



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

**PARECER ELETRÔNICO:** SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN Nº 6/2019  
**PROCESSO Nº:** 15414.633249/2019-20  
**INTERESSADO:** SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

**ADI 6262/DF – MP 904/19 – Relator: Min. Edson Fachin**

1. **DPVAT**

1.1. **Das razões de extinção**

A decisão de extinção do atual modelo DPVAT, através da MP 904/2019, está baseada em quatro pilares, os quais demonstram a gravidade e necessidade de atuação imediata da Administração Pública:

- i) fonte de arrecadação altamente regressiva, ou seja, incide de forma mais severa sobre a população mais pobre;
- ii) seguro de baixo retorno e eficiência para a sociedade;
- iii) modelo sem paralelo no mundo, ao transferir recursos compulsoriamente recolhidos da população para um monopólio privado; e
- iv) estímulo a fraudes e ineficiência, pois quanto maiores os custos do monopólio maiores os ganhos do monopolista.

**A) Arrecadação sobre a população mais pobre e seguro ineficiente**

O seguro DPVAT apresenta-se como uma política pública de baixíssima qualidade na medida em que onera a população mais pobre mais que a população de alta renda e funciona como um produto de seguro de baixo retorno para aqueles que o pagam.

A “tributação” injusta ocorre exatamente porque incide de forma mais severa sobre a população de renda mais baixa e sobre os veículos independente de seu valor, violando o princípio da capacidade econômica. Por exemplo, a arrecadação é a mesma sobre um carro de luxo ou sobre um popular, enquanto o preço do seguro da moto é cerca de quatro vezes maior do que o do carro.

Portanto, os recursos destinados ao SUS vem de uma fonte regressiva de arrecadação ao extrair a maior parcela justamente da moto, que é o veículo mais usado pela população de baixa renda. Com efeito, mais da metade da arrecadação tem como origem as motos, ainda que esse veículo represente apenas 27% da frota nacional.

Apenas como ilustração, conforme mencionado, o seguro da moto é cerca de quatro vezes mais caro do que o seguro de carro, fazendo com que o proprietário da moto contribua para o SUS muito mais do que o proprietário do carro. Em 2018, o seguro de carro foi de R\$45,72 (quarenta e cinco reais e setenta e dois centavos) e o de motocicletas R\$185,50 (cento e oitenta e cinco reais e cinquenta centavos).

A população de renda mais baixa usa motos de forma mais intensa do que carros, principalmente nos estados mais pobres. Essa parcela da população acaba financiando mais os repasses para o SUS, como proporção da sua renda, do que a população de renda mais alta.

O DPVAT, ao misturar política pública de arrecadação para o SUS com seguro, faz com que os proprietários de moto (população de baixa renda) sejam os principais contribuintes do SUS.

No atual modelo do seguro DPVAT, iniciado em 2008, cinquenta por cento do valor cobrado de motoristas e proprietários de veículos funciona como um “tributo” que é repassado para o SUS (45%) e Denatran (5%). O valor repassado em 2019 ao SUS é de R\$ 965 milhões, que representa apenas 0,79% do orçamento total da saúde em 2019, ou seja, menos de um por cento.

Além de ser uma fonte reduzida em termos de volume de recursos, cabe lembrar que a Constituição Federal assegura um mínimo anual de gastos com saúde, independente da fonte.

Além disso, a MP nº 904, de 2019, garante ao SUS repasse superior ao valor de 2019 pelos próximos 3 anos: R\$ 1,25 bilhões por ano até 2022.

No final do período de obrigações remanescentes do DPVAT (até 2025), estima-se que mais R\$ 1 bilhão será repassado ao SUS, garantindo aproximadamente 5 anos de repasses (considerando o valor de 2019).

Se a análise a ser empreendida for sob a ótica do seguro, o baixo retorno do DPVAT para a população é igualmente alarmante. A reduzida qualidade do DPVAT como seguro pode ser explicada por vários motivos:

- i) é um seguro que não leva em consideração a adimplência do segurado quando do pagamento do sinistro, induzindo assim a inadimplência e o consequente aumento do custo do seguro para os adimplentes;
- ii) o perfil do motorista não é avaliado, ou seja, motoristas prudentes e imprudentes pagam o mesmo seguro, o que gera alto risco moral ao proteger motoristas independente de culpa e resulta no aumento do preço do seguro.
- iii) não há previsão de regresso contra o responsável pelo acidente, o que se torna mais um elemento de elevação do preço final do seguro;
- iv) retorna um percentual de indenização para a sociedade muito baixo. Para cada R\$ 1,00 (um real) pago, cerca de R\$ 0,28 (vinte e oito centavos) retorna ao segurado em indenizações, enquanto o retorno no setor de seguros é, em média, de R\$ 0,70 (sessenta centavos) a R\$ 0,80 (oitenta centavos) para cada real pago.

Uma vez que a lógica nos contratos de seguro é a avaliação do risco e não da faixa de renda da população, misturar seguro com arrecadação para custeio de despesas públicas gera distorções difíceis de serem equacionadas.

O fim do DPVAT não significa que a responsabilidade de danos contra terceiros será excluída das obrigações dos proprietários de veículos automotores em caso de danos a terceiros. Com efeito, é direito de todo cidadão lesado reclamar legalmente indenização pelos danos sofridos.

A discussão em questão é de uma política pública que, após 45 anos, se apresenta ultrapassada e ineficiente frente ao novo arcabouço institucional existente no Brasil.

#### **B) O seguro DPVAT como rede de proteção social**

Ao longo dos últimos anos, o seguro DPVAT, que tinha como objetivo proteger a população contra danos causados por veículos automotores, vem demonstrando ser uma forma ineficiente de política pública e injusta de tributação.

A função primordial de um seguro social dessa natureza seria proteger a população de danos causados por acidentes, principalmente aqueles cidadãos que não tem condições de se proteger por conta própria e que sofrem as externalidades negativas do trânsito (terceiros).

No entanto, o DPVAT destina a maior parte dos pagamentos de indenizações ao próprio motorista (58%), mesmo que ele seja inadimplente ou culpado pelo acidente, onerando todos os demais proprietários de veículo automotores independentemente da faixa de renda.

Pedestres recebem apenas 28% das indenizações do DPVAT e apenas 3% são casos de morte. Importante lembrar que a rede de políticas públicas, hoje existente no Brasil, tem atendimento universal na saúde e previsão de benefícios assistenciais por invalidez para a população de baixa renda (BPC/LOAS).

Em números de 2018, foram 91.297 (noventa e um mil, duzentos e noventa e sete) indenizações para pedestres, sendo 10.846 (dez mil, oitocentos e quarenta e seis) casos de morte de pedestres. Se comparados com a população brasileira<sup>[1]</sup>, trata-se, respectivamente, de 0,043% e 0,005% da população total.

Considerando o total de indenizações pagas pelo DPVAT em 2018 (328.142), chega-se ao percentual de 0,16% da população brasileira. Vale lembrar que esses números ainda contém um volume significativo de fraudes, inadimplência, e de seguros pagos a motoristas com culpa ou dolo.

No caso das despesas médicas previstas no DPVAT, a maior parte dos atendimentos acaba ocorrendo de forma gratuita na rede pública por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo orçamento é garantido constitucionalmente.

A rede pública de saúde é a forma tipicamente usada em casos de acidente de trânsito, em especial pela população de menor renda, não havendo, nesses casos, direito à indenização do DPVAT.

Quanto à cobertura por invalidez, o Governo Federal oferece o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante o pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas com deficiência que não possuam meios de prover sua subsistência. Diferentemente do BPC, a indenização do DPVAT, tanto para morte quanto para invalidez, não gera pagamento de renda, apenas pagamento único de até R\$13.500 para a vítima, independentemente de sua renda e não observa a capacidade econômica do beneficiário, pagando os mesmos valores para ricos ou pobres.

Quando da criação do seguro obrigatório DPVAT (1974), as políticas sociais não contributivas descritas acima não estavam vigentes. Dessa forma, as coberturas de despesas médicas e de invalidez do DPVAT se sobrepõem a essas políticas, tendo o contribuinte que pagar duas vezes por coberturas semelhantes que já atendem aos que mais necessitam de políticas sociais.

### **C) Modelo sem paralelo na experiência internacional**

O seguro DPVAT foi concebido com o objetivo de proteger as vítimas de acidente de trânsito utilizando-se de uma política pública de seguro obrigatório. A ideia era assegurar um pagamento rápido e objetivo às vítimas de acidente de trânsito e, posteriormente, uma fonte de arrecadação para assistência saúde via SUS.

Quando da criação do DPVAT no Brasil, em 1974, o País não contava ainda com a rede de proteção universal do Sistema Único de Saúde (SUS), com o Benefício de Prestação Continuada para pessoas idosas e deficientes de baixa renda ou tão pouco com a garantia constitucional de recursos para o SUS, hoje existente na estrutura de políticas públicas.

Portanto, tornou-se fundamental a revisão da política pública estabelecida na década de 70, na qual os instrumentos de proteção como atendimento universal na rede pública de saúde e benefícios assistências, como o BPC, ainda não existiam.

Diferentemente de outros países nos quais o foco do seguro obrigatório de trânsito é destinar a maior parte das indenizações a terceiros, no Brasil 58% dos pagamentos de indenizações tem como destino o próprio motorista do veículo, mesmo que ele seja inadimplente e culpado pelo acidente.

O modelo brasileiro é singular ao não permitir ações de regresso da seguradora operadora do seguro contra os responsáveis pelos acidentes de trânsito, gerando ineficiência no uso do instrumento DPVAT como política pública.

É um modelo sem paralelo no mundo também no que se refere à estrutura de arrecadação e pagamento das indenizações, sendo o Brasil o único país a adotar um sistema em que se arrecada compulsoriamente recursos da população para transferência a um monopólio privado.

Nesse modelo, também é peculiar o fato de que quanto maiores as despesas e os sinistros pagos, maiores serão os ganhos auferidos pelo monopolista privado.

Naturalmente, chega-se a um modelo que se retroalimenta com custos elevados, inclusive de fraudes, uma vez que estes custos são diretamente transferidos para os proprietários de veículos através da majoração dos preços dos seguros. A seguradora monopolista sequer carrega os riscos típicos do mercado de seguros.

Com base em estudo comparativo internacional contratado pela própria Seguradora do Consórcio DPVAT, é possível identificar a singularidade do modelo brasileiro. Nesse levantamento, em 80% dos casos pesquisados em que existe o seguro obrigatório, em geral contra terceiros, eles são operados em livre mercado. Desses, 31% não tem fundo universal, ou seja, não há cobertura para veículos não identificados e inadimplentes.

Segundo dados do estudo, em cerca de 20% dos casos há seguro obrigatório com operação estatal e/ou casos de ausência de seguro obrigatório.

Por fim, existe o caso brasileiro, único, de seguro obrigatório universal, com transferência de recursos públicos para um monopólio privado.

O Anexo I traz os resultados desse levantamento e indica, ainda, como os diferentes modelos afetam a eficiência do sistema de seguro, o custo para a sociedade e a complexidade regulatória e de gestão. Informações adicionais sobre a experiência internacional podem ser encontradas no Anexo II.

### **D) Estímulo a fraudes, intermediação ilícita e baixo retorno para a sociedade**

Outro importante aspecto do seguro obrigatório, sob o atual modelo, é o permanente estímulo a fraudes.

Fraudes sistemáticas foram cometidas ao longo dos últimos anos<sup>[2]</sup>. Por esse motivo, houve arrecadação indevida de recursos da população da ordem de R\$ 5 bilhões, que com essa medida serão rapidamente devolvidos à sociedade.

Considerado uma indenização média de R\$ 10 mil, o valor atualmente existente no fundo do consórcio DPVAT equivaleria a cerca de 500 mil fraudes.

Em 2015, a Operação Tempo de Despertar da Polícia Federal identificou fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento do DPVAT. Em decorrência da operação, foram executados mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, buscas, apreensões, sequestro de bens e afastamento de cargo público.

O seguro DPVAT é objeto de processos movidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que recomenda sua revisão desde 2016.

Como acima indicado, o modelo, operado em regime de monopólio, exige enorme gasto de recursos públicos para seu controle, como TCU, Corregedoria, Ministério Público, ações no Judiciário e cerca de 20% da força de pessoal de fiscalização disponível no órgão supervisor de todo mercado de seguros (SUSEP).

Mesmo em países que trabalham com seguro obrigatório de trânsito, o mais comum é haver cobertura de responsabilidade civil para terceiros em regime de livre concorrência. Nenhum país utiliza um modelo público de arrecadação compulsória com transferência dos recursos para um monopólio privado.

Historicamente, em média, apenas 28% do valor arrecadado pelo DPVAT é devolvido para a sociedade. Ou seja, para cada R\$ 1,00 (um real) pago pelo cidadão, apenas R\$ 0,28 (vinte e oito centavos) tem como destino o pagamento de indenizações; os outros R\$ 0,72 (setenta e dois centavos) são consumidos como tributos indiretos e custeio de um enorme aparato operacional caro, ineficiente e permanentemente vulnerável a fraudes<sup>[3]</sup>.

Esse valor fica ainda menor se considerada a indústria de intermediários<sup>[4]</sup> que absorve parte significativa das indenizações cujo destino deveria ser as vítimas de acidentes de trânsito. Estimativas não oficiais indicam que de 30% a 70% das indenizações acabam remunerando intermediários e despachantes que se beneficiam da população mais pobre, com maior dificuldade de acesso aos canais diretos disponibilizados pela Seguradora Líder. Ou seja, apenas R\$ 0,15 (quinze centavos) de cada R\$ 1 (um real) pago pelos cidadãos retornam em indenizações.

As despesas com honorários advocatícios da Seguradora Líder (empresa administradora do consórcio) em 2018 foram da monta de R\$242 milhões, o que representou cerca de 52% das despesas relacionadas com sinistros.

Importante, ainda, destacar que existem mais de 370 mil ações judiciais em curso envolvendo o seguro obrigatório DPVAT e que mais de 7 mil reclamações são recebidas anualmente pela Susep, sem contar as reclamações direcionadas diretamente à Seguradora Líder.

#### 1.2. Da ausência de renúncia de recurso público. Obediência estrita ao art. 113 da ADCT

Em relação ao tema, a petição inicial dedicou item específico para justificar uma suposta violação ao art. 113, da ADCT, que prevê que *“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

Afirma a autora que há total dissenso entre responsabilidade fiscal e orçamentária e a Medida Provisória nº 904, de 2019, em virtude de renúncia de receita destinada ao Sistema Único de Saúde e Denatran e, ao mesmo tempo, aumento potencial da demanda de usuários da Seguridade Social e SUS.

A retórica apresentada demonstra, com clareza, o total desconhecimento do partido político requerente em relação ao tema DPVAT.

Como visto linhas acima, não há qualquer renúncia de recurso público com a sua extinção. A própria Medida Provisória prevê o ressarcimento aos cofres públicos de aproximadamente R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), justamente para recompor o eventual vácuo orçamentário.

Neste sentido, a MP nº 904, de 2019, em seu art. 3º, previu o repasse à Conta Única do Tesouro Nacional de três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão, duzentos e cinquenta milhões de reais), já a partir de 2020 (inciso I), além do saldo remanescente nas provisões técnicas do Consórcio do Seguro DPVAT no balanço de 2025 (inciso II).

Portanto, a fim de dar imediato cumprimento ao previsto no texto da medida provisória, a Mensagem Modificativa<sup>[5]</sup> encaminhada ao Congresso Nacional já constou a citada previsão dos recursos públicos, deixando claro que não há qualquer renúncia de recursos públicos. Confira-se:

- *Exclusão da estimativa de ingresso do Prêmio do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT, que, no PLOA original, somava R\$ 957,4 milhões, e inclusão da Reversão da Provisão de Sinistros Ocorridos e não Avisados, no valor de R\$ 1.250,0 milhões, conforme disposto na Medida Provisória nº 904, de 11 de novembro de 2019; (p. 14)*

Nada obstante, saliente-se que o repasse dos recursos do seguro DPVAT é disciplinado pelo Decreto nº 2.867, de 24 de julho de 1991, o qual estipula que o prêmio tarifário deve ser arrecadado pela rede bancária e repassado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e à operação do seguro, na proporção de, respectivamente, 45% (art. 27, parágrafo único, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991), 5% (art. 78, parágrafo único da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) e 50% (Resolução CNSP 332, de 09 de dezembro de 2015), sendo suas tarifas definidas anualmente pelo Conselho Nacional de Seguros Privados.

Assim, tendo-se identificado o excesso de recursos equivalente a R\$ 5bi, caso não fosse adotada a providência contida na Medida Provisória, ou na hipótese de ser deferida a medida cautelar pleiteada, o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP deveria debater acerca da redução do valor da tarifa, no limite a valor zero, a fim de consumir os valores excedentes, de forma que o repasse ao SUS e ao Denatran, nesta hipótese, também estariam comprometidos.

Ao invés desta alternativa, que se entendeu mais gravosa, a medida provisória optou por extinguir o modelo, ressarcir os cofres públicos e garantir a população através das outras coberturas sociais já existentes – as quais, repita-se, não existiam ou existiam em magnitude bastante inferior na época da criação do DPVAT.

Portanto, é falacioso o argumento de que a medida provisória renuncia a recursos públicos destinados a SUS e Denatran, na medida em que, na verdade, viabiliza que valores existentes retornem ao erário e componham o orçamento público.

Da mesma forma, não prospera o fundamento de que haveria um aumento potencial de demanda de usuários aos sistemas de Seguridade Social e de Saúde.

O encaminhamento de vítimas em acidentes de trânsito para hospitais da rede pública é uma realidade já presente no atendimento emergencial no Brasil, independente da verificação de existência ou não do seguro DPVAT.

Não há, atualmente, qualquer obrigatoriedade de comprovação de quanto destes valores são efetivamente gastos com tratamentos às vítimas de acidentes, de forma que o SUS já absorve toda a demanda da população.

Em outras palavras, o SUS já recepciona todas as vítimas de acidentes de trânsito, de forma que a extinção do DPVAT não tem o condão de aumentar essa demanda.

### 1.3. Da inexistência de desvio de finalidade

A petição inicial, conduzida pelas notícias midiáticas, ainda versa sobre possível desvio de finalidade da medida provisória, afirmando que a mesma objetiva, na verdade, o atingimento de “*desafeto público do Presidente da República*”.

Não há desvio de finalidade, eis que a MP em debate teve por escopo exatamente extinguir seguros que passaram a não cumprir mais, de modo adequado, a finalidade para a qual foram constituídos.

Primeiro, porque houve o estabelecimento de novas formas de se proteger o cidadão contra os infortúnios/sinistros objeto dos seguros extintos, as quais não existiam ao tempo da criação dos seguros DPVAT e DPEM, consoante trecho da Exposição de Motivos da MP 904/2019, *in verbis*:

*“2. O Seguro DPVAT foi criado no intuito de compensar uma externalidade negativa causada pelos proprietários de veículos, representada pelas vítimas dos acidentes de trânsito. O caráter social do Seguro DPVAT fica evidente ao se comparar seu funcionamento com outros seguros privados de automóveis, mais especificamente as coberturas oferecidas e os segurados contemplados, uma vez que o Seguro DPVAT indeniza vítimas de acidentes de trânsito sem apuração de culpa, seja motorista, passageiro ou pedestre.*

*3. Contudo, ressalte-se que, no caso das despesas médicas e suplementares, há atendimento gratuito e universal na rede pública, por meio do SUS. Adicionalmente, para segurados do Instituto Nacional do Seguro Social, há a cobertura de pensão por morte, paga aos dependentes do segurado que falecer ou, em caso de desaparecimento, tiver sua morte declarada judicialmente.*

*4. Da mesma forma, quanto à cobertura por invalidez, o Governo Federal oferece o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante o pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas que não possuam meios de prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família.*

*5. Saliente-se que, quando da criação do Seguro DPVAT, nenhuma das políticas sociais descritas nos parágrafos anteriores (acesso à saúde universal e aposentadoria por invalidez, não contributiva) estavam vigentes. Dessa forma, as coberturas de despesas médicas e de invalidez do Seguro DPVAT se sobrepõem a essas políticas.*

*6. Além disso, as características do modelo atual do Seguro DPVAT induzem a distorções e ineficiência no funcionamento e na regulação do referido seguro, como, por exemplo, a definição do lucro como um percentual fixo (até 2%) do prêmio arrecadado. Como consequência, quanto maior o custo maior o lucro.*

*7. No atual desenho, o valor do prêmio do Seguro DPVAT é fixado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com base em proposta formulada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), considerando estimativas de despesas com sinistros, administrativas e operacionais, dentre outras, da administradora do Consórcio DPVAT para o exercício seguinte. Para análise das despesas administrativas, a Susep necessita avaliar toda a estrutura de gastos da administradora do Consórcio.*

*8. Ademais, vale lembrar que, em 2015, o Departamento de Polícia Federal deflagrou a operação denominada “Tempo de Despertar”, com o objetivo de combater fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento do Seguro DPVAT, havendo mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, busca, apreensão, sequestro de bens e afastamento de cargo público.*

*9. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em fevereiro de 2017, alertou sobre possível ocorrência de fraudes no pagamento de indenizações do Seguro DPVAT, sendo evidenciada a proposição de mais de 120 ações penais e civis públicas envolvendo diversos agentes, como advogados, empresários, servidores públicos, médicos e fisioterapeutas, além da Seguradora Líder do Seguro DPVAT.*

*10. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, apresentou, entre os anos de 2016 e 2019, sete acórdãos sobre o Seguro DPVAT. Dentre as recomendações advindas desse Órgão, destaca-se a possibilidade de a Susep estudar a viabilidade de alteração do modelo adotado de gestão de recursos.*

*11. Por essas razões, as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva por um único ramo de seguro, Seguro DPVAT, em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros existentes.*

12. Diante deste cenário, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo regulatório, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep”.

Segundo, na medida em que se tornou extremamente onerosa a supervisão e regulação dos aludidos seguros, os quais, ademais, passaram a ser objeto de diversos ilícitos, a manutenção do seguro DPVAT causava prejuízos de alto monta à administração pública, maiores, inclusive, que os benefícios gerados pela política pública.

Dessa forma, o que se busca é bem tutelar o interesse público afeto à matéria em debate, sem desguarnecer o cidadão, valendo ressaltar que haverá regra de transição que manterá o pagamento de eventuais sinistros ocorridos até o final de 2019.

Ademais, a alegação de tratamento político pelo Presidente da República visa, exclusivamente, evitar um processo eminentemente técnico de conteúdo político e, assim, interferir no convencimento do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e da sociedade, além de demonstrar profundo desconhecimento do autor sobre o tema.

A citação da petição inicial à Cia. Excelsior de Seguros, pertencente ao Deputado Luciano Bivar, tenta induzir o julgamento dos ministros da Corte Suprema, sem avaliar os reais impactos da medida em face da citada sociedade seguradora.

O seguro obrigatório DPVAT é prestado por um consórcio, atualmente composto por mais de 70 (setenta) seguradoras, sob a administração da Seguradora Líder, que possui, ainda, 55 seguradoras com participação acionária em seu capital.

A Seguradora Excelsior, citada na petição inicial, nem de longe possui grande representatividade neste consórcio ou no capital acionário da Seguradora Líder, de forma que a extinção do seguro não atingiria, significativamente, seus resultados financeiros, conforme se observa do quadro abaixo:

COMPANHIAS	Participação acionária		Participação consórcio		Margem de Resultado - DPVAT			
	Capital social (jun/19)	%	% Consórcio (jun/19)	Acumulado 2018 (12 meses)	%	Acumulado 2019 (até setembro)	%	
1 Caixa Seguradora	1.091.777	7,28%	6,31%	5.234.936	5,61%	2.106.061	5,91%	
2 Zurich Santander Brasil Seguros e Previdência	1.089.908	7,27%	6,30%	4.542.080	4,87%	2.037.867	5,72%	
3 Brasilseg	920.467	6,14%	5,15%	4.516.488	4,84%	1.763.348	4,95%	
4 Porto Seguro Cia. de Seguros Gerais	783.689	5,22%	4,49%	5.078.673	5,45%	1.828.111	5,13%	
5 Bradesco Auto/Re Cia. de Seguros	705.571	4,70%	4,03%	3.957.115	4,24%	1.488.981	4,18%	
6 Tokio Marine Seguradora	687.691	4,58%	3,92%	2.779.161	2,98%	1.264.606	3,55%	
7 Mapfre Seguros Gerais	550.561	3,67%	3,11%	4.311.886	4,62%	1.366.975	3,84%	
36 Cia. Excelsior de Seguros	168.320	1,12%	0,85%	754.281	0,81%	300.281	0,84%	
55 TOTAL Seguradora Líder	15.000.000	100%	100%	93.258.847	100%	35.618.909	100%	

Observe-se que a Seguradora Excelsior ocupa apenas a 36ª posição em participação acionária da Seguradora Líder, com 1,12% de representatividade, e a 48ª no consórcio, tendo participação de 0,85% (junho/19).

Além disso, a margem de resultado do DPVAT em favor da Excelsior foi de apenas 0,81% em 2018 (R\$ 754.281,00) e 0,84% no acumulado de 2019 (até o mês de setembro – R\$ 300.281). Vale lembrar que apenas em provisões técnicas a seguradora possui cerca de R\$ 250 milhões (outubro/2019)<sup>[6]</sup>.

Percebe-se, pois, que o impacto da extinção do DPVAT na operação da citada sociedade seguradora é irrelevante, razão pela qual não há como prosperar a alegação de desvio de finalidade.

#### 1.4. Conclusão

A decisão de extinção do atual modelo DPVAT é estritamente técnica e procura avaliar junto à sociedade o custo-benefício de uma política pública implantada em 1974, que se mostra danosa à sociedade em relação aos preceitos básicos que uma política pública deve buscar alcançar, especialmente pelo fato de:

- i) apresentar uma fonte de arrecadação altamente regressiva, ou seja, arrecada mais dos mais pobres;
- ii) ser um produto de seguro ineficiente, à medida em que devolve apenas R\$0,28 centavos para cada R\$1,00 real pago pela população.

A revisão do modelo não significa, de forma alguma, que outros instrumentos de política pública não poderão ser discutidos junto ao congresso e à sociedade.

É dever do Governo Federal instruir e informar à sociedade o resultado das políticas públicas implementadas e trabalhar sempre pelo aprimoramento das mesmas e propor mudanças.

Por outro lado, independente das políticas públicas a serem escolhidas, é importante destacar que o seguro de responsabilidade civil de danos contra terceiros permanece no leque de opções do contribuinte. O que se coloca é a liberdade de escolha do cidadão por um seguro ou por assumir diretamente a obrigação de responsabilidade perante terceiros.

Os fatos apresentados indicam a importância de revisão do modelo atual e sua urgência ficou eminente por estar relacionada a matéria orçamentária e, como tal, possuir prazo de encaminhamento ao Congresso Nacional pré-definido.

[1] IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>.

[2] Para maiores informações ver Anexo III.

[3] Relatório de investigação forense contratado pela Seguradora Líder junto à KPMG em 2016. Processo nº 15414.635029/2017-79.

[4] A seguir referências a processos criminais que exemplificam a prática de intermediação ilícita: Processo criminal nº 0001258-77.2005.403.6005 (TRF3); Processo criminal nº 0002141-19.2008.403.6005 (TRF3).

[5]

[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/proposta/MSG\\_modificativa/mensagem.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/proposta/MSG_modificativa/mensagem.pdf)

[6] [https://www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/resp\\_mensal.aspx](https://www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/resp_mensal.aspx).

### Anexo I – Estudo comparativo internacional – Seguradora Líder

**Foram identificados 6 principais arquétipos regulatórios no sistema de seguro universal de acidentes de trânsito**



Arquétipo	Descrição	Países	Implicações
<b>Sem Seguro Obrigatório</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liberdade de escolha para contratar ou não o seguro</li> <li>Gestão do risco (pagamento indenizatório) é escolha do motorista</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Menor custo para sociedade</li> <li>Vítimas podem ficar sem recurso</li> <li>Alta judicialização</li> </ul>
<b>Obrigatório Fechado</b>	<b>Fundo Universal (Estatual)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão do seguro (inclusive cobertura para vítimas de não-identificados) feita pelo governo</li> <li>Gestão do risco (déficit do sistema) assumido pelo governo</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior foco social (cidadão) e controle de política pública</li> <li>Exige força do Estado</li> <li>Menor eficiência</li> </ul>
	<b>Fundo Universal (Privado)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão do seguro (inclusive cobertura para vítimas de não-identificados) feita por entidade privada</li> <li>Governo faz concessão da operação para consórcio</li> <li>Gestão do risco (déficit do sistema) compartilhada governo-entidade privada</li> <li>Alta regulação da concessão pública</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta complexidade regulatória e gestão</li> <li>Eficiência depende de modelo de gestão</li> </ul>
<b>Obrigatório Livre Mercado</b>	<b>Sem Fundo Universal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão do seguro feita em livre mercado</li> <li>Gestão do risco feita por parte privada</li> <li>Baixo controle regulatório</li> <li>Abrangência não é universal: vítimas de não-identificados e não-segurados não são cobertos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Vítimas podem ficar sem recurso</li> <li>Alto nível de eficiência</li> <li>Baixa complexidade regulatória</li> <li>Baixo foco no cidadão</li> </ul>
	<b>Fundo Universal (Estatual)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão do seguro feita em livre mercado</li> <li>Gestão do risco feita por parte privada</li> <li>Médio-alto controle regulatório: fundo é arrecada e opera fundo para indenizar vítimas de não-identificados e não-segurados</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Médio nível de eficiência</li> <li>Média complexidade regulatória – possível conflito entes privados e públicos</li> </ul>
	<b>Fundo Universal (Privado)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão do seguro feita em livre mercado</li> <li>Gestão do risco feita por parte privada</li> <li>Médio-baixo controle regulatório: fundo é financiada e operada pelo setor privado para indenizar vítimas de não-identificados e não-segurados</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Alto nível de eficiência</li> <li>Baixa complexidade regulatória – modelo autossustentável</li> <li>Depende de fortes e transparentes operadores privados</li> </ul>

FONTE: Base de dados públicos

45

### Anexo II – Literatura e *benchmark* internacional

Para estudar parte da literatura sobre o seguro DPVAT e analisar a experiência internacional sobre seguros obrigatórios de trânsito, foram avaliados os seguintes estudos:

- Livro *Regulação do seguro DPVAT: marco regulatório e econômico*<sup>[1]</sup>;
- Artigo *Uma análise jurídico-econômica dos objetivos regulatórios do Seguro DPVAT*<sup>[2]</sup>;
- Artigo *Autonomia da vontade, responsabilidade civil e monopólio no seguro obrigatório automotor no Brasil e na União Europeia*<sup>[3]</sup>;
- Estudo interno sobre DPVAT em alguns países do mundo e relatório de benchmarking internacional elaborado pela Seguradora Líder.

O primeiro importante destaque a ser feito com base nos estudos acima é a peculiaridade do modelo atualmente em vigor no Brasil. Com base em levantamento realizado pela Seguradora Líder, fica claro que o modelo atual é único no mundo, uma vez que junta as características de seguro obrigatório com cobertura universal (inclusive para veículos não identificados e inadimplentes) e uma estrutura de monopólio privado, para gerenciamento dos recursos arrecadados, de elevado custo para a sociedade.

Com base nesse levantamento, 80% dos casos pesquisados (estados ou países) tem seguro obrigatório, mas operados em livre mercado. Desses, 31% não tem fundo universal, ou seja, não há cobertura para veículos não identificados e inadimplentes. Ainda segundo o levantamento, em 15% dos casos há seguro obrigatório com operação estatal. Entre os casos menos frequentes, está a ausência total de seguro obrigatório (estados americanos) e o caso brasileiro, único, de seguro obrigatório universal sob monopólio privado. O slide apresentado no Anexo I resume os resultados e indica, ainda, como os diferentes modelos afetam a eficiência do sistema de seguro, o custo para a sociedade e a complexidade regulatória e de gestão.

O artigo *Autonomia da vontade, responsabilidade civil e monopólio no seguro obrigatório automotor no Brasil e na União Europeia* faz uma ampla análise jurídico-econômica sobre o seguro DPVAT no Brasil e sua comparação com o modelo europeu. Em resumo, fica claro como o modelo brasileiro diverge da lógica de seguro de responsabilidade civil contra terceiros. Na Europa, a legislação supranacional estabelece uma série de padronizações mas abre espaço para que cada país legisle sobre questões cruciais, a exemplo de apuração de culpa ou não do segurado. Os trechos abaixo trazem considerações importantes sobre o modelo brasileiro.

O artigo também traz uma abordagem sobre o seguro obrigatório automotor na União Europeia (UE), identificando as normas de funcionamento de tal seguro e comparando suas principais características com as do Seguro DPVAT. A partir da análise jurídico-econômica concluiu-se que a **estrutura de mercado no formato de monopólio torna o Seguro DPVAT um seguro de responsabilidade civil *sui generis***, no qual a autonomia da vontade é mitigada, não havendo escolha na contratação da seguradora por parte do consumidor-segurado, trazendo implicações econômicas. Além disso, **as regras de responsabilidade civil aplicáveis ao caso do Seguro DPVAT diferem daquelas geralmente aplicáveis a situações de acidentes no trânsito**. Resulta, assim, que o **Seguro DPVAT se afasta dos objetivos socioeconômicos dos seguros de responsabilidade civil** de minimizar a perda de riqueza da vítima/segurado por meio do recebimento da indenização, com uma consequente redução do bem-estar social.

(...)

As características apresentadas acima fazem com que o **regime vigente para o seguro obrigatório no Brasil seja bem diferente daquele presente em outros países para o seguro obrigatório de trânsito**. Esse é o caso, por exemplo, dos países membros da União Europeia, onde o regime de mercado vigente não é o do monopólio e as regras de responsabilização, prêmio e indenização também diferem consideravelmente daquelas previstas para o Seguro DPVAT.

(...)

Por fim, uma última diferença que podemos apontar se refere às regras sobre responsabilidade civil. Como dito acima, no caso do Seguro DPVAT as regras se assemelham às da responsabilidade por risco integral, já que a vítima deve demonstrar apenas que sofreu dano pessoal decorrente de acidente automobilístico. **Na UE, as regras não estão estabelecidas na diretiva europeia, podendo ser, de acordo com o Estado-membro, fundadas na prova da culpa ou não, sendo que, normalmente, as indenizações são mais altas nos países em que se deve provar a culpa**.

Foge ao escopo desse documento trazer maiores detalhes sobre as motivações teóricas e análise histórica do seguro DPVAT. Recomenda-se consulta ao livro *Regulação do seguro DPVAT: marco regulatório e econômico*, que constitui uma excelente fonte de informação para esse objetivo. Além disso, o livro traz capítulo específico com uma extensa avaliação da experiência internacional sobre seguros obrigatórios de trânsito.

---

#### Referências Bibliográficas

<sup>[1]</sup> PORTO, Antônio José Maristrello; OLIVEIRA, Érica Diniz; DUTRA, Joisa Campanher; (Org.). (2017). *Regulação do Seguro DPVAT: marco regulatório e econômico*. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio.

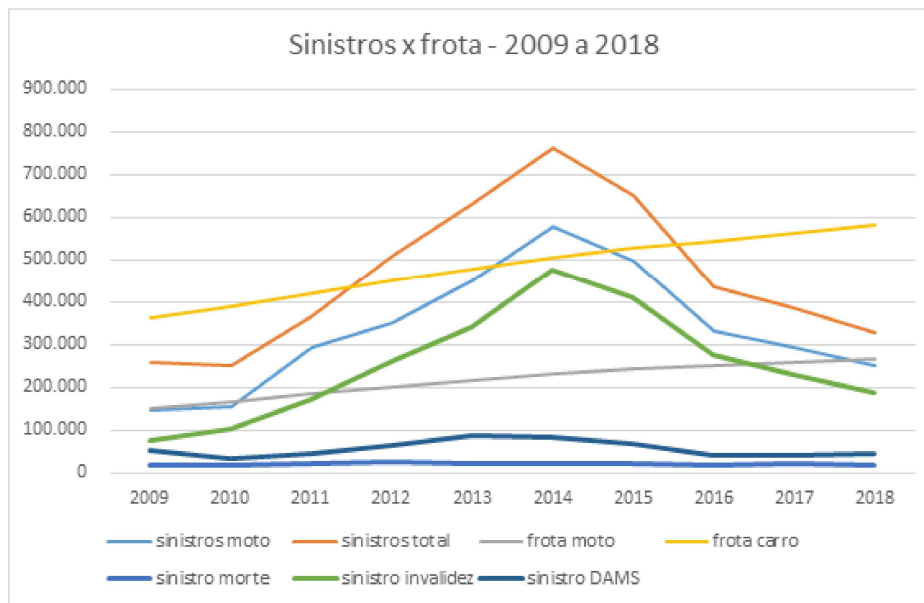
<sup>[2]</sup> DUARTE, D. C.; OLIVEIRA, E. D.. Uma análise jurídico-econômica dos objetivos regulatórios do Seguro DPVAT. *Economic Analysis of Law Review*, v. 8, p. 275-298, 2017.

<sup>[3]</sup> BORGES, Danielle da Costa Leite. OLIVEIRA, Érica Diniz. *Autonomia da vontade, responsabilidade civil e monopólio no seguro obrigatório automotor no Brasil e na União Europeia*. In.: Revista Brasileira de Direito Civil – RBD Civil - Belo Horizonte, v. 18, p. 75-102, out./dez., 2018.

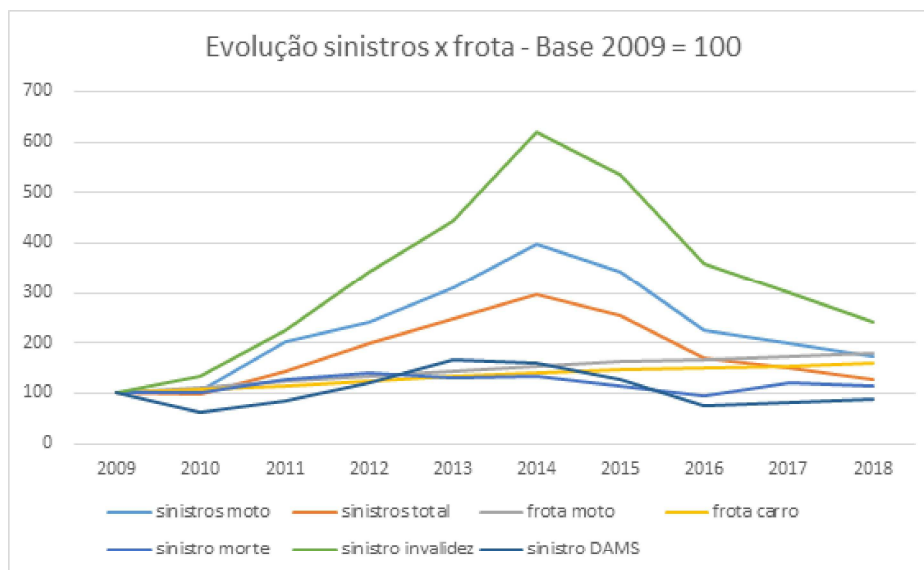
#### Anexo III – Séries históricas de frota e sinistros

Os dados abaixo foram retirados de publicações da Seguradora Líder: i) Relatório Anual 2018; e ii) Relatório de Motocicletas e Ciclomotores 10 anos. Ambos estão disponíveis no site [www.seguradoralider.com.br/](http://www.seguradoralider.com.br/), em Centro de Dados e Estatísticas.

O primeiro gráfico apresenta os dados em nível, ou seja, as séries históricas de sinistros totais, sinistros de moto e sinistros por cobertura (morte, invalidez e despesas médicas). Apresenta, ainda as séries de frota de moto e frota de carro. Todos os dados em valores absolutos. Os valores de frota foram divididos por 100 para ficar em escala semelhante aos dados de sinistros.



Para gerar comparabilidade e, principalmente, observar o comportamento das variações dos dados, as séries foram colocadas na mesma base (2009 = 100). Assim, as séries no gráfico abaixo representam as taxas de crescimento das séries de sinistros e frota entre 2009 e 2018. Logo, a escala passa a representar apenas as diferenças nas taxas de crescimento, sendo diretamente comparáveis.



A intuição sugere que o crescimento de sinistros deveria ser fortemente correlacionado ao crescimento da frota. No entanto, os dados acima mostram uma realidade inteiramente diferente. As séries de sinistros tiveram crescimento muito superior às séries de frota de carros e motos no período.

Alguns casos são emblemáticos. A série de sinistro de invalidez atinge, no pico, o valor de 619, enquanto o pico da série de frota de carro é 140 e de moto é 154. Ou seja, o crescimento da série de invalidez é de 4 a 4,5 vezes maior que o da frota. Esse comportamento não encontra qualquer respaldo teórico ou empírico, representando indícios contundentes de fraudes sistemáticas.

Não por outra razão, após a Operação Tempo de Despertar, da Polícia Federal (em 2015), houve drástica redução das taxas de crescimento das séries de sinistros, enquanto as séries de frota seguiram o padrão esperado de crescimento moderado e bem comportado.

Vale destacar que o fato de as taxas de crescimento das séries de sinistros estarem decrescentes não significa que não há mais fraudes. Na verdade, indica que ainda há anormalidade nos sinistros, dado que o esperado é que o crescimento de sinistros se comporte de forma semelhante ao crescimento da frota (linhas aproximadamente sobrepostas).



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL PEREIRA SCHERRE (MATRÍCULA 1591280)**, **Diretor**, em 06/12/2019, às 21:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. artigos 369, 405 e 425 da lei nº 13.105/2015 c/c Decreto nº 8.539/2015 e Instruções Susep 78 e 79 de 04/04/2016 .



Documento assinado eletronicamente por **SOLANGE PAIVA VIEIRA (MATRÍCULA 1296472)**, **Superintendente da Susep**, em 06/12/2019, às 21:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. artigos 369, 405 e 425 da lei nº 13.105/2015 c/c Decreto nº 8.539/2015 e Instruções Susep 78 e 79 de 04/04/2016 .



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.susep.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.susep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0607583** e o código CRC **B5F2E623**.