



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

RELATÓRIO PRELIMINAR:  
PROCESSO Nº:  
INTERESSADO:

15414.629555/2017-08  
SUSEP

**MINISTÉRIO DA FAZENDA****Superintendência de Seguros Privados****COMISSÃO ESPECIAL – PORTARIA SUSEP Nº 7070/2018****RELATÓRIO PRELIMINAR – CONSIDERAÇÕES INICIAIS DA COMISSÃO ESPECIAL**

O presente relatório é um documento preliminar, com a visão da Comissão Especial constituída pela Portaria SUSEP n.º 7070/2018, sobre as alternativas possíveis relativas ao modelo de operação do seguro DPVAT.

O art. 1º da Portaria Susep nº 7070/2018 se refere às propostas apresentadas pelos grupos de trabalho e às fiscalizações relacionadas ao tema. Dessa forma, em linha com o escopo da supracitada Comissão Especial, segregamos o presente relatório conforme a seguir:

1. Levantamentos iniciais decorrentes das sugestões apresentadas pelo GT da portaria Susep nº 6640/2016 que serviram de base para as propostas apresentadas;
2. Possibilidades indicadas pela Susep;
3. Possibilidades indicadas pelo mercado; e
4. Considerações adicionais

As atas das três primeiras reuniões da Comissão Especial foram incluídas, em anexo, ao final deste relatório preliminar.

Cabe destacar, ainda, que uma das motivações da criação da referida Comissão Especial foi a recomendação do TCU para que a Susep apresentasse propostas de alterações no modelo atual do DPVAT, de forma a acabar com o ciclo vicioso de um modelo que estimula a ineficiência. O item 9.1.11, em linha com a proposta de encaminhamento 3.11.8, constante no Acórdão Nº 2609/2016 do TCU (incluído no Processo Susep Eletrônico 15414.609951/2016-20), recomenda à Susep que *“que estude a possibilidade de alteração do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o paradigma atual fomentar o paradoxo lucro-ineficiência, pois, hodiernamente, o aumento das despesas acaba ocasionando o incremento do lucro da Seguradora Líder”*.

E, para isso, a Susep deveria avaliar de forma abrangente, sem restrições, as possibilidades possíveis. Ou seja, a Autarquia não deveria se limitar a propor alterações que dependam exclusivamente da sua ação, mas sim apresentar propostas que efetivamente atinjam o objetivo proposto, ainda que estas dependam de outros órgãos do Governo Federal e/ou de outros Poderes do Estado.

**1. LEVANTAMENTOS INICIAIS DECORRENTES DAS SUGESTÕES APRESENTADAS PELO GT DA PORTARIA SUSEP Nº 6640/2016 QUE SERVIRAM DE BASE PARA AS PROPOSTAS APRESENTADAS**

Possibilidade 1: modelo aberto, de oferta livre por parte do mercado com um produto novo a ser criado no grupo 5 (automóveis) com regras definidas pelo CNSP e fiscalizadas pela SUSEP. Este modelo teria, ainda, uma parcela com administração segregada para o pagamento dos sinistros de vítimas de acidentes com veículos não identificados ou de veículos cujo proprietário não possui apólice vigente.

Possibilidade 2: modelo atual com melhorias substanciais no controle da Seguradora Líder de forma a dar transparência na operação desenvolvendo metodologias de acompanhamento e determinação de despesas bem definidas de forma que todos saibam o seu papel e tudo esteja normatizado evitando, se possível, questões jurídicas sobre competências.

**1.1. Possibilidade 1 (modelo aberto)**

O modelo aberto representa uma mudança generalizada na estrutura dessa operação. Essa proposta consiste em separar o que seria operado pelo mercado em geral (livre concorrência) da parcela que possui apelo social (estruturada de forma segregada).

Nesse modelo, teríamos as características semelhantes ao seguro de APP do Auto (em que não existe a figura da “culpa”) de forma regulada pelo CNSP com coberturas mínimas (individuais e agregadas) e regulação simplificada nos moldes do DPVAT atual. O prêmio do seguro seria estabelecido pelo mercado, baseado em livre concorrência.

Além dos passageiros, essa modalidade também cobriria os eventuais envolvidos no acidente de trânsito ou seus beneficiários.

Da mesma forma que o DPVAT, o licenciamento dos veículos em território nacional ficaria dependente do comprovante de contratação do seguro que seria obrigatório. Poderiam ser criadas penalidades na esfera cível e criminal para coibir o descumprimento dessa obrigatoriedade.

**1.1.1. Problemas do modelo**

- a) mudança na cultura, tanto para a sociedade quanto para o mercado;
- b) transição operacional;
- c) criação de um novo fundo que seria responsável pelo pagamento das indenizações originárias de acidentes envolvendo veículos não identificados ou que não contrataram o seguro;
- d) mudança legislativa intensa, é necessária nova legislação retirando o DPVAT da lista de seguros obrigatórios e incluindo o novo seguro, bem como suas disposições mínimas e delegação para o CNSP no que for cabível;
- e) nova estruturação dos repasses legais (SUS/DENATRAN);
- f) incerteza de aceitação por parte do mercado segurador;
- g) possibilidade de aumento no nível de judicialização;
- h) necessidade de se calcular a parcela de recursos que seria transferida inicialmente ao fundo e a parcela que seria mantida no *run-off* da Líder (ou, alternativamente, passar todos os recursos e o *run-off* para o novo fundo);
- i) possibilidade de aumento no custo do seguro;
- j) possibilidade de baixa oferta ou não contratação em regiões e/ou veículos/segurados com perfis de riscos mais elevados ou em função do prêmio do seguro não poder ser suportado pelo proprietário do veículo;

k) a segregação da origem dos recursos da indenização entre a parcela do mercado (para os detentores de bilhete) e a parcela do fundo (para os inadimplentes ou não identificados) poderá gerar incentivos ao aumento de casos envolvendo veículos não identificados, drenando recursos do fundo;

l) no caso de um fundo público, possibilidade de contingenciamento dos recursos do fundo público, inviabilizando ou prejudicando o pagamento da indenização ao beneficiário.

#### 1.1.2. Vantagens do modelo

- a) seguro aberto com plena concorrência;
- b) poderá alavancar o crescimento do mercado segurador;
- c) poderá auxiliar a captação de clientes, gerando oportunidade de negócios;
- d) transparência;
- e) separação clara entre o público e o privado;
- f) no caso de a parcela referente ao fundo ser considerada de natureza pública, a fiscalização do fundo seria exercida diretamente pelos órgãos de controle do Governo Federal, com plenos poderes (ainda que seja uma concessão, na qual a administração seja realizada por um ente privado);
- g) redução de fraudes em função da regulação mais efetiva das seguradoras; e
- h) preços ajustados de acordo com os perfis de risco individuais.

#### **1.2. Possibilidade 2 (modelo atual)**

Para manter o modelo atual seriam necessárias mudanças importantes, tais como:

**Condição 1:** seriam dados à SUSEP instrumentos que permitam definir quais despesas poderiam ser incorporadas como despesas administrativas ou operacionais de forma a garantir que despesas desnecessárias à operação não entrem na avaliação tarifária, ou seja, fiquem por conta do consórcio.

**Condição 2:** Revisão do modelo de remuneração das Consorciadas que estimule a eficiência sem comprometer a qualidade da operação.

#### 1.2.1. Problemas do modelo

- a) imagem desse modelo está desgastada;
- b) não resolve o problema de ser um modelo que desestimula a eficiência (caso não haja uma proposta realmente eficiente nesse sentido).
- c) falta de estrutura e de arcabouço legal para a Susep assumir esse nível de controle sobre as despesas do Consórcio;
- d) conflito entre o interesse privado e o interesse público;
- e) manutenção de uma tarifa fixa que independe do perfil de risco individual (mais próxima de uma taxa ou imposto do que de um prêmio); e
- f) modelo que atrai muitos interesses, visando ingerência sobre parte dessa receita.

#### 1.2.2. Vantagens do modelo

- a) evita descontinuidade;
- b) maior aceitação dos atuais *players* da operação;
- c) não impacta a operacionalização em si;
- d) necessidade menor de mudança legislativa;
- e) possível aumento da relevância da Susep e do CNSP; e
- f) economia de escala.

### **2. POSSIBILIDADES INDICADAS PELA SUSEP**

#### **2.1. Considerações Gerais da Susep**

O modelo atual é ineficiente, haja vista que, para funcionar a contento, a Susep teria que assumir toda a responsabilidade sobre os gastos do Consórcio, interferindo diretamente na gestão da operação; o que não somente extrapolaria as competências de um órgão que fiscaliza seguros de natureza privada, mas demandaria estrutura e arcabouço legal diferentes do atual. Ressalte-se que tal tipo de monitoramento não é aplicável a nenhum dos demais entes supervisionados pela Susep, excetuando-se as supervisionadas em regime especial (ou seja, a Autarquia não tem esse nível de interferência na gestão das companhias que estão em situação regular no nosso mercado).

Além disso, um dos objetivos de se criar a Comissão Especial é visualizar um modelo que não desestimule a eficiência. No entanto, em um cenário de Consórcio único, sem concorrência, é necessário encontrar um modelo que estimule a eficiência dos gastos sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

Se for o caso de se manter uma parcela de cunho social, esta tem que ser formalmente caracterizada como de natureza pública, haja vista que tal parcela tem conceitos que divergem da lógica das operações de seguros privados, devendo ser controlada pelos órgãos competentes para fiscalizar operações de natureza pública.

Os seguros privados fiscalizados pela Susep condicionam o direito do segurado à efetiva contratação do seguro. A operação do DPVAT atual não atende a esse requisito básico e, portanto, até a definição dessa operação como seguro é questionável. De qualquer forma, ainda que seja considerada como seguro, seria, na melhor das hipóteses, um seguro social, e não um seguro de natureza privada que faça parte do escopo de atuação da Susep.

Além da questão da efetiva contratação, um dos requisitos básicos dos seguros privados atualmente fiscalizados pela Susep é a existência de uma seguradora que assume risco de seguro. No DPVAT, o risco de seguro é da sociedade (proprietários de veículos). A Seguradora Líder atua como uma administradora e não como uma seguradora.

Destaca-se que não está sendo realizada análise de mérito sobre se deve ou não ser mantido o caráter social dessa operação. O que está sendo indicado é que se o objetivo for manter esse caráter social, que seja assumida a sua natureza pública, e que se estruture tal operação de acordo com essa natureza pública. Ou seja, discorda-se, enfaticamente, de que o modelo atual trata de uma operação de natureza privada. No entendimento da área técnica, trata-se de uma operação de natureza pública administrada por um ente privado (o que não descaracteriza a sua natureza pública), haja vista que se trata de um valor fixo, de pagamento obrigatório, sobre o qual o proprietário não tem possibilidade de escolher a seguradora, não pode negociar preço, não pode cancelar, alterar ou substituir a contratação, etc. Não há correspondência com as operações de seguros privados.

Há que se ressaltar que, na fiscalização dos seguros privados, a Susep não efetua juízo de valor detalhado sobre a gestão das supervisionadas. Desde que sejam cumpridos os requisitos legais de solvência, produto, conduta, etc., as supervisionadas têm liberdade para definir seus gastos com publicidade, treinamento, pessoal, regulação, aquisição, honorários, dentre outros – em função da sua essência privada. No entanto, no seguro DPVAT é diferente. É necessário haver um controle detalhado da gestão dos recursos, em que pese prevalecer o entendimento jurídico de que se trata de operação de natureza privada. Esse conflito entre a essência (natureza pública) e o entendimento jurídico (natureza privada) causa uma série de distorções no controle da operação.

Considera-se que há espaço para abrir ao mercado segurador uma grande parcela dessa operação, seguindo os preceitos dos seguros privados. Essa parcela, indiscutivelmente, seria regulada e fiscalizada pelo CNSP e pela Susep, respectivamente, e seria referente aos casos em que houvesse efetiva contratação, seguindo o previsto em contrato. A outra parcela – de cunho social – seguiria a lógica das operações públicas, inclusive no tocante à sua fiscalização.

## 2.2. Resumo das possibilidades indicadas pela Susep

**POSSIBILIDADE 1:** modelo de seguro com responsabilidade objetiva e híbrido, que cobriria os riscos de natureza social e privada. A parte de natureza privada teria livre concorrência e tarifa livre. A natureza social seria responsável pelo pagamento dos sinistros de veículos não identificados, inadimplentes e os eventuais valores agregados que excedam a cobertura privada etc. Destaca-se que a parte do seguro de natureza social, seria estruturada em conformidade com as operações de natureza pública, ou seja, os recursos para essa operação seriam destinados aos órgãos competentes (SUS, INSS, Denatran, etc.) e caberia a esses órgãos estruturar essa parte da operação (custeio, operacionalização, convênios, concessões, licitações, etc.). O custeio poderia ser decorrente de uma parcela do seguro obrigatório privado ou poderia ser de natureza fiscal. Esta possibilidade é semelhante à proposta do SOAT (PL 8338/2017), com a diferença de que a parcela referente ao fundo seria tratada como sendo de natureza pública, fora da competência do CNSP e da Susep.

**Comentários da CNseg, FenSeg e Seguradora Líder à possibilidade 1:** Consideramos não se apresentar opção factível, tendo em conta o já manifestado desinteresse de as Seguradoras atuantes no mercado operarem na modalidade de livre concorrência para o Seguro de Danos Pessoais de Acidentes de Trânsito. Tal entendimento foi manifestado na reunião da Comissão Especial realizada em 21/03/2018, conforme registro contido no item 6 da ata, anexo II, do Relatório encaminhado. Ademais, há concordância com o parecer da Susep quanto aos problemas vislumbrados para este modelo, conforme expresso no item 1.1.1, além do aumento do risco de fraude pela descentralização e da inadimplência. Cabe acrescentar que, nesta hipótese, também haveria a quebra do princípio da solidariedade, uma vez que deixaria de existir o benefício cruzado em relação às categorias de veículos.

**Observações da Susep:** A referida quebra da solidariedade não é necessariamente ruim. Sob a ótica dos seguros privados é o mais adequado. Sobre o desinteresse das seguradoras, é prudente consultar todas as supervisionadas do mercado antes de se considerar com fato a referida alegação.

**POSSIBILIDADE 2:** naturalmente, a possibilidade 1 pressupõe que o mercado tenha interesse em operar o seguro. Se não houver, é possível tratar toda a operação como de natureza pública (partindo da premissa de que há interesse em se manter o caráter social da operação). Nesse caso, poderia haver um seguro social de pagamento obrigatório (nos moldes do atual DPVAT) para os proprietários de veículos, a ser destinado integralmente aos órgãos competentes do Governo Federal, que seria responsável pela distribuição adequada dos recursos.

**Comentários da CNseg, FenSeg e Seguradora Líder à possibilidade 2:** A proposta traria maior ineficiência operacional e financeira ao Sistema DPVAT, e não acarretaria em benefícios qualitativos aos segurados e beneficiários do seguro. Ademais, esta possibilidade poderá aumentar a tão criticada carga tributária existente no País. No modelo vigente, a operação é realizada por seguradoras que operam no mercado, com estruturas consolidadas e com grande *expertise* na regulação dos sinistros.

**Observações da Susep:** Não há diferença relevante para o proprietário de veículo entre pagar uma quantia de seguro obrigatório privado ou a mesma quantia de um seguro social. A regulação dos sinistros no modelo atual é relativamente simples. Os casos mais complexos - referentes à cobertura de invalidez - são foco de inúmeras fraudes, em que pese a referida *expertise* das seguradoras do mercado. Na realidade, não há incentivo para as seguradoras utilizarem a sua *expertise* na regulação dos sinistros no modelo atual (diferentemente do que ocorreria em um modelo aberto).

**POSSIBILIDADE 3:** toda a operação teria um caráter social, mas seria estruturada obrigatoriamente sob a forma de concessão pública, podendo, a depender do resultado da licitação (a Seguradora Líder, por exemplo, poderia participar da licitação), seguir os moldes da operação atual, com a possibilidade de se definir no edital da licitação uma nova forma de remuneração, assim como os repasses necessários. Esta possibilidade está mais alinhada com o modelo atual, tendo como diferença apenas – além da nova forma de remuneração e definição dos repasses – que o controle seria exercido de forma direta pelos órgãos da União (com plenos poderes) e não mais nas mãos da Susep (que não possui plenos poderes para fiscalizar uma operação de natureza pública operacionalizada por um ente privado); o que acabaria, inclusive, com o gargalo atual, entre TCU, Susep e Seguradora Líder, uma vez que o TCU passaria a ter competência para atuar diretamente no controle das contas da concessionária.

Esses modelos pressupõem que o seguro seja obrigatório, sendo necessária ainda a criação de penalidades na esfera cível e criminal para coibir o descumprimento dessa obrigatoriedade.

Além disso, teria que ser avaliado o sistema de *run-off* da operação atual, de acordo com alguma das alternativas abaixo:

a) calcular a parcela dos recursos que seria mantida no Consórcio atual para garantir as obrigações do *run-off* do Consórcio (transferindo os recursos restantes para o poder público); ou

b) transferir todos os recursos e o *run-off* para o poder público.

**Comentários da CNseg, FenSeg e Seguradora Líder à possibilidade 3:** Considerando que o Seguro DPVAT tem natureza privada, tal proposta implicaria necessariamente na absoluta descaracterização do seguro, definida pela legislação pátria, subordinado ao Decreto-Lei 73 de 21/11/1966, que estabelece que todas as operações de seguros privados realizados no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-lei. Toda a legislação relativa à regulamentação do seguro, atualmente de competência do CNSP, e da fiscalização, a cargo da Susep, teria que ser totalmente substituída, o que demandaria enorme e delongado esforço a ser empreendido por diversas instituições, pelo que não parece ser a melhor proposta para a sociedade.

**Observações da Susep:** Não haveria nenhuma alteração da operação em si, mas apenas um melhor alinhamento da forma de controle e fiscalização dessa operação. Justamente por entender que há um conflito entre a natureza jurídica privada e a essência pública da operação é que a Susep está propondo esse alinhamento.

**POSSIBILIDADE 4:** extinção do seguro DPVAT, com transferência do excesso do IBNR atual para o poder público, e operacionalização pela iniciativa privada de um seguro de danos por acidentes com veículos, com livre concorrência, sem cobertura para não identificados e acidentes causados por veículos sem apólice vigente (ou seja, sem nenhuma parcela de caráter social). Naturalmente esse produto seria devidamente regulamentado pelo CNSP/Susep (como todos os demais seguros privados), restando apenas definir se tal seguro seria ou não obrigatório.

**Comentários da CNseg, FenSeg e Seguradora Líder à possibilidade 4:** A extinção do seguro DPVAT, com operação realizada pela iniciativa privada, sem manutenção dos princípios consagrados da Universalidade e Obrigatoriedade decorrentes da evolução do atual seguro ao longo da sua existência, uma vez que não foi apresentada proposta alternativa viável, sustentável e com vantagens para a sociedade brasileira, trazendo consequências desastrosas para a população menos favorecida, vítima de acidentes de trânsito. É questionável, e sem amparo legal, a proposta da Susep de transferir o atual excesso do IBNR para o setor público, em razão da natureza privada da operação do Consórcio que resultou na constituição deste superávit. A transferência de recursos de uma empresa privada para a União é uma hipótese desprovida de qualquer amparo jurídico.

**Observações da Susep:** A remuneração do Consórcio é limitada e definida em 2% dos valores arrecadados. Assim como uma eventual insuficiência de IBNR é suportada pelos proprietários de veículos através da majoração da tarifa no ano seguinte, um eventual excesso deve retornar à sociedade. São recursos dos proprietários de veículos (sociedade), e não do Consórcio. Cabe avaliar qual a melhor forma de retornar à sociedade. Definitivamente, na ótica da Susep, não é mantendo esses recursos sob a gestão de um ente privado.

## 3. POSSIBILIDADES INDICADAS PELO MERCADO

As entidades representativas do setor, representadas pela CNseg, Fenseg e Seguradora Líder apresentam, em 12/04/2018 propostas concretas de aperfeiçoamento do atual modelo DPVAT, as quais estão transcritas a seguir. Ressalta-se que as propostas encaminhadas são de caráter preliminar, uma vez que a Seguradora Líder contratou os serviços de uma consultoria internacional para estudo do modelo DPVAT com benchmark internacional. De se ressaltar que a FENACOR e a Escola Nacional de Seguros não formalizaram nenhuma proposta.

**“Modelo Atual**

*O atual modelo do Seguro DPVAT pode ser aperfeiçoado em diversos aspectos, com vistas a promover melhorias na regulação dos quesitos relacionados ao valor da indenização, a temas econômico-financeiros assim como na governança da Seguradora Líder.*

*Nesse sentido, a Seguradora Líder e as entidades representativas do setor segurador, levando em consideração a experiência e os debates em curso na Comissão Especial, propõem a adoção de uma série de iniciativas com o objetivo de:*

- \_ Aumentar a geração de valor ao segurado;*
- \_ Ampliar e simplificar o acesso ao Seguro DPVAT;*
- \_ Ampliar o conhecimento da população sobre o Seguro;*
- \_ Reduzir fraudes no Seguro;*
- \_ Aumentar os pontos de recepção dos avisos de sinistros, com utilização intensiva da rede de corretores espalhada por todo o País;*
- \_ Adotar melhores práticas de mercado; e*
- \_ Aperfeiçoar a governança da Seguradora Líder.*

**1 – Adotar de imediato medidas para aumento da Importância Segurada**

*Proposta: Realinhamento das importâncias seguradas no Legislativo (alteração pontual no art. 3º da Lei nº 6.194/94), garantindo atualização periódica destas importâncias, sendo:*

*Morte – R\$ 25.000,00*

*Invalidez Permanente – até R\$ 25.000,00*

*DAMS – até R\$ 5.000,00*

*Essa proposta pressupõe a aprovação do item 2 (seguinte) – Fixação de Prêmios por estudo atuarial independente.*

**Comentários da Susep:**

Modificar a importância segurada nesse momento implicará aumento de prêmio ou consumo mais acelerado do excedente da provisão de IBNR.

**2 – Fixação de Prêmios por Estudo Atuarial com Auditoria Independente**

*Proposta: Fixação de prêmios anuais por meio de estudo atuarial e nota técnica, com validação de auditoria atuarial independente contratada pela Seguradora Líder, seguindo os critérios técnicos de riscos utilizados pelo mercado segurador (exclusivamente sensibilizado pela sinistralidade), com posterior homologação pela SUSEP e aprovação pelo CNSP até 31/10 do exercício anterior ao da vigência do prêmio.*

*A Seguradora Líder deverá enviar a respectiva proposta de fixação de prêmios, até 31/08, do exercício anterior ao da vigência do prêmio.*

**Comentários da Susep:**

Essa proposta gera conflito de interesses, pois a contratante é a própria destinatária dos recursos avaliados pela auditoria. Além disso, tal dispêndio é mais um item na despesa administrativa.

**3 – Despesas Administrativas**

*Proposta: Fixação inicial do valor máximo de Despesas Administrativas com base no orçamento de 2018, a vigorar por período de 3 anos e posterior repactuação pelo mesmo período, utilizando benchmarking do mercador segurador.*

*Como está sendo proposta uma dotação específica, seria excluída a parcela do PIS/COFINS do montante das Despesas Administrativas.*

**Comentários da Susep:**

As despesas devem ser as necessárias para que a Seguradora Líder administre o Consórcio. Qualquer exceção a essa regra poderá levar a uma sobra ou falta de recursos de forma indevida.

**4 – Despesas de Sinistros**

*Proposta: A relação (despesas de sinistros versus indenização paga) seria mantida nos patamares do orçamento de 2018 (em torno de 40 %), com compromisso da Seguradora Líder de apresentar redução nesta relação, anualmente.*

**Comentários da Susep:**

Assim como em relação às despesas administrativas, as despesas com sinistros devem representar o valor justo. Além disso, em um cenário de aumento da IS, a relação percentual seria menor.

**5 – Tributação PIS/COFINS**

*Proposta: Dotação específica de 1,2 % sobre o prêmio bruto para o PIS/COFINS, desvinculando-a da Despesa Administrativa.*

*No modelo atual as variações de indenização e despesa de sinistro impactam o cálculo do tributo.*

**Comentários da Susep:**

A conta PIS/COFINS pode ter uma segregação na DA. Cabe um estudo para avaliar se esse valor é razoável para manter uma média com algum nível de segurança



**6 – Política de Incentivo para o Consórcio e destinação de Lucros para a Sociedade**

**Proposta:** Substituição dos atuais 2% fixos de remuneração às seguradoras consorciadas por um modelo variável, em função do lucro.

Do lucro apurado, 50 % seriam distribuídos às seguradoras consorciadas e 50 % seriam revertidos para uma provisão específica para financiar melhorias no produto e serviços para a sociedade.

**Comentários da Susep:**

Essa proposta representa um modelo de pagamento obrigatório, monopolizado por um ente privado, com tarifa definida pelo monopólio privado e reversão de metade do lucro obtido com base nessa tarifa determinada pelo monopólio para as próprias consorciadas. Trata-se de uma proposta vantajosa apenas para o próprio monopólio privado.

**7 – Segregação e Destinação do Superávit do IBNR**

**Proposta:** Segregar o atual valor excedente (Superávit), obtido entre a diferença do IBNR regulatório e do IBNR real, com base em estudo atuarial independente a ser contratado pela Seguradora Líder, para a alocação nas seguintes destinações:

1) Adoção de modelo prudencial, mediante a criação de provisão técnica específica para suportar a elevação da sinistralidade decorrente da futura recomposição da Importância Segurada, bem como do aumento da frequência de sinistros em razão da maior divulgação e acesso facilitado a este seguro social.

2) Destinação de parte dos recursos do Superávit para criação de uma provisão específica, segregada da atual Provisão de Despesas Administrativas (PDA), para custeio de atividades relevantes, aderentes ao objeto social do DPVAT, buscando a maior disseminação e aperfeiçoamentos na operação, com destaque para:

- Campanhas de comunicação para a prevenção de acidente de trânsito;
- Ações de incentivo à educação de trânsito;
- Ações preventivas e de combate à fraude do DPVAT;
- Convênio com órgãos públicos e privados de apoio ao DPVAT para aperfeiçoar sistemas e integração de informações (por exemplo: boletim de ocorrência eletrônico padronizado, base de dados INSS e SUS);
- Estrutura de apoio ao atendimento às vítimas de trânsito nos IMLs; e
- Apoio na criação de delegacias especializadas no combate à fraude no seguro DPVAT.

**Comentários da Susep:**

O excedente é decorrente da parcela – destinada ao pagamento de sinistros – dos prêmios que foram pagos a maior pelo consumidor. Dessa forma, a natureza dos recursos se destina ao pagamento de sinistros.

**8 – Governança da Seguradora Líder**

**Proposta de fixação de regra para:**

- a) Mínimo de 20% da composição do Conselho de Administração por conselheiros independentes;
- b) 100% dos integrantes do COAUD (Comitê de Auditoria) por especialistas independentes, não ligados ao C.A, e que os assuntos que envolvam conflitos de interesses com acionistas, consorciadas ou conselheiros sejam submetidos previamente ao COAUD;
- c) Contratação de diretores executivos por processo independente (consultoria especializada) com experiência mínima de 3 anos na área de atuação;
- d) Rever capital mínimo requerido para as Seguradoras atuarem no DPVAT; e
- e) Estabelecimento de indicadores de eficiência (financeira e excelência operacional) para que sejam métricas objetivas"

**Comentários da Susep:**

Pode ser avaliado.

A CNseg, a FenSeg e a Seguradora Líder reafirmam sua convicção no sentido de que o atual modelo do Seguro DPVAT pode ser aperfeiçoado em diversos aspectos, com vistas a promover melhorias na regulação dos quesitos relacionados ao valor da indenização, a temas econômico-financeiros assim como na governança da Seguradora Líder.

**4. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS**

Algumas considerações sobre as possibilidades apresentadas constam na ata da 3ª reunião da Comissão Especial, constante no Anexo III do presente relatório preliminar.

A CNseg destacou que as observações contidas no item 2.1 do presente Relatório Preliminar referentes ao caráter da operação ser pública, o não enquadramento da operação do DPVAT como uma operação de seguro e a consideração da Seguradora Líder como uma administradora e não como uma seguradora não são compartilhadas pela CNseg, FenSeg e Seguradora Líder, como pode ser observado no Ofício CNseg PRESI 025/2018 (Anexo IV).

No anexo V, consta a reprodução do Ofício Eletrônico nº 4/2018/SUSEP/DISOL (em resposta ao Ofício da CNseg), no qual, dentre outros aspectos, a Susep reforça a necessidade de haver uma adequação entre a essência da operação e a sua natureza jurídica, seja qual for o modelo a ser seguido. Ou seja, ou se aplica o entendimento jurídico à essência da operação, transformando-a, de fato, em uma operação de essência privada, seguindo os preceitos básicos do mercado de seguros privados (possibilidade 4 indicada no relatório Preliminar); ou se mantém a lógica do modelo atual, mas admitindo-se a essência pública da operação, com estrutura e controle atinentes a esse tipo de atividade (possibilidades 2 e 3). E, dentro dessas linhas de ação, seria possível, até mesmo, uma combinação desses conceitos (**possibilidade 1**), desde que respeitadas as essências - na estruturação da operação e no tipo de controle - de cada parcela do modelo, de forma a evitar as distorções atuais.

**ANEXO I**

**ATA DA COMISSÃO ESPECIAL – PORTARIA SUSEP Nº 7070 – 1ª REUNIÃO****8 de março de 2018 (INÍCIO: 10:00h – TÉRMINO: 12:00h)****PARTICIPANTES:**

- Joaquim Mendanha (Superintendente da SUSEP)
- Ícaro Leite (Diretor da SUSEP/DISOL)
- Carlos de Paula (Diretor da SUSEP/DICON)
- Marcelo Camacho (Diretor da SUSEP/DIORG)
- Paulo dos Santos (Diretor da SUSEP/DIRAD)
- Roberto Seabra (Coordenador/Analista da SUSEP/DISOL/CGMOP/COPRA)
- Sérgio Mendes (Analista da SUSEP/SEGER/COGET)
- Luiz Fernando Pillar (Representante da PF-Susep)
- Júlio César Pinto (Representante do Ministério da Fazenda)
- Lígia Jesi (Representante do Ministério da Fazenda)
- Armando Virgílio (Representante da Fenacor)
- Márcio Coriolano (Representante da CNseg)
- Alexandre Leal (Representante da CNseg)
- José Ismar Torres (Representante da Seguradora Líder)
- Robert Bittar (Representante da Funenseg)

1. O Superintendente da Susep abriu a reunião destacando que o objetivo da Comissão Especial é discutir a possibilidade de novos modelos para a operação do seguro DPVAT, e reforçou que pretende levar o assunto para a próxima reunião do CNSP já com alguma evolução nas discussões.

2. O Diretor da SUSEP/DISOL (e Coordenador da Comissão Especial) ressaltou que o novo modelo deve ser capaz de estancar as distorções verificadas no seguro DPVAT e destacou se tratar de um seguro com grande importância social.

3. O representante da CNseg afirmou que o foco da discussão deveria ser a operação do seguro em si, a qual não deve se confundir com a seguradora líder do Consórcio. Questionou se os recursos do DPVAT seriam de natureza fiscal. Ressaltou que os valores de indenizações estão congelados há 10 anos. E demonstrou preocupação que essas questões sejam tratadas no âmbito do Poder Legislativo, ao invés do Poder Executivo.

4. O representante da Funenseg afirmou que o DPVAT foi inovador em função da responsabilidade civil objetiva, se tornando um benefício social relevante. Ressaltou que o sistema é uma vítima da fraude e não o fraudador. afirmou que o valor da indenização deve ser reavaliado. Destacou a importância dos corretores na operação do DPVAT em função da sua capilaridade. E considerou que o repasse de 5% ao DENATRAN não atende ao seu propósito.

5. O representante da Seguradora Líder afirmou que a seguradora está trabalhando contra as fraudes e buscando otimizar a utilização dos recursos. Propôs aumento do valor da indenização, e que este pudesse ser concedido no âmbito do CNSP. Condenou a estigmatização que ocorre em relação ao seguro DPVAT. Informou que contratou uma consultoria internacional para estudar os modelos e práticas internacionais como forma de subsidiar o aperfeiçoamento do modelo atual, e solicitou uma reunião entre a referida consultoria e a Susep, que foi recusada pelo Superintendente da Susep, que afirmou que a relação da Autarquia deve ocorrer através das supervisionadas.

6. O representante da FENACOR destacou o caráter social do seguro DPVAT, o qual independe de pagamento ou nexo causal. Lamentou a estigmatização da operação e afirmou que isso torna o modelo insolúvel, devendo haver uma discussão para se mudar essa visão. Destacou a dificuldade de se tratar do tema no âmbito do Poder Legislativo. Ressaltou que entende que a parcela dos recursos que vai para o seguro é de natureza privada. afirmou que a ausência do corretor causa parte dos problemas do DPVAT, pois o mesmo presta um papel necessário e crê que deve ser permitida a participação do corretor de forma facultativa. Sugeriu que um percentual dos recursos fosse destinado aos corretores. E propôs que o projeto de Lei que trata do SOAT fosse debatido na Comissão.

7. O representante do Ministério da Fazenda afirmou que o desenho atual do seguro DPVAT não é adequado, pois não dá os incentivos corretos ao uso eficiente dos recursos, haja vista que a margem de lucro da administradora do consórcio é uma porcentagem atrelada ao valor do prêmio, que é calculado para atender, entre outras despesas, às despesas administrativas; e indicou que o novo modelo deveria alterar essa característica. afirmou, ainda, que o presidente do CNSP já declarou que, dentro do que for possível no âmbito do Conselho, está disponível para debater as melhorias necessárias.

8. A representante do Ministério da Fazenda destacou que a falta de transparência na administração e na gestão dos recursos da operação gera essa estigmatização do seguro DPVAT. Reforçou que o foco deve ser deixar essa gestão clara para todos: sociedade, Susep e demais órgãos de controle. E destacou que a tecnologia deveria auxiliar na redução dos custos, na comprovação das prestações de serviços e no aumento da transparência como um todo.

9. O Diretor da SUSEP/DISOL solicitou que todos os documentos relevantes citados pelos representantes do mercado sejam encaminhados a ele.

10. O Superintendente da Susep informou que a próxima reunião está marcada para o dia 21 de março de 2018, às 10h, na sala de reuniões do 13º andar da Susep.

**ANEXO II****ATA DA COMISSÃO ESPECIAL – PORTARIA SUSEP Nº 7070 – 2ª REUNIÃO****21 de março de 2018 (INÍCIO: 10:00h – TÉRMINO: 12:00h)****PARTICIPANTES:**

- Ícaro Leite (Diretor da SUSEP/DISOL)
- Roberto Seabra (Coordenador/Analista da SUSEP/DISOL/CGMOP/COPRA)
- Sérgio Mendes (Analista da SUSEP/SEGER/COGET)
- André Batista (Analista da SUSEP/DISOL/CGFIP)
- Luiz Fernando Pillar (Representante da PF-Susep)
- Júlio César Pinto (Representante do Ministério da Fazenda)
- Priscila Grecov (Representante do Ministério da Fazenda)
- João Francisco da Costa (Representante da FenSeg)
- Alexandre Leal (Representante da CNSEG)
- José Ismar Torres (Representante da Seguradora Líder)
- Robert Bittar (Representante da Funenseg)
- Bernardo Vieira (Representante da Senacon)

1. O Diretor da SUSEP/DISOL (e Coordenador da Comissão Especial), explicou que, após a última reunião ocorrida no dia 08/03/18, houve algumas discussões internas com a área técnica da Susep sobre propostas de novos modelos para a operação do seguro DPVAT. Esclareceu que já havia sinalizações de propostas no âmbito de um Grupo de Trabalho interno da Susep formado anteriormente à Comissão Especial. E indicou que a alternativa de haver um seguro obrigatório de livre concorrência combinado com um fundo de natureza pública para os casos dos inadimplentes e não identificados foi considerada, em um primeiro momento, o melhor caminho na avaliação da Susep.

2. O analista da SUSEP/COGET que participou do referido Grupo de Trabalho explicou que, dado que não era o escopo original do trabalho, o referido GT apresentou duas propostas apenas de forma superficial, para serem discutidas com mais detalhes posteriormente. As propostas se baseavam na melhoria do modelo atual, delegando maiores poderes à Susep para avaliação das despesas do Consórcio; ou na criação de um seguro obrigatório combinado com um fundo, que poderia ser público ou privado.

3. O analista da SUSEP/COPRA esclareceu que uma das motivações da criação da Comissão foi o apontamento do TCU de que o modelo estimula a ineficiência. Indicou que, em reunião interna, os representantes da Susep entenderam como caminho mais adequado a ser discutido uma proposta de criação de um seguro obrigatório de tarifa livre e concorrência aberta ao mercado, com responsabilidade objetiva; combinado com um fundo de natureza pública para garantir a cobertura dos casos dos inadimplentes, a ser custeado por fontes de natureza fiscal, como, por exemplo, o IPVA, e controlado diretamente pelos órgãos de controle do Governo Federal. O entendimento dos representantes da Susep é de que se trata de uma cobertura que contém uma parcela de cunho social que é estruturada sob preceitos que divergem da lógica dos seguros privados, seguindo a lógica das operações públicas. E que, portanto, o custeio e controle dessa parcela devem seguir a lógica dos benefícios sociais, ainda que tal cobertura possa ser configurada como seguro no sentido mais amplo. Explicou, ainda, que a proposta parte da premissa que o objetivo da Comissão Especial é discutir e analisar propostas, sem que haja restrições prévias a alternativas que dependam de alterações legislativas.

4. O representante da Seguradora Líder indicou que a proposta apresentada já foi implementada no passado e não funcionou, e explicou que o sistema concorrencial para um seguro desse tipo tende a gerar maior inadimplência (comparando o montante significativamente menor dos veículos segurados em relação ao montante dos que pagam o seguro DPVAT) e maior número de demandas judiciais, e que, portanto, entende que a abertura desse mercado não vai atender aos objetivos sociais propostos. Destacou, ainda, que considera o modelo atual o melhor sistema para garantir o bom funcionamento da operação do DPVAT, necessitando apenas de alguns ajustes pontuais. O analista da SUSEP/COGET indicou que, no seu entendimento, não haveria razão aparente para o aumento da inadimplência, haja vista que o novo seguro obrigatório não estaria vinculado ao seguro de veículos. O representante da Seguradora Líder destacou, ainda, que o IPVA é um imposto estadual, sendo que a operação do DPVAT tem uma abrangência nacional. E reforçou que no seu entendimento bastariam ser definidos parâmetros de mercado para os gastos da Seguradora Líder para minimizar os problemas verificados. O analista da SUSEP/COPRA indicou que diversos gastos não seguem a mesma lógica do mercado tradicional.

5. O representante da Funenseg disse que não se deve buscar alinhamento com os modelos europeus ou o modelo americano, dado que são outras realidades; e entende que é necessário preservar as conquistas que o modelo atual trouxe para a sociedade. Na sua visão, a proposta apresentada pelos representantes da Susep pode gerar um excesso de judicialização em função da possibilidade de não haver um entendimento claro sobre as responsabilidades de cada parte (seguradoras e fundo) e pela ausência de uma centralização das demandas; destacando, ainda, que o sistema não pode prescindir da capilaridade dos corretores. Afirmou que a sua proposta é aprimorar o modelo atual sem causar nenhuma grande ruptura e que o SOAT pode atingir esse objetivo. Destacou ainda que o seguro sofre forte estigmatização e que os responsáveis pela operacionalização do seguro são vítimas das fraudes. O analista da SUSEP/COPRA destacou, contudo, que as fraudes causam prejuízos somente ao consumidor, haja vista que o aumento das despesas em decorrência das fraudes não traz nenhum prejuízo financeiro aos demais envolvidos – pelo contrário, apenas aumenta o valor da tarifa, que é base da aferição da margem de resultado. O representante da Funenseg destacou novamente que, no seu entendimento, o Denatran não faz jus aos recursos recebidos, e a representante do Ministério da Fazenda indicou que, por vezes, esse recurso pode nem estar chegando ao Denatran, em função dos contingenciamentos do Governo Federal.

6. O representante da FenSeg indicou que existem três pilares que as companhias avaliam antes de aprovarem a comercialização de qualquer produto: o capital de risco, o potencial dano reputacional e o risco de judicialização. E que no caso de qualquer seguro obrigatório é difícil quantificar e precificar tal seguro, em função de a análise desses três pilares levarem à rejeição do risco. Além disso, em sua visão, não é possível avaliar os perfis de riscos dos segurados. O representante da Susep reforçou que se trataria de uma tarifa livre, que poderia ser ajustada em função do perfil de risco de cada segurado. No entanto, o representante da FenSeg afirmou que em um cenário de responsabilidade objetiva não conseguiria fazer essa mensuração e que as empresas seguradoras se afastariam de ofertar -esse seguro. Afirmou, ainda, que a Seguradora Líder dá o conforto necessário à operação e que a livre concorrência não vai agregar e, portanto, tanto a proposta dos representantes da Susep quanto a proposta do SOAT não seriam interessantes para o mercado. O analista da Susep solicitou que o representante da FenSeg esclarecesse se o seu posicionamento representava que o mercado não tinha interesse na abertura da operação; e o representante da FenSeg confirmou que as empresas não têm interesse em abrir esse mercado. O analista ponderou que talvez fosse mais produtivo a FenSeg esclarecer sob quais condições haveria interesse de abrir esse mercado, ou se, de fato, na sua visão, não haveria nenhum interesse, sob forma alguma, de se abrir o mercado.

7. Os representantes do Ministério da Fazenda se mostraram contrários à ideia de um fundo público, entendendo que isso tiraria o incentivo de se buscar a indenização no âmbito privado para acessar diretamente o fundo público. Afirmaram, ainda, que, em seu entendimento, o fundo sob gestão privada tende a ser mais eficiente (a exemplo do modelo de gestão do FGC). Além disso, os representantes entendem que todo recurso deve ser arrecadado dentro do sistema de seguros, e não através de impostos, de forma a impedir eventuais contingenciamentos desses recursos. Destacaram, ainda, que por se tratar de uma indenização, não entendem a operação como de natureza pública. E reforçaram que deve ser avaliada uma proposta de remuneração do Consórcio que evite distorções como as causadas, por exemplo, pelo atrelamento do lucro ao valor da tarifa.

8. O analista da SUSEP/COPRA opinou que, na sua visão, a operação, tecnicamente - sem adentrar em questões jurídicas, possui características de seguro social, diferentemente dos demais seguros privados, e, portanto, ainda que se trate de uma indenização, teria um caráter público. Nos seguros tradicionais, a Susep não tem a atribuição de controlar todos os gastos das supervisionadas. No seguro DPVAT haveria a necessidade de se ter um controle com amplos poderes, de forma similar ao controle dos gastos públicos. No entanto, em função de ser tratada como uma operação de natureza privada, existem diversas limitações ao poder de fiscalização da Susep, em especial em relação ao poder de segregar os custos que devem ser suportados pela tarifa dos custos daquelas que devem ser suportados pelas consorciadas.

9. O representante da CNseg destacou que o modelo atual já é bem compreendido pelo Judiciário e que retroagir para modelos diferentes causaria uma preocupação em relação ao que já foi conquistado, colocando em risco a própria operação e o caráter assistencial do seguro DPVAT. Indicou que uma ruptura no atual sistema geraria um esvaziamento do seguro.

10. O representante da Seguradora Líder e o representante da Funenseg destacaram a necessidade de se rever a importância segurada, a qual já está congelada há dez anos e se mostra defasada. E indicaram que a atribuição relativa a essa definição deveria ser do CNSP e não do Legislativo, haja vista que o CNSP regula a tarifa. O representante da SUSEP/COGET concordou que definir a tarifa sem poder definir a importância segurada gera limitações no processo regulatório e dificulta a atualização adequada do valor da indenização. O analista da SUSEP/COPRA opinou no sentido de que a definição da importância segurada tem um viés eminentemente de cunho social, não sendo uma questão técnica - como é a tarifa - e, portanto, não caberia à Susep propor os valores da importância segurada ao CNSP; mas questionou se os representantes do Ministério da Fazenda entendiam que essa atribuição caberia diretamente ao CNSP. Em um primeiro momento, o representante do Ministério da Fazenda não vislumbrou óbices a essa possibilidade, pois entende que se trata de uma definição de valores relativos a uma indenização de seguro e que, portanto, estaria relacionada com a competência do CNSP. A representante do Ministério da Fazenda afirmou discordar do fato de que a definição da importância segurada tenha caráter de cunho social. No seu entendimento, a determinação do valor da indenização é uma definição de qualquer produto de seguro, que neste caso, foi definido pelo legislador como de caráter obrigatório e universal. O representante da SUSEP/COPRA destacou que o CNSP não determina o valor das indenizações dos demais produtos de seguro.

11. O analista da SUSEP/CGFIP indicou que percebeu uma mudança positiva na Administração da Líder, mas destacou que historicamente foram detectadas graves infrações na conduta da seguradora, e que o consumidor não pode pagar pelos erros da Líder. Destacou que o modelo europeu está inserido em um contexto diferente, mas há pontos que podem ser alinhados com o referido modelo, em que o fundo cobriria apenas situações não abrangidas pelo mercado aberto. Discorreu sobre as dificuldades em se aprovar quaisquer alterações de importância segurada em um cenário de constantes fraudes, o que acabaria beneficiando e estimulando os infratores. E considerou que o modelo atual está esgotado, sem perspectiva de se manter no médio e longo prazo.

12. O representante da PF-Susep mostrou preocupação com a manutenção dos repasses ao SUS e se mostrou contrário ao modelo proposto pelos demais representantes da Susep. Indicou que deve haver mudanças pontuais no modelo atual e destacou que tais alterações, para serem efetivas e atingirem os pontos principais, inevitavelmente dependerão de alterações legislativas. Sugeriu, ainda, uma reflexão sobre quem deve suportar os custos gerados pelas eventuais irregularidades ou ineficiências da Seguradora Líder.

13. O analista da SUSEP/COGET disse que é necessário oferecer uma resposta à sociedade sobre os problemas que envolvem o seguro DPVAT e apontou uma dificuldade de visualizar uma forma de oferecer essa resposta nos moldes do modelo atual, haja vista que se o órgão regulador não assumir toda a responsabilidade sobre os gastos do Consórcio não vai surtir o efeito necessário; e se assumir, estará extrapolando as suas competências de supervisão de uma operação que continuaria sendo considerada de natureza privada. Indicou, ainda, que essa é uma das razões que fortaleceu a proposta de assumir a natureza pública da operação. E destacou que a proposta do modelo aberto pressupõe, naturalmente, que o mercado tenha interesse; e, em não havendo interesse, solicitou que ficasse claro que as razões de eventualmente não haver uma proposta de modelo novo e aberto decorreriam do posicionamento do mercado, e não por falta de iniciativa da Susep.

14. O representante da Seguradora Líder afirmou que o Consórcio protege a operação, pois não há riscos de empresas de forma individual afetarem a operação em função de suas eventuais insolvências, haja vista se tratar de um patrimônio segregado das demais operações das supervisionadas. O representante da FenSeg reforçou que a presença do Consórcio protege também a imagem das Consorciadas e reduz o potencial dano reputacional e o risco de judicialização. Ambos reforçaram que o Consórcio dá o conforto necessário à operação.

15. O analista da SUSEP/COPRA indicou a dificuldade de visualizar um modelo de remuneração que estimule a eficiência sem comprometer a qualidade da operação, em um cenário sem concorrência; mas ressaltou que se esse fosse o caminho escolhido deveriam ser apresentadas propostas concretas, que pudessem ser apreciadas, discutidas e criticadas.

16. O Diretor da SUSEP/DISOL indicou que os representantes da Susep vão se aprofundar na proposta do modelo apresentado, e solicitou que os demais representantes do mercado apresentassem propostas concretas para a próxima reunião, de forma que os membros da Comissão tivessem a possibilidade de discuti-las de forma mais efetiva, em conformidade com o objetivo da criação da Comissão Especial. E definiu que a próxima reunião ocorrerá no dia 12/04/18, às 10h.

### ANEXO III

#### ATA DA COMISSÃO ESPECIAL – PORTARIA SUSEP Nº 7070 – 3ª REUNIÃO

12 de abril de 2018 (INÍCIO: 10:00h – TÉRMINO: 12:00h)

#### PARTICIPANTES:

- Ícaro Leite (Diretor da SUSEP/DISOL)
- Roberto Seabra (Coordenador/Analista da SUSEP/DISOL/CGMOP/COPRA)
- Sérgio Mendes (Analista da SUSEP/SEGER/COGET)
- André Batista (Analista da SUSEP/DISOL/CGFIP)
- Leonardo Nassif (Analista da SUSEP/DICON/CGCOM)
- Luiz Fernando Pillar (Representante da PF-Susep)
- Júlio César Pinto (Representante do Ministério da Fazenda)
- Ernesto Costa (Representante do Ministério da Fazenda)
- João Francisco da Costa (Representante da FenSeg)
- Márcio Coriolano (Representante da CNseg)
- Alexandre Leal (Representante da CNseg)
- José Ismar Torres (Representante da Seguradora Líder)
- Robert Bittar (Representante da Funenseg)
- Bernardo Vieira (Representante da Senacon)

1. O Diretor da SUSEP/DISOL solicitou que os participantes apresentassem as suas propostas, conforme indicado na última reunião.

2. O representante da Seguradora Líder apresentou a sua proposta (conforme consta em anexo), destacando que se trata de ações mais estruturantes e de cunho estratégico, que já refletem alguns pontos apontados pela consultoria contratada pela Seguradora Líder para propor melhorias ao processo atual, mas que o trabalho ainda não foi concluído e que oportunamente ainda serão apresentadas outras sugestões. Observou que a importância segurada deveria ser revista (morte e invalidez permanente: R\$ 25.000,00, e DAMS: R\$ 5.000,00; calculadas através da atualização dos valores desde a sua definição inicial, há

11 anos atrás) e regulamentada pelo Poder Legislativo, para evitar eventuais questionamentos jurídicos, e com previsão de reajuste pelo IPCA. Houve questionamento sobre se isso não caracterizaria uma indexação indireta, haja vista que a indenização impacta no valor da tarifa.

3. Como forma de estimular otimização da gestão, destacou-se a proposta de substituição da remuneração atual (2% da tarifa) por um modelo em que as consorciadas ficariam com 50% do lucro da operação, com a tarifa definida por estudo atuarial contratado pela Seguradora Líder. O analista da SUSEP/COPRA indicou que esse cenário representaria um modelo de pagamento obrigatório, monopolizado pela Líder, com tarifa definida pelo monopólio e reversão de metade do lucro obtido com base nessa tarifa determinada pelo monopólio para as próprias consorciadas; e que se esse modelo estivesse em vigor atualmente, as consorciadas teriam, com a anuência da Susep e do CNSP, um lucro de R\$ 2 bilhões (no mínimo, considerando-se que o cálculo da tarifa fosse igual ao valor definido pelo CNSP; sem considerar que, historicamente, a Seguradora Líder propõe valores tarifários superiores aos aprovados pelo regulador), mesmo em um cenário de fraudes, CPI, denúncias contra administradores – o que seria totalmente contrário ao posicionamento da Susep. O representante do Ministério da Fazenda afirmou que o modelo proposto não é factível, que a tarifa deve ser calculada pelo órgão regulador, haja vista não ser um modelo concorrencial, e que os recursos destinados para pagamento de sinistros não podem ser utilizados para outro fim, ou seja, o eventual superávit da parte de sinistros não pode ser revertido em lucro; e propôs a avaliação de um modelo em que fosse definido um orçamento que abrangesse lucro, despesas administrativas e despesas com regulação, no qual a margem de resultado do Consórcio se daria em função da diferença entre o valor orçado e o valor efetivamente realizado. O analista da SUSEP/COPRA explicou que essa possibilidade chegou a ser discutida internamente pela área técnica da Susep, mas que, em um primeiro momento foi descartada, pois poderia gerar um efeito inverso: corte de despesas a qualquer custo, gerando falta de qualidade. O representante do Ministério da Fazenda indicou que para esse modelo funcionar, realmente seria necessário haver instrumentos de controle mais eficientes.

4. Em relação à proposta de destinação do superávit atual do IBNR, foi questionado se não haveria duplicidade de recursos, haja vista que algumas despesas abrangidas pelas propostas deveriam estar no âmbito do DENATRAN. O representante do Ministério da Fazenda reforçou, novamente, que entende que os valores do IBNR devem ser destinados exclusivamente ao pagamento de sinistros; apesar de alertar que, por vezes, os recursos destinados ao DENATRAN são contingenciados.

5. Após as discussões sobre o modelo apresentado pela Seguradora Líder, o analista da SUSEP/COPRA apresentou os conceitos básicos das possibilidades de modelos indicadas pela Susep, destacando que o ponto principal da discussão teria que ser a definição da essência da operação. No entendimento da área técnica da Susep, sem adentrar na caracterização jurídica da atividade, trata-se de uma operação cuja essência é pública. Nos seguros privados, fiscalizados pela Susep, o direito ao seguro está condicionado à sua efetiva contratação. Além disso, um dos requisitos básicos dos seguros privados é a existência de uma seguradora que assume risco de seguro. No DPVAT, o risco de seguro é da sociedade, especificamente do proprietário do veículo. O seguro não é condicionado a uma efetiva contratação e não há uma seguradora que assume risco de seguro. A Seguradora Líder atua como uma administradora e não como uma seguradora. Ainda que possa ser considerado como um seguro, a essência da operação não é de seguro privado, mas de seguro social.

6. O representante da CNseg discordou desse posicionamento e indicou que já existe jurisprudência firmada sobre a natureza jurídica privada dessa operação, e que inclusive o TCU considera tal operação com sendo de natureza privada. O Diretor da SUSEP/DISOL indicou que o que está sendo proposto é que seja analisada a gênese da operação, e o conflito entre a natureza jurídica e a essência da operação.

7. O analista da SUSEP/COPRA concordou que há um conflito entre forma e essência e indicou que a definição clara da essência é fundamental para que se possa definir os demais passos. As possibilidades indicadas pela Susep consideraram que a essência do modelo atual é pública e, portanto, se não houvesse interesse do mercado em operar em livre concorrência, a proposta da Susep era que a operação fosse estruturada sob os conceitos de uma operação pública. O representante do Ministério da Fazenda mostrou preocupação com a possibilidade de haver um fundo público, e o representante da Susep indicou que, no entendimento da área técnica, a proposta de considerar a operação como sendo de natureza pública não estava condicionada à existência de um fundo público; pelo contrário, a Susep entende que a operação poderia ser administrada por um ente privado sob a égide dos conceitos aplicáveis às operações de natureza pública – como ocorre, por exemplo, nas concessões públicas.

8. O representante da CNseg indicou que partiu da premissa de que se deveria avaliar a possibilidade menos traumática sob a ótica das alterações legislativas e que, portanto, avaliar alterações no modelo atual é o caminho mais objetivo e produtivo. E ratificou seu entendimento de que se trata de uma operação de natureza privada e que não se pode confundir o seguro DPVAT com a Seguradora Líder. O analista da SUSEP/COPRA indicou que se for para tratar a operação como seguro privado, o mais adequado seria aplicar os conceitos de seguros privados à operação (assunção de risco por parte da seguradora, livre concorrência, direito condicionado à efetiva contratação, etc.), pois não seria coerente manter um controle de natureza privada a uma operação que não segue os preceitos dos seguros privados. O representante da FenSeg indicou que não enxerga vantagem em se aplicar um modelo de livre concorrência para operação do seguro DPVAT, uma vez que não haveria diferenciação de produtos que justificasse a competição. Ratificou que para uma empresa lançar um produto, é necessário endereçar três questões: (i) qual o capital de risco que este novo produto exigirá; (ii) qual o risco de judicialização; (iii) e qual o risco de imagem para a empresa. Um seguro obrigatório, operado em modelo de livre concorrência, não atenderia aos critérios mínimos estabelecidos para essas três dimensões.

9. O analista da SUSEP/COGET esclareceu novamente que a primeira proposta da Susep era no sentido de que a parcela privada da operação, aberta à livre concorrência, estaria limitada às apólices contratadas. E ressaltou que o modelo atual, sendo considerado como uma operação de natureza privada dentro do âmbito dos seguros privados, causa distorções, uma vez que se espera da Susep ações em relação às quais não possui poderes de gestão e nem competência. E esclareceu que o objetivo da Susep é mostrar as possibilidades, sem necessariamente se limitar a modelos que requeiram poucas alterações legislativas. Se, após as possibilidades apresentadas, o CNSP definir um caminho e solicitar o aprofundamento nesse sentido, então as discussões seriam direcionadas nesse sentido. O representante da FenSeg observou que esse modelo se aproxima muito do modelo do DPEM, que não tem atraído interesse das seguradoras em ofertar o produto. O representante da Susep esclareceu que os modelos são diferentes, haja vista que no DPEM não há tarifa livre; e reforçou que as alterações propostas na norma do DPEM foram realizadas em linha com o que o próprio mercado havia solicitado.

10. O representante do Ministério da Fazenda indicou que, nessa fase, o importante é que as possibilidades sejam apresentadas e discutidas, podendo, inclusive, ser discutida a eventual extinção do seguro DPVAT e a abertura integral do seguro ao mercado. O analista da SUSEP/COPRA esclareceu que a Susep tinha partido inicialmente da premissa de que o caráter social teria que ser mantido. E afirmou que uma das possibilidades discutidas internamente era a extinção da parcela de caráter social do seguro DPVAT, que somente não foi incluída nas possibilidades iniciais em função dessa premissa, e indicou que a área técnica iria reconsiderar essa possibilidade no relatório preliminar.

11. O representante da PF-Susep indicou que o momento atual é difícil para se tentar mudanças que requeiram alterações legislativas relevantes. No seu entendimento, faltam instrumentos de controle mais eficientes e bem definidos, e que o foco, neste momento, deveria ser na melhoria desses instrumentos. E destacou que parte das propostas apresentadas pela Seguradora Líder não atende às recomendações do TCU e nem aos objetivos da Susep.

12. O representante da Funenseg indicou que um modelo de concorrência dificulta o caráter universal do seguro DPVAT, mas que não pode ser descartado. Afirmou que o foco deve ser na melhoria do serviço ao consumidor final e que o corretor deve ser inserido na operação desde o início do processo, com a devida remuneração. Indicou que apoia os passos de aprimoramento trazidos pela Líder na proposta apresentada, mas confirmou que, no seu entendimento, a proposta do SOAT seria o melhor modelo a ser seguido.

13. O Diretor da SUSEP/DISOL indicou que vai consolidar as propostas e apontamentos gerados no âmbito da Comissão Especial e encaminhar ao CNSP. O representante da Seguradora Líder solicitou que se aguardasse o relatório final da empresa de consultoria contratada antes de qualquer definição; e o Diretor da SUSEP/DISOL informou que se reuniu com a empresa de consultoria. O Diretor da DISOL não estabeleceu data para a próxima reunião, pois deve, primeiramente, aguardar as discussões com o CNSP.

## ANEXO IV

### OFÍCIO CNSEG PRESI 025/2018

PROTOCOLO  
PRESI

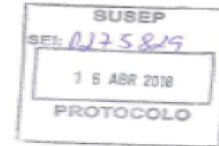
OFÍCIO PRESI 025/2018

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2018.

Ilmo Sr.  
Senhor Diretor de Supervisão e Solvência da  
Superintendência de Seguros Privados - SUSEP  
Icaro Demarchi Araujo Leite

c/c: Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT  
Senhor José Ismar Torres

Federação Nacional de Seguros Gerais  
Senhor João Francisco Borges da Costa



Ref.: Comissão Especial constituída pela Portaria SUSEP nº 7070, de 02/03/2018

Senhor Diretor,

Reportando-nos aos debates ocorridos na reunião da Comissão Especial em referência, realizada em 11/04/2018, quando foi distribuído posicionamento dessa SUSEP sobre propostas para o DPVAT, vimos fazer nossas considerações a respeito deste último, considerações essas que são acompanhadas também pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT e pela FenSeg – Federação Nacional de Seguros Gerais.

Como se sabe, o Seguro DPVAT, criado e disciplinado pela Lei nº 6.194/74, é um seguro obrigatório que visa a cobrir os danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre. Todo proprietário de automóvel deve proceder ao pagamento de seu prêmio, de maneira compulsória.

Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que, de toda a quantia arrecadada compulsoriamente pela via do Seguro DPVAT, somente 50% é repassado para a Seguradora Líder, para a gestão e operacionalização do Seguro DPVAT. A outra metade é dividida entre o Fundo Nacional de Saúde – “para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito” – e o Departamento Nacional de Trânsito – “para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito”, na razão de 45% e 5%, respectivamente.

Consoante o Decreto nº 2.867/1998, art. 1º: “O prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT será arrecadado pela rede bancária e repassado diretamente e sem qualquer retenção, do seguinte modo:

f - quarenta e cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado a crédito direto do Fundo Nacional de Saúde, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em

1





*acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;*

*II - cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado ao Departamento Nacional de Trânsito, por meio de crédito direto à conta única do Tesouro Nacional, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;*

*III - cinquenta por cento do valor bruto recolhido do segurado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente”.*

Ocorre que **somente essa última parte transita pelos cofres da União e consta no seu orçamento, adquirindo natureza pública.** A parcela cabível à Seguradora Líder, que em nenhum momento integra o orçamento da União, apresenta inegável natureza privada. Elucida a questão em caráter definitivo para a Administração Pública o recente julgado do Tribunal de Contas da União, em cuja ementa se consignou (TCU, Acórdão nº 2.609/2016, Rel. Min. Bruno Dantas, j. 11/10/2016, ata nº 40/2016.):

*“1. A operacionalização do Seguro DPVAT – que envolve, basicamente, a arrecadação dos prêmios e o pagamento das indenizações – constitui atividade eminentemente privada, sujeita à regulação e à fiscalização do Estado.*

*2. Não obstante o caráter compulsório do Seguro DPVAT, a relação estabelecida entre os proprietários de veículos e as seguradoras é de natureza privada. Em consequência, não há como afastar a natureza também privada dos recursos envolvidos nessa relação, notadamente daqueles voltados para a operacionalização do seguro.”*

Esse é o entendimento que também se extrai da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que reiteradamente vem afirmando o caráter contratual do Seguro DPVAT e, portanto, a natureza privada dos seus recursos. Com efeito, a Corte já qualificou, mais de uma vez, o Seguro DPVAT como *“um contrato legal, de cunho social”*.

Ademais, de acordo com o Verbete nº 426 da Súmula de Jurisprudência do STJ18 a contagem dos juros de mora nas indenizações do Seguro DPVAT deve se iniciar a partir da citação do réu, o que não ocorreria se as ações se baseassem em uma relação de cunho não contratual, hipótese na qual os juros incidiriam desde a data do evento danoso/sinistro (cf. Verbete de Súmula nº 54, STJ). Eis o teor do referido verbete: *“Os juros de mora na indenização do seguro DPVAT fluem a partir da citação”*.

No mesmo sentido apontam os acórdãos em que o STJ estabelece o prazo prescricional de três anos para as ações que reclamam o pagamento do Seguro DPVAT (art. 206, § 3º, inciso IX do Código Civil). Ora, se os valores repassados à Seguradora Líder tivessem natureza pública, tal prazo seria de cinco anos, por força do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 e do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.597/1942.

 2



Não há dúvidas, portanto, de que a jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça é no sentido da natureza privada dos prêmios do Seguro DPVAT.

E não se diga que o caráter compulsório do Seguro DPVAT afastaria sua natureza privada. Como ressaltou o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, em parecer sobre o tema publicado no livro *"DPVAT-UM SEGURO EM EVOLUÇÃO, Ed. Renovar"* "[o]s recursos envolvidos na gestão do DPVAT e administrados pela Seguradora Líder são recursos privados, e não públicos. A restrição à liberdade de contratar das partes – característica principal dos contratos coativos – não afasta a natureza contratual, nem o caráter privado dos seguros obrigatórios".

A compulsoriedade do Seguro DPVAT é característica que diz respeito à **contratação** e à **manutenção** do seguro. Conforme explicou o acatado Professor Heleno Taveira Tôrres, em parecer elaborado em resposta a consulta da Seguradora Líder-DPVAT: *"a obrigatoriedade do DPVAT refere-se ao ato de contratar. É um contrato coativo, necessário ou obrigatório. Pelo dirigismo contratual a Lei obriga que os particulares contratem o seguro de cobertura mínima das seguradoras participantes do consórcio"*.

A rigor, qualquer entendimento diferente conduziria à inferência –absolutamente desacertada – de que todos os seguros obrigatórios seriam necessariamente públicos, em razão da sua compulsoriedade. E isso, como se sabe, não é verdade, porquanto esses seguros são disciplinados pelos arts. 20 e ss. do Decreto-Lei nº 73/1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros **Privados**, o qual é constituído, dentre outros, pelo Conselho Nacional de Seguros **Privados**, pela Superintendência Nacional de Seguros **Privados** e pelas Sociedades autorizadas a operar em seguros **privados** (art. 8º).

Fixado este ponto, cumpre afastar as alegações que pretendem atribuir natureza tributária ao Seguro DPVAT. É o que dispõe expressamente o Decreto-Lei nº 73/66, que regula as operações de seguros privados, nos seguintes termos:

*"Art. 1º Todas as operações de seguros privados realizados no País ficarão subordinadas às disposições do presente Decreto-lei.*

*(...)*

*Art. 21. Nos casos de seguros legalmente obrigatórios, o estipulante equipara-se ao segurado para os efeitos de contratação e manutenção do seguro".*

De acordo com o art. 3º do Código Tributário Nacional, tributo *"é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada"*. A partir do referido dispositivo, identifica-se entre as características essenciais a toda obrigação tributária (i) a correspondência em prestação pecuniária instituída compulsoriamente e (ii) o lastro precípuo em lei.

Acontece que, no caso do Seguro DPVAT, esses atributos não estão presentes. Vejamos. Como se demonstrou, o Seguro DPVAT não é instituído compulsoriamente, mas sim **contratado** compulsoriamente. Isso já afasta a primeira característica. Por outro lado, verifica-se que, por mais que

 3



a obrigação de se pagar o seguro em questão tenha tratamento legal – como se dá, aliás, com todas as obrigações, sejam elas públicas, sejam elas privadas –, ela não decorre da lei em si, mas sim do **contrato**, sendo que, como rememora o saudoso Ministro do STF Aliomar Baleeiro, “[n]ão são tributos, quer do ponto de vista teórico, quer do jurídico, no Brasil, as prestações de caráter contratual”.

Não por outra razão, o Seguro DPVAT foi qualificado por Sacha Calmon Navarro Coêlho como um **dever pecuniário compulsório de índole privada distinto dos tributos**.

Nesse ponto, outra noção basilar de Direito Tributário deve ser resgatada: além de ser instituído por lei, todo tributo também deve ter seu valor estipulado legalmente, em decorrência do princípio constitucional da legalidade (art. 150, inciso I, CF/88). Isso tampouco ocorre no caso do Seguro DPVAT, já que compete ao Conselho Nacional de Seguros Privados, por meio de **resolução**, definir a sua quantia (cf., a esse propósito, Resoluções CNSP nº 332/2015, nº 342/2016 e nº 351/2017).

Por tudo isso, vê-se que a premissa contida no “Relatório Preliminar – Considerações Iniciais dos Representantes da SUSEP” – de que os valores recolhidos pela via da cobrança do Seguro DPVAT teriam natureza pública – deve ser afastada e substituída pela noção de que os mesmos ostentam caráter **privado**. Essa mudança na premissa decerto modificaria as considerações e conclusões apresentadas no referido trabalho.

Rogamos a V.Sª que cópia do presente ofício seja distribuída aos demais integrantes da Comissão Especial.

Atenciosamente,

  
Marcio Serôa de Araújo Coriolano  
Presidente

4

## ANEXO V

### OFÍCIO SUSEP Nº 4/2018/SUSEP/DISOL



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

Av. Presidente Vargas, 730, 13º andar - Bairro Centro

Rio de Janeiro/RJ, CEP 20071-900 - [www.susep.gov.br](http://www.susep.gov.br)

OFÍCIO ELETRÔNICO nº 4/2018/SUSEP/DISOL

A Sua Excelência o Senhor  
MARCIO SERÔA DE ARAUJO CORIOLANO  
Entidade: CNseg

Assunto: **Resposta do Ofício PRESI 025/2018 - Ref: Comissão Especial - Portaria Susep nº 7070/2018**

Senhor Presidente da CNseg,

Em resposta ao Ofício PRESI 025/2018, seguem os seguintes esclarecimentos abaixo, os quais já foram apresentados no âmbito da Comissão Especial - que foi constituída pela Portaria SUSEP nº 7070/2018, para discutir as alternativas possíveis relativas ao modelo de operação do seguro DPVAT, em linha com a recomendação do TCU para que a Susep apresente propostas de alterações no modelo atual do DPVAT, de forma a acabar com o ciclo vicioso de um modelo que estimula a ineficiência:

1. Não houve questionamento, por parte da área técnica da Susep, sobre a existência de jurisprudência que defina a operação como sendo de natureza privada. O que está sendo questionado é o conflito entre a referida jurisprudência e a essência da operação; o que causa uma série de distorções.

2. A fundamentação para o entendimento técnico (e não jurídico) sobre a essência da operação não se baseou apenas no caráter compulsório do seguro DPVAT - como parece indicar o Ofício encaminhado pela CNseg. A fundamentação da área técnica considerou que:

a) em uma operação de seguros privados, o direito à indenização está condicionado à efetiva contratação do seguro, o que não ocorre no modelo atual do seguro DPVAT - no qual todos os indivíduos que sofram danos por quaisquer veículos em território nacional, havendo ou não contratação do seguro DPVAT por parte do proprietário do veículo, possuem direito à indenização.

b) as operações de seguros privados do nosso mercado são caracterizadas pela transferência de risco de seguro entre o segurado e a seguradora. No modelo atual do seguro DPVAT, a seguradora não assume o risco de seguro; apenas administra o Consórcio. O risco de seguro é assumido pela própria sociedade, mais especificamente pelos proprietários de veículos, os quais não têm a prerrogativa de escolher uma outra seguradora, não podem negociar preço, não podem cancelar, alterar ou substituir a contratação, dentre outros aspectos. Essas características não estão presentes no seguro DPVAT.

c) se o seguro DPVAT é uma operação de seguros privados, então, a Seguradora Líder deveria ser fiscalizada de forma análoga às demais seguradoras que operam com seguros privados, as quais, em função da natureza privada de suas operações, possuem liberdade para gerir seus gastos, desde que observem os normativos gerais aplicáveis ao mercado como um todo. Em relação a essas supervisionadas, excetuando-se os casos em que há indícios de fraudes ou irregularidades, a Susep não efetua juízo de valor sobre gastos com campanhas publicitárias, treinamento, consultorias, regulação, aquisição, honorários, dentre outros. No entanto, em relação ao seguro DPVAT, o conceito é totalmente diferente. Exige-se um controle detalhado da gestão dos recursos da Seguradora Líder, típico do controle das operações de natureza pública - em que pese prevalecer o entendimento jurídico de que se trata de operação de natureza privada. Esse conflito entre a essência (natureza pública) e o entendimento jurídico (natureza privada) causa uma série de limitações no controle da operação; inclusive no tocante ao TCU, que faz recomendações à Susep no sentido de que se tenha um maior controle sobre a gestão dos recursos do seguro DPVAT - de forma análoga ao controle das operações públicas - mas ao mesmo tempo reconhece a natureza jurídica privada da operação. Esse tipo de situação resulta no gargalo atual existente entre TCU, Susep e Seguradora Líder; e gera questionamentos sobre a competência para se efetuar um controle típico de operações de natureza pública sobre uma atividade definida como sendo de natureza privada.

3. Portanto, tecnicamente, é plenamente questionável que uma operação com viés eminentemente social, em que não há assunção de risco de seguro por parte do Consórcio, não há direito condicionado à contratação, e não há nenhum tipo de liberdade de escolha por parte do indivíduo, seja considerada um seguro privado. De forma resumida, é esse conjunto de fatores que fundamenta a opinião da área técnica sobre a essência da operação, e não apenas o fato isolado de se tratar de uma operação compulsória.

4. Dessa forma, refutamos a alegação da CNseg de que a premissa contida no relatório preliminar deve ser afastada e substituída pela noção de que a operação tem caráter privado. Não está sendo questionada a existência da supracitada jurisprudência. O que está sendo questionado são as distorções causadas ao se tratar uma operação de essência pública como sendo um seguro privado. Portanto, não deve haver mudanças nas considerações e conclusões apresentadas no referido trabalho, haja vista que mantemos o entendimento técnico de que, em essência, nos moldes atuais, trata-se de uma operação de caráter público, ainda que, juridicamente, seja considerada uma operação de natureza privada.

5. Adicionalmente, em que pese a existência da supracitada jurisprudência, cabe destacar que há posicionamento da Procuradoria Federal junto à SUSEP no sentido de que os recursos administrados pela Líder, são recursos públicos e não privados (documento em anexo).

6. A tese - não compartilhada pela Susep - de que a operação possui natureza privada indica que tais recursos são, naturalmente, de natureza privada. Essa tese, se acatada, abre um precedente perigoso, justamente no momento em que estão sendo vislumbradas novas possibilidades no modelo de operação do seguro obrigatório DPVAT - como aquela que está sendo objeto de tramitação no projeto de lei nº 8338/2017. Isto porque há um excedente de recursos na gestão do seguro DPVAT superior a R\$ 3,5 bilhões.

7. Assim, mantida a tese de que os recursos seriam privados, em caso de dissolução do atual consórcio DPVAT, a Seguradora Líder poderia, por exemplo, pleitear o direito sobre esses recursos; o que não teria qualquer fundamento, já que o excedente são recursos dos proprietários de veículos (sociedade). Essa dicotomia entre os recursos públicos e privados só corrobora para evidenciar as distorções existentes.

8. Justamente em função de todo o exposto acima é que foram apresentadas duas linhas de ações principais durante as discussões na Comissão Especial: aplicar o entendimento jurídico à essência da operação, transformando-a, de fato, em uma operação de essência privada, seguindo os preceitos básicos dos demais seguros privados do nosso mercado (possibilidade 4 indicada no relatório Preliminar); ou manter a lógica do modelo atual, mas admitindo a essência pública da operação, com estrutura e controle atinentes a esse tipo de atividade (possibilidades 2 e 3). E, dentro dessas linhas de ação, é possível, até mesmo, uma combinação desses conceitos (**possibilidade 1**), desde que respeitadas as essências - na estruturação da operação e no tipo de controle - de cada parcela do modelo, de forma a evitar as distorções atuais. Ou seja, não foi descartado nenhum modelo. O que foi indicado, de forma reiterada, é que, no entendimento da área técnica, é fundamental que haja, primeiramente, uma adequação entre a essência da operação e a sua natureza jurídica, seja qual for o modelo a ser seguido.

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2018.

ANEXO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL - SUSEP

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-PRESIDENTE DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**PROCESSO: TC - 005.624/2011-8**

**ACÓRDÃO Nº 3130/2011 - TCU - PLENÁRIO**

**RELATOR: MINISTRO VALMIR CAMPELO**

A SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pelo Decreto-Lei nº 73/66, com sede na Av. Presidente Vargas, nº 730, Centro - Rio de Janeiro - RJ, representada pela Procuradoria Federal junto à SUSEP, nos autos em epígrafe, por seu Procurador Federal *in fine* assinado, vem, respeitosamente, à presença de V. Ex.<sup>a</sup>, manifestar-se nos seguintes termos:

**I - DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT**

O DPVAT é um seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre cuja missão precípua é assegurar indenizações às vítimas de danos decorrentes de acidentes automobilísticos.

Abrange as coberturas referentes aos seguintes eventos: morte, incapacidades permanentes em níveis totais ou parciais e despesas médicas e suplementares.

O fato gerador que enseja o pagamento do respectivo prêmio de tal modalidade de seguro obrigatório é a propriedade de veículos.

Procuradoria Federal - SUSEP  
Av. Presidente Vargas, nº 730 - 7º andar - Centro - CEP.: 20071-001 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (21) 3233-4130 - Fax.: (21) 3233-4136 - e-mail: [procuradoria.rj@susep.gov.br](mailto:procuradoria.rj@susep.gov.br)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL - SUSEP

O DPVAT tem a sua origem no art 20 do Decreto-Lei n.73, de 21 de novembro de 1966, o qual enumera os seguros obrigatórios (alíneas "a", "d", "e", "f", "g", "h", "i", "j" e "l") e os seguros de responsabilidade civil (alíneas "b", "c" e "m").

Com a edição da Lei nº 6.194/74 e respectivas alterações levadas a efeito pela Lei nº 8.441/92, pela Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007 e pela Medida Provisória nº 451, de 15 de dezembro de 2008, ficou regulamentado o seguro obrigatório previsto na alínea "l" do artigo 20 do Decreto - Lei nº 73/66.

No que se refere aos aspectos referentes à natureza jurídica do Seguro DPVAT, é de se destacar, primeiramente, **a impossibilidade de ser atribuída a natureza contratual ao DPVAT.**

Com efeito, a comparação do seguro obrigatório DPVAT com qualquer outra modalidade de seguro nos leva à conclusão de que se trata de um seguro, no mínimo, *sui generis*.

Nesse diapasão, o seguro obrigatório DPVAT afasta-se do modelo clássico de contrato, tanto pelas diversas peculiaridades decorrentes da intervenção estatal, quanto em função da inexistência de qualquer espaço para a atuação do Princípio da Autonomia das Vontades.

Ademais, não há qualquer margem de escolha do segurado quanto à escolha da seguradora no âmbito do DPVAT, porquanto somente por meio do Consórcio administrado pela Seguradora Líder é que é possível a realização de tal seguro.

Nesse sentido, é de se colacionar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

*"Direito Civil. Acidente de trânsito. Indenização por morte de irmã. Seguro obrigatório. DPVAT. Veículo não identificado. Ação de responsabilidade civil. Ilegitimidade passiva. Descabimento. Ao seguro obrigatório DPVAT, foi atribuída a natureza jurídica de contribuição parafiscal, conforme entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça, não importando se o veículo foi ou não identificado e se havia prova ou não de contribuição para o seguro. Precedentes: STJ, REsp nº 68146/SP, REsp nº 218.418/SP.*





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL – SUSEP

(...)

*O Superior Tribunal de Justiça em acórdão recente tem se manifestado no sentido de descaracterizar o seguro obrigatório DPVAT como contrato, Instituto do Direito Civil (...)* (TRIBUNAL DE JUSTIÇA-Décima Oitava Câmara Cível-Apelação Cível nº 2003.001.04685-Ação: 2002.001.87150 – Indenizatória, Comarca Capital – 24ª Vara Cível- Relator Desembargador Nagib Slaibi Filho)

Ademais, a natureza obrigatória de tal seguro remete à compulsoriedade inerente às contribuições sociais, de modo que aquele que não paga tal seguro torna-se inadimplente. Da mesma forma, a existência de um fato gerador específico que enseja o pagamento de tal modalidade de seguro (propriedade de veículo automotor) o aproxima da natureza tributária.

A primeira peculiaridade que se observa é o nível de intervenção do Estado na fixação de diversos aspectos da estrutura do DPVAT, por meio de lei em sentido formal (Lei nº 6.194/74), tais como a fixação do valor do prêmio devido e da respectiva indenização devida em caso de sinistro, evidenciando-se, destarte, a conotação social de tal seguro.

Tal intervenção normativa decorre da decisão do legislador de tutelar as vítimas de acidentes de trânsito, a partir da criação de uma rede de proteção dos hipossuficientes envolvidos em acidentes dessa natureza. Seria incoerente definir como privado os recursos oriundos do DPVAT e, ao mesmo tempo, reconhecer o grau de relevância que o Estado outorgou a tal modalidade de seguro, porquanto o Estado não poderia aceitar que tal sistema de tutela fosse regido por premissas típicas das atividades privadas, tais como a busca do lucro.

Outrossim, não é possível afirmar que a gestão dos recursos do DPVAT pela Seguradora Líder represente uma atividade eminentemente privada, porquanto até mesmo a contrapartida da gestora de tais recursos é previamente definida (2% do faturamento do DPVAT).

Ademais, demonstrando que o DPVAT é um seguro absolutamente *sui generis*, é de se destacar que metade dos recursos arrecadados, relativos à parcela dos prêmios



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL – SUSEP

tarifários, é repassada ao Governo Federal com a seguinte destinação obrigatória: 45% para o Sistema Único de Saúde - SUS (Leis nºs 8.212/91 e 9.503/97), e 5% para o DENATRAN (Lei nº 9.503/97).

No que concerne à natureza jurídica do seguro DPVAT, a questão já foi enfrentada no âmbito do Colendo STJ, sendo que restou decidido que os recursos do DPVAT possuem natureza de contribuição parafiscal. Nesse sentido: REsp. N.68146/SP, REsp. N.218.418/SP.

A parafiscalidade inerente à natureza jurídica do DPVAT decorre não somente de sua obrigatoriedade, instituída pelo legislador para tutelar, coletivamente, o hipossuficiente, como também do pagamento *sui generis* das respectivas indenizações, as quais independem das formalidades e requisitos próprios dos pagamentos de indenizações de seguros privados.

Outrossim, o regime de parafiscalidade do DPVAT foi instituído de forma análoga ao que ocorre no âmbito da seguridade social, porquanto a relevância de ambos os sistemas exigem uma atuação interventiva do Estado, tanto em nível normativo, quanto em nível regulatório. Nesse mesmo sentido, é de se destacar decisão recente do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“Pois bem. A Lei n. 11.482, de 2007, em que convertida a MP 340/2006, estabeleceu regras atinentes a alterações na tabela de imposta de renda de pessoa física; desconto de crédito na apuração de Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL; redução a zero da alíquota de CPMF; Fundo de Investimento ao Estudante do Ensino Superior; além de dispor sobre o seguro obrigatório - DPVAT, alterando o valor das suas indenizações, dentre outros dispositivos. Todas estas matérias estão classificadas como de direito tributário, posto que referentes a diversas espécies tributárias (impostos e contribuição social). É de se anotar que o seguro DPVAT configura espécie de contribuição social ou parafiscal (REsp nºs 68.146 e 218.418), dado o caráter impositivo de seu pagamento por parte dos proprietários dos veículos automotores, e ao fato de que, ocorrendo o sinistro, a indenização é devida, não importando se o veículo foi ou não identificado, e se havia ou não prova de contribuição para o seguro - o regime da parafiscalidade constitui meio de financiamento tanto da seguridade social (INSS), quanto para a reparação dos*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL – SUSEP

danos decorrentes de acidentes de veículos automotores (DPVAT). E tais elementos evidenciam o seu caráter de contribuição social ou parafiscal (espécie tributária, cf. arts. 148 e 149 da CF/88), de modo que, em princípio, não se vislumbra a alegada inconstitucionalidade, por falta de pertinência temática.” (TJSP - Embargos de Declaração: ED 2089352720098260100 SP 0208935-27.2009.8.26.0100 - Relator(a): Clóvis Castelo - Julgamento: 09/05/2011 - Órgão Julgador: 35ª Câmara de Direito Privado - Publicação: 13/05/2011 – grifei e sublinhei)

Assim sendo, os recursos do DPVAT inserem-se em um sistema legal de proteção, análogo ao que ocorre no âmbito da Seguridade Social, razão pela qual tais recursos jamais poderiam ser considerados eminentemente privados. Nesse sentido, é de se colacionar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

*“Direito Civil. Acidente de trânsito. Indenização por morte de irmã. Seguro obrigatório. DPVAT. Veículo não identificado. Ação de responsabilidade civil. Ilegitimidade passiva. Descabimento. Ao seguro obrigatório DPVAT, foi atribuída a natureza jurídica de contribuição parafiscal, conforme entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça, não importando se o veículo foi ou não identificado e se havia prova ou não de contribuição para o seguro. Precedentes: STJ, REsp nº 68146/SP, REsp nº 218.418/SP.*

#### **RECURSO ESPECIAL. SEGURO OBRIGATÓRIO.**

*1. Qualquer seguradora responde pelo pagamento da indenização em virtude do seguro obrigatório, pouco importando que o veículo esteja a descoberto, eis que a responsabilidade em tal caso decorre do próprio sistema legal de proteção, ainda que esteja o veículo identificado, tanto que a lei comanda que a seguradora que comprovar o pagamento da indenização pode haver do responsável o que efetivamente pagou.*

*2. Recurso especial conhecido e provido. (STJ, 3ª Turma, REsp nº 68146/SP, Min. Carlos Alberto Menezes Direito). Não obstante o acidente ter ocorrido sob a égide*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL – SUSEP

da Lei nº 6194/74, conforme o precedente apontado, no sentido de ser irrelevante a identificação ou não do veículo, por ter este seguro natureza de contribuição parafiscal, o pagamento do seguro deve ser integral.

A Teoria do Prêmio do Seguro é conceituada pelo professor Alberto Xavier como a adaptação do conceito de seguro do contrato de direito privado ao seguro social. O prêmio do seguro equipara-se à contribuição previdenciária e a indenização tem institutos similares com a aposentadoria em suas diversas modalidades, assistência médica, licenças, pensão por morte, auxílio acidente, auxílio acidente, reclusão e seguro-desemprego. Nem se poderia alegar que a compulsoriedade da contribuição previdenciária relativa ao empregado seria fator determinante para sua diferenciação do seguro de responsabilidade civil, pois como sabemos, essa modalidade de seguro é a vulgarmente conhecida como 'seguro obrigatório'(...). (Contribuições parafiscais - conceito e natureza jurídica, Marli Guayanaz Muratori, dissertação de mestrado, Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2002)

Provimento parcial do segundo recurso e desprovimento do primeiro recurso.

**A C O R D A M** os Desembargadores da Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade, em prover parcialmente o segundo recurso e negar provimento ao primeiro, nos termos do voto do Desembargador Relator. (...)

O Superior Tribunal de Justiça em acórdão recente tem se manifestado no sentido de descaracterizar o seguro obrigatório DPVAT como contrato, instituto do Direito Civil, determinando sua natureza jurídica de contribuição parafiscal, instituto do Direito Tributário, sendo irrelevante para a indenização, a identificação dos veículos ou a prova do pagamento do prêmio, para a comprovação da relação contratual. (...) O seguro obrigatório, por interpretação do Superior Tribunal de Justiça, constitui-se em contribuição parafiscal, sendo o primeiro apelante parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda, eis que neste caso torna-se Irrelevante a discussão quanto a retroatividade ou não da lei. (...) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA-Décima Oitava Câmara Cível-Apelação Cível nº 2003.001.04685-Ação: 2002.001.87150 – Indenizatória. Comarca Capital – 24ª Vara Cível- Relator Desembargador Nagib Slaibi Filho)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL – SUSEP

Nesse diapasão, a conclusão de que os *“recursos envolvidos na gestão do DPVAT, e administrados pela consulente, são recursos privados, e não públicos”* não pode prosperar, porquanto ignora a jurisprudência do STJ acerca da questão e, acima de tudo, a conotação social de tal seguro evidenciada pela atuação interventiva do Estado, transcendendo, dessa maneira, a natureza privada típica de um seguro comum.

Por fim, é de se destacar as decisões recentes do Conselho Diretor da SUSEP, em anexo, no sentido de monitorar e até de suspender os repasses decorrentes de convênios celebrados pela Seguradora Líder com outras entidades, demonstrando a proatividade desta autarquia na fiscalização dos recursos oriundos do DPVAT, de modo que sejam utilizados de forma transparente, eficiente, razoável e adequada.

### III – CONCLUSÃO

Em face de tudo quanto foi narrado acima, a Superintendência de Seguros Privados requer o que segue:

1) a juntada da presente manifestação ao processo TC – 005.624/2011-8.

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2012.

**Bruno Perrut Ferreira**  
Procurador Federal  
Procurador Geral da Procuradoria Federal junto à SUSEP