



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 96, DE 2009

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor fiscalize os atos de gestão praticados pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP em relação à conduta empresarial da Federal de Seguros S.A., e de sua administradora Federal Vida e Previdência, bem como as ações desse órgão normatizador e fiscalizador, e daqueles de auto-regulação visando averiguar as sucessivas denúncias de desrespeito às apólices e utilização de estratégias procrastinatórias para recusa no pagamento de sinistros, bem como o descumprimento de decisões judiciais, principalmente no tocante aos produtos seguros de vida e seguro de invalidez permanente, além de cobranças não autorizadas.

Autor: Deputado **PAES LANDIM**

Relator: Deputado **AUGUSTO COUTINHO**

RELATÓRIO FINAL

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise do resultado de medidas adotadas pela Comissão de Defesa do Consumidor para o cumprimento da proposta de fiscalização e controle em epígrafe.

Segundo o plano de execução e metodologia de avaliação, constante do Relatório Prévio aprovado por esta Comissão, ficou decidida a realização de audiência pública para buscar esclarecimentos quanto à atuação da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP no cumprimento de sua missão institucional de fiscalizar as operações das sociedades seguradoras, e mais especificamente, no que se refere às ações de fiscalização já empreendidas no sentido de determinar o cumprimento de todas as exigências legais relativas às operações das empresas Federal de Seguros S.A. e Federal Vida e Previdência S.A.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I.1 – DA REUNIÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

A reunião de audiência pública foi realizada em 30/10/2013, com a presença dos senhores Luciano Portal Santanna, Superintendente da SUSEP; Luiz Eduardo Fidalgo, Diretor da Federal de Seguros S.A. e da Federal Vida e Previdência S.A.; Antônio Mazurek, Diretor de Relações Governamentais da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização - CNSEG, representando a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG; Deputado Armando Vergílio dos Santos Júnior, Presidente da Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros – FENACOR.

O Diretor-Presidente do PROCON-RJ, Sr. João Oliveira, encaminhou expediente justificando a ausência devido à incompatibilidade de agenda, por meio do qual enviou um estudo sobre o tema, que poderá ser consultado na Secretaria da Comissão.

Na audiência pública, foram prestados esclarecimentos, dos quais reproduzimos trechos extraídos das respectivas notas taquigráficas, que consideramos mais relevantes para o entendimento da matéria:

(...)

O Sr. Superintendente da SUSEP – (...) Eu gostaria de abordar um aspecto mais geral antes de ingressar na questão específica da Federal Seguros, haja vista que a pauta também foi genérica. A SUSEP é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, que supervisiona os mercados de seguros, previdência complementar aberta, capitalização, resseguros, corretagem de seguros. (...)

Nós da SUSEP temos feito um esforço para aumentar o número de empresas fiscalizadas. Apesar de o nosso quadro de servidores não ter o número ideal, nós tivemos, por exemplo, o aumento de mais de 60% no número de fiscalizações, comparado o período de 2010 ao período de 2012. Em 2 anos, nós aumentamos em muito o número de empresas. Tornamos a responsabilidade pessoal dos dirigentes e demais responsáveis por infrações cometidas no âmbito desses mercados. Então, hoje respondem os diretores, o presidente, o contador, o atuário, enfim, qualquer pessoa que seja identificada como responsável por uma infração responde pessoal e solidariamente à empresa. Essa foi uma mudança feita no ano de 2011.

Nós temos hoje um processo transparente em relação à atuação da equipe de fiscalização. Nós fazemos o planejamento no ano anterior e divulgamos previamente todas as empresas que serão fiscalizadas. Implementamos um sistema de ouvidoria obrigatória, e todas as sociedades têm que ter necessariamente um sistema de ouvidoria. O ouvidor tem um mandato de 2 anos e decide casos de até 100 mil reais, ou seja, em casos de até 100 mil reais, ele tem um poder inclusive superior ao do presidente da companhia.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Se, após uma reclamação à SUSEP, não for considerada satisfatória a resposta da empresa, a SUSEP abre um processo administrativo sancionador contra os responsáveis pela infração. É importante dizer que o nosso sistema de ouvidoria, num ranking feito pela CGU, ficou em primeiro lugar. A SUSEP foi o órgão que mais respondeu a demandas da Lei de Acesso à Informação. Nós ficamos na frente do INSS, na frente do Banco Central, das agências reguladoras. A SUSEP é o órgão que mais deu respostas, em termos de efetividade, às denúncias, às reclamações e aos pedidos de saneamento de dúvidas.

Em relação especificamente ao caso da Federal Seguros, é importante dizer, antes de mais nada, que se trata de uma empresa insolvente, a empresa realmente não tem condições hoje de continuar operando. E a SUSEP tomou medidas nesse sentido, que eu vou demonstrar a seguir.

Mas eu gostaria de salientar, antes de entrar especificamente nas medidas tomadas pela SUSEP, que a Federal Seguros foi uma empresa privatizada pelo Governo na década de 80 - ela pertencia ao IAPAS, que foi sucedido pelo INSS. No contrato de privatização, constava que as obrigações anteriores, inclusive trabalhistas, seriam de responsabilidade do IAPAS, no caso, sucedido pelo INSS.

A nossa equipe de fiscalização verificou que, a partir pelo menos da contabilidade das empresas, esse contrato não teria sido cumprido pela autarquia previdenciária. O INSS, no entanto, tem outro entendimento, e esse assunto está sendo debatido judicialmente. Mas, a princípio, o que nossa fiscalização verificou é que, de acordo com a contabilidade da empresa - isso não significa que esteja correto, pode ser que o INSS tenha razão -, ela teria pelo menos um crédito de 80 milhões de reais junto ao INSS. Ou seja, ela arcou com despesas anteriores à privatização. Então, esse foi um aspecto importante que pode ter influenciado no atual estágio econômico da empresa.

Outro aspecto que vem mais recentemente trazendo problemas para a empresa é a questão do Seguro Habitacional. Ela tem tido dificuldades de receber, junto ao Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, a restituição devida nas condenações que sofre em razão do Seguro Habitacional, que é administrado pela Caixa Econômica Federal. Seguro Habitacional é um programa de Governo, a responsabilidade é do Fundo, é da União Federal, a qual, através desse sistema, ressarcir as empresas seguradoras em razão das condenações judiciais que sofrem. Então, boa parte hoje dos ativos garantidores da Federal Seguros está bloqueada em razão de ações do Seguro Habitacional, o que, em princípio, seria de responsabilidade da União.

(...)

O sistema funciona mediante reembolso: a empresa teria que pagar e obter o ressarcimento. Mas ela tem tido dificuldade para obter o ressarcimento.

(...)

Ocorre que (...), às vezes, fica a impressão de que o Poder Judiciário, em determinadas situações, pode cometer equívocos e se exceder em relação a essas condenações. Então, a gente verifica casos, por exemplo, em que autores de demandas do Seguro Habitacional nem sequer tinham contrato de seguro, mas, curiosamente, prosperou a ação judicial e a empresa foi condenada. Então, as primeiras dificuldades em relação ao Seguro Habitacional começaram nesse aspecto. E quando chega a hora de solicitar o reembolso ao Fundo, a Caixa



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Econômica faz uma glosa e a empresa é condenada em juízo, mas não obtém integralmente o ressarcimento.

Então, hoje, a Federal Seguros tem cerca de 20 milhões de reais dos seus ativos garantidores - que são as reservas que a SUSEP exige de todas as empresas de seguros - bloqueados em razão de penhoras judiciais do Seguro Habitacional. Como eu disse, em princípio, como diz a legislação, isso é de responsabilidade da União e existe um sistema pelo qual as empresas pagam e são ressarcidas.

Outro aspecto mencionado pelo Relator foi a questão de bloqueios judiciais. A Federal Seguros, por conta de vários destes aspectos, tem problema de liquidez, sendo que os bloqueios judiciais acabam agravando essa situação. Toda empresa seguradora constitui um patrimônio, constitui reservas para cumprir com suas obrigações. Entre essas reservas, ela tem ativos imobiliários, tem ativos de títulos do Tesouro Nacional, enfim, tem uma série de aplicações que dão lastro para a empresa. Quando vem um bloqueio judicial - e isso tem sido muito comum, especialmente no caso da Federal Seguros -, aquela penhora que poderia recair sobre um imóvel ou que poderia recair sobre um título da Dívida Pública, até que a discussão chegue a termo, acaba recaindo sobre valores que são utilizados para pagamento de indenizações a consumidor. Com isso gera-se uma bola de neve, um círculo vicioso, porque a empresa não consegue pagar os sinistros em razão dos bloqueios judiciais.

Isso realmente gera uma situação de muita dificuldade para a empresa e para os consumidores que são credores, os quais, em razão desses bloqueios, também acabam não vendo honrados os seus contratos. Uma vez que as contas bancárias estão bloqueadas, a Federal tem dificuldade de honrar com os seus compromissos, apesar de ela ter ativos sobre os quais poderiam recair essas penhoras - outros ativos. Então, essa é uma situação com a qual cabe à empresa lidar. A SUSEP constatou isso, o que realmente vem ocasionando problemas em termos de pagamento de indenizações.

Em relação à atuação da SUSEP no caso específico da Federal, cabe dizer que nós fizemos inúmeros autos de infração. Existem cerca de 300 processos tramitando na SUSEP, envolvendo todo tipo de denúncia e de reclamação que nós apuramos. Obviamente, temos que estabelecer o contraditório e a ampla defesa para depois fazermos o julgamento. Mas o dado mais relevante é que nós fizemos uma fiscalização em 2011, e essa fiscalização apontou todas as dificuldades econômicas da Federal. A Federal hoje é uma empresa insolvente, que tem um passivo maior do que o ativo. Isso é uma situação gravíssima.

Em setembro de 2012, a SUSEP decretou regime de direção fiscal - é uma espécie de intervenção. Então, hoje nós temos, dentro da Federal Seguros, um servidor da SUSEP nomeado por mim, que fiscaliza cotidianamente a atuação da empresa e autoriza toda saída de valores mais expressiva. Esse tipo de intervenção serve para evitar qualquer desvio de recursos da empresa que não seja para pagamento do consumidor.

O Diretor Fiscal da empresa tem a incumbência de fazer um relatório. Em maio deste ano, ele apresentou um relatório apontando a necessidade de liquidação extrajudicial da Federal - é uma liquidação conduzida pela SUSEP.

Quando é feita uma liquidação, a SUSEP nomeia um liquidante e constitui uma comissão de inquérito para apurar eventuais responsabilidades por parte dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

administradores. O liquidante tem a função de vender o ativo para pagar o passivo.

O problema da liquidação é que nós temos uma ordem de créditos que beneficia, primeiro, os credores trabalhistas; segundo, o Fisco; terceiro, outros créditos especiais. E o consumidor fica meramente como credor quirografário.

A legislação hoje voltada para as liquidações traz muitas amarras. Hoje, na SUSEP, nós temos várias liquidações que superam, por exemplo, o prazo de 10 anos de tramitação. Nós conseguimos reduzir isso: quando assumi, tínhamos 25 liquidações extrajudiciais; e hoje, dessas 25, temos 13. Conseguimos reduzir um número significativo num período curto. Mas é natural a demora, porque existem processos judiciais tramitando, existem questões envolvendo imóveis, avaliação de imóveis. Não é simples conduzir uma liquidação extrajudicial.

Então, voltando à questão do relatório, ele apontou a necessidade de liquidação. Nós, em primeiro lugar, demos um prazo para a empresa se defender. Em segundo lugar, após apresentada a defesa, nós consideramos que a defesa da empresa não procedia, não era suficiente para resolver a situação e não acolhemos os argumentos. Em terceiro lugar, nós, já em meados deste ano, chamamos a empresa para uma reunião, em que apontamos a necessidade de um aporte substancial ou de alienação de parte da companhia para um investidor que pudesse fazer os aportes necessários a dar continuidade da empresa. Essa proposta visa, sobretudo, evitar liquidação extrajudicial, o que não é algo bom para o consumidor. O consumidor vai entrar numa fila e vai demorar a receber - se receber, se tiver ativos suficientes para o pagamento de todos os credores quirografários, o que normalmente não tem. A nossa experiência com liquidações extrajudiciais demonstra que os ativos das massas não são suficientes para chegar aos quirografários. Em um ou outro caso, é suficiente, mas é exceção à regra.

Então, Sr. Presidente, nós temos feito um esforço e demos um ultimato à empresa, para que ela resolva essa situação nos próximos dias. Certamente, não passará do mês de novembro, se não houver uma solução, a decretação extrajudicial da Federal Seguros. Também há de se ter um limite em termos de prazo para equacionar esse tipo de questão, senão, nós, até por força do que dispõe a legislação, teremos que decretar liquidação extrajudicial. Mas ela está hoje em negociação com duas empresas, o que, talvez, o representante da Federal possa esclarecer melhor. Mas chegou ao nosso conhecimento que duas empresas, uma que já atua no setor e outra que pretende ingressar no setor, estão negociando o ingresso, a aquisição não sei se de parte ou da totalidade das ações da Federal Seguros, e que esse investidor faria o aporte necessário para honrar os compromissos com o consumidor e tornar a empresa solvente e com liquidez necessária para evitar esses transtornos.

O Sr. Diretor da Federal de Seguros e da Federal Vida e Previdência –
(...) Ela (a Federal Seguros) é uma companhia tradicional criada pelo INSS - na época, IAPAS -, há cerca de quarenta e poucos anos, para substituir uma carteira de pecúlio que o IAPAS mantinha desde a década de 40, que teve que ser alterada por força do Decreto-Lei nº 73, de 1966.

É verdade a colocação posta pelo ilustre Superintendente da SUSEP, porque a empresa vem enfrentando dificuldades desde a sua aquisição em 1983, por um grupo privado. (...) Mas, quanto aos pagamentos, havia sido acertado, no contrato de privatização, que atos e fatos ocorridos antes da venda seriam de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

responsabilidade do IPASE. Isso funcionou de certa maneira até 1990, quando, por um motivo que eu, de cabeça, não sei informar, o INSS parou de repassar os valores.

(...)

Há duas coisas importantes, independentemente da questão da solvência, que vou tratar com mais calma. Mas a questão é que a Federal cumpre obrigações e tem atraso nos pagamentos. As fiscalizações ocorreram - eu até estou aqui na presença de dois Superintendentes, o atual e o anterior, que tiveram procedimentos de fiscalização na Federal. Em momento algum, em nenhuma fiscalização, foi constatado que a Federal é uma empresa que esteja voltada a fraudes, até porque isso não existe, nem tampouco o uso indevido de conta nenhuma.

O que a Federal tinha, na movimentação de suas contas, eram lapsos de inexistência de capital. Eu sofro as penhoras, que, como os senhores devem saber, na forma como foram instituídas e hoje se encontram legalizadas no Código de Processo Civil, acontecem sistematicamente em todas as contas que a companhia possui.

(...)

O Sr. Deputado Augusto Coutinho - Vocês devem ter em balanço quanto, a princípio, na avaliação de vocês, o Governo Federal deve à Federal Seguros.

(...)

O Sr. Diretor da Federal de Seguros e da Federal Vida e Previdência - Nós fizemos um levantamento. Mas, independentemente do levantamento realizado, antes ainda, já no processo fiscalizatório, eu fiz um pleito, demonstrando à SUSEP que havia um crédito junto ao INSS. A SUSEP prontamente encaminhou um ofício e fez uma fiscalização de constatação - na verdade, foi uma contabilização -, levando os livros do caixa da empresa de 1983 a hoje. Hoje essa diferença apresentada, independentemente do tipo de juros que consta no contrato de privatização, que é expresso de 1 % ao mês, o que implica um juro capitalizado, dá hoje 80 milhões. (...)

O laudo aponta, por uma questão de regra, 73 milhões, sendo que, nessa conta, eu fiz um aporte de 29 milhões através de um patrimônio. (...)

A deficiência da empresa apontada, a nível bruto, seria de 70 milhões, o que, na nossa conta, daria 40 milhões ou 30 milhões. Mas, com o meu crédito adentrando, eu teria 80 milhões. A Federal move uma ação contra o INSS, e essa ação já foi ganha em parte e está em fase de recurso no Tribunal do Rio de Janeiro.

Quando se entra já nessa questão da solvência da Federal, o Dr. Luciano aponta, com muita clareza, que eu enfrento dois confrontos muito complicados, (...). Um confronto é essa minha questão do INSS e o aporte do capital necessário para a sobrevivência da companhia, o que é efetivo. Outro confronto é a questão do Seguro Habitacional. O seguro habitacional que a companhia opera - e já foi a maior do mercado - é o seguro do antigo BNH. Esse seguro implica uma perda real hoje de cerca de 20 milhões de retirada da reserva.

Posso demonstrar para o senhor, no laudo de fiscalização, que se eu pagar os 20 milhões, praticamente inexistem as glosas apontadas no meu patrimônio. Quer dizer, eu deixei de pagar em tese, constituindo reservas, para poder atuar, e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

o Sistema Financeiro da Habitação não me repassou o dinheiro dele, que é responsabilidade do Governo Federal (...). E esse dinheiro ou esse atraso implica praticamente uma insolvência minha. (...)

A questão da privatização do INSS, em que pesem as discussões que possam existir, gerou um problema de caixa muito sério. Agora, a empresa não está se furtando a enfrentar esses problemas. Hoje a empresa paga sinistro, a Direção Fiscal acompanha e paga. Existe um problema grave patrimonial, mas a empresa vem pagando sinistro. Eu sei que não é adequado no sentido de que eu tenho um prazo e que tenho que cumpri-lo.

(...)

O Sr. Superintendente da SUSEP - Então, apenas para esclarecer que, em relação a esse suposto crédito da Federal junto ao INSS, isso está sendo objeto de uma ação judicial. A Advocacia-Geral da União tem discutido com a Federal essa questão, e a gente aguarda a manifestação do Judiciário.

Nós, supervisores, não podemos aceitar esse crédito para efeito de análise de solvência. Como é algo incerto, a SUSEP não aceita essa alegação para fins de verificar a solvência da empresa.

Em relação à questão do seguro habitacional, o senhor (o Deputado Augusto Coutinho) mencionou muito bem essa questão de fraudes contra o sistema. A origem das dificuldades está nessas fraudes. Em razão dessas fraudes, momentaneamente, suspenderam-se os pagamentos relativos ao seguro habitacional, até que se estabeleçam mecanismos de trabalho que permitam coibir fraudes contra o sistema sem prejuízo do segurado. Então, o Ministério da Fazenda está atento a essa questão. A suspensão dos pagamentos decorre do excesso dos indícios de fraudes em vários processos judiciais, como o senhor bem mencionou.

(...)

O Sr. Representante da FENASEG – (...) Quanto à SUSEP, uma das questões para a convocação desta audiência pública (...), posso dizer que ela atua bem, fiscaliza, tem métodos modernos de fiscalização, avalia os balanços mês a mês das seguradoras, cuida da solvência, autoriza troca de diretores, aporte de capitais. (...) Já ouvi muitas queixas de que a sua autarquia é muito rigorosa na fiscalização, marca em cima mesmo. Mas isso é bom porque é preciso essa confiança, essa credibilidade na visão da sociedade quanto ao mercado segurador; é preciso confiar no mercado.

(...)

O Sr. Presidente da FENACOR – (...) Enfim, o que eu queria, na verdade, apenas corroborando as palavras do Antonio Mazurek, representando a FENASEG, e do próprio Superintendente da SUSEP, o mercado de seguros brasileiro é muito sólido - é muito sólido! Talvez nós tenhamos hoje pouquíssimas, pouquíssimas empresas que têm algum tipo de problema, principalmente de solvência. Óbvio e infelizmente, a Federal Seguros se insere entre essas pouquíssimas empresas.

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

I.3 - CONCLUSÃO

A audiência pública pode ser considerada satisfatória no sentido de que trouxe a público esclarecimentos sobre o escopo da PFC, bem como a manifestação dos representantes das principais entidades relacionadas com a matéria.

Dos depoimentos prestados na audiência pública, verificou-se que a SUSEP, no cumprimento de sua missão institucional de fiscalizar as operações das sociedades seguradoras: (i) tem tomado medidas junto ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Polícia Federal para fiscalizar as empresas não autorizadas a operar no mercado; (ii) tem realizado esforços para aumentar o número de empresas fiscalizadas; (iii) atuou no sentido de que dirigentes e demais responsáveis por infrações cometidas no âmbito desse mercado passassem a responder pessoal e solidariamente à empresa; (iv) tornou o sistema de ouvidoria obrigatório a todas as sociedades seguradoras.

Mais especificamente, no que se refere às ações de fiscalização empreendidas no sentido de determinar o cumprimento de todas as exigências legais relativas às operações das empresas Federal de Seguros e Federal Vida e Previdência, verificou-se que foram adotadas as seguintes providências: (i) a expedição de diversos autos de infração; (ii) a realização de processo de fiscalização, em 2011, que apontou a gravíssima situação econômica da empresa; (iii) a decretação do regime de direção fiscal em setembro de 2012; (iv) relatório elaborado, em maio de 2013, pelo Diretor Fiscal nomeado pela SUSEP, apontando a necessidade de liquidação extrajudicial da empresa; (v) após o relatório, ouvida e apresentada a defesa pela empresa, considerada insuficiente pela SUSEP, em meados de 2013, foi realizada reunião com a empresa, em que foi apontada a necessidade de aporte substancial de recursos ou de alienação de parte da companhia para investidores que pudessem fazer os aportes necessários, com vistas a evitar liquidação extrajudicial.

No entanto, como consequência de todo o processo relatado na referida audiência pública, tomamos conhecimento de que, por meio da Portaria nº 5.967, de 31 de julho de 2014, o Superintendente da SUSEP decretou a liquidação extrajudicial das empresas Federal de Seguros e Federal Vida e Previdência.

É o relatório.

II – VOTO

A audiência pública alcançou os objetivos pretendidos por esta proposição, uma vez que os representantes das principais entidades relacionadas à matéria trouxeram esclarecimentos que permitiram verificar que a Superintendência de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Seguros Privados - SUSEP tem atuado de maneira satisfatória no cumprimento de sua missão institucional de fiscalizar as operações das sociedades seguradoras, e mais especificamente, no que se referiu às ações de fiscalização empreendidas junto às empresas Federal de Seguros S.A. e Federal Vida e Previdência S.A., que acabaram culminando inclusive com a sua liquidação extrajudicial.

Assim sendo, **VOTO pelo encerramento e arquivamento da presente PFC por ter alcançado seus objetivos, não restando qualquer providência a ser tomada por parte desta Comissão.**

Sala da Comissão, de de 2014.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Relator