico e a solidariedade da seguradora.

É o voto.

IRAPUÃ GONÇALVES DE LIMA BELTRÃO – Conselheiro Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão, Conselheiro(a)**, em 26/08/2020, às 18:52, 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 **9726072** e o código CRC **B8C30F53**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

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

Recurso CRSNSP nº

Processo nº 15414.630002/2018-71

Relator: Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão

VOTO DE VISTA

I - Questões Preliminares

Adoto o Relatório do Conselheiro Relator.

Trata-se de Recursos Ordinários apresentado por Reinaldo Santos Barros e Nobre Seguradora do Brasil, em Liquidação Extrajudicial em razão de decisão da Autarquia que julgou subsistente denúncia formulada pela segurada FRITIBEL FRUTÍCOLA BOF LTDA., CNPJ nº 72.224.538/0001-90 em face da seguradora e de seu Diretor Responsável Técnico, por efetuar com atraso o pagamento de indenização, aplicando a penalidade prevista no artigo 29 da Resolução CNSP nº 243/11, no valor total de R\$ 24.500,00.

Os Recursos são tempestivos e preenchem os requisitos de admissibilidade.

II - Mérito

A denúncia do Sr. ELONI AUGUSTO BOF, na qualidade de proprietário da segurada - Frutibel Fruticola Bof Ltda, em face da NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S/A, resultou na instauração de Procedimento de Atendimento ao Consumidor – PAC.

A reclamação consiste na demora do pagamento da indenização no ramo de seguro agrícola. A Seguradora em sua defesa (vide fs. 59/194) alega que a indenização era devida desde 21-03-2013, todavia, o seguro teve subvenção federal de 50 %, sendo que o Governo Federal só repassou o valor da correspondente à subvenção em 26-09-2013. A seguradora informou ainda que efetuou o pagamento da indenização em 27-09- 2013.

O PARECER SUSEP/DIORG/CGJUL/COAIP/No. 334/17 (pag.387/293 pdf) opina "*pela subsistência da presente, pela infração de descumprir os compromissos resultantes dos contratos comercializados, ao retardar injustificadamente cobertura a sinistro, afrontando o disposto no item 12.2 da Cláusula 12 integrante das Condições Gerais do Seguro Agrícola comercializado c/c art. 33 da Circ. SUSEP 256/04 e nos art.8º, 9º (inciso VIII), 11 e 12 do Anexo I da Circ. SUSEP 255/04, aplicando-se ao Sr. REINALDO SANTOS BARROS, CPF: 083.081.477-98, Diretor Técnico da NOBRE SEGURADORA DO BRASIL S/A, CNPJ 85.031.334/0001-85, a penalidade de multa prevista no art. 29 da*

Res. CNSP 243/11, respondendo a sociedade seguradora solidariamente pelo seu pagamento, nos termos do §1º do art. 4º do mesmo diploma normativo".

A determinação da autoria da infração deu-se pelo cotejamento do cargo ocupado pelo Sr. Reinaldo Santos Barros, Diretor Técnico da seguradora, com as atribuições previstas na Circular SUSEP nº 234/03.

Em seus Recursos tanto o referido Diretor como a seguradora contestam a aplicação da penalidade utilizando, entre outros argumentos, a onerosidade da multa e a ausência de nexos causal entre a conduta apontada e a aludida infração, tendo sido aplicado o critério de responsabilização objetiva, ou seja, a utilização do cotejamento do cargo ocupado pelo diretor com as atribuições da referida Circular, sem a devida apuração de sua responsabilidade pessoal.

No exame do processo verifica-se que não existem dúvidas quanto a materialidade da infração, porém não vejo como imputar sua autoria ao Diretor responsável técnico da seguradora.

A Circular SUSEP nº 234/03, ao definir as responsabilidades do diretor responsável técnico, assim dispõe:

“Art. 1º - As sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização e as entidades de previdência complementar aberta devem atribuir responsabilidade, por área de sua atividade, com forme descrito nos incisos I, II, III e IV abaixo, que poderá ser exercida cumulativamente com outras atribuições executivas:

I -

II - Ao diretor designado como responsável técnico, caberá a supervisão das atividades técnicas, englobando a elaboração de produtos, respectivos regulamentos, condições gerais e notas técnicas, bem como os cálculos que permitam a adequada constituição das provisões, reservas e fundos.”

Não vejo como admitir que possa estar incluído nessas atribuições a de regulador de sinistro sendo que, no caso de seguro agrícola, essa matéria é própria de um profissional em agronomia.

Além disso, também não entendo que caiba ao diretor técnico da seguradora as atribuições de definição do momento em que deva ocorrer o pagamento de sinistros.

No presente caso o pagamento foi efetuado após o recebimento dos valores da subvenção ao prêmio de seguro por parte do governo federal. Essa atividade me parece pertinente a um diretor administrativo-financeiro.

III - Conclusão

Em face do exposto, meu voto é no sentido de conhecer do recurso e dar-lhe provimento, considerando prejudicado o recurso da seguradora.

É o voto.



Documento assinado eletronicamente por **Neival Rodrigues Freitas, Conselheiro(a)**, em 29/09/2020, às 17:12, 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 **10432151** e o código CRC **7B92EAAE**.