



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Trata-se de **consulta pública** que tem por objeto uma minuta de **Circular** (SEI n.º 1530246, e anexo, SEI n.º 1510989) que dispõe sobre os **Regimes Especiais de Direção Fiscal**, de **Intervenção** e de **Liquidação Extrajudicial e Ordinária** aplicáveis às seguradoras, às sociedades de capitalização, às entidades abertas de previdência complementar e aos resseguradores locais.

2. A iniciativa atende ao comando do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que determinou a revisão e a consolidação de atos normativos ("revisação").

CONTEXTUALIZAÇÃO

3. A Resolução CNSP nº 395, de 11 de dezembro de 2020, trouxe inegáveis **avanços** em relação ao marco regulatório anterior, a Resolução CNSP nº 335, de 9 de dezembro de 2015.

4. Dentre esses, podemos apontar a incorporação de disposições acerca do regime especial de *intervenção*, até então não regulamentado em normas do CNSP; a instituição do *Cadastro Único de Liquidantes*, que estabeleceu uma nova dinâmica para seleção desses agentes; bem como a previsão para que *pessoas jurídicas* possam exercer a função de interventores e liquidantes extrajudiciais.

5. No entanto, ainda permanecem vigentes as Circulares editadas anteriormente à vigência da Res. CNSP n.º 395, de 2020, as quais reclamam a necessária atualização para que a condução dos regimes especiais possa ser realizada com a eficiência esperada.

6. Nesse contexto, este projeto normativo propõe a revogação:

a) da Circular SUSEP nº 328, de 2006, que dispõe sobre a **remuneração** de liquidante, interventor, diretor-fiscal e assistente em exercício nas sociedades submetidas a regime especial; e

b) da Circular Susep nº 478, de 2013, que dispõe sobre os **critérios, condições e requisitos referentes à designação, à atuação e à remuneração dos liquidantes** bem como estabelece os respectivos **deveres**; e

c) das Circulares Susep n.º 390, de 2009 e n.º 548, de 2017, que alteram a Circular SUSEP nº 328, de 2006.

6.1. Neste primeiro momento, optou-se pela manutenção da vigência das Circulares Susep nº 555 e 556, de 2017, que tratam do **Manual do Interventor** e do **Diretor Fiscal**, respectivamente, até a elaboração das Instruções Susep que cuidarão desses temas.

7. Por fim, vale comentar que no bojo da revisão da Resolução CNSP nº 335, de 2015, alguns assuntos, considerados de natureza mais *operacional*, deixaram de ser incorporados à Resolução CNSP nº 395, de 2020, justamente para serem abarcados pela presente regulamentação, via Circular da Susep.

DA PROPOSTA

8. Como já adiantado, os avanços trazidos pela Resolução CNSP nº 395, de 2020, não estão refletidos nas Circulares Susep que tratam da matéria dos regimes especiais vigentes até o presente momento. Os objetivos centrais da proposta, então, são a **atualização da regulamentação** expedida pela Autarquia, bem como

a **redução do estoque regulatório**, por meio da consolidação, em único diploma, das regras constantes de quatro normativos vigentes. É de se destacar, ainda, que o novo normativo contempla uma organização mais racional dos temas, facilitando o manejo e a compreensão por parte dos usuários.

9. Vale também dizer que a atualização normativa buscou maior aproximação com os preceitos estabelecidos no ICP 12 - *Exit from the Market and Resolution*, da IAIS - *International Association of Insurance Supervisors*^[1].

10. Avançando no texto, o normativo vem estruturado em sete capítulos, assim distribuídos:

I - DA INTRODUÇÃO

Seção I - Do Objeto

Seção II - Das Definições

II - DAS DISPOSIÇÕES COMUNS ENTRE OS REGIMES ESPECIAIS DE DIREÇÃO FISCAL, INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Seção I - Da Remuneração

Seção II - Do Assistente

Seção III - Do Cadastro Único de Interventores e Liquidantes

Seção IV - Dos Planos de Ações na Direção Fiscal, de Recuperação na Intervenção e de Ações na Liquidação Extrajudicial

Subseção I - Do Plano de Ações na Direção Fiscal ou de Recuperação na Intervenção

Subseção II - Do Plano de Ações na Liquidação Extrajudicial

Seção V - Dos Relatórios de Direção Fiscal, de Intervenção e de Liquidação Extrajudicial

Seção VI - Da Comissão de Inquérito

Seção VII - Dos Procedimentos Especiais

III - DA DIREÇÃO FISCAL

Seção I - Do Regime de Direção Fiscal

Seção II - Do Encerramento da Direção Fiscal

IV - DA INTERVENÇÃO

Seção I - Do Regime de Intervenção

Seção II - Do Encerramento da Intervenção

V - DA LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Seção I - Do Regime de Liquidação Extrajudicial

Seção II - Da Contabilidade

Seção III - Dos Adiantamentos de Recursos

Seção IV - Do Projeto de Conciliação

Seção V - Da Avaliação de Desempenho do Liquidante Extrajudicial

Seção VI - Do Encerramento da Liquidação Extrajudicial

VI - DA LIQUIDAÇÃO ORDINÁRIA

Seção I - Da Liquidação Ordinária

Seção VI - Do Encerramento da Liquidação Ordinária

VII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

10.1. O projeto conta com um **Anexo** (SEI n.º 1510989), que consiste em um formulário destinado à inscrição de interessados no *Cadastro Único de Interventores e Liquidantes*, nos moldes do art. 9º da minuta.

Vejamos seus principais destaques:

11. O **Capítulo I (introdução)** estabelece a definição do "Cadastro Único de Interventores e Liquidantes", a ser organizado e mantido pela Área Técnica de Supervisão de Regimes Especiais (art.2º e 8º).

12. O **Capítulo II (disposições comuns)**, por sua vez, consolida e uniformiza o tratamento da remuneração devida aos titulares e assistentes dos regimes especiais (art.3º). Neste ponto, cabe salientar a manutenção do percentual de remuneração do Assistente no patamar de 80% (oitenta por cento) daquela devida ao Diretor Fiscal, ao Interventor e ao Liquidante Extrajudicial, tal como previsto atualmente na Circular Susep n.º 478, de 2013 para os Liquidantes.

12.1. Destaco a adoção do critério da segmentação para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial (Res. CNSP n.º 388, de 2020) como parâmetro para remuneração dos agentes condutores dos regimes especiais (art.4º). Sem prejuízo, o Conselho Diretor poderá alterar essa referência de remuneração, quando julgado necessário, à luz das particularidades do caso concreto e ouvida a área técnica de supervisão (art.4º,§3º).

12.2. Merece relevo, também, a fixação de critério para pagamento da parcela *variável* remuneração do Liquidante e do Assistente, com base no percentual previsto no art.24 da Lei n.º 11.101, de 2005, ("Lei de Falências"). Tal pagamento fica condicionado ao encerramento do regime e aprovação das contas pela Susep. A minuta estabelece, ainda, que a remuneração *total* a ser paga a esses agentes será limitada a 5% (cinco por cento) do ativo total da supervisionada (art.5º).

12.3. Na hipótese de o Interventor ou o Liquidante Extrajudicial ser pessoa jurídica, não será permitida a nomeação de Assistente. Isso porque, por definição, a pessoa jurídica deverá contar com estrutura própria que seja suficiente para a condução do regime especial por meio de seus colaboradores e demais recursos (art.6º, parágrafo único).

12.4. Este Capítulo também estrutura, de forma minuciosa, o Cadastro Único de Interventores e Liquidantes, com base na Portaria nº 94.854, de 2017, do Banco Central do Brasil, adotando critérios objetivos para seleção e indicação de pessoas. Ademais, os interessados em figurar no Cadastro Único deverão encaminhar à Susep o formulário de inscrição disponível no Anexo deste normativo (art.9º).

12.5. No que se refere ao Plano de Ações na Direção Fiscal ou de Recuperação na Intervenção, o texto propõe uma alteração na regra vigente, que prevê que as projeções econômico-financeiras devem demonstrar a reversão de, no mínimo, 50% das anormalidades existentes na metade do prazo do Plano de Ações (Item 3.17 do anexo da Circular Susep nº 556, de 2017 - *Manual do Diretor Fiscal*). De acordo com a proposta, as projeções econômico-financeiras do plano deverão demonstrar a reversão da totalidade das anormalidades até o final do programa (art.16, § 1º).

12.6. Já no que se refere ao Plano de Ações na Liquidação Extrajudicial, o texto disciplina as etapas do regime que deverão compor o Plano, de forma a nortear o trabalho do liquidante e facilitar o controle por parte da Susep. Tais etapas refletem, em boa parte, previsões constantes da Lei n.º 6.024, de 1974, somadas a outras baseadas na experiência da própria Autarquia (art.21).

13. No **Capítulo III**, destaco a norma que esclarece que o curso dos negócios não é afetado pela decretação da **Direção Fiscal**. Por consequência, as supervisionadas continuam obrigadas à observar a legislação setorial aplicável, em especial à relativa à constituição das provisões técnicas; ao teste de adequação de passivos; aos ativos redutores; aos títulos e valores mobiliários garantidores das provisões técnicas, etc. (art.29). O capítulo traz ainda disposições que consolidam as hipóteses de encerramento deste Regime Especial (art. 31).

14. Ao tratar da **Intervenção**, o **Capítulo IV** veicula norma análoga à do art. 29, no sentido de que o curso dos negócios também se mantém nesse regime, e são mantidas as obrigações decorrentes da legislação setorial (art.32). Traz ainda previsão expressa de que o Interventor fundamente a contento os pedidos de autorização de atos que impliquem disposição ou oneração do patrimônio da supervisionada, e de admissão e demissão de pessoal (art.32, §1º).

14.1. Foram implementadas alterações que pretendem conferir maior celeridade à condução do regime especial. Nessa linha, a partir da experiência acumulada pela Susep, entendeu-se ser possível estabelecer alçada para autorização de venda de bens usuais das supervisionadas (art.33, §2º). Além disso, conferiu-se certa autonomia ao Interventor para optar, justificadamente, entre a venda direta ou a realização de oferta pública,

direcionando sua decisão sempre para a opção que resultar em maior benefício para a supervisionada (art.33, §4º).

14.2. Por fim, à semelhança da sistemática adotada no capítulo anterior, consolidou-se no art. 34 as hipóteses de encerramento do Regime Especial de Intervenção.

15. O **Capítulo V** deixa expresso que a decretação da **Liquidação Extrajudicial** faz cessar as operações da supervisionada (art.35). Visando estabelecer um balizamento mínimo para a gestão dos ativos das supervisionadas no curso desse regime, o normativo estabelece orientações para aplicação de suas disponibilidades financeiras (art.36). Dentre essas, merece relevo a vedação expressa do trânsito de valores por contas de titularidade do Liquidante ou de terceiros (art.36, §2º), ainda que com objetivo de evitar constrições patrimoniais decorrentes de bloqueios judiciais (art.36, §3º).

15.1. A normatização aplicável às alienações de bens móveis e as transações envolvendo direitos e obrigações da supervisionada serão objeto de Manual de Procedimentos (art.37, §4º).

15.2. O art.40 estabelece que a Susep terá direito a comissão de 5% (cinco por cento) sobre o ativo apurado nos trabalhos de liquidação. Desse montante, deverá ser descontada a remuneração total paga ao Liquidante Extrajudicial e ao Assistente, se houver (art.40, §3º).

15.3. **Neste ponto, cabe registrar que a Procuradoria Federal sugeriu a exclusão do §3º do art.40, providência essa que será avaliada após a realização da consulta pública** (NOTA JURÍDICA n. 00063/2022/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00521/2022/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (SEI n.º 1529254).

15.4. O art.45, §5º inova ao admitir expressamente, de forma excepcional e mediante a devida justificativa, a dispensa da elaboração do projeto de conciliação envolvendo processos administrativos e judiciais em curso, quando essa alternativa não se mostrar pertinente, à luz do caso concreto.

15.5. Outra importante inovação reside na supressão da regra que determina a substituição compulsória do Liquidante após 4 anos da sua nomeação (art.11 da Circular Susep nº 478, de 2013). Com efeito, a experiência demonstra que pode haver mais prejuízo do que benefícios, do ponto de vista da supervisão, quando o Liquidante é substituído, por exemplo, após já ter efetivado o pedido a falência da supervisionada, ou então quando já tenha iniciado o pagamento aos credores.

15.5.1. Assim sendo, o art.46 da minuta contempla a avaliação anual do trabalho desenvolvido pelo Liquidante e a possibilidade da sua substituição, a qualquer tempo pela Susep. Para tanto, o § 1º do mesmo artigo estabelece critérios objetivos a serem observados na avaliação.

15.6. As hipóteses de encerramento da Liquidação Extrajudicial são elencadas no art. 47.

15.7. Por derradeiro, o art. 48 disciplina a hipótese de mudança de objeto social para atividade não integrante do Sistema Nacional de Seguros Privado e a transferência do controle societário, cabendo à Susep decidir pelo encerramento da Liquidação Extrajudicial nessas duas hipóteses (art. 76 da Res. CNSP nº 395, de 2020).

16. Avançando para o **Capítulo VI**, que trata da **Liquidação Ordinária**, são estabelecidas cautelas tais como a necessidade de manifestação da área técnica antes da decisão do Diretor quanto à aprovação do plano de pagamentos (art. 49); e a vedação expressa de que os sócios ou o responsável pela condução do regime especial de uma pessoa jurídica estejam em condição proibida para os liquidantes pessoas naturais (art. 50, parágrafo único).

17. Sob o aspecto da *sistematização*, como já adiantado, a proposta guarda o mérito de consolidar, em diploma único, regras de autorização que hoje estão previstas em 4 (quatro) Circulares da Susep, que se pretende sejam revogadas (**Capítulo VII - Disposições Finais**). Tal medida, para além de facilitar a compreensão global do arcabouço normativo, também dará cumprimento ao que determina o art. 7º do Decreto n.º 10.139, de 2019, racionalizando o estoque regulatório.

18. Sendo esses os principais destaques do projeto normativo, esclareço que as justificativas técnicas completas podem ser encontradas nos documentos SEI n.º 1508067 e 1510993.

DA ANÁLISE JURÍDICA PRELIMINAR

19. No curso dos trabalhos de elaboração da minuta, foram identificadas três questões sensíveis de ordem jurídica, a respeito das quais solicitou-se manifestação da Procuradoria Federal. Por sua clareza, reproduzo,

com pequena adaptação, trecho do DESPACHO Nº 109/2022/CONAI/CGRAJ/DIR1/SUSEP (SEI n.º 1511342), que enumera os pontos objeto da consulta:

"O **primeiro deles** envolve o recente julgamento do Recurso Especial Nº 2028232 - RJ (2021/0143901-0) (SEI nº 1511339), em que o STJ concluiu que a **gratificação paga aos agentes públicos** encarregados de executar a Liquidação Extrajudicial **deve ser subtraída da comissão de 5%**, de que trata o art. 106 do Decreto-Lei nº 73, de 1966, não transferindo à Susep a incumbência do seu pagamento, pelo singelo motivo de que a disciplina legal já supõe estarem incluídas as importâncias no montante relativo à comissão e porque a legislação aplicável não prevê outra forma de remuneração de tais agentes.

Nesse contexto, foram propostas as seguintes redações ao longo da minuta de Circular:

§ 1º A remuneração total paga ao Liquidante Extrajudicial e ao(s) Assistente(s) será limitada a 5% (cinco por cento) do ativo total da supervisionada. (§ 1º do art. 5º da minuta de Circular).

§ 3º Do valor a ser recolhido à Susep, deverá ser descontada a remuneração total paga ao Liquidante Extrajudicial e ao seu(s) Assistente(s), se houver. (§ 3º do art. 40 da minuta de Circular).

Outro ponto sensível é a manutenção do entendimento de que **a situação falimentar será atingida quando o ativo da supervisionada não for suficiente para o pagamento de pelo menos a metade dos credores quirografários**. Apesar das mudanças significativas promovidas pela Lei nº 14.112, de 24 de dezembro de 2020, na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, entende-se que em decorrência do princípio da especialidade, continuam sendo aplicáveis ao mercado supervisionado pela Susep os dispostos nos artigos 12 e 21 da Lei nº 6.024, 13 de março de 1974, bem como o art. 26 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

[Nesse contexto, foram propostas as seguintes redações ao longo da minuta de Circular:]

§ 5º O Interventor, além da verificação de que trata o § 3º, e o Liquidante Extrajudicial deverão aferir se o ativo da supervisionada é suficiente para o pagamento de pelo menos a metade dos credores quirografários e, sendo insuficiente, solicitará autorização da Susep para ingressar com o pedido de Falência da supervisionada junto ao Poder Judiciário. (§5º do art. 23 da minuta de Circular).

§ 2º O Liquidante solicitará autorização do Conselho Diretor da Susep para pedir a Falência da supervisionada à Justiça Estadual se foram verificadas umas das seguintes hipóteses:

I – o ativo da supervisionada não for suficiente para o pagamento de pelo menos a metade dos credores quirografários; ou (inciso I do § 2º do art. 47 da minuta de Circular).

Por fim, incluiu-se dispositivo com a previsão de que **o Interventor**, dotado de poderes de administração e representação, **decida, no melhor interesse para a supervisionada, qual a melhor forma de alienação de ativos, seja por venda direta, seja por oferta pública**. Apesar de a Procuradoria Federal já ter se manifestado favorável à medida, por meio do Parecer AGU 116/2018, entende-se prudente a ratificação desse entendimento.

[Nesse contexto, foram propostas as seguintes redações ao longo da minuta de Circular:]

§ 4º O Interventor, que possui amplos poderes de administração e representação, deverá justificar a escolha pela venda direta em detrimento da oferta pública, ou vice-versa, direcionando sua decisão sempre para a opção que oferecer maior benefício econômico e financeiro para a supervisionada. (§ 4º do art. 33 da minuta de Circular).

(grifos originais e acrescidos)

20. Em resposta, o Órgão de Assessoramento Jurídico, por meio da NOTA JURÍDICA n. 00063/2022/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00521/2022/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (SEI n.º 1529254) assim orientou:

"7. Delineado o *alcance* da manifestação da procuradoria nos autos, face à fase de tramitação administrativa, tem-se que o entendimento formado no âmbito do E. Superior Tribunal de Justiça - STJ, quanto à comissão a que faz referência o art. 106 do Decreto-lei n. 73/66, deve ser observado.

8. O art. 106 do Decreto-lei n. 73/66 deixa claro que o percentual de 5% (cinco por cento) incidente por sobre os ativos da massa liquidanda são decorrência do apurado nos trabalhos do processo de liquidação, o que significa dizer que há uma destinação de determinado valor financeiro para a Susep, não tão somente por conta da instauração do regime especial (o que mais se assemelharia à uma penalidade pecuniária), mas por conta dos trabalhos que a autarquia passará a desenvolver para a conclusão do regime especial instaurado.

(...)

10. O trabalho a ser desenvolvido no processo de liquidação é de competência da autarquia, que não o executará diretamente, mas sim por intermédio da indicação de equipe com essa incumbência. O que restou decidido no v. acórdão é que a remuneração desta equipe advém do referido percentual, interpretação que é reforçada pelo art. 82 do Decreto n. 60.459/1967.

(...)

12. Importante observar, quanto ao texto do **art. 5º, §1º da minuta de circular**, que a limitação da remuneração da equipe de trabalho da liquidação extrajudicial a 5% do ativo total da supervisionada pode redundar em longo período sem que a referida equipe receba qualquer remuneração. Tal cenário seria facilmente observado nos casos em que a situação financeira da liquidanda é severa, refletindo em um baixo ativo total.

13. Com relação ao **art. 40, §3º da minuta de circular**, vale considerar que o valor da comissão é destinado à Susep, que, ato subsequente, cumpre com as obrigações decorrentes e atreladas ao ativo financeiro.

14. Tendo em vista que na ausência de ativo por parte da liquidanda (ou nas hipóteses que o ativo representa valor ínfimo), mesmo assim haverá uma equipe responsável pelo desenvolvimento do processo de liquidação extrajudicial e que deverá ser remunerada pela execução do trabalho, a hipótese é que a insuficiência financeira do quanto aportado pela comissão de 5% ensejará a atuação subsidiária do Estado, por meio da Susep.

15. Nesse sentido, como já referido, a comissão é revertida para a Susep, que, em decorrência, cumpre com as obrigações atreladas à referida verba. **Sugestão de exclusão do art. 40, §3º da minuta de circular"**

(grifos originais e acrescidos)

21. Quanto aos demais questionamentos, a Procuradoria Federal reservou sua manifestação para quando da conclusão das avaliações das sugestões eventualmente remetidas no âmbito da consulta pública (item 6 da NOTA JURÍDICA n. 00063/2022/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU).

22. **Nesse cenário, esclareço que a observação e a sugestão de exclusão do art. 40, §3º da minuta de Circular, na forma apresentada pela Procuradoria Federal, serão avaliadas no bojo dos trabalhos decorrentes da consulta pública.**

AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO

23. No que se refere à análise de impacto regulatório, a proposta se enquadra nas hipóteses de dispensa previstas nos incisos II, IV e VII do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, tendo em vista tratar-se de atualização normativa decorrente da edição da Resolução CNSP nº 395, de 2020, aliado ao fato de a minuta simplificar exigências regulatórias. Em atenção ao que determina o artigo 14 do mencionado Decreto, adota-se o prazo máximo de 10 (dez) anos, contados da publicação do normativo, para verificação quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório.

DISPOSIÇÕES FINAIS

24. A Susep convida todos os interessados a participar da construção da presente proposta normativa por meio do Edital de Consulta Pública n.º 29/2022/SUSEP, que ficará aberto pelo prazo de 30 (trinta) dias, a contar de sua publicação, e pode ser acessado em <http://www.susep.gov.br/menu/atos-normativos/normas-em-consulta-publica>.

[1] Disponível em: <<https://www.iaisweb.org/icp-online-tool/13523-icp-12-exit-from-the-market-and-resolution/>>. Acesso em 14/12/2022.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS AUGUSTO PINTO FILHO (MATRÍCULA 1349904)**, **Coordenador-Geral**, em 22/12/2022, às 08:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543/2020.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO AUGUSTO CAMACHO ROCHA (MATRÍCULA 1341937)**, **Diretor**, em 22/12/2022, às 09:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.susep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1537090** e o código CRC **E1F709FA**.
