

**A CIRCULAR Nº 380/2008 DA SUSEP – O COMBATE AO FINANCIAMENTO
DO TERRORISMO, À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO -
IMPLICAÇÕES NAS OPERAÇÕES SECURITÁRIAS E NAS LIBERDADES
PÚBLICAS**

A Superintendência de Seguros Privados - SUSEP - editou em 29 de dezembro de 2008 a CIRCULAR nº 380 dispondo sobre *“controles internos específicos para a prevenção e combate dos crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, ou que com eles possam relacionar-se, o acompanhamento das operações realizadas e as propostas de operações com pessoas politicamente expostas, bem como a prevenção e coação do financiamento do terrorismo.*

A obrigação de estabelecer os tais controles internos específicos incumbe, nos termos do art. 2º da referida Circular, às sociedades seguradoras e de capitalização, aos resseguradores locais e admitidos, às entidades abertas de previdência complementar, às sociedades cooperativas autorizadas a operar em seguros privados (art. 2º parágrafo 3º da Lei Complementar nº 126/2007), às sociedades corretoras de seguro, de resseguro e aos corretores de seguro de capitalização e de previdência complementar.

A Circular em questão expressa a mesma orientação política e jurídica que norteou a edição da Lei nº 9.613/1998 (que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos ali previstos e cria o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras, além de outras providências) e que acabou sendo reforçada pela adoção de duas convenções recentes pela ONU (Organização das Nações Unidas):

a) a Convenção da ONU para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 09 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001 (promulgada através do Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005);

b) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 (promulgada através do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006).

Ora, entre as várias medidas que um Estado Parte deve adotar para fazer aplicar em seu território os princípios e regras adotadas numa Convenção Internacional, destaca-se a elaboração e implementação de políticas públicas e de ferramentas de gestão que permitam ao governo, às empresas e à sociedade efetivar e agilizar o cumprimento do que foi acordado no âmbito supra-nacional.

É o que se busca aparentemente com a edição da Circular SUSEP nº 380/2008 aqui examinada.

No plano da **supressão do financiamento do terrorismo**, a Convenção adotada pela ONU exorta os Estados signatários a adotarem providências para obstar e neutralizar, por meio de medidas internas apropriadas, o financiamento direto ou indireto de organizações terroristas por entidades que tenham (ou aleguem ter) fins filantrópicos, sociais ou culturais, ou que estejam engajadas em atividades ilegais (tais como tráfico de armas e de drogas e extorsão), inclusive a exploração de pessoas para fins de financiamento de atividades terroristas bem como considerarem, quando pertinente, a adoção de medidas reguladoras para obstar e neutralizar movimentações de fundos supostamente destinados a fins terroristas, **sem ameaçar, de qualquer forma, movimentações de capital legítimas.**

No mesmo diapasão, o artigo 8º da Convenção prevê que cada Estado signatário deverá adotar as medidas necessárias, **em conformidade com seus princípios jurídicos internos**, para a identificação, detecção, congelamento ou confisco de quaisquer fundos empregados ou alocados para fins de cometimento dos delitos previstos no seu artigo 2º, assim como das rendas resultantes do cometimento desses ilícitos, tudo em garantia de eventual apreensão.

Do mesmo modo, no plano do **combate à corrupção**, os Estados signatários da Convenção adotada pela ONU para este fim deverão adotar, para fazer

aplicar em seu território, os princípios e regras adotados na referida Convenção Internacional, a promoção e o fortalecimento de medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, inclusive através da *elaboração* e implementação de políticas públicas e de ferramentas de gestão que permitam ao governo, às empresas e à sociedade efetivar e agilizar o cumprimento do que foi acordado no âmbito da comunidade internacional.

Não há dúvida quanto à gravidade dos problemas decorrentes da corrupção, sobrelevando-se a ameaça para a estabilidade e a segurança das sociedades, *“ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito”* (passagem extraída do “preâmbulo” da Convenção).

Há claros vínculos entre a corrupção e outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro.

É fato também destacado no preâmbulo da Convenção que *“a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economia”*.

Não obstante, os Estados Partes reconheceram, na mesma oportunidade, a imprescindibilidade do *due process of law* nos processos penais e nos procedimentos civis e administrativos sobre direitos de propriedade.

Portadores de tais preocupações, os signatários da Convenção cuidaram de disciplinar o combate internacional à corrupção estabelecendo o âmbito de aplicação das medidas ali adotadas, a proteção à soberania dos Estados Partes, as medidas preventivas sugeridas que englobam políticas e práticas de prevenção à corrupção, a constituição de órgãos responsáveis para tanto e as regras aplicáveis ao setor público e ao setor privado.

Convém que nos detenhamos nas normas da Convenção relativas ao trato com o setor privado.

O artigo 12 da Convenção dispõe que:

“1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas.

2. As medidas que se adotem para alcançar esses fins poderão consistir, entre outras coisas, em:

a) Promover a cooperação entre os organismos encarregados de fazer cumprir a lei e as entidades privadas pertinentes;

b) Promover a formulação de normas e procedimentos com o objetivo de salvaguardar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluídos códigos de conduta para o correto, honroso e devido exercício das atividades comerciais e de todas as profissões pertinentes e para a prevenção de conflitos de interesses, assim como para a promoção do uso de boas práticas comerciais entre as empresas e as relações contratuais das empresas com o Estado;

c) Promover a transparência entre entidades privadas, incluídas, quando proceder, medidas relativas à identificação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas no estabelecimento e na gestão de empresas;

d) Prevenir a utilização indevida dos procedimentos que regulam as entidades privadas, incluindo os procedimentos relativos à concessão de subsídios e licenças pelas autoridades públicas para atividades comerciais;

e) Prevenir os conflitos de interesse impondo restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois e sua renúncia ou aposentadoria quando essas atividades ou essa contratação estejam diretamente relacionadas com as funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo;

f) Velar para que as empresas privadas, tendo em conta sua estrutura e tamanho, disponham de suficientes controles contábeis internos para ajudar a prevenir e detectar os atos de corrupção e para que as contas e os estados financeiros requeridos dessas empresas privadas estejam sujeitos a procedimentos apropriados de auditoria e certificação”

Além disso, o mesmo artigo 12 dispõe em seu parágrafo 3º que a decisão de prevenir a corrupção impõe a cada Estado Parte a adoção das medidas que sejam necessárias, “*em conformidade com suas leis e regulamentos internos relativos à manutenção de livros e registros, à divulgação de estados financeiros e às normas de contabilidade e auditoria, para proibir os seguintes atos realizados com o fim de cometer quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”* e expõe, em seguida, o rol sancionável:

- a) o estabelecimento de contas não registradas em livros;
- b) a realização de operações não registradas em livros ou mal especificadas;
- c) o registro de gastos inexistentes;
- d) o juízo de gastos nos livros de contabilidade com indicação incorreta de seu objetivo;
- e) a utilização de documentos falsos;
- f) a destruição deliberada de documentos de contabilidade antes do prazo previsto em lei.

A legislação brasileira

Antes mesmo da adesão às Convenções aqui tratadas, o legislador brasileiro já havia adotado lei dispendo sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e disciplinando a prevenção da utilização do

sistema financeiro para os ilícitos ali previstos, na mesma oportunidade em que criou, no âmbito da Administração Pública Federal, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF (Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998).

Na mesma linha, em janeiro de 1999, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP – adotou a Circular nº 74, onde estipulou prazos para guarda de documentos e armazenamento de dados pelas Sociedades Seguradoras, de Capitalização, Entidades Abertas de Previdência Privada e Corretoras de Seguros, Previdência Privada Aberta e Capitalização.

A Lei 9.613, de 3 de março de 1998, não produziu regulamentação apenas no setor de seguros.

É fato conhecido que nos anos 90, o Banco Central e diversos órgãos reguladores, como a CVM (Comissão de Valores Mobiliários), não dispunham de “musculatura normativa” para um efetivo combate a processos de lavagem de dinheiro, sobretudo no tocante a aplicação feita por brasileiros residentes no Brasil em fundos instalados nos chamados “paraísos fiscais”, que voltavam para cá na forma de “capital externo”.

A mudança de cenário se deu com a criação do SISBIN (Sistema Brasileiro de Inteligência) e com a sujeição das nossas autoridades fiscalizadoras às normas oriundas do GAFI (Grupo de Ação Financeira contra Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo), ao qual o Brasil veio a se filiar no ano 2000.

Com a criação do SISBIN, os departamentos de fiscalização do BC, da CVM e de outros órgãos fiscalizadores (Receita Federal, Polícia Federal, COAF) ficaram subordinados a uma direção central focada no combate ao crime organizado.

Foi então que se deu, por exemplo, a aprovação, pelo Banco Central do Brasil, de duas circulares (3.461 e 3.462) em conformidade com as recomendações expedidas pelo GAFI.

Promoveu-se, de um lado, a atualização do Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (Circular 3.462) e, de outro, a unificação de regras para manutenção e registro de operações e serviços financeiros (Circular n° 3.461), tal como se dá, no plano securitário, com a expedição da Circular n° 380 da SUSEP, foco de nossa atuação neste texto.

Para dotar de eficácia o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, entre outras práticas ali visadas, a Lei 9.613/98, após tipificar as condutas e elencar exigências de controles de operações diversas no setor financeiro, estabeleceu uma série de entidades que se sujeitariam às obrigações por ela fixadas, entre as quais “*as seguradoras, as corretoras de seguros, e as entidades de previdência complementar ou de capitalização*” (artigo 9º, parágrafo único, inciso II).

A Circular n° 380, de 29 de dezembro de 2008

É na esteira dessa Lei que, no setor securitário, veio a SUSEP a expedir a “Circular SUSEP n° 380, de 29 de dezembro de 2008” para obrigar as sociedades seguradoras e de capitalização, os resseguradores locais e admitidos, as entidades abertas de previdência complementar, as sociedades cooperativas autorizadas a atuar no campo do seguro, os corretores e sociedades corretoras de seguro e de resseguro, capitalização e previdência complementar aberta, bem como as suas filiais e subsidiárias no exterior, assim como filiais de empresas estrangeiras atuantes em atividades análogas àquelas aqui mencionadas, a estabelecerem controles internos específicos com o objetivo de prevenir e combater os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, ou que com eles possam relacionar-se, bem como acompanharem operações realizadas e as propostas de operações com as chamadas “pessoas politicamente expostas” (referidas no art. 4º, parágrafo 2º e incisos da Circular), e, na mesma esteira, atuarem na prevenção e coibição do financiamento do terrorismo.

Tais procedimentos de controle interno devem ser “*efetivos e consistentes com a natureza, a complexidade e os riscos das operações*”, contemplando a identificação, a avaliação, o controle e o monitoramento dos riscos de serem envolvidos em situações relacionadas à lavagem de dinheiro e tendo aptidão para coibir o financiamento do terrorismo no âmbito dos produtos comercializados, das negociações privadas, das operações de compra e venda de ativos e demais práticas operacionais (Circular nº 380/2008, art. 8º).

Para tanto, tais entidades deverão (art. 9º):

a) estabelecer uma política de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo, que inclua diretrizes sobre avaliação de riscos na subscrição de operações, na contratação de terceiros ou outras partes relacionadas, no desenvolvimento de produtos, nas negociações privadas e nas operações com ativos;

b) elaborar critérios e implementar procedimentos de identificação de clientes, beneficiários de seguros, terceiros “*e outras partes relacionadas*”, bem como manter registros referentes a produtos e procedimentos expostos ao risco de servirem à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo (tal exigência, conforme disposição contida no parágrafo único do art. 9º da Circular, não se aplica a corretores que apresentem faturamento anual inferior a dez milhões de reais);

c) elaborar manuais que orientem a implementação de procedimentos de identificação, monitoramento e comunicação de operações que possam constituir-se em indícios de lavagem de dinheiro ou de financiamento ao terrorismo ou com eles relacionar-se, tudo através da manutenção de cadastros e nos moldes estabelecidos nos Capítulos IV e V da Circular;

d) elaborar e executar programa de treinamento específico de qualificação de seus funcionários para o cumprimento do disposto na Lei nº 9.613/98, na Circular em questão e nos demais regulamentos referentes à lavagem de dinheiro e à prevenção e combate ao financiamento do terrorismo;

e) elaborar e executar programa anual de auditoria interna que verifique o cumprimento dos procedimentos referidos na Circular em todos os seus aspectos, podendo tal verificação, a critério da seguradora, do ressegurador ou do corretor, ser conduzida pelo seu departamento de auditoria interna ou por auditores independentes.

A desobediência por parte das entidades ligadas ao mercado de seguro, resseguro, capitalização e previdência complementar às obrigações a que estão vinculadas por conta da Lei 6.913/98 (e da Circular em questão) sujeita-as aos procedimentos e sanções estabelecidos na Resolução CNSP nº 97, de 2002.

A Circular, em seus artigos 13 e 14, obriga as entidades, outrossim, a **comunicarem à SUSEP** determinadas operações no prazo de **24 horas** a contar de sua verificação.

Primeiramente, os seguradores e resseguradores deverão informar a autarquia sobre a existência de propostas ou ocorrências de operações diversas, a saber:

a) contratação de seguros de danos por pessoas físicas com importância segurada cujo somatório, num mesmo ramo, seja igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) líquidos de eventual cobertura de responsabilidade civil;

b) aporte no mês ou pagamento único de um plano gerador de benefícios livres (PGBL), de um plano “Vida Gerador de Benefícios Livres” (VGBL) ou de um título de capitalização cujo valor iguale ou supere o importe de trezentos mil reais;

c) compra de apólice por pessoas físicas com **prêmio** (e não *indenização* ou *pagamento de capital segurado* – confusão muito comum alhures...) que ultrapasse a casa dos cinquenta mil reais no período de um mês;

d) resgate ou portabilidade de valor igual ou superior a trezentos mil reais no período de um mês;

e) pagamento ou proposta de pagamento de prêmio, contribuição ou título de capitalização fora da rede bancária, em valor igual ou superior a cinquenta mil reais no período de um mês;

f) resgate de títulos de capitalização da modalidade popular cujo somatório seja igual ou superior a dois mil reais;

g) titular sorteado para recebimento de valor igual ou superior a cem mil reais;

h) resgate, no caso de seguro de vida individual, ou devolução de prêmio, com cancelamento ou não de apólice, cujo valor seja igual ou superior a cinquenta mil reais;

i) recebimento, em uma ou mais operações, em nome próprio, na qualidade de cessionário de beneficiário, ou em nome de beneficiário, na qualidade de mandatário, de indenizações do seguro DPVAT que perfaçam em um mês valor igual ou superior a cem mil reais.

Além disso, **no mesmo prazo**, os seguradores e resseguradores deverão comunicar a SUSEP a respeito de eventual constatação de determinadas circunstâncias que se tenham revelado em análise prévia de riscos:

j) resistência oposta pelos contratantes de seguro, resseguro, previdência complementar ou capitalização quanto ao fornecimento de informações na identificação;

l) contratação, por estrangeiro não residente, de serviços prestados por seguradores, resseguradores, corretores de seguro, resseguro, previdência complementar e capitalização **sem razão justificável**;

m) propostas para contratação de seguro sabidamente relacionadas, direta ou indiretamente, à lavagem de dinheiro, ao financiamento ao terrorismo ou a qualquer outro ilícito;

n) propostas ou operações incompatíveis com o perfil sócio-econômico, capacidade financeira ou ocupação profissional do cliente, beneficiário, terceiros e outras partes relacionadas;

o) propostas ou operações discrepantes das condições normais de mercado;

p) pagamento injustificado de beneficiário sem aparente relação com o segurado;

q) mudança do titular do negócio ou bem imediatamente anterior ao sinistro, sem razão justificável;

r) pagamento de prêmio, fora da rede bancária, por meio de cheque ou outro instrumento, por pessoa física ou jurídica, que não o segurado, sem razão justificável;

s) transações, inclusive as listadas nos itens “a” a “i” acima, cujas características peculiares, no que diz respeito às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados ou falta de fundamento econômico ou legal (ainda que tragam vantagens à sociedade, ao ressegurador ou ao corretor), possam caracterizar indício de lavagem de dinheiro, de financiamento ao terrorismo, ou de qualquer outro ilícito;

t) utilização desnecessária, pelo ressegurador, de uma rede complexa de corretores para colocação do risco;

u) utilização desnecessária, pelo ressegurador, de corretor na transação;

v) avisos de sinistros aparentemente legítimos, mas com frequência anormal;

w) variações patrimoniais relevantes de clientes, beneficiários, terceiros, ou outras partes relacionadas, sem causa aparente, e;

x) operações referidas nos itens “a” a “i” acima, de valores inferiores aos limites estipulados, que por sua habitualidade e forma, configurem artifício para a burla de referidos limites.

As comunicações das operações à SUSEP e suas implicações quanto ao sigilo oposto aos envolvidos, ao adequado funcionamento das operações securitárias e a eventual responsabilidade civil delas decorrente.

O artigo 14, parágrafo 3º, da Circular prevê que as comunicações referidas no item anterior desse trabalho deverão ser realizadas por meio do sítio COAF (<http://www.fazenda.gov.br/coaf/>), sem que seja dada ciência aos envolvidos.

Já o parágrafo 4º do mesmo artigo ressalva que “*as comunicações de boa fé, conforme previsto no § 2º do art. 11 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, não acarretarão responsabilidade civil, penal ou administrativa às pessoas mencionadas no art. 2º desta Circular, seus controladores, administradores e empregados.*”

Por fim, os seguradores e os resseguradores deverão informar à SUSEP, na forma de uma comunicação negativa, se durante qualquer mês do ano calendário não forem verificadas as operações acima listadas, até o dia 20 do mês subsequente àquele no qual deixaram de constar tais operações.

Algumas considerações sobre efeitos previsíveis relativos à aplicação da Circular SUSEP n° 380/2008 na órbita econômica e nas liberdades públicas

Uma constatação óbvia que brota da observação do cotidiano securitário e que se destaca para apreciação da referida Circular: o seguro é uma operação necessariamente massificada.

Através do seguro é permitida uma *reparação econômica* viabilizada por um *sistema de compensação* que organiza tecnicamente *muitas economias individuais ameaçadas por riscos assemelhados*.

Busca-se a preservação, para cada contratante, de um *status econômico* presente no momento da contratação, tendo-se por lastro as contribuições individuais agrupadas e fixadas em obediência a cânones estatísticos e atuariais cuja observância há de ser resguardada pelo *segurador*.

Não se examina adequadamente o seguro quando se foca determinada operação individual sem que se considere a *mutualidade* na qual ela se encontra inserida. Corre-se o risco do engano produzido pela “miragem” de uma aparente *inversão do ciclo produtivo*¹.

É que o custo de produção de uma mercadoria é habitualmente estabelecido antes do seu consumo.

Ocorre que, no caso do seguro, se nós ignorarmos sua inserção numa operação massificada, poderemos ser levados à equivocada suposição de que o segurador venderia seu produto para cada um dos segurados “*antes de saber o custo de*

¹ Expressão adotada por JUAN CARLOS FELIX MORANDI - *EL riesgo en el contrato de seguro* – Editorial Astrea de Rodolfo Depalma Y Hnos, Buenos Aires, 1974, págs. 26 e 27, nota de rodapé.

sua fabricação”, já que a prestação indenizatória aparentemente só se realizaria no futuro e dependeria da ocorrência de um sinistro.

Mas não é assim.

O segurador estima o custo da “fabricação” do seu produto.

Trata-se, no caso, de operação onde o “risco” é enfrentado e superado mediante a compensação econômica na hipótese de sua realização. *Mas para que esta “compensação econômica” seja viabilizada por uma operação de **seguro**, ela tem que ser obtida mediante:*

- a) *garantias organizadas de modo a funcionarem todas em benefício de todas;*
- b) *distribuição das conseqüências do sinistro (realização do risco) por um **grande número** de entes garantidos e submetidos a **riscos semelhantes**.*

Estabelece-se a ajuda mútua entre numerosas unidades econômicas submetidas a riscos similares através do aporte que cada uma delas efetua a custo certo, porém parcial (prêmio), tendo em vista dar conta dos importes indenizatórios que o segurador terá que desembolsar em favor daquelas que venham a suportar a realização de um sinistro previsto na apólice como risco coberto.

O “sinistro” antevisto na apólice de seguro só pode ser considerado um evento *futuro e incerto* se for examinado do ponto de vista de um segurado individual.

No entanto, considerada a *mutualidade* constituída e administrada pelo segurador, o sinistro há de ser visto como um evento *certo e mensurável com grande aproximação, tanto na sua freqüência como na sua intensidade*, numa determinada proporção incidente sobre a massa de segurados, tudo isso mediante sofisticada técnica atuarial.

Ora, por conta das características até aqui apontadas, diz-se que as contratações securitárias exigem *rapidez, celeridade*.

Aliás, a combinação do caráter *massificado* da operação com a *rapidez* que nela é exigida explica a sofisticação técnica que só pode ser proporcionada pela *empresarialidade* subjacente ao manejo de tais instrumentos da vida econômica, como se pode inferir da letra do art. 757, parágrafo único do vigente Código Civil.

Ora, o exercício de uma atividade tecnicamente tão complexa, exigente de um número elevadíssimo de contratações diárias, força o segurador a fiar-se, no momento de subscrever cada risco, *quase exclusivamente nas informações que lhe são prestadas pelo proponente do seguro*.

Fosse condicionada a emissão de toda e qualquer apólice a investigações, testes ou exames rigorosos, a massificação da operação securitária resultaria **inviável** tanto no que diz respeito aos seus *custos* como no que tocaria ao tempo necessário para a celebração dos contratos.

E sem massificação, reitere-se, não há seguro.

Sem recorrer à armadilha da retórica e das abstrações, é possível imaginar o volume de problemas que adviria da imposição permanente de exames ou vistorias prévias de variada complexidade, tanto nos seguros de danos como nos de pessoas: quantos médicos, advogados, químicos, físicos, contadores, economistas, engenheiros e outros especialistas dos mais variados matizes haveriam de ser acionados diariamente para atendimento à demanda dos seguradores constrangidos a esmiuçar cada risco a ser subscrito?

Não há necessidade de se submeter ao rigor da matemática financeira para que se tenha uma idéia da hipertrofia dos custos neste caso, podendo-se mesmo reear que os mesmos cheguem a suplantam o valor do interesse segurável. Quem pagaria por isso?

A celeridade imposta à contratação securitária, condicionada pelo seu substrato técnico, *é inafastável*, além de economicamente (e socialmente) necessária, até porque viabiliza a rapidez na colocação das garantias em benefício das unidades econômicas contratantes.

Esta é uma das razões em virtude das quais o legislador, para viabilizar a eficiência deste contrato, beneficiou-o com a exigência de uma **especialíssima boa fé** (aliás, o contrato de seguro é o único para o qual o nosso Código Civil estabelece exigência específica neste particular em acréscimo à regra geral estatuída no art. 422).

Ora, essa celeridade, inafastável, além de econômica e socialmente necessária, tende a ser severamente afetada se os seguradores e resseguradores forem obrigados a certos procedimentos impostos pela Circular SUSEP n° 380/08.

Veja-se que a teor dos artigos 13 e 14 da mesma, os seguradores e resseguradores, no prazo de 24 horas a contar das verificações, deverão comunicar à SUSEP a constatação de algumas circunstâncias (dentre outras) que se tenham revelado em eventual análise prévia de riscos:

a) contratação, por estrangeiro não residente, de serviços prestados por seguradores, resseguradores, corretores de seguro, resseguro, previdência complementar e capitalização **sem razão justificável;**

b) propostas ou operações incompatíveis com o perfil sócio-econômico, capacidade financeira ou ocupação profissional do cliente, beneficiário, terceiros e outras partes relacionadas;

c) mudança do titular do negócio ou bem imediatamente anterior ao sinistro, sem razão justificável;

d) transações cujas características peculiares, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta

de fundamento econômico ou legal, mesmo que tragam vantagens à sociedade, ao ressegurador ou ao corretor, possam caracterizar indício de lavagem de dinheiro, de financiamento ao terrorismo, ou de qualquer outro ilícito;

e) variações patrimoniais relevantes de clientes, beneficiários, terceiros, ou outras partes relacionadas, sem causa aparente.

Ora, a imposição aos seguradores dos procedimentos investigatórios necessários para que se obtenham indícios de tais práticas tende a tornar a operação anti-econômica e suscitaria a indagação quanto à utilidade das disposições legais que estabelecem para o contrato de seguro a exigência da *especialíssima boa fé* (no caso, o art. 765 do Código Civil em vigor).

E tais procedimentos são de certo modo **impostos** pela Circular aos seguradores no momento da análise da proposta de seguro, já que eles são obrigados a informar à SUSEP, na forma de uma *comunicação negativa*, a não verificação das operações aqui exemplificadas até o dia 20 do mês subsequente àquele no qual deixaram de constar tais operações, o que permite supor que eventual omissão posteriormente aferida em fiscalização poderá sujeitar o segurador aos procedimentos e sanções estabelecidos na Resolução CNSP n° 97, de 2002.

Percebe-se, aqui, a desatenção da norma administrativa à preocupação expressa nas Convenções adotadas pela ONU contra o financiamento do terrorismo e a corrupção no sentido de **não se ameaçar, de qualquer forma, movimentações de capital legítimas**.

Por outro lado, o artigo 14, parágrafo 3°, da Circular prevê que as comunicações aqui referidas deverão ser realizadas por meio do sítio COAF (<http://www.fazenda.gov.br/coaf/>), sem que seja dada ciência aos envolvidos.

Questiona-se, neste passo, a legalidade e a legitimidade (e podemos mesmo dizer “constitucionalidade”) de normas que aparentemente desejam conferir a agentes estatais a faculdade de, perdoe-se a vulgaridade da expressão, promover “pegadinhas” contra os particulares (ainda que lembremos apegar-se esta norma da Circular a outra semelhante contida no art. 11, inciso II, da Lei 9.613/98.).

Não se divisa, aqui, a justificativa (a não ser por motivações escusas de caráter meramente “policialesco”) para que não se dê ciência ao envolvido sobre a comunicação efetivada via COAF (até porque devemos também presumir a existência de contratantes de boa fé que terão o interesse de esclarecer o mais rapidamente possível as situações que se apresentem provisoriamente “nebulosas”).

Ora, o exame superficial da Constituição da República, no título reservado aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, permite que divisemos a proteção à vida privada com a declaração de sua inviolabilidade no art. 5º, inciso X, bem como ao direito ao recebimento de informações de interesse particular junto aos órgãos públicos (incisos XXXIII e XXXIV letra “b”) que é garantido, *in extremis*, através do remédio constitucional conhecido como *Habeas Data* (art. 5º, inciso LXXII), normas maiores cuja efetividade os editores infra-constitucionais parecem querer vulnerar neste caso.

Os Direitos Humanos obviamente exigem respeito também no plano do Direito Administrativo.

Para a compreensão dos Direitos Humanos neste caso, podemos nos apegar a antiga concepção jurídico-filosófica que destaca valores a serem preservados de modo a consagrar o homem no centro do direito.

Aqui, o mero respeito literal às normas jurídicas cede lugar à observância da finalidade do sistema jurídico: a proteção do homem (e não do Estado, como parecem entender os editores de certas normas administrativas).

Para alcançar seu objetivo de proteção do ser humano, inclusive frente ao Estado, o direito volta sua atenção a valores como a dignidade da pessoa e o respeito à individualidade e à privacidade.

Assim sendo, a busca da “eficiência” no combate à corrupção e ao financiamento do terrorismo há de respeitar a razoabilidade econômica e a prevalência dos Direitos Humanos.

A Circular SUSEP 380/2008, por meio de alguns dos seus dispositivos aqui referidos, parece ignorar tal recomendação. Daí merecer as críticas que aqui lhe são endereçadas.

São estas as nossas considerações naturalmente sujeitas a melhor exame dos estudiosos.

São Paulo, 03 de agosto de 2009

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DO SEGURO (IBDS)

Antonio Carlos Alves Pereira

conselheiro