

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2011
(Do Sr. Vicente Cândido)

Susta os efeitos das Resoluções CNSP nº 225, de 2010, do Conselho Nacional de Seguros Privados, órgão do Ministério da Fazenda, que altera os arts. 15 e 39 da Resolução CNSP Nº 168, de 17 de dezembro de 2007, e nº 232, de 2011, do Conselho Nacional de Seguros Privados, órgão do Ministério da Fazenda, que acresce os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º ao art. 14, e o parágrafo único ao art. 15, da Resolução CNSP nº 168, de 17 de dezembro de 2007.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação das Resoluções CNSP nº 225, de 2010, do Conselho Nacional de Seguros Privados, órgão do Ministério da Fazenda, que altera os arts. 15 e 39 da Resolução CNSP Nº 168, de 17 de dezembro de 2007, e nº 232, de 2011, do Conselho Nacional de Seguros Privados, órgão do Ministério da Fazenda, que acresce os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º ao art. 14, e o parágrafo único ao art. 15, da Resolução CNSP nº 168, de 17 de dezembro de 2007.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Decreto Legislativo, que ora submetemos à elevada apreciação dos membros do Congresso Nacional, fundamenta-se nas

disposições do art. 49, V, da Constituição da República Federativa do Brasil, que estabelece:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.”

Em 06.12.2010 foram publicadas as Resoluções nº 224 e nº 225 do Conselho Nacional de Seguros Privados, alterando a Resolução CNSP nº 168, de 17.12.2009, do mesmo Conselho. A primeira dessas resoluções foi depois revogada e substituída pela Resolução CNSP nº 232, de 25.03.2011.

As duas primeiras resoluções mencionadas foram editadas como tendo emanado do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, embora a nenhum dos seus integrantes tivessem sido previamente encaminhadas as minutas respectivas, como determina a Deliberação SUSEP nº 92, de 29.06.2004, e sem que o CNSP tenha-se reunido para sua discussão e aprovação.

Além disso, foram editadas sem que seus textos fossem submetidos a prévia audiência pública, como determina a mesma Deliberação, que estabelece ainda que a dispensa desta audiência exige decisão fundamentada pelo Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, que todavia não se pronunciou a respeito.

No tocante à citada Resolução CNSP nº 232, de 25.03.2011, ela foi editada *ad referendum* do Conselho Nacional de Seguros Privados, pelo Ministro da Fazenda, como seu Presidente. O CNSP, entretanto, ainda não o referendou, nem seu Presidente o convocou para exame da matéria.

Uma primeira conclusão já se pode extrair disso tudo: as resoluções cuja sustação se propõe não são fruto de consenso dos integrantes do CNSP – Conselho Nacional de Seguros, órgão composto não só por representante do

Ministério da Fazenda, mas também por representantes do Ministério da Justiça, do Ministério da Previdência, do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários – CVM e, ainda, pelo Superintendente da SUSEP.

Outros vícios, entretanto, apresentam as resoluções em questão. As duas resoluções mencionadas hoje vigentes, isto é, tanto a Resolução nº 225, de 06.12.2010, quanto a Resolução CNSP nº 232, de 25.03.2011, mostram-se inconstitucionais. Além disso, elas antagonizam com o imperativo de desenvolvimento econômico e social do país e tendem a enfraquecer o mercado interno.

A Constituição Federal estabelece que somente ao Congresso Nacional compete legislar em matéria de direito civil, direito comercial e política de seguros (art. 22, incs. I e VII), competência essa que, segundo a própria Constituição Federal, é ainda indelegável (art. 68).

Nesse quadro, a atribuição regulamentar do CNSP, assim como a da SUSEP, em caráter residual, restringe-se unicamente a especificar a lei, a descer a minúcias, estabelecendo procedimentos, diretrizes, parâmetros técnicos, conteúdos mínimos, documentos, entre outros atos de expediente, sempre cumprindo as leis, sem avançar sobre esta.

A própria Advocacia Geral da União, aliás, no Parecer AGU/LA-01/96, fruto do processo nº 10168.005318/95-90, ao responder a uma consulta que versava sobre a possibilidade do controle de sociedade seguradora constituída no Brasil ser exercido por acionista estrangeiro, já alertava para o fato de que, tanto mais com a entrada em vigor da Constituição de 1988, uma resolução do CNSP jamais poderia extrapolar o poder regulamentar, dispondo sobre matéria acerca da qual não dispôs a lei, criando norma não contemplada no ordenamento jurídico.

Com efeito, nem o Decreto-Lei nº 73, de 22.11.1966, nem a Lei Complementar nº 126, de 15.01.2007, que a alterou para por fim ao monopólio do resseguro no Brasil, até então nas mãos do IRB Brasil Resseguros S.A.,

uma sociedade de economia mista, nem qualquer outro diploma legal, trazem normas que imponham às seguradoras brasileiras o dever de necessariamente contratar com resseguradores locais 40% de “cada cessão de resseguro em contratos automáticos ou facultativos” e, ainda, que imponha a estipulação de cláusula de controle de sinistro a favor do ressegurador local, quando ele “detiver maior cota de participação proporcional no risco”.

Além disso, nenhum diploma legal há que impeça as seguradoras e resseguradoras locais de transferir, relativamente a qualquer ramo do seguro, “mais de 20% do prêmio correspondente a cada cobertura contratada” para “empresas ligadas ou pertencentes ao mesmo conglomerado financeiro sediadas no exterior”.

A inconstitucionalidade dessas Resoluções também decorre do fato de implicarem tratamento discriminatório. A Constituição Federal estabelece, como se sabe, o princípio da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, ressaltando apenas as situações fixadas em lei. Mas as resoluções importam não apenas um tratamento discriminatório entre nacionais e estrangeiros (art. 5º, caput), como seria o caso dos resseguradores admitidos e eventuais credenciados no país, mas também entre nacionais, caso dos resseguradores locais, discriminando as empresas brasileiras ligadas a estrangeiras integrantes do mesmo “conglomerados financeiro”.

Não se diga, a propósito, que o CNSP teria competência para estabelecer limites para operações de seguro ou resseguro entre empresas do mesmo conglomerado financeiro, pois a Lei Complementar 126, de 15.01.2007, teria previsto, no art. 12, § único, inc. IV, a possibilidade de regulamentar “operações intragrupo”.

Com efeito, esse dispositivo estabelece apenas a competência do CNSP para estabelecer requisitos informacionais para os limites dessas “operações intragrupo”, e não os próprios limites. Se existem requisitos informacionais para os limites, é porque os limites existem e estão fora do

alcance dessa regra, os quais, aliás, encontram-se justamente no artigo 11 da própria Lei Complementar 126, de 15.01.2007.

Segundo este artigo, a propósito, junto ao mercado ressegurador local deve ser feita apenas uma oferta preferencial de subscrição de 40%, ou seja, não há imposição alguma de contratar, não sendo correspondida essa oferta, como quer a Resolução CNSP nº 232, de 25.03.2011.

Em síntese, as Resoluções do CNSP cuja sustação se propõe, à medida que introduzem estatuições primárias no ordenamento, atentam contra o princípio da soberania da lei e contra o princípio da reserva de lei. Só por meio de lei formal, editada pelo Congresso Nacional, a proibição em questão poderia ser normatizada.

Fora do plano administrativo e do plano legal, é importante registrar que as Resoluções CNSP nº 225, de 06.12.2008, e nº 232, de 25.03.2011, não encontram justificativa técnica ou econômica.

Não fosse o aumento do custo dos seguros de massa, que pode constituir um reflexo das limitações trazidas por ambas as Resoluções, elas impactam negativamente, e de modo direto, as operações de seguro e de resseguro referente aos chamados grandes riscos.

Assim, por exemplo, impede-se a estruturação ou a melhor alternativa de subscrição, dentro das normas legais e regulamentares válidas vigentes no país, de operações de seguro e resseguro imprescindíveis para a implantação dos projetos de infraestrutura que se colocam no horizonte do país: Trem Bala, Copa do Mundo de 2014, Olimpíadas de 2016, infraestrutura portuária e aeroportuária de modo geral, grandes empreendimentos que envolvem dinheiro público, enfim, inúmeras obras previstas no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

Em último caso, as Resoluções em questão levam a um significativo e desnecessário aumento no custo do seguro, que pesará antes de tudo sobre os

consumidores de seguro do país, encarecendo sobremaneira os referidos projetos de interesse do Estado e da sociedade brasileira. Pouco importa se com essas medidas alguns resseguradores estrangeiros se sentem obrigados a investir no país para aqui se tornarem locais e que isso tenha ou possa ocorrer de fato. Os estímulos para as inversões não podem jamais contar com medidas contrárias à lei e à Constituição, nem com o encarecimento das obras de infraestrutura, das tarifas de serviços para os contribuintes ou dos prêmios de seguro para os consumidores.

Além de criarem uma disfunção contratual, que é a regulação do sinistro pelo ressegurador e não pela seguradora, entregando a decisão sobre o direito do seguro em caso de sinistro e sobre o respectivo montante a alguém estranho à relação de seguro, as Resoluções, consideradas conjuntamente, impactaram fortemente o chamado prêmio de seguro, isto é, o preço do seguro pago pelos consumidores.

Segundo informações colhidas no mercado, os aumentos são da ordem de 30% para os seguros de Riscos de Engenharia, de 27% para os seguros de Riscos Operacionais/Property, e de mais de 36% para os seguros Petroquímicos, por exemplo.

Outro efeito das Resoluções CNSP nº 225, de 06.12.2008, e nº 232, de 25.03.2011, foi ter forçado os resseguradores a adotarem indesejadas estruturas de triangulação. Na maior parte dos casos, uma resseguradora de grupo distinto do integrado pela seguradora subscreve o risco e, em seguida, transfere o risco para a resseguradora do grupo da seguradora emissora. Desse modo, atendem-se formalmente as exigências trazidas pelas Resoluções, mas o custo e a complexidade da operação serão piores do que o normal.

As Resoluções implicaram e implicam, ainda, uma série de dificuldades de subscrição, por exemplo, para a contratação de seguros importantes, como os seguros de lucros cessantes, que cobrem o resultado

esperado (geração de receita) em função de evento coberto por seguro. Ou como os seguros contra o prejuízo causado por atraso na entrega de bens, que cobre o resultado esperado em função de atraso no transporte de bens para obra.

Vale dizer, os empreendedores, no Brasil, encontrarão dificuldades enormes na obtenção de *Project Finance*, pois esses seguros trazem coberturas essenciais, que constituem exigência dos financiadores, e os resseguradores locais não integrantes de conglomerados financeiros encontram dificuldades para subscrevê-los adequadamente.

Em geral, o aumento direto de custo decorrente dessas dificuldades e das alternativas de triangulação que se apresentam como alternativa para que possa ser oferecido o seguro, será da ordem de 10%, já que o ressegurador local que haverá de intervir, sem contudo dispor de capacidade financeira, terá de assumir o risco de crédito do ressegurador final.

Se, por outro lado, a seguradora decidir fazer a cessão diretamente para o exterior, estará sujeita a IR de aproximadamente 27%, contra 2% com o resseguro local, o que constitui mais um impacto sobre os custos dos seguros e projetos de interesse do país.

O mercado segurador e ressegurador local não têm condições de conservar no país a garantia dos riscos, nem mesmo de uma boa parte deles, que se demanda hoje, demanda essa que só tende a aumentar.

Sem o concurso do mercado internacional, ou com a limitação de acesso a esse mercado, o país, por mais resseguradores locais que aqui venham-se instalar, restará sem condições de viabilizar a proteção no mercado local, ou esta custará muito mais.

O resseguro é uma indústria necessariamente internacionalizada, a única de fato globalizada. A rigor, qualquer mercado do mundo precisa do mais profundo envolvimento dos resseguradores internacionais. Pela sua própria

essência ser globalizada, eles dispõem de portfólios diversificados e, por conseguinte, condições mais amplas para pulverizar os riscos, o que significa melhores condições de preço e maior capacidade de subscrição.

Se, por outro lado, acontecer, de conformidade com o regime existente há bastante tempo, de alguma operação de resseguro ou retrocessão estar sendo utilizada para fins adversos, como mencionado por representantes do Ministério da Fazenda e da Superintendência de Seguros Privados em audiência pública realizada na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (11.08.2011), os órgãos de fiscalização já dispõem de todos os meios para realizar a competente investigação e aplicar as sanções cabíveis. Penalizar todo o país por supostas práticas irregulares isoladas, atentando contra a ordem republicana e democrática, é que não é admissível.

Durante a referida audiência pública foram ouvidos representantes das companhias seguradoras (CNSeg e ABCSI), entidades representativas dos segurados ligados à indústria e à infraestrutura (ABDIB e FIESP), organização não governamental especializada em direito do seguro (IBDS), todos assinalando os problemas gerados pelas Resoluções mencionadas, bem como suas manifestas inconstitucionalidades e ilegalidades. Foram trazidos pareceres do economista Luiz Gonzaga Belluzzo e dos juristas Gilberto Bercovici e André Ramos Tavares, onde a falta de justificativa econômica e os vícios fundamentais dos atos normativos são examinados com profundidade.

Em suma, para não insistir em outros problemas (como clausulados fracionados, franquias diferentes em cada resseguro etc.), as Resoluções inconstitucionais e ilegais cuja sustação se propõe têm gerado um aumento de pelo menos 30% do custo. Segundo O custo do programa de seguro de empreendimentos de porte é da ordem de 1,5 a 2% dos seus valores, podendo, em certos casos, ser o dobro disso. Os projetos passam, agora, a representar algo em torno de 3,5%.

Os grandes prejudicados pelas Resoluções CNSP nº 225, de 06.12.2008, e nº 232, de 25.03.2011, enfim, são os segurados brasileiros, tanto os segurados de grandes riscos, e seus respectivos consumidores que pagam as tarifas, quanto os segurados de massa, aos quais será repassado o aumento de custo na subscrição de resseguros automáticos, também incluídos na abrangência das resoluções.

Os grandes empreendimentos de que o país, de modo geral, tanto carece para a aceleração do crescimento passam a envolver custos desnecessários, sem que haja justificativa para tanto.

Sendo assim, pelos motivos expostos, contamos com o apoio dos nobres Pares para aprovar o presente Projeto de Decreto Legislativo e sustar os efeitos das Resoluções CNSP nº 225, de 2010, e nº 232, de 2011, ambas atribuídas ao Conselho Nacional de Seguros Privados.

Sala das Sessões, de de 2011.

Deputado **VICENTE CÂNDIDO**

PT/SP