



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### RELATÓRIO FINAL

Ao Secretário de Integridade Privada

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 1.287, de 29/06/2022, publicada no DOU nº 122, de 30/06/2022, tendo como último ato a prorrogação efetivada pela Portaria nº 3.556, de 15/12/2022, publicada no DOU nº 243, de 27/12/2022, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL** no qual recomenda o **ARQUIVAMENTO** deste processo instaurado contra a pessoa jurídica **Seguradora Líder Do Consórcio Do Seguro DPVAT S.A.**, CNPJ 09.248.608/0001-04, em que se lhe havia sido imputada, em tese, a prática do ato lesivo do artigo 5º, inciso V, da Lei 12.846/2013, por, supostamente, dificultar atividades de fiscalização da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

#### I – BREVE HISTÓRICO

1. A Seguradora Líder Do Consórcio Do Seguro DPVAT S.A. (Seguradora Líder) é uma sociedade anônima nacional, de capital fechado, criada em 2007 para exercer a função de entidade líder do Consórcio do Seguro DPVAT, consórcio dissolvido em 01/01/2021.
2. O DPVAT é um seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres criado em 1974 com a finalidade de amparar as vítimas de acidentes de trânsito em todo o território nacional.
3. A legislação federal optou por repassar à iniciativa privada a gestão dos recursos do DPVAT, ficando a administração pública incumbida de normatizar e fiscalizar esse ramo de atividade através da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, uma autarquia federal.
4. Em síntese, a partir de supostas irregularidades e fraudes envolvendo a operacionalização e gestão dos recursos do seguro DPVAT – tratadas na denominada Operação Tempo de Despertar da Polícia Federal, IPL nº 373/2014-DPF/MOC/MG –; a partir daí, decorreram outras apurações que identificaram condutas supostamente irregulares da Seguradora Líder que poderiam corresponder a atos lesivos tipificados na Lei 12.846/2013, Lei Anticorrupção – LAC e praticados contra a SUSEP.
5. Essas condutas foram identificadas em Investigação Preliminar Sumária (IPS) instaurada nesta Controladoria, em 27/09/2021, principalmente da análise de duas apurações: uma auditoria da empresa independente KPMG Assessores Ltda., concluída em 2017, a partir de contratação do Conselho de Administração da própria Seguradora Líder; e, uma Sindicância Investigativa – SINVE, instaurada em 2016 pela Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda, Sindicância Investigativa nº 12100.000077/2016-14.
6. Dos relatórios provenientes dessas apurações, verificou-se que a Seguradora Líder teria se utilizado de artifícios contábeis-orçamentários fraudulentos, em 2016, produzindo informações que supostamente teriam ludibriado e dificultado atividades de fiscalização, em última instância, de competência da SUSEP.
7. Ademais, a Seguradora Líder teria supostamente sonogado ou omitido informações e documentos à auditoria independente contratada, em 2014, e à sindicância investigativa supramencionada, em 2018, o que igualmente teria representado a imposição de dificuldades à fiscalização subsidiária ou finalística da SUSEP, em função de previsões normativas, a exemplo dos artigos 40 a 42 da Resolução CNSP nº 154/2006, do artigo 7º, 9º, 39 e 40 da Resolução CNSP nº 273/2012, dentre outras.
8. Em suma, a Seguradora Líder supostamente teria se utilizado de artifícios contábeis-

orçamentários fraudulentos no exercício de 2016, além de supostamente ter sonegado ou omitido documentos à Sindicância Investigativa do Ministério da Fazenda e à auditoria externa contratada, o que teria dificultado o exercício das atividades de fiscalização de competência da SUSEP, por suas competências subsidiárias e finalísticas.

9. A Seguradora Líder, portanto, teria incidido, em tese, no ato lesivo previsto no artigo 5º, inciso V, da LAC: “*V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional*”.

10. Diante disso, em 30/06/2022, foi instaurado o presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR para a apuração da responsabilidade da Seguradora Líder, mediante a Portaria nº 1.287, de 29/06/2022, publicada no DOU nº 122, de 30/06/2022, que designou a presente Comissão.

11. A pessoa jurídica foi indiciada e apresentou sua defesa, razões e contraditas. Após exaustiva análise (que será apresentada em tópico próprio deste relatório), as condutas irregulares atribuídas à Seguradora Líder foram consideradas improcedentes, por insuficiência de provas.

## **II – RELATO**

12. Inicialmente, em 30/06/2022, esta Controladoria instaurou o presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR (Documento 2423391).

13. Em 10/08/2022 a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, indiciou (2472392) e intimou a pessoa jurídica (Documento 2476681).

14. Em 18/08/2022, a pessoa jurídica requereu dilação de prazo para a apresentação da defesa escrita (2482751), o que foi concedido na mesma data (Documento 2482956).

15. Em 16/12/2022, a CPAR anexou ao processo cópias de Relatório de Inspeção do Tribunal de Contas da União – TCU e o Acórdão nº 2.765/2022 (Documento 2626228), assim como requereu o compartilhamento de informações a eles relacionadas (Documento 2626231).

16. Em 06/03/2023, a defesa apresentou alegações complementares (Documento 2715897).

17. Não tendo havido produção probatória adicional, a CPAR entendeu pelo fim da instrução e passou a análise das questões de mérito da defesa, as quais se apresentam neste relatório.

## **III – INSTRUÇÃO**

18. Anteriormente à designação desta Comissão (em 30/06/2022) haviam sido produzidos e disponibilizados nos autos deste processo diversos documentos e provas, tendo sido especificados aqueles de relevância nas Notas Técnicas nº 665/2020 e 1.211/2022 (Documentos 2419581 e 2420421).

## **IV – INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE**

### **IV.1 – Indiciação**

19. Corolário do constitucionalismo global, o atualmente denominado princípio constitucional anticorrupção orienta o direito fundamental, coletivo e transversal à luta contra a corrupção, mal que impõe custos extremamente elevados à população mundial, distorcendo economias, enfraquecendo sociedades e corroendo políticas.

20. Nascida no âmago desse direito, a Lei nº 12.846/2013, integrante dos microsistemas extrapenais anticorrupção e de tutela coletiva, reconhecendo o protagonismo da pessoa jurídica no debate sobre o fenômeno corruptivo, por ser agente multiplicador de valores econômicos, sociais e políticos, definiu institutos com efeitos práticos relevantes para desencorajar atuações negativas e fomentar atuações positivas por parte das empresas, das quais se espera desempenho ativo na árdua tarefa de prevenir e combater a corrupção, visando colaboração efetiva com o fortalecimento da Democracia, da República e do Estado de Direito nacionais.

21. Com fulcro Nessa Lei e nas provas constantes dos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR indiciou a Seguradora Líder por ter supostamente dificultado atividades de fiscalização de competência da SUSEP, incidindo, em tese, no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013, consoante os principais elementos de provas constantes do processo SEI nº 00190.105510/2022-04.

22. Pois bem, verifica-se que este processo foi instaurado a partir de notícias veiculadas na imprensa nacional em janeiro/2020 dando conta de que a Superintendência de Seguros Privados (Susep) teria questionado "*R\$ 20 milhões em despesas administrativas da Seguradora Líder*", com destaque para o pretense uso, pela referida Seguradora, de recursos oriundos do DPVAT para financiar festa de fim de ano de seus funcionários, que teria custado R\$ 247 mil (Documentos 2419479 e 2419489).

23. A partir disso, esta CGU requereu e obteve informações junto à SUSEP sobre providências adotadas naquela autarquia para apurar os fatos noticiados.

24. Dentre outras informações, verificou-se que foi instaurado um Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, na SUSEP (Documentos 2420164, 2420179 e 2420187), em 27/12/2018, tendo por base Relatório Forense elaborado pela empresa de auditoria privada KMPG. E, que também foi instaurada uma IPS no âmbito da SUSEP, por meio do Despacho Eletrônico Nº 157/2021/COGER/SUSEP (em verdade, essa última investigação resultou da conversão do PAR em IPS, conforme se explicará adiante).

25. Concomitantemente, por sua competência concorrente, esta CGU instaurou uma IPS em 27/09/2021, que, por conseguinte, resultou na instauração deste PAR (Documentos 2420405 e 2420411).

26. A IPS instaurada nesta CGU teve por objeto a apuração em relação a fatos concernentes a supostas irregularidades praticadas pela Seguradora Líder na administração dos recursos do seguro DPVAT. Nesse contexto, foram examinados diversos elementos informativos, i) notícias veiculadas na imprensa (Documentos 2419479 e 2419489); ii) investigações da Polícia Federal no âmbito da Operação *Tempo de Despertar*, IPL 373/2014-DPF/MOC/MG (Documento 2420417); iii) dados de fiscalizações realizadas pela SUSEP na Seguradora Líder (Documentos 2419584, 2419598, 2419606 e 2420422); iv) dados do Relatório Forense da KPMG Assessores Ltda, datado de 09/08/17 (Documento 2419535, e Processo nº 15414.635029/2017-79 (Documento 2420187); v) dados da sindicância investigativa 12100.000077/2016-14 do Ministério da Fazenda sobre a fiscalização da SUSEP na Seguradora Líder (Documentos 2462051 ao 2462110); vi) dados de auditorias realizadas pelo TCU na SUSEP, referentes às fiscalizações da SUSEP na Seguradora Líder (*Documento 2420417, fls. 51*); e, vii) a Ação Civil Pública do Ministério Público Federal na 2ª VF/RJ em desfavor da Seguradora Líder (Processo nº 5048482-21.2020.4.02.5101/RJ).

27. Da análise, a CGU exarou a Nota Técnica nº 1.211, de 30/05/2022 (Documento 2420421), correspondente ao juízo de admissibilidade deste processo, antecedida pelas Notas Técnicas nº 665/2020 (Documento 2419581) e nº 387/2021 (Documento 2420083), as quais igualmente analisaram a aplicabilidade da LAC aos fatos e ao conjunto probatório examinados.

28. As notas técnicas em referência discorreram sobre o contexto que deu origem a este processo, examinaram a natureza jurídica dos recursos do seguro DPVAT, apresentaram a legislação de regência da matéria (sobremaneira àquela aplicável à atuação da SUSEP), consideraram resolvidas algumas das irregularidades apuradas no bojo da IPS (inclusive aquelas indicadas nas notícias que inauguraram este processo); e, apontaram as provas que supostamente demonstrariam a prática de atos lesivos pela Seguradora Líder com incidência da LAC.

29. Impende destacar que essas provas emanaram, principalmente, da análise do Relatório Forense da KPMG Assessores Ltda, datado de 09/08/17 (Documento 2419535) e da Sindicância Investigativa instaurada em 25/11/2016 pela Corregedoria-Geral do, então, Ministério da Fazenda, Processo 12100.000077/2016-14 (Documentos 2462051 ao 2462110).

30. A KPMG foi contratada em 2016 pelo Conselho de Administração da própria Seguradora Líder para "*tentar identificar possíveis indícios de irregularidades em contratações de fornecedores que pudessem envolver potenciais conflitos de interesses, além de suposto envolvimento de integrantes da Diretoria Executiva em irregularidades investigadas pela Polícia Federal no âmbito da operação denominada Tempo de Despertar*".

31. Enquanto que a Sindicância Investigativa do Ministério da Fazenda foi instaurada em 2016 para “*apurar indícios de ilegalidades e crimes supostamente cometidos por executivos e membros do Conselho de Administração do Consórcio Líder de Seguradoras S.A. na gestão dos recursos do DPVAT (seguro de direito às vítimas, em casos de acidentes de trânsito), que agiriam em conluio com empresas periciais, escritórios advocatícios e agentes públicos para obtenção de vantagens indevidas, com possibilidade desse desvio ter alcançado a cifra de R\$ 1,8 bilhão de reais*”.

32. Assim, diante desse contexto fático, a pessoa jurídica foi indiciada pela suposta prática dos atos lesivos que se lhe atribuíram no Termo de Indiciação (Documento 2472392), quais sejam:

II.1 – Utilização pela Seguradora Líder de artifícios contábeis-orçamentários fraudulentos, ludibriando e dificultando o exercício das atribuições fiscalizatórias da SUSEP sobre as atividades da seguradora; e,

II.2 – Sonegação ou omissão pela Seguradora Líder de documentos e informações à Comissão de Sindicância Investigativa do Ministério da Fazenda e à auditoria da KPMG, o que pode ter representado a imposição de dificuldades também no exercício das atribuições fiscalizatórias da SUSEP sobre as atividades da seguradora.

33. Passa-se, então, a análise da defesa.

#### **IV.2 – Defesa e Análise**

34. A pessoa jurídica apresentou defesa escrita em 10/10/2022 (Documento 2549316).

35. A seguir são tratados os argumentos apresentados pela defesa, em uma disposição estruturada pela Comissão Processante para manutenção da coesão e mais fácil visualização e leitura, acompanhados dos respectivos entendimentos derivados das respectivas análises.

**– Argumento 1 – De alegações preliminares sobre a ilegalidade da instauração deste PAR e, portanto, da impossibilidade de seu prosseguimento (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 85,a).**

**– Argumento 1.1: Que os fatos imputados já teriam sido apurados no âmbito da SUSEP o que tornaria ilegal a instauração deste processo.**

36. Que a SUSEP, na qualidade de pessoa jurídica supostamente lesada pelos atos imputados à Defendente, no exercício de sua competência conferida pela Lei nº 12.846/2013 e pelo Decreto nº 8.420/2015, já apurou todos os fatos objeto do presente processo e não constatou nenhuma violação ao artigo 5º, inciso V da denominada Lei Anticorrupção (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 40, item a).

37. Que a instauração do presente processo seria ilegal pois houve processo instaurado pela própria SUSEP em relação aos mesmos fatos, concluindo pela inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 (Processo nº 15414.635029/2017-79, Documento 2419535, convertido no Processo Administrativo de Responsabilização nº 15414.600834/2019-43, Documento 2420187), (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 06/14).

38. Que a CGU não pode ignorar a existência de atos e decisões proferidas pela própria Administração Pública Federal que afetam a legitimidade e a legalidade da instauração do presente PAR, sendo que a competência concorrente que lhe é conferida pela Lei nº 12.846/2013 não lhe permite atuar de forma inédita e autônoma quando a própria pessoa jurídica supostamente lesada já instaurou e decidiu processo de mesma natureza (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 40, item c).

39. Que ao avocar este PAR pelo exercício de sua competência concorrente a CGU não poderia ter ignorado as decisões proferidas previamente pela SUSEP, uma vez que tal competência caberia somente para exame de regularidade ou para corrigir o andamento do processo anteriormente instaurado, em virtude do princípio da segurança jurídica aplicável ao direito sancionador, o que afetou a legalidade e a legitimidade do próprio ato de instauração deste processo (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 24/27).

40. Que a pretensão da CGU, de instaurar o presente processo, com fundamento na Lei nº 12.846/2013, só seria legítima (e legal) se houvesse a anulação antecedente da referida decisão adotada pela SUSEP no PAR nº 15414.600834/2019-43 e, conseqüentemente, de todos os demais atos decorrentes desse entendimento, notadamente praticados no âmbito do Processo Administrativo nº 15414.604989/2020-92 (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 40, item f).

41. Que a submissão da Defendente a dois regimes de responsabilização administrativa completamente distintos (um subjetivo e o outro objetivo), promovidos pelo mesmo ente federativo e sobre os mesmos fatos considerados ilícitos, é ação manifestamente vedada pelo ordenamento jurídico (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 40, item e).

42. Que seria condição antecedente para instauração deste PAR, da anulação dos atos praticados pela SUSEP no PAR nº 15414.600834/2019-43 e no Processo Administrativo nº 15414.604989/2020-92, por vedação ao bis in idem, haja vista que a Defendente não poderia se submeter a dois regimes distintos de responsabilização administrativa, pelo mesmo ente federativo e sobre os mesmos fatos considerados ilícitos (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 31/32).

43. Que a teoria da autolimitação administrativa e o dever de coerência da Administração Pública, de igual modo, impedem a continuidade do presente processo (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 40, item g).

44. Que a CGU não poderia avocar a incidência da LAC por afronta aos princípios da igualdade, da boa-fé e da segurança jurídica e pela aplicação da teoria da autolimitação administrativa, segundo a qual o Poder Público, ante os mesmos elementos de fato, não poderia adotar entendimentos contraditórios ou em desacordo com os precedentes anteriormente firmados em sede administrativa. Isso porque a SUSEP teria reconhecido a inaplicabilidade da LAC, enquanto a CGU entende por aplicá-la para os mesmos fatos (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 34/39).

#### – Análise do Argumento 1.1:

45. A defesa apresenta os argumentos em tela como questão preliminar, alegando que a instauração do presente processo teria sido ilegal.

46. Argui que já teria sido instaurado processo de apuração idêntico pela própria SUSEP, versando sobre os mesmos fatos.

47. Alega, ainda, que já teria havido decisão sobre a inexistência de atos lesivos praticados pela Seguradora Líder naquela instância, o que resultaria na ilegitimidade da instauração deste processo, avocando os princípios da igualdade, da boa-fé e da segurança jurídica.

48. Pois bem, compulsando-se os autos do processo nº 15414.600834/2019-43 (Documento 2420187), vê-se que realmente houve a instauração de um PAR na SUSEP, em 29/06/2018, mas que o mesmo foi convertido em Investigação Preliminar Sumária – IPS, em 19/12/2019 (Documento 2420187, fls. 118), a partir de recomendação em parecer da Procuradoria Federal Especializada junto à SUSEP.

49. De fato, tanto a referida IPS convertida, quanto o parecer da Procuradoria da SUSEP concluíram pela inaplicabilidade da LAC sobre os fatos examinados.

50. Nesse meandro, verifica-se que a CGU instaurou processo para examinar notícias veiculadas na imprensa nacional versando sobre possíveis irregularidades praticadas pela Seguradora Líder que viriam sendo apuradas pela SUSEP, conforme consta da Nota Técnica nº 665, de 13/11/2020 (Documento 2419581).

51. A CGU emitiu, então, a Nota Técnica nº 387, de 26/02/2021, que, ao contrário do que ocorrera na SUSEP, concluiu por possível incidência da LAC (Documento 2419535).

52. Diante disso, a CGU comunicou à SUSEP em 27/09/2021 que, no exercício da competência concorrente prevista no §2º, do art. 8º, da Lei nº 12.846/ 2013, havia decidido pela instauração de IPS, com vistas à apurar a existência de indícios da prática de atos lesivos por parte da mencionada pessoa jurídica em face da Administração Pública (Documento 2420405).

53. Na sequência, na Nota Técnica nº 1.211, de 30/05/2022 (Documento 2420417), a CGU concluiu pela possível prática de atos lesivos pela Seguradora Líder, confirmando o entendimento anterior

emanado da Nota Técnica nº 387, dando causa à instauração deste PAR.

54. No âmbito da SUSEP, por sua vez, o desfecho das investigações se deu nos termos consignados em nota técnica e em despacho de sua Corregedoria, datados de 15/02/2022, os quais igualmente concluíram pela possibilidade de incidência da LAC (Documento 2420422, fls. 4 e 7, respectivamente).

55. Assim, verifica-se que a IPS instaurada por esta CGU está amparada em prerrogativa que lhe confere o §2º, do art. 8º, da Lei nº 12.846.

56. O fato de haver entendimentos dissonantes, pelas diversas instâncias investigativas, sobre se havia ou não elementos para a instauração do PAR, não impede a sua instauração, haja vista a existência de indícios de materialidade e autoria da prática de atos lesivos cometidos pela Seguradora Líder, evidenciados em notas técnicas da CGU e da Corregedoria da SUSEP (num último momento).

57. Premente a instauração do PAR diante dos indícios, até porque, é neste momento que se faculta à defesa o direito ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa; e, onde se busca, através de devido exame, a confirmação ou não dos indícios aventados nas investigações antecedentes.

58. Não há que se falar em *bis in idem*, como alega a defesa, pois apesar de ter havido investigações em instâncias administrativas múltiplas, foi instaurado um único PAR, na acepção correta deste instrumento, que é este em curso.

59. Assim, sem adentrar no mérito das imputações, por ora, consideram-se improcedentes as preliminares da defesa, afastando-se quaisquer irregularidades relacionadas à instauração deste processo.

**– Argumento 1.2: Que os fatos imputados seriam objetos de apuração no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa e que sua apuração, no âmbito da LAC, representaria inobservância do princípio do *non bis in idem*.**

60. Que com base em parecer da AGU, a SUSEP decidiu ser inaplicável o regime jurídico de responsabilização previsto na Lei nº 12.846/2013 à Seguradora Líder, mas sim o disposto pela Lei de Improbidade Administrativa, o qual é apurado em processo administrativo próprio (PA nº 15414.604989/2020-92), (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 40, item b).

61. Que o Parecer nº 00035/2019 da AGU concluiu pela inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013, mas pela aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992, concluindo que a Seguradora Líder administraria recursos de natureza pública e que, portanto, estaria sujeita a regime de responsabilização subjetivo (Documento 2420187, fls. 111 a 116). E que, em função disso, a SUSEP determinou o arquivamento dos autos para fins da LAC (Documento 2420187, fls. 118 e 119), e, a continuidade da apuração de valores a ressarcir e a aplicação da Lei de Improbidade por meio de outro processo administrativo, o de nº 15414.604989/2020-92, motivo pelo qual a defesa considera que a presente apuração seria inválida por pretender submeter a Seguradora Líder a dois regimes de responsabilização distintos, sobre os mesmos fatos já apurados na via administrativa pelo mesmo ente federativo (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 15/17).

62. Que a Lei de Improbidade Administrativa, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da vedação ao *bis in idem*, impede a aplicação conjunta do seu regime de responsabilização com aquele previsto pela Lei nº 12.846/2013 (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 40, item d).

63. Que as inovações da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.320/2021, exigem a observância do princípio do *non bis in idem*, e, portanto, vedam a aplicação conjunta de seu regime de responsabilização com aquele previsto na LAC, o que estaria atrelado às concepções de segurança jurídica, do devido processo legal e da proporcionalidade na aplicação de sanções. (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 28/30).

**– Análise do Argumento 1.2:**

64. De fato o parecer nº 00035/2019 emitido pela Procuradoria Federal Especializada junto à SUSEP considerou inexistirem elementos para caracterização de atos lesivos previstos na LAC, até aquele momento da investigação, mas, que os fatos deveriam ser averiguados sob a ótica da Lei de Improbidade,

Lei nº 8.429/1992, a partir de aprofundamento por parte da área de fiscalização da SUSEP, por conta dos indícios de malversação de recursos.

65. Da mesma forma, referido parecer concluiu que o PAR, que havia sido instaurado na SUSEP, deveria ser considerado como Investigação Preliminar Sumária – IPS, por ausência de observância ao contraditório em sua condução (Documento 2420187, fls. 115).

66. Vê-se que o parecer da Procuradoria não encerrou a apuração, mas, pelo contrário, sugeriu o seu aprofundamento, além do que, a converteu em processo investigativo.

67. Se nos exames que sucederam ao parecer se verificaram indícios de materialidade e autoria do cometimento de atos lesivos previstos na LAC, não se vislumbra impedimento para que este processo viesse a ser instaurado.

68. E foi isso que ocorreu, a partir de exames investigativos complementares da SUSEP, e, de exames desta CGU por sua competência concorrente, concluiu-se pela possibilidade de incidência da LAC e pela existência de indícios da prática de atos lesivos cometidos pela Seguradora Líder.

69. Por sua vez, quanto à arguição de incidência de *bis in idem*, entre este PAR e a Ação Civil de Improbidade Administrativa, impende ressaltar que as instâncias administrativa, civil e penal de apuração são independentes, salvo na hipótese de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria, conforme entendimento pacificado nos tribunais (a exemplo do Habeas Corpus nº 148.391-PR; ou dos precedentes, MS 34.420-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 19.05.2017; RMS 26951-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 18.11.2015; e ARE 841.612-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE de 28.11.2014).

70. Portanto, consideram-se improcedentes as alegações da defesa.

**– Argumento 2 – De alegações sobre a inexistência de violação ao artigo 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013.**

**– Argumento 2.1: Que os fatos imputados já teriam sido avaliados no âmbito SUSEP no mérito, tendo-se concluído pela inexistência de atos lesivos.**

71. Que as imputações da matriz de responsabilidade da Nota Técnica nº 1.121 se referem a períodos de atividade em momentos anteriores à assunção da atual diretoria; e, Que é necessário considerar as imputações a partir das análises jurídicas já realizadas pela SUSEP (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 45).

72. Que o Relatório Final da SUSEP procedeu a análise de todas as informações produzidas pelo trabalho da auditoria da KPMG (contratado pela própria defendente), e que em todos eles a SUSEP destacou a inexistência de condutas ilícitas em face da LAC, e, que, por isso, a tipificação atribuída pela CGU, do artigo 5, inciso V, seria alheia à realidade até pelo entendimento cristalizado pela própria Administração através da SUSEP e que não poderiam ser revistos sob o pretexto de conveniência e oportunidade (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 49/53).

73. Que o presente processo deve ser extinto por ausência de condições de admissibilidade/prosseguimento ante as decisões proferidas pela SUSEP nos autos do PAR nº 15414.600834/2019-43 e do Processo Administrativo nº 15414.604989/2020-92; e, Que, em relação ao mérito, deve ser reconhecida a inexistência do ato lesivo praticado pela defendente, com fundamento no artigo 5º, inciso V, da LAC, (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 85, b e § 86, d).

**– Análise do Argumento 2.1:**

74. O fato de as imputações da matriz de responsabilidade serem anteriores à assunção da atual diretoria, como alegado pela defesa, não seria impedimento à aplicação da LAC. Nessa Norma, a responsabilização é objetiva, isto é, a pessoa jurídica pode responder pelo cometimento de atos lesivos independentemente de culpa ou de ciência de seu corpo diretivo, ou, de ter, de qualquer modo, concorrido para a sua prática.

75. Sobre a afirmação da defesa de que seria necessário considerar as análises jurídicas já

realizadas pela SUSEP; esta CPAR destaca que todas as informações e elementos de prova contidos neste processo estão sendo considerados para a formação de seu juízo, mas, que os pareceres ou opiniões firmadas por outras instâncias não são necessariamente vinculantes.

76. Quanto à alegação de que a SUSEP já teria concluído pela não incidência da LAC quanto a todas as informações produzidas pela KPMG; reafirma-se que as análises da SUSEP se deram no âmbito de Investigação Preliminar Sumária, e que, tratando-se de procedimento investigativo, suas conclusões igualmente não vinculam o juízo desta CPAR.

77. Repise-se, os entendimentos de outras instâncias encartados neste processo, sejam os emanados da SUSEP ou, mesmo, os da CGU, através de suas Notas Técnicas preliminares, podem ou não vir a ser acatados por esta Comissão.

78. O juízo da Comissão, subsume-se à análise da suficiência e materialidade das provas, bem como da confirmação ou não da autoria dos fatos imputados à pessoa jurídica; e, ao final, sujeitam-se à análise finalística e à decisão da autoridade julgadora.

79. Assim, refutam-se as alegações da defesa.

80. Quanto ao mérito e à alegada inocorrência dos atos lesivos imputados, o assunto será tratado adiante.

**– Argumento 2.2: Que a própria pessoa jurídica teria promovido medidas para a elucidação dos fatos e encaminhado prontamente suas investigações à SUSEP e aos órgãos competentes, além de ter atuado para a implantação de medidas de integridade.**

81. Que a Líder reconhece que houve dificuldades para apresentação de alguns documentos, mas que isso não configuraria ilegalidade, e, que a iniciativa de promover maior transparência partiu da própria defendente para a elucidação dos fatos supostamente controversos (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 46/48).

82. Que a nova diretoria teria atuado de forma diligente, colaborativa e transparente. Que após a operação Tempo de Despertar a pessoa jurídica substituiu integralmente seu corpo diretivo por profissionais altamente capacitados e alinhados a padrões de governança. Que a própria pessoa jurídica contratou a auditoria independente KPMG que resultou no relatório de investigação em 2017 prontamente entregue à SUSEP por iniciativa da própria empresa (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 54/58).

83. Que a nova administração iniciou a implantação de um programa de integridade em 2017 adotando diversas medidas de prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à Administração Pública, o qual é constantemente monitorado pela empresa Ernst & Young (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 59/63).

84. Que a própria defendente identificou desconformidades por ela própria denunciadas, as quais seriam referentes à inexistência dos documentos de suporte relacionados, o que representou obstáculos para prestar todas as informações exigidas ao longo dos procedimentos fiscalizatórios questionados. Que documentos que não foram entregues, não o foram por que não existiam, o que evidencia a impossibilidade de cumprimento da obrigação imposta à defendente, infirmo-se a relação de causalidade pressupostas para a afirmação de responsabilidade objetiva da companhia por supostos obstáculos impostos às atividades de fiscalização estatais (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 72/76).

85. Que a defendente foi responsável por comunicar aos órgãos competentes as desconformidades encontradas mormente caracterizadas pelo desencontro entre pagamentos realizados e procedimentos internos, sobretudo documentos e informações que comprovassem a existência e idoneidade dos negócios jurídicos apontados como causa para os pagamentos investigados, jamais criou obstáculos às atividades de fiscalização estatais às quais está sujeita por força de lei, sempre atuando de forma transparente e proativa para prestar todos os esclarecimentos, documentos e informações que foram identificados à época, fato que não pode ser interpretado, com o devido acatamento, como comportamento voluntário voltado à criação de dificuldades ao exercício das atribuições da SUSEP. Que seria contraditório e até mesmo antitético sustentar que a Defendente, que deu início à fiscalização de todos os fatos sub examinem, que era a maior interessada em que todas as desconformidades fossem identificadas para que pudesse eventualmente buscar os devidos ressarcimentos, seja punida porque não foram



apresentados documentos e informações que ela própria denunciou que não existiam ou que não se encontravam em seus registros e arquivos internos, e que era justamente um dos importantes elementos que causavam as suspeitas de desconformidade/ilegalidade que precisavam ser apuradas pelas autoridades competentes (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 77/78).

**– Argumento 2.3: Que as imputações à pessoa jurídica são genéricas, imprecisas e subjetivas quanto à suficiência ou insuficiência das informações prestadas às entidades de fiscalização.**

86. Que as imputações à pessoa jurídica são genéricas, imprecisas, baseadas em inferências e de natureza subjetiva em relação à suficiência ou insuficiência das informações prestadas pela companhia, a exemplo do que consta em relatório preliminar da Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda: *“Cumpre ressaltar também que os analistas da SUSEP, em ofício padronizado, solicitaram que a SEGURADORA apresentasse, dentre outros comandos, ‘...os termos contratuais, esclarecimentos sobre o motivo da contratação ou serviços prestados, documentos que comprovem a efetiva prestação dos serviços contratados e comprovantes de pagamento’ das despesas examinadas (...) Todavia, a título de exemplo, não restam autuados quaisquer comprovantes de pagamento e não é possível verificar, nas respostas da LÍDER, todas as justificativas para a realização das despesas questionadas”*. No caso, a conclusão sobre as informações que poderiam ser obtidas da defendente apresentadas pelo órgão fiscalizador decorreu de presunção não amparada em nenhum elemento de prova concreto ou mesmo da lógica de que as informações requisitadas existiam e foram sonegadas (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 64/67).

87. Que essa mesma presunção teria se identificado na análise (entendida como enviesada pela defesa), sobre a *“suposta não apresentação deliberada de informações à KPMG, tomando como base a seguinte afirmação contida no relatório de investigação forense: “das 1.000 transações selecionadas para testes de transação foram identificadas 466 (quatrocentos e sessenta e seis) transações, sendo 294 (duzentas e noventa e quatro) transações contábeis e 172 (cento e setenta e dois) pagamentos, para os quais a Seguradora Líder, até o momento da emissão deste relatório, não apresentou detalhes e evidências sobre a prestação dos serviços executados, apesar da Diretoria atual ter dispendido tempo e dedicado atenção na tentativa de obtê-los”*. De acordo com a defesa seria pouco crível que tendo sido responsável pela contratação da investigação forense e de encaminhamentos de seus resultados ao órgão regulador (SUSEP), seria pouco crível que a defendente pretendesse sonegar informações e documentos que estivessem sob seu domínio (Defesa Escrita, Documento 2549316, § 68/69).

**– Análise dos Argumentos 2.2 e 2.3:**

88. Pelo que se depreende do processo 15414.600834/2019-43 (Documento 2420187), a instauração de PAR pela SUSEP teve por finalidade a análise dos fatos contidos no processo 15414.635029/2017-79 (Documento 2419535).

89. Esse processo, por sua vez, contém o Relatório de Investigação Forense, datado de 09/08/2017, elaborado pela empresa de auditoria independente KPMG na Seguradora Líder.

90. Referido relatório investigativo fora contratado pela própria Seguradora Líder, por recomendação de outra empresa de auditoria, a PwC, em virtude de possíveis ilícitos que haviam sido identificados na denominada Operação Tempo de Despertar da Polícia Federal, deflagrada em 2015. O Relatório foi encaminhado em 22/09/2017 à SUSEP, a partir de requisição de sua Superintendência (Documento 2420187, fls. 67, item 5.3).

91. São procedentes, portanto, as alegações da defesa de que a investigação forense da KPMG foi contratada pela própria Seguradora Líder, e, de que o relatório correspondente foi endereçado à SUSEP (tão logo fora requisitado).

92. Quanto a esse ponto, então, não há que se falar em dificuldades impostas à fiscalização da SUSEP.

93. Observe-se, porém, que as imputações do Termo de Indiciação, de supostas dificuldades impostas pela Seguradora Líder a atividades de fiscalização da SUSEP, não versam exatamente sobre esse momento, mas sobre ocorrências anteriores. Seriam aquelas consignadas no próprio Relatório Forense da KPMG, em relatórios produzidos pela Corregedoria da SUSEP e em relatórios decorrentes de Sindicância

Investigativa da Corregedoria do Ministério da Fazenda, conforme detalhado nos itens II.1 e II.2 do Termo de Indiciação (Documento 2472392).

94. E sobre essas imputações é que esta CPAR se debruçou a fim de identificar sua procedência ou não; tais quais se passam a analisar:

a) Quanto às imputações do item “II.1 – Da utilização pela Seguradora Líder de artifícios contábeis-orçamentários fraudulentos, ludibriando e dificultando o exercício das atribuições fiscalizatórias da SUSEP sobre as atividades da seguradora”.

95. No caso, em síntese, apontaram-se irregularidades na gestão da Seguradora Líder em que, através de artifícios contábeis-orçamentários e de dispêndios irregulares superestimados, a pessoa jurídica teria elevado indevidamente suas margens de lucro, ano a ano.

96. Os elementos probatórios dessa prática são constatações no Relatório Preliminar nº 01/2016, de 02/12/2016, da Corregedoria-Geral da SUSEP (Documento SEI 2462051, fls. 327 em diante) e nos Relatórios Preliminares nº 03/2018, de 03/04/2018 (Documento 2462107), e nº 04/2018, de 04/04/2018 (Documento 2462108), da Sindicância Investigativa – SINVE, da Corregedoria do Ministério da Fazenda.

97. As evidências de que tais irregularidades eram cometidas pela Seguradora Líder são bastante consistentes. Porém, não é esse o ponto que se está a examinar, mas sim, se tais artifícios teriam ludibriado ou interferido no exercício das atribuições fiscalizatórias da SUSEP, o que ensejaria a incidência do ato lesivo do artigo 5º, V, da LAC.

98. E, num exame mais detido, esta CPAR conclui que o ponto é controverso, pelas seguintes razões:

(i) A própria SUSEP realizou a glosa de valores da ordem de mais de 2,2 bilhões de reais (Documento 2419606, fls. 247), após recomendações de sua Procuradoria e do Tribunal de Contas da União a partir de suas ações fiscais realizadas na Seguradora Líder (Documento 2419606, fls.4); mas não há elementos de prova de que tenha havido obstaculização ou dificuldades impostas pela Seguradora Líder para essas apurações da SUSEP realizadas ao longo do tempo;

(ii) Há resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, que autorizam à SUSEP a aplicar sanções administrativas em casos de omissões ou sonegações de informações, ou nas hipóteses de infrações contábeis identificadas no curso de suas fiscalizações; mas não há elementos de prova de que a SUSEP tenha se utilizado dessas prerrogativas diante de eventuais dificuldades que tivessem sido impostas por parte da Seguradora Líder ao exercício de suas atribuições fiscalizatórias:

**(Resolução 393/2020, antecedida pela Resolução 243/2011 e por outras contendo as mesmas prerrogativas por previsão do Decreto-Lei nº 73/1966):**

Seção II

Das Infrações Contábeis

Art. 20. **Não escriturar as operações** nos livros e registros da contabilidade, com atualidade ou fidedignidade, nos termos da legislação.

Sanção: multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

[...]

Seção V

Das Infrações aos Mecanismos de Supervisão

Art. 36. **Omitir ou sonegar informações** que deva comunicar à Susep.

Sanção: multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Art. 37. Encaminhar na forma incorreta ou incompleta à Susep as informações que deve prestar, nos termos da legislação.

Sanção: multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Parágrafo único. Incorre também na sanção prevista neste artigo aquele que não atender no prazo ou na forma fixada as solicitações da autarquia, desde que tal conduta não seja caracterizada como ato ou omissão para dificultar ou impedir atividade de investigação ou fiscalização da Susep.

Art. 38. **Impedir ou dificultar**, por qualquer forma, **o exercício do poder de polícia administrativa da Susep**, tais como:

I - não fornecer relatórios, demonstrações financeiras, livros e registros obrigatórios ou contas estatísticas, quando solicitado;

II - não atender, no prazo e na forma fixada, às solicitações da autarquia;

III - impedir ao acesso às dependências da fiscalizada.

Sanção: multa de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Art. 39. **Falsificar quaisquer documentos ou prestar informação falsa à Susep**.

Sanção: multa de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

(iii) Os relatórios da Sindicância Investigativa conduzida pelo Ministério da Fazenda e o relatório da Corregedoria da SUSEP, por várias vezes destacam que teria havido omissão da própria SUSEP no exercício de suas competências fiscalizatórias sobre a Seguradora Líder (Documento 2420421, item 4.44, a, § 88; item 4.44.2, c, § 163 e 173; item 4.44.6, § 99; item 4.44.7, f, § 306 e 308.d; etc.; ), e.g.:

**Relatório Preliminar nº 01/2016, de 02/12/2016 (pela Corregedoria-Geral da SUSEP – Processo Susep nº 15414.609785/2016-61, Documento 2462090):**

*83. Por fim, diante de vasto material com fortes indícios de crime reiteradamente comunicados, notadamente o Ofício DIR - 021/2016, da Gente Seguradora, de 05/04/2016, **causa estranheza a omissão da SUSEP** no que se impõe o dever da administração de representar junto ao MPF, especialmente no que se refere às constatações de pessoa física que atuava na direção da Seguradora Líder através de assento no Conselho Diretor*

[...]

**VI. CONCLUSÃO**

*88. A luz de todas as considerações e apontamentos colhidos pela equipe de fiscalização da SUSEP e considerando ainda os Relatórios TC-005.624/2011-8 e TC 030.283/2012-4, bem como o Relatório do Inquérito Policial nº 373/2014-DPF/MOC/MG, da Polícia Federal, tem-se **possível omissão por parte do ente regulador do mercado de seguros, caracterizada por falhas graves no acompanhamento e controle de ente supervisionado, bem como parece irrefragável a inércia diante de reiteradas comunicações e indicativos de irregularidades.***

**Relatório Preliminar nº 04/2018 (pela SINVE da Corregedoria do Ministério da Fazenda, Documento 2462108, fls. 78/79 )**

[...] **CONCLUSÃO**

*104. A provável **atuação omissiva e comissiva da autarquia** mostrou-se patente no decorrer da presente análise. Desde a operacionalização do sistema, passando pela escolha dos prestadores de serviço de perícia médica e escritórios de advocacia (destacando-se a presença de membros do CA da SEGURADORA LÍDER em situação de conflito de interesse não declarada) ao aumento expressivo das despesas administrativas, ocorrerem diversos sinalizadores que ensejariam ação firme da SUSEP.*

*105. Além disso, para que as situações mencionadas perdurassem no tempo e atingissem pleno efeito, a **participação ativa ou omissiva de diversos servidores pertencentes à alta cúpula da autarquia** fazia-se necessária. Nota-se que seria provavelmente impossível a perpetração de todo o esquema com a atuação única de um servidor, por mais hábil que fosse, existindo, diante de tal fato, substanciais evidências da participação combinada de diversos agentes públicos no âmbito do ente fiscalizador.*

*106. Prima Facie, fatos e reiteradas são os **indícios acerca das omissões daquela Autarquia em coibir a perpetuação de irregularidades no âmbito da SEGURADORA LÍDER.** Ainda, mesmo após as revelações e reiteradas comunicações ao Ente quanto a situações de conflito de interesse naquela companhia supervisionada, **entende-se que a SUSEP não teria atuado, a princípio, de maneira concreta, no sentido de encerrar definitivamente as irregularidades já conhecidas.***

*107. É salientável, ainda, a peculiar posição da SEGURADORA LÍDER no que se refere à supervisão da SUSEP. Por ser uma companhia que obtém seus recursos de forma compulsória de*

*todos os proprietários de veículos e, considerando ainda inafastável o adimplemento destas obrigações, era de se esperar especial rigor no acompanhamento das finanças desta seguradora que já vinham sinalizando desde seus primeiros anos em exercício um desarrazoado incremento em suas rubricas de despesa e em suas reservas técnicas.*

99. Diante disso, após exaustivo exame do conjunto probatório, esta CPAR entende como improcedente a imputação do item II.1 do Termo de Indiciação, pois que as provas coligidas nos autos foram consideradas insuficientes para atestar que os artifícios irregulares adotados pela Seguradora Líder teriam sido capazes de ludibriar ou interferir no exercício das atribuições fiscalizatórias da SUSEP.

b) Quanto às imputações do item “II.2 – Da sonegação ou omissão pela Seguradora Líder de documentos e informações à Comissão de Sindicância Investigativa do Ministério da Fazenda e à auditoria da KPMG, o que pode ter representado a imposição de dificuldades também no exercício das atribuições fiscalizatórias da SUSEP sobre as atividades da seguradora”.

100. Nesse caso, em síntese, apontou-se no Termo Indiciação, primeiro, que a Seguradora Líder teria sonegado ou omitido a apresentação de documentos e informações à Sindicância Investigativa da Corregedoria do Ministério da Fazenda.

101. Os elementos probatórios dessa ocorrência são informações apresentadas nos Relatórios Preliminares nº 03/2018 e nº 04/2018 daquela Corregedoria.

102. Para ambos os casos, esta CPAR entende por acatar as alegações da defesa no sentido de que as constatações dos relatórios referenciados são genéricas, imprecisas e subjetivas quanto à suficiência ou insuficiência das informações prestadas às entidades de fiscalização.

103. Ademais, não restou demonstrado por qualquer elemento de prova que a própria Corregedoria do Ministério da Fazenda, ou, principalmente, que a SUSEP, diante do conhecimento dos fatos e das supostas sonegações ou omissões, tenha atuado para fazer cumprir suas atribuições perante a suposta inépcia da Seguradora Líder, seja mediante o encaminhamento de ofícios de requisição documental ou por quaisquer outros meios.

104. Infere-se, portanto, que, se houve aqui a sonegação de documentos à Corregedoria do Ministério da Fazenda ou à SUSEP pela Seguradora Líder, isso não constou devidamente registrado por meio de expedientes, solicitações ou de reiteraões formais.

105. Igualmente, não há registro de que a SUSEP tenha atuado a Seguradora Líder por essas eventuais omissões, o que seria prerrogativa sua nos termos, a ela atribuídos, pelas resoluções do CNSP, tal qual anteriormente mencionado. Assim, conclui-se que, no mínimo, a SUSEP teria sido omissa no exercício de suas prerrogativas fiscalizatórias.

106. Apontaram-se, ainda, no Termo de Indiciação, duas situações que teriam representado sonegações ou omissões à investigação forense realizada pela empresa de auditoria privada KPMG; além de uma situação, ocorrida em 2014, que apontaria para suposta tentativa de manipulação de informações, por dirigentes, a serem apresentadas à auditoria externa à Seguradora, evidenciada em *email* institucional.

107. Mas, para todos esses casos, a CPAR entende que merece acolhida a tese defensiva de que não é crível que a pessoa jurídica pretendesse omitir ou sonegar informações ao ente fiscalizador, tendo em conta que ela própria contratou o serviço investigativo da KPMG e endereçou seus resultados à SUSEP (em relatório onde inclusive constavam descritas as supostas ocorrências irregulares referidas).

108. Também em relação ao *email* mencionado, esta CPAR entende que a prova padece de imprecisão, não sendo suficiente para uma conclusão imediata sobre que a suposta manipulação de informações discutida entre dirigentes da Seguradora Líder, no *email* em referência, poderia ter interferido ou afetado o exercício das competências fiscalizatórias próprias da SUSEP.

#### **– Conclusão das Análise dos Argumentos da defesa:**

109. Diante de todo o exposto, a partir de análise exaustiva de todo o conjunto probatório deste

processo, conclui-se que é incontroverso que a Seguradora Líder praticou inúmeros ilícitos, os quais geraram prejuízos à administração do DPVAT, e, portanto, à sociedade.

110. É o que se verificou nos procedimentos que apuraram valores despendidos indevidamente, o cometimento de atos de improbidade e, mesmo, o cometimento de crimes (Fiscalização da SUSEP, que recomendou devoluções de mais de 2,25 bilhões de reais ao caixa do DPVAT; Ação Civil Pública 5048482-21.2020.4.02.5101, que requereu a devolução de 4,45 bilhões de reais; Operação Tempo de Despertar, IPL 373/2014, conforme consta da Nota Técnica 1.211/2022, Documento 2420421).

111. Inobstante a isso, a CPAR recomenda o arquivamento do presente feito por insuficiência de provas. Isso porque o conjunto probatório coligido não foi suficiente para atestar, de forma inconteste, que teria havido ludíbrio, omissão ou insuficiência de informações prestadas pela Seguradora Líder à SUSEP que demonstrassem dificuldades impostas ao exercício de suas atribuições de ente fiscalizador a ensejar a responsabilização pelo enquadramento no inciso V do Art. 5º da Lei nº 12.846/13.

### IV.3 – Análise Complementar

112. Em 16/12/2022 esta CPAR conheceu e apensou a este processo o Acórdão nº 2.765/2022 do TCU – Plenário, de 13/12/2022, e o respectivo Relatório de Inspeção que lhe deu suporte (Documento 2626228).

113. O relatório em referência versou sobre ampla inspeção realizada por equipe técnica daquele Tribunal para *“fiscalização e auditoria na Susep em sua função reguladora e fiscalizadora do DPVAT, a fim de apurar eventuais falhas que possam ter concorrido para a ocorrência das fraudes detectadas pela ‘Operação Tempo de Despertar’ e indicação de práticas que levem à maior transparência da gestão dos recursos recolhidos dos cidadãos”*.

114. Diante de constatações daquele relatório que eventualmente poderiam trazer elementos de prova de interesse deste PAR, esta Comissão requereu ao TCU o compartilhamento de evidências sobre alguns pontos de relevância, conforme consta da Ata de Deliberação no Documento 2626231.

115. Como se observa nessa Ata, as constatações do relatório do TCU lá consignadas faziam referência à “peça 140” do processo vinculado ao Acórdão. Assim, a partir do compartilhamento dos documentos recebidos do TCU, esta Comissão apensou a este PAR os documentos contidos na referida peça (Documento 2701278).

116. Pois bem, mediante análise da “peça 140” referenciada no Relatório de Inspeção do TCU, resta claro que as constatações da equipe técnica daquele Tribunal corresponderam à reprodução de apontamentos do Relatório Forense da KPMG.

117. Não se identificaram elementos de prova adicionais que pudessem subsidiar este PAR, além daqueles que já eram conhecidos através do referido Relatório Forense.

118. Permanece, então, o entendimento de que não há que se falar em imposição de dificuldades à fiscalização da SUSEP pois a investigação forense da KPMG que identificou os fatos descritos havia sido endereçada à SUSEP em 2017 conforme mencionado anteriormente, e, conforme atesta o ofício às fls. 07 da mesma “peça 140” (Documento 2701278) referenciada no Relatório de Inspeção do TCU.

119. O que se verifica, portanto, é que a SUSEP teria deixado de atuar de forma diligente para apurar os fatos narrados no Relatório da KPMG, e, que pode ter se omitido no seu poder (dever) de aplicar os instrumentos de fiscalização e de penalização de que dispunha para atuar perante a Seguradora Líder.

120. Assim também é o que se depreende da leitura do Relatório de Inspeção do TCU (Documento 2626228), que em vários trechos reforça a tese de omissão da SUSEP, conforme demonstram os excertos reproduzidos esparsamente a seguir:

*359. Contribuiu para a existência de divergências e omissões nas demonstrações da Líder o fato de a Susep não analisar as demonstrações financeiras do DPVAT nas fiscalizações anuais.*

*361. A falta de transparência da operação do DPVAT existe desde o início da operação da Seguradora Líder; principalmente, por falta de normas do CNSP e da Susep que especifiquem*

*todas as informações que devem ser divulgadas a fim de tornar transparente a operação do DPVAT.*

*364. A responsabilidade pelas irregularidades contábeis da Líder deve ser apurada pela Susep, autarquia supervisora, que pode aplicar sanções pelo fato de a Líder não ter escriturado as operações nos livros e registros da contabilidade, com atualidade ou fidedignidade (Resolução 243/2011, art. 19, peça 81).*

*373. Ao que parece, as fiscalizações da Susep limitam-se, na maioria das vezes, a avaliar os lançamentos mais relevantes das contas de despesas administrativas e de outras despesas operacionais. Com essa abordagem focada em micro avaliação, corre-se o risco de não identificar falhas mais gerais ou mesmo eventual manipulação contábil de resultados.*

*374. Além disso, as respostas denotam que, por terem acesso às estimativas e aos sistemas da Líder, os técnicos da Susep não dão importância ao que é divulgado nas demonstrações contábeis. Mas, as demonstrações são o único canal de informações disponível para o controle social.*

*375. A Susep deve não só exigir a divulgação de demonstrações inteligíveis, sem complicações matemáticas, como deve verificar se as informações divulgadas são confiáveis.*

*376. Entendemos oportuno propor que a Susep estabeleça uma rotina simplificada de verificar periodicamente a adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Líder.*

*1135. O fato de a Susep não ter estabelecido normas adequadas contribuiu para algumas disfunções atuais da operação.*

*1138. As falhas e irregularidades encontradas no processo de regulação foram causadas por anos de má gestão da Líder e anos de supervisão inadequada da operação, o que torna inviável a individualização da responsabilidade no âmbito deste trabalho.*

*100. Susep não acompanhou os desdobramentos do relatório forense da KPMG.*

*101. Presidência da Susep postergou a adoção de providências.*

*1278. No entanto, as respostas da Susep mostram que não houve nem há uma unidade encarregada desse acompanhamento na Susep.*

*1293. Ou seja, a alta administração da Susep, principalmente o Superintendente, com apoio de seu Gabinete, ao que tudo indica, não queria que o relatório da KPMG chegasse ao conhecimento dos técnicos da Autarquia na primeira oportunidade.*

*1302. O não cumprimento do dever de fiscalizar adequadamente a operação do DPVAT viabiliza a ocorrência de falhas, fraudes e irregularidades que resultam em perdas de recursos do DPVAT. (efeito potencial)*

*1304. Os responsáveis pela demora na apuração das irregularidades na operação do DPVAT são os dirigentes da Susep nos períodos em que esses fatos se tornaram conhecidos, pois a eles cabia movimentar a máquina administrativa da Susep no sentido de identificar e apenar os culpados bem como fiscalizar a operação do DPVAT de modo a assegurar que os recursos sejam bem aplicados.*

*1310. No entanto, a Susep limitou-se a instaurar um PAR dez meses depois após ser informada das irregularidades. Nenhuma unidade da Autarquia foi encarregada de analisar as medidas*

*adotadas pela nova administração da Seguradora Líder e acompanhar sua implementação.*

*1322. Ao todo, a Susep demorou 324 dias para implementar a única providência adotada (instauração do PAR, que não trouxe resultados concretos).*

*1327. Essa não formalização de processo para apurar as irregularidades pode caracterizar, a nosso ver, prevaricação, pois houve omissão dolosa do dever de movimentar a Autarquia no sentido de apurar as irregularidades.*

*1329. Ou seja, a alta administração da Susep de 2017/2018, principalmente o Superintendente, com apoio de seu gabinete, podem ser responsabilizados por agir deliberadamente no sentido de inibir ações de controle da Susep, possivelmente com o intuito de proteger interesse dos administradores afastados da Seguradora Líder e determinadas pessoas politicamente expostas, cujas condutas supostamente irregulares encontravam-se descritas no relatório da KPMG.*

*1331. Entendemos que se deve determinar a instauração de um processo apartado para colher as razões de justificativa do ex-Superintendente e do ex-Chefe de Gabinete da Susep que protelaram a adoção de medidas fiscalizatórias após serem informados das irregularidades detectadas pela KPMG, deixando-se desde logo autorizadas as audiências dos responsáveis.*

*1358. O descumprimento de normas do DPVAT pela Seguradora Líder, associado à falta de supervisão da Susep, viabilizaram as irregularidades descritas neste achado.*

*1599. Os indícios sugerem que a Seguradora Líder buscou favorecer bancos ligados a seguradoras consorciadas em detrimento dos rendimentos das aplicações. A falta de fiscalização das receitas financeiras pela Susep contribuiu.*

*196. Falhas da Susep na Supervisão da operação do DPVAT.*

*1944. Foi confirmada a existência de quatro decisões adotadas pelos dirigentes em situações de conflito de interesses que favoreceram indevidamente a Líder e determinadas entidades privadas. E foram identificadas outras dez decisões da Diretoria da Susep que podem vir a ser caracterizadas como favorecimento indevido da Líder e de certas entidades privadas. (achado 3.10)*

*1945. Durante 199 dias, o relatório da KPMG, recebido pelo superintendente da Susep, deixou de ser compartilhado com o corpo técnico da Autarquia e ficou “engavetado”, sem a adoção de qualquer medida de controle. (achado 3.5)*

*1946. Passados mais de dois anos do recebimento do relatório da KPMG, a Susep ainda não sabe se a Seguradora Líder adotou integralmente o plano de ação proposto pela KPMG, nem qual o prazo final planejado para implementação de cada medida ou em que estágio de implementação se encontra cada uma das ações propostas em decorrência dos 34 pontos de risco identificados pela KPMG. (achado 3.5)*

121. Acrescente-se que em 06/03/2023, por conta dessa documentação adicionada ao processo (Documentos 2626228 e 2701278), e, pela previsão do artigo 20, § 4º, I, da IN/CGU nº 13/2019, a defesa apresentou alegações complementares tão somente reiterando os termos da defesa e da manifestação apresentadas anteriormente nos Documentos 2549316 e 2571272.

122. Assim, por todo o exposto, ratifica-se o entendimento pela insuficiência de provas relacionadas aos indícios de que teria havido dificuldades impostas à fiscalização da SUSEP pela Seguradora Líder.

## **V – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL**

123. Após exame exaustivo de todos os argumentos apresentados pela defesa, a CPAR entende que são improcedentes as imputações atribuídas preliminarmente, no Termo de Indiciação, à pessoa jurídica Seguradora Líder Do Consórcio Do Seguro DPVAT S.A.

124. A CPAR recomenda, portanto, o arquivamento deste processo por insuficiência de provas.

## VI – CONCLUSÃO

125. Em face do exposto, com fulcro nos artigos 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c artigo 11, do Decreto nº 11.129/2022 c/c artigo 21, parágrafo único, inciso VI, alínea “b”, item 4, e artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização para adotar providências de praxe destinadas a:

- encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica;
- recomendar à autoridade julgadora o **arquivamento deste processo por insuficiência de provas**;
- lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO FORMIGA LARROSSA, Membro da Comissão**, em 08/03/2023, às 16:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO ALBERTO DE MENEZES, Presidente da Comissão**, em 08/03/2023, às 16:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2717299 e o código CRC 2325335F

---

Referência: Processo nº 00190.105510/2022-04

SEI nº 2717299