



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

RELATÓRIO ELETRÔNICO:  
PROCESSO Nº:  
INTERESSADO:

SUSEP/DISOL/CGMOP/COPRA Nº 1/2018  
15414.629555/2017-08  
SUSEP

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

Trata o presente documento de relatório final da Comissão Especial, constituída pela Portaria SUSEP n.º 7070/2018, “com a finalidade de analisar as propostas apresentadas pelos grupos de trabalho responsáveis pela revisão tarifária do DPVAT de 2015 e 2016 e pelas fiscalizações realizadas nesse tema”, conforme disposto no art. 1º da referida Portaria.

Uma das principais motivações da criação da referida Comissão Especial foi a recomendação do Tribunal de Contas da União (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 do 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*”.

Nesse sentido, 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.

O Grupo de Trabalho iniciou suas discussões considerando alguns cenários gerais apresentados no Relatório do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria Susep nº 6640/2016, os quais embasaram as avaliações iniciais no âmbito da Susep. Tais apontamentos estão dispostos no **anexo I** do presente relatório e contam com indicações gerais de vantagens e desvantagens citadas pelos representantes da Comissão Especial.

Na **seção 1** constam as considerações gerais e as possibilidades efetivamente indicadas pelos representantes da Susep na Comissão Especial, com os comentários dos representantes das seguradoras e observações complementares dos representantes da Susep e do Ministério da Fazenda.

Na **seção 2** é apresentada a proposta preliminar da Seguradora Líder, com os comentários dos representantes da Susep e do Ministério da Fazenda. A proposta final está disponibilizada no site da Susep no endereço <http://www.susep.gov.br/setores-susep/cgsoa/comissoes/comissao-especial-2013-novo-modelo-dpvt-portaria-susep-no-7070-2018>.

Na **seção 3** foi incluída uma breve indicação dos representantes do Ministério da Fazenda sobre a pertinência da apresentação de novos modelos alternativos.

Na **seção 4** são elencadas, de forma resumida, as possibilidades apresentadas durante a Comissão Especial.

Na **seção 5** são apresentadas as considerações finais dos representantes da Susep, com indicações sobre a necessidade de atendimento às recomendações do TCU, além de pontos de atenção adicionais que necessitam ser explicitados e formalizados, caso não se opte por nenhuma das possibilidades indicadas pela Susep e se decida pela manutenção da estrutura atual.

No **anexo II** foram incluídas as atas das quatro primeiras reuniões da Comissão Especial e a lista de presença da 5ª reunião, a qual consistiu basicamente na apresentação do resumo das propostas.

No **anexo III** consta o Ofício CNseg PRESI 025/2018 destacando a discordância da CNseg com as observações contidas no item 2.1 do presente relatório.

No **anexo IV** consta o Ofício SUSEP Nº 4/2018/SUSEP/DISOL em resposta ao Ofício CNseg PRESI 025/2018, no qual 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.

No **anexo V** consta Ofício elaborado pela CNseg, FenSeg e Seguradora Líder com as suas considerações finais sobre o relatório final.

Por fim, mas não menos importante, insta deixar claro que a manifestação exarada pelos representantes da SUSEP demonstra tão somente a sua própria opinião e não a da Autarquia como um todo. Após a entrega do presente relatório final ao Colegiado, este dará o devido encaminhamento com a finalização de uma posição da SUSEP sobre o assunto e as consequentes comunicações que se fizerem necessárias.

## 1. POSSIBILIDADES INDICADAS PELOS REPRESENTANTES DA SUSEP NA COMISSÃO ESPECIAL

### 1.1. Considerações Gerais dos Representantes da Susep

A ideia de que a gestão privada é mais eficiente do que a gestão pública pressupõe que a operação privada se submeta a algumas regras de mercado. Uma gestão privada sem concorrência, sem competição por receita, com gastos que não impliquem despesas concretas para o ente privado, e sem assunção efetiva de risco de seguro por parte do monopólio privado tende a ser tão ou mais ineficiente que uma gestão pública; com o agravante de se ter mecanismos de controle mais restritos e limitados do que os aplicáveis ao controle das operações públicas.

Sob a ótica do controle, 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 mercado segurador).

Além disso, um dos objetivos de se criar a Comissão Especial é visualizar um modelo que não estimule a ineficiência. No entanto, em um cenário de Consórcio único e sem concorrência, encontrar um modelo de remuneração que estimule a eficiência dos gastos sem gerar conflito de interesses ou comprometer a qualidade dos serviços prestados não é simples.

Se for o caso de se manter uma parcela de cunho social, esta deveria 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 dessa natureza.

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 poderia ser questionada. De qualquer forma, ainda que essa operação seja considerada como seguro, é, na melhor das hipóteses, um seguro social, e não um seguro de caráter privado.

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). Enquanto houver o Consórcio, a Seguradora Líder atua como uma administradora e não como uma seguradora, haja vista que eventuais déficits na operação não geram prejuízos efetivos para as consorciadas – originando, no máximo, eventuais adiantamentos para ressarcimento posterior.

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 dos representantes da Susep, 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, e não pode cancelar, alterar ou substituir a contratação. 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 e fiscalização 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.

## 1.2. Resumo das possibilidades indicadas pelos representantes da 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 da 2ª reunião (anexo II do presente relatório). Ademais, destacamos os problemas vislumbrados para este modelo (conforme expresso no item 1.1 do anexo I), 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 dos representantes da Susep:** A referida quebra da solidariedade não é necessariamente ruim. Sob a ótica dos seguros privados é o mais adequado. A Susep questionou se o desinteresse das seguradoras seria uma posição majoritária ou unânime e o representante das seguradoras informou que se tratava de um posicionamento unânime das seguradoras, à exceção de uma única supervisionada.

**Observações dos representantes da SPE/MF:** Grande parte do problema do seguro DPVAT refere-se à cobertura de não identificados. Destinar o problema para um fundo público internaliza o problema no Estado, contribui para o aumento do trabalho, das responsabilidades e do tamanho do Estado, e gera perda de eficiência e agilidade na gestão operacional, orçamentária e financeira destes recursos, agregando riscos consideráveis à gestão do DPVAT.

**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 dos representantes 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).

**Observações dos representantes da SPE/MF:** O objetivo da Comissão Especial foi propor alterações no modelo atual, e o modelo apresentado nesta possibilidade 2 não é significativamente diferente. A Susep já tem instrumentos para vetar despesas administrativas indevidas, a autarquia já pode se manifestar sobre a razoabilidade, ou não, das despesas administrativas e operacionais quando submete ao CNSP proposta de revisão do prêmio do DPVAT.

**Observações dos representantes da Susep:** A manifestação sobre a razoabilidade das despesas é importante, mas não é suficiente. Eventuais vetos no orçamento não têm se mostrado eficientes e suficientes para evitar má gestão. Não há, atualmente, arcabouço legal que permita ao órgão fiscalizador agir diretamente na remuneração do Consórcio de forma autônoma e tempestiva. Exige-se um controle típico de operação pública, mas sem o devido suporte legal.

**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 dos representantes 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.

**Observações dos representantes da SPE/MF:** Não nos parece razoável uma concessão pública de um seguro obrigatório, cobrado e exigido pelo próprio Estado, sem que esteja garantida livre concorrência. A caracterização como um serviço público somente altera o modelo atual para transferir a responsabilidade pelo monitoramento aos órgãos de controle.

**Observações dos representantes da Susep:** Nesse modelo, deveria haver, naturalmente, a livre concorrência na concessão pública. Na visão dos representantes da Susep, a operação atual possui características cabíveis a uma concessão pública, mas que, atualmente, estão estruturadas de forma imprópria - sem os requisitos, formalizações e controles atinentes às concessões públicas.

**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 dos representantes 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.

**Observações dos representantes da SPE/MF:** Esta alternativa não extingue o seguro obrigatório, mas apenas sugere a extinção do modelo monopolista atual. O fim da cobertura para não identificados e inadimplentes e a permissão da livre concorrência mantém a cobertura para a imensa maioria das pessoas acidentadas. Adicionalmente, o fim da cobertura para pessoas dependentes de pessoas mortas ou acidentadas por motorista inadimplentes ou não identificados não se caracteriza como “desastrosa para população menos favorecida”, como consta do comentário dos representantes das seguradoras. Na hipótese de extinção do atual modelo monopolista de seguro DPVAT, os prêmios de seguro serão livremente negociados, devendo cada seguradora constituir as correspondentes provisões técnicas, com recursos próprios, e as provisões atuais devem ser destinadas conforme sugestão da Susep.

## 2. POSSIBILIDADES INDICADAS PELOS REPRESENTANTES DAS SEGURADORAS, FEDERAÇÕES E CONFEDERAÇÕES

### 2.1. Possibilidade indicada pela Seguradora Líder, CNseg e FenSeg

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.

#### 2.1.1. Proposta Preliminar

As entidades representativas do setor, representadas pela CNseg, FenSeg e Seguradora Líder apresentaram de forma preliminar, em 12/04/2018, propostas de aperfeiçoamento do atual modelo DPVAT, as quais estão transcritas a seguir:

##### “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 dos representantes da Susep:

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

**Comentários dos representantes da SPE/MF:**

Primeiramente, cabe relembrar que o aumento da IS, que foi estabelecido pela Lei nº 6.194/94, necessita de aprovação pelo Congresso Nacional. Adicionalmente, cabe ressaltar que o aumento dessa importância, antes de consolidado de forma substancial o combate à fraude nos processos da operação do DPVAT, poderá, por conseguinte, fomentar o interesse dos fraudadores.

---

**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 dos representantes 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.

**Comentários dos representantes da SPE/MF:**

A tendência à majoração das despesas e dos prêmios pelas seguradoras deve ser avaliada por um ente que tenha como objetivo sua redução, e não por entidade independente, dada as premissas estabelecidas pelo mercado, que contratará a entidade com recursos de terceiros (segurados/vítimas). O conflito de interesse poderia ser minimizado caso o próprio Estado contrate a empresa de auditoria independente, a proposta não esclarece quem seria o contratante.

---

**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 mercado segurador.

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

**Comentários dos representantes 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 dos representantes 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 Importância Segurada, a relação percentual seria menor.

**Comentários dos representantes da SPE/MF:**

A proposta vai de encontro ao modelo atual de fixação de um lucro “razoável” em uma atividade monopolista, embora incida sobre a parte que vai para o Estado. O aumento da IS com fixação da relação percentual pode elevar consideravelmente o valor das despesas com sinistros e levar a ganhos em uma rubrica que não é destinada e esta finalidade.

---

**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 dos representantes da Susep:**

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

**Comentários dos representantes da SPE/MF:**

A fixação de uma “dotação” para um imposto não nos parecia algo significativo, desde que fosse grande o suficiente para evitar que haja inadimplência. No entanto, nos preocupou a repercussão sobre o cálculo do imposto. Neste caso, segundo a LRF, redução na base de cálculo de um imposto (para reduzi-lo) somente pode ocorrer com a redução de uma despesa ou indicação de uma receita que o substitua, o que não foi feito.

**Comentários dos representantes da Susep:**

A proposta não trata de uma alteração na tributação em si, mas apenas na segregação da projeção desse gasto no orçamento das despesas administrativas, haja vista se tratar de uma despesa variável. O que a Susep indicou é que deve ser analisado se o valor de 1,2% do prêmio bruto representa, em média, o valor que deve ser pago em imposto. Não houve indicação de alteração do cálculo do imposto.

---

**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 dos representantes da Susep:**



Essa proposta representaria um modelo de pagamento obrigatório, monopolizado pela Seguradora Líder, com tarifa definida pelo monopólio 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.

#### Comentários dos representantes da SPE/MF:

Não ficou claro o que seria “melhoria do produto” ou “serviços à sociedade”; se não seria abarcado por outra despesa ou destinação (Denatran, por exemplo); e muito menos o que seria a não fixação de lucro máximo em uma atividade monopolista. Vemos riscos e que a proposta não está suficientemente clara.

#### 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 dos representantes 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.

#### Comentários dos representantes da SPE/MF:

As “atividades relevantes” citadas parecem que já estão sendo exercidas sem a necessidade de provisão específica. A criação de mais uma “provisão técnica específica não se justifica, uma vez que o nível das provisões já se demonstrou atuarialmente seguro para que não seja necessário criar provisões adicionais que possam inflacionar o preço dos prêmios.

#### 8 – Governança da Seguradora Líder

**Proposta de fixação de regra para:**

- Mínimo de 20% da composição do Conselho de Administração por conselheiros independentes;
- 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;
- Contratação de diretores executivos por processo independente (consultoria especializada) com experiência mínima de 3 anos na área de atuação;
- Rever capital mínimo requerido para as Seguradoras atuarem no DPVAT; e
- Estabelecimento de indicadores de eficiência (financeira e excelência operacional) para que sejam métricas objetivas”

#### Comentários dos representantes da Susep:

Pode ser avaliado.

#### Comentários dos representantes da SPE/MF:

As propostas parecem interessantes e devem ser mais bem estudadas, principalmente se acarretarem em redução de despesas e aumento da responsabilização de dirigentes.

#### 2.1.2. Proposta Final

Em 25 de maio de 2018, a Seguradora Líder, a CNseg e a Fensseg encaminharam Ofício contendo a proposta final de aperfeiçoamento do modelo atual.

A proposta completa está disponibilizada no site da Susep no endereço <http://www.susep.gov.br/setores-susep/cgsoa/comissoes/comissao-especial-2013-novo-modelo-dpvat-portaria-susep-no-7070-2018>. Segue abaixo, o quadro com o resumo das propostas:

ID	Princípio	Tema	Processo Atual	Proposta	Objetivo	Prazo	Responsável
1	Foco no Cidadão	Importância Segurada	Lei 6.194/1974, alterado pela lei nº 11.482/2007, sem atualização das importâncias seguradas até a presente data: Morte: R\$ 13.500,00 Invalidez Permanente: até R\$	Realinhamento das importâncias seguradas através de alteração da legislação vigente que deverá ter em seu texto, expressamente, a fixação dos novos valores descritos abaixo, bem como a determinação dos critérios e período de cálculo dos reajustes. que acenas serão	Atualizar e garantir a atualização dos valores indenizados aos beneficiários periodicamente sem necessidade de alteração legislativa frequente.	Médio Prazo	Legislativo

			13.500,00 DAMS: até R\$ 2.700,00	divulgados pelo CNSP. Morte: R\$ 25.000,00 Invalidez Permanente: até R\$ 25.000,00 DAMS: até R\$ 5.000,00 Sugestão: atualização da cobertura anualmente pelo IPCA ou índice que vier a substituí-lo.			
2	Sustentabilidade do Modelo	Critérios e Processo de Fixação do Prêmio Anual	Proposta elaborada pela SUSEP com aprovação do CNSP, baseado em informações providas pela Seguradora Líder. Conceito de dotações percentuais do prêmio, relativas às provisões de despesas administrativas, provisões de sinistros e lucro fixo (2%). Neste mecanismo existe o paradoxo lucro-ineficiência.	Novo critério de cálculo do prêmio levando em consideração a variação exclusiva da Sinistralidade (indenização, despesas de sinistro e variação das provisões técnicas), bem como uma margem de lucro, tendo a destacar: a) As despesas administrativas devem ser consideradas congeladas pelo prazo de 3 anos (base orçamento 2018), para posterior renegociação com CNSP/SUSEP; b) Quanto à relação das despesas de sinistros versus indenização estipula-se o percentual apurado limitado a 40 %, pelo prazo de 3 anos, para posterior renegociação com CNSP/SUSEP. Nota: O cálculo para fixação do novo prêmio, será feito por estudo atuarial independente contratado e concluído pela Seguradora Líder até 31/08 do exercício anterior ao da vigência do prêmio. A avaliação da Susep e aprovação e divulgação pelo CNSP será feito até 31/10 também do exercício anterior ao da vigência do novo prêmio.	Desvincular a variação das despesas administrativas na fixação do prêmio anual, incentivando a eficiência operacional. Adoção de critérios técnicos e independentes no cálculo do prêmio.	Curto Prazo	CNSP/SUSEP/Seguradora Líder
3	Sustentabilidade do Modelo	Sistema de Incentivo aos Acionistas	Modelo atual remuneração ao acionista no percentual fixo de 2% independente da eficiência operacional e financeira da empresa.	Fixação de dividendos aos acionistas em % máximo de 50% do lucro líquido. Os demais 50% serão destinados para reserva estatutária tendo alocação específica e com a finalidade de promover iniciativas em benefício da operação do seguro DPVAT.	Introduzir mecanismo de incentivo aos acionistas aderentes às práticas de uma seguradora privada assim como reservas para iniciativas sociais.	Curto Prazo	CNSP/SUSEP/Seguradora Líder
4	Foco no Cidadão	Destinação do Excedente Técnico atual da IBNR	Excedente Técnico atual da IBNR não está sendo destinado para o objetivo social do DPVAT.	Destinação do Excedente Técnico atual da IBNR: a) 50% do excedente técnico da IBNR atual para suportar elevação da sinistralidade decorrente da recomposição da importância segurada (conforme proposta 1), bem como do aumento da frequência de sinistros em razão da maior divulgação e acesso facilitado a este seguro social e b) Demais 50% para criação de uma provisão específica segregada da atual provisão de despesas administrativas para custeio de atividades relevantes no aperfeiçoamento da operação, com destaque para: b1) Campanhas de comunicação para prevenção de acidentes de trânsito; b2) Ações de incentivo à educação de trânsito; b3) Ações preventivas de combate à fraude de DPVAT; b4) Convênios com órgãos públicos e privados de apoio ao DPVAT para aperfeiçoar sistemas e integração de	Destinação do referido excedente para beneficiar a sociedade vítima de acidente de trânsito, através da recomposição da importância segurada bem como em ações de prevenção e melhorias da operação em benefício da sociedade.	Curto Prazo	CNSP/SUSEP/Seguradora Líder

				informação (por exemplo: boletim de ocorrência eletrônico padronizado e base de dados INSS e SUS); b5) Estrutura de apoio ao atendimentos as vítimas de trânsito no IMLs e b6) Apoio na criação de delegacias especializadas no combate à fraude no seguro DPVAT.			
5	Interações com o Estado	Fortalecimento do Equilíbrio e do Escopo Regulatório	Necessidade de aperfeiçoamento do escopo regulatório entre CNSP e SUSEP.	Fortalecimento do equilíbrio e do escopo regulatório contemplando: a) Formalização da Comissão pré-CNSP (a exemplo do CMN); b) Reestruturação Organizacional da SUSEP visando fortalecer as equipes especializadas no Seguro DPVAT; c) Criação de fóruns específicos e periódicos entre representantes do CNSP, SUSEP e Seguradora Líder.	a) Aperfeiçoar a integração dos aspectos regulatórios e b) Monitoramento de indicadores e níveis de serviço da Seguradora Líder de maneira efetiva pela Susep	Curto Prazo	CNSP/SUSEP/Seguradora Líder
6	Foco no Cidadão	Gestão do DPVAT -Prevenção	Seguradora Líder não atua ativamente na prevenção de acidentes de trânsito	Estabelecer processos e iniciativas contemplando: a) Destinação de parte do orçamento de marketing para prevenção de acidentes de trânsito; b) Criação de portal digital integrado para acesso às informações de acidente de trânsito (atuar nas causas e pontos geográficos das maiores frequências) e c) Trabalhar com outros agentes públicos e privados para estabelecimento de ações específicas para reduzir a incidência dos acidentes de trânsito.	Atuação proativa da Seguradora Líder na prevenção de acidentes de trânsito	Curto Prazo	Seguradora Líder
7	Operadores do Sistema DPVAT (Alta eficiência operacional)	Gestão do DPVAT Indicadores e Metas	Processo de Gestão por Indicadores e Metas atual está em fase de aprovação, envolvendo a Diretoria e empregados da Seguradora Líder.	Estabelecer processo de gestão por indicadores e metas contemplando: a) Indicadores e metas estratégicos plurianuais; b) Criação de Iniciativas para endereçar metas e bônus; c) Estímulo à alta performance e desestímulo à baixa performance; d) Cascadeamento e medição de performance com base no desempenho departamental e individual; e) Relacionamento Institucional sistêmico para dar transparência dos objetivos e metas alcançadas.	Instituir a gestão por indicadores e metas incentivando a alta performance e promovendo a transparência do processo aos <i>stakeholders</i> .	Curto Prazo	Seguradora Líder
8	Operadores do Sistema DPVAT (Alta eficiência operacional)	Reservas	Os pagamentos de sinistros relativos a Veículos não Identificados e Proprietários Inadimplentes apresentam proporção muito acima da média do benchmarking internacional. Média 5 anos Líder -12,2 % Benchmarking - máximo 1,8% (proporção das indenizações)	Estabelecer ações para entender a causa raiz e mitigar os efeitos da utilização das reservas utilizadas para pagamento de sinistros relativos a veículos não Identificados e relativos a proprietários inadimplentes, contemplando: -Atuação na Inadimplência; - Atuação nas regiões e receptores com incidência de sinistros relativos a proprietários inadimplentes e sinistros relativos a veículos não identificados.	Reduzir os efeitos de utilização do fundo reserva universal atuando nas causas da inadimplência e veículos não identificados.	Curto Prazo	Seguradora Líder
9	Sustentabilidade do Modelo	Modelo Contábil de Constituição de Provisões Técnicas	Necessidade de readequar práticas contábeis e regulatórias da Seguradora Líder.	Adequar a constituição de provisões técnicas em consonância com as práticas contábeis e regulatórias aplicáveis ao mercado segurador (IBNR, PSL, PPNG,	Aperfeiçoar modelo contábil vigente para provisões técnicas.	Curto Prazo	CNSP/SUSEP/Seguradora Líder

				RVNE entre outras). Adicionalmente segregar em provisão técnica distinta, os valores destinados para pagamentos de sinistros de veículos não identificados, e os valores destinados para pagamentos de sinistros relativos a proprietários inadimplentes bem como a provisão de excedente técnico atual (PET).			
10	Operadores do Sistema DPVAT (Alta eficiência operacional)	Convênios do Sistema DPVAT (Sincor(s))	SINCOR (s) - Pagamentos	Substituição dos convênios junto aos SINCOR(s), onde a remuneração aos SINCOR(s) dependeria dos serviços prestados, no interesse da Seguradora Líder, desde que devidamente comprovados e recepção dos avisos de sinistros. Os SINCORS poderiam exercer papel mais presente, como, por exemplo, instalando células de atendimento e esclarecimentos do DPVAT nos grandes hospitais públicos que mais atendem vítimas de trânsito.	Readequação dos valores pagos aos SINCOR(s).	Médio Prazo	SUSEP/Seguradora Líder
11	Operadores do Sistema DPVAT (Alta eficiência operacional)	Convênios do Sistema DPVAT (Sincor(s) e ENS)	Cenário atual não contempla capacitação e certificação específica para corretores DPVAT, nem tampouco, rede nacional de corretores DPVAT.	Destinação de 0,5% da arrecadação global da Seguradora Líder dividido entre Escola Nacional de Seguros - ENS e SINCOR(s). A Seguradora Líder estabeleceria uma parceria com Escola Nacional de Seguros por intermédio de celebração de contratos de prestação de serviços envolvendo programa de capacitação de corretores DPVAT. A Seguradora Líder estabeleceria uma parceria com os SINCOR(s) por intermédio de celebração de contratos de prestação de serviços de apoio na gestão da rede nacional de corretores DPVAT, atingindo no mínimo 20 mil corretores.	Capacitação e apoio na gestão de rede nacional corretores DPVAT.	Médio Prazo	CNSP/SUSEP/ENS/Seguradora Líder
12	Sustentabilidade do Modelo	Governança Societária da Seguradora Líder	Acordo de Acionistas não obriga um percentual mínimo de conselheiros independentes.	Alterar acordo de acionistas para fixar mínimo de 20% de membros do Conselho de Administração independentes e não vinculados a Seguradoras ou Grupo Econômico que possua Seguradora (3 efetivos e 3 suplentes).	Adotar melhores práticas de governança	Médio Prazo	Assembleia Geral da Seguradora Líder
13	Foco no Cidadão	Gestão do DPVAT- Intermediários	Processo atual estimula e permite a atuação em grande escala de "atravessadores" para facilitar o acesso e pagamento das indenizações à população mais carente.	Estabelecer processo e iniciativas que contemplem: a) Assessoria proativa às vítimas de trânsito (por ex: por meio de celular e através de programas com hospitais além da dinamização da rede de corretores DPVAT a serem cadastrados na Seguradora Líder; b) Campanhas de informação direcionadas para áreas com maior atuação dos intermediários e c) Simplificação do processo indenizatório (por ex: uso de Poupa Tempo, aplicativo digital e jornada <i>user friendly</i> ).	Aumentar o acesso e resolução do processo de indenização diretamente pelos beneficiários.	Médio Prazo	Seguradora Líder
14	Foco no Cidadão	Gestão do DPVAT Alta Acessibilidade	Processo de entrada de sinistros não é digital, possuindo	Estabelecer novos processos e iniciativas que contemplem: a) Desenvolver canais de auto	Melhorar a acessibilidade e facilidade de	Médio Prazo	Seguradora Líder

			lista extensa de documentos requeridos, com solicitações adicionais de documentos e alta complexidade da tabela indenizatória. Implicações - difícil acesso aos beneficiários com processo longo e complexo e extenso prazo para pagamento.	atendimento online e telefônico; b) Reduzir lista de documentos requeridos suportados por base de dados externas; c) Diminuir o prazo de pagamento a partir de entrada qualificada de documentos e dados e d) Simplificar processo de regulação e revisão automatizando tarefas.	resolução de um sinistro DPVAT.		
15	Operadores do Sistema DPVAT (Alta eficiência operacional)	Gestão do DPVAT -Eficiência Operacional	Tabela Indenizatória atual estabelece 5 percentuais para a indenização da cobertura de invalidez permanente, saber: 10%, 25 %, 50%, 75 % e 100 %, conforme lei 6.194/74.	Alterar a tabela indenizatória para invalidez permanente para apenas 2 níveis (parcial - 50% ou total 100%)	Com o objetivo de simplificar o processo indenizatório, reduza judicialização e otimizar os custos da operação.	Médio Prazo	Legislativo
16	Operadores do Sistema DPVAT (Alta eficiência operacional)	Gestão do DPVAT -Eficiência Operacional	Seguradora Líder apresenta oportunidades de otimização de custos operacionais e administrativos, melhorias na prevenção e combate a fraude e aperfeiçoamento nos processos e gestão operacional.	Estabelecer processos contínuos de melhorias operacionais contemplando: a) Melhorar as práticas de contratação e formalização de contratos, renegociando contratos e estabelecendo níveis de serviços (prestadores de serviço operacionais, jurídicos e administrativos); b) Fortalecimento dos sistemas de <i>advance analytics</i> para identificação de fraudadores sistêmicos com adoção de mecanismos de penalização, inclusive para demais agentes participantes; c) Otimização e digitalização de toda a cadeia do processo de sinistros, eliminando etapas manuais com integração de sistemas; d) Adoção de indicadores de desempenho na performance operacional comparando-se com o desempenho do mercado, estabelecendo um processo de melhoria contínua; e) Otimizar a estrutura organizacional comparando-se com médias de mercado e f) Estruturar rede de prestadores de serviço (por exemplo: peritos) com acesso online pelas prestadoras de serviço de recepção e regulação.	Aumentar a Eficiência do Sistema DPVAT	Médio Prazo	Seguradora Líder
17	Sustentabilidade do Modelo	Gestão do DPVAT -Investimentos Financeiros	Processo atual necessita de aperfeiçoamento no processo de seleção e avaliação dos gestores dos investimentos financeiros.	Aprimorar processo que contempla: a) Avaliação técnica e de performance formal e periodicamente dos gestores dos recursos financeiros; b) Geração de competição (estimulando a competitividade entre os gestores dos recursos financeiros)	Adoção de melhores práticas em gestão de investimentos	Médio Prazo	Seguradora Líder
18	Sustentabilidade do Modelo	Governança Societária da Seguradora Líder	Governança atual necessita ser aperfeiçoada quanto aos conflitos de interesse.	Proibição da participação de representantes de Seguradoras consorciadas/acionistas no Comitê de Auditoria e na Diretoria Executiva.	Aperfeiçoamento da Governança.	Curto Prazo	Seguradora Líder
19							Legislativo

	Sustentabilidade do Modelo	Sistema de Repasses	Vinculação do prêmio tarifário com o repasse do prêmio arrecadado em 45% ao SUS e 5% ao DENATRAN, impactando no prêmio total.	Desvinculação do prêmio tarifário dos repasses ao SUS e Denatran, estabelecendo um valor fixo/teto para estes repasses, através de modificação legislativa, lei 8212/91 artigo 27, conjugada com a lei 9.503/97.	Permitir que a atualização do prêmio tarifário decorrente da variação de sinistralidade, não gere impacto nos valores dos repasses ao SUS e Denatran. Em função da forte alteração legislativa deixamos esta mudança para uma nova etapa de aperfeiçoamento.	Longo Prazo
Curto Prazo - até 6 meses / Médio Prazo - de 6 a 12 meses / Longo Prazo-acima de 12 meses						

## 2.2. Possibilidade indicada pela Fenacor e Funenseg

A Fenacor e a Funenseg não formalizaram nenhuma proposta. No entanto, a Fenacor encaminhou Ofício ao Coordenador da Comissão Especial, em 11 de junho de 2018, defendendo uma maior participação do corretor de seguros na operação, indicando que *“em quaisquer das propostas que, porventura, venham a ser objeto de análise e definição final como novo modelo de metodologia operacional, em contraponto ao atual quadro do DPVAT, necessário e importante se faz, que a reinserção, ou o restabelecimento da participação do corretor de seguros nas categorias 1, 2, 8, 9 e 10, a exemplo de sua efetiva atuação, como intermediário, nas categorias 3 e 4, se apresenta oportuna, conveniente e de forma altamente eficaz, pela assistência que tal profissional poderá prestar tanto ao segurado quanto às vítimas e beneficiários do Seguro DPVAT. Assim como, o relacionamento mais estreito junto às autoridades públicas e entidades privadas, bem como no efetivo atendimento direto tanto na orientação aos interessados e nas ocorrências de sinistralidade, sendo, também, mais um importante elemento inibidor, como suporte, para a diminuição ou até mesmo a eliminação de tentativas e ocorrências de fraudes e, por sinal, atender bem a quem realmente precisa”*.

A Fenacor se manifestou, ainda, a favor do Projeto de Lei Nº 8338/2017 que trata do Seguro Obrigatório de Acidentes de Trânsito (SOAT), indicando que o modelo *“traz o equilíbrio; a inovação de um modelo consistente; concorrencial e com participação praticamente de todo o mercado segurador, com inequívocos benefícios aos proprietários de veículos automotores e às vítimas de acidente de trânsito, inclusive com a essencial e importante participação do corretor de seguros, em sintonia com todas as suas atribuições legais. Ademais, consolida soluções para diversas controvérsias jurisprudenciais, como o prazo prescricional e o momento de incidência da atualização monetária e dos juros de mora”*.

## 3. POSSIBILIDADES INDICADAS PELA SPE/MF

Os representantes do Ministério da Fazenda optaram por não registrar “modelos alternativos” durante a referida Comissão Especial, tendo em vista que o resultado do grupo de trabalho será avaliado pela Secretaria de Política Econômica e Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda quando de sua apresentação à presidente do CNSP.

## 4. RESUMO DAS POSSIBILIDADES APRESENTADAS NO ÂMBITO DA COMISSÃO ESPECIAL

Com o intuito de auxiliar no encaminhamento ao Conselho Nacional de Seguros Privados, elencamos abaixo todas as possibilidades aventadas no decorrer das reuniões da Comissão Especial do DPVAT:

**POSSIBILIDADE 1:** Modelo híbrido, que cobriria os riscos de natureza social e privada. A parte de natureza privada teria livre concorrência e tarifa livre. A parte do seguro de natureza social, seria estruturada em conformidade com as operações de natureza pública natureza social, e seria responsável pelo pagamento dos sinistros de veículos não identificados e inadimplentes.

**POSSIBILIDADE 2:** Seguro integralmente 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.

**POSSIBILIDADE 3:** Seguro integralmente social de pagamento obrigatório (nos moldes do atual DPVAT) para os proprietários de veículos, estruturado sob a forma de concessão pública.

**POSSIBILIDADE 4:** Extinção do modelo atual, e operacionalização pela iniciativa privada de um seguro de danos por acidentes com veículos, com livre concorrência, sem parcela de caráter social.

**POSSIBILIDADE 5:** Aperfeiçoamento do modelo atual, apresentado pela Seguradora Líder, com alterações em questões relacionadas à importância segurada, responsabilidade pelo cálculo da tarifa, destinação de lucros, destinação do excedente técnico, orçamentos de despesas administrativas e despesas com sinistros, governança corporativa, dentre outras.

**POSSIBILIDADE 6:** Adoção do Projeto de Lei Nº 8338/2017, que trata do Seguro Obrigatório de Acidentes de Trânsito (SOAT). A Fenacor e Funenseg se manifestaram a favor desse projeto, que representaria um modelo em que o preço e os valores das indenizações seriam livremente definidos pelas seguradoras (de forma individual ou reunidas em consórcio) e, para os casos de seguros não contratados ou vencidos, as indenizações seriam pagas por um consórcio ou seguradora com quadro societário integrado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS DOS REPRESENTANTES DA SUSEP

### 5.1. Pontos de atenção

Independentemente da discussão sobre a natureza jurídica da operação, não há como negar a ambiguidade do modelo atual.

Por um lado, os representantes da Susep entendem que a Seguradora Líder é uma administradora, e não uma seguradora que assume risco de seguro. Por outro lado, os representantes das seguradoras alegam que assumem risco de seguro e que não são apenas administradores da operação.

Por um lado, os representantes da Susep entendem que, no modelo atual, a tarifa não pode ser definida pelo Consórcio e que a atuação da Seguradora Líder deveria ser mais vinculada e restrita aos aspectos objetivos necessários ao regular funcionamento da operação. Por outro lado, a Seguradora Líder se propõe a definir a tarifa e atuar em questões de maior subjetividade, tais como: propaganda, educação no trânsito, convênios etc.

Por um lado, os representantes da Susep entendem que - exceto pela margem de resultado - os recursos da operação não pertencem às consorciadas. Por outro lado, os representantes das seguradoras entendem que os recursos pertencem às consorciadas.

Por um lado, é cobrado da Susep um controle específico, diferenciado e atípico sobre a Seguradora Líder. Por outro lado, não há um arcabouço legal claro e eficiente que conceda autonomia poder e competência suficientes para a Susep exercer esse tipo de controle que lhe é exigido.

Por conta de sua relevante escala, existem interesses de vários segmentos em participar da arrecadação do seguro DPVAT. E a sociedade demanda transparência e controle sobre a gestão desses recursos.

O modelo atual se assemelha ao clássico modelo de concessão - administrado de forma privada - mas sem os controles que outras atividades estruturadas sob os moldes de uma concessão possuem.

Assim, caso o CNSP mantenha o entendimento de que o modelo atual pode ser mantido e melhorado, alertamos para a necessidade de que os seguintes pontos de atenção sejam esclarecidos - e devidamente normatizados - para evitar quaisquer dúvidas e eventuais interpretações enviesadas, que prejudiquem o entendimento, a transparência e o controle da operação:

1. Em um cenário de descontinuidade do Consórcio, o excedente da operação pertence a quem?
2. Se as consorciadas decidirem parar de operar com o seguro DPVAT, podem quitar todas as obrigações e ficarem com os recursos remanescentes?
3. Uma consorciada que tenha entrado em regime de liquidação enquanto ainda participava do Consórcio pode pleitear a sua parte dos recursos para a massa liquidanda (desde que inclua a sua parte do passivo na lista de credores) como nas demais operações privadas que não possuem regras de patrimônio de afetação segregado?
4. É possível bloquear a parcela dos ativos correspondentes a uma determinada consorciada do seguro DPVAT para garantir uma obrigação judicial da mesma?
5. No cenário atual de continuidade do Consórcio, existe risco de seguro efetivamente suportado pelas consorciadas? Eventuais déficits são prejuízos efetivos das consorciadas (e devem ser descontados da sua margem de resultado) ou são apenas adiantamentos de caixa a serem ressarcidos posteriormente?
6. É possível aplicar um controle com ingerência direta na gestão dos gastos, e, se o órgão fiscalizador considerar o gasto inadequado, descontar tais valores da remuneração do Consórcio?
  - a) Se sim, esse controle típico deveria ser realizado pela Susep ou pelo TCU? Se for pela Susep, esta possui o amparo legal para exercer esse tipo de controle sobre os gastos de uma supervisionada?
  - b) Se não, o Consórcio teria autonomia e liberdade para gerir os seus gastos da forma que julgasse mais adequada?

## 5.2. Considerações finais

Os representantes da Susep reforçam 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 presente relatório); 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.

Caso se queira evitar a gestão pública de recursos (conforme indicado pelos representantes da SPE/MF) as **possibilidades 3 e 4** são as mais indicadas. Sendo que a **possibilidade 3** (concessão pública) seria indicada para o caso de haver o interesse de se manter o caráter social da operação, e a **possibilidade 4** (livre concorrência, sem cobertura social) seria mais indicada para o caso de não ser necessária a manutenção da parcela pública da operação.

Caso o CNSP não opte por nenhuma das possibilidades indicadas pelos representantes da Susep e decida pela manutenção do modelo atual com alguns ajustes, cabe destacar a necessidade de, no mínimo, haver alterações que atendam à recomendação do TCU de se acabar com o modelo de remuneração atual que estimula a ineficiência.

A proposta apresentada pela Seguradora Líder altera a forma de remuneração, mas cria distorções ainda mais graves ao propor que o lucro obtido em decorrência de uma tarifa calculada por uma empresa contratada pelo Consórcio seja revertido para o próprio Consórcio em uma operação monopolista; o que representa um evidente conflito de interesses.

Foi debatida também, durante as reuniões da Comissão Especial, a possibilidade da remuneração do Consórcio se basear em um percentual do resultado administrativo; o que, em teoria, induziria à otimização dos gastos da operação. No entanto, dado que, no DPVAT, a receita independe da qualidade do serviço prestado, esse sistema poderia estimular o corte de gastos a qualquer custo, haja vista que a maximização do lucro dependeria apenas desse corte de gastos - diferentemente das operações tradicionais em que a maximização do lucro depende do binômio receita/despesa, e que cortes de gastos excessivos podem gerar perda de receita, não resultando em maximização do lucro.

Dessa forma, caso o CNSP opte pela manutenção do modelo atual, propomos, ao menos, que seja considerada a possibilidade de se definir um valor de remuneração nominal que represente a remuneração máxima do Consórcio (que seria atualizada/revista periodicamente, partindo-se, por exemplo, do valor que represente 2% da média da arrecadação anual dos últimos “n” anos). Desse valor, seriam descontadas as eventuais irregularidades apontadas pelo órgão fiscalizador, de forma a se apurar a remuneração final devida ao Consórcio referente a cada ano-base; o que estimularia a busca do Consórcio pelo maior nível de conformidade possível na gestão dos gastos, visando a maximização da sua remuneração. Logicamente, esse modelo depende de um arcabouço legal que conceda poderes e autonomia ao órgão fiscalizador para determinar os descontos devidos de forma tempestiva e efetiva.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2018

COMISSÃO ESPECIAL – PORTARIA SUSEP N.º 7070/2018

## ANEXO I

## LEVANTAMENTOS INICIAIS DECORRENTES DAS SUGESTÕES APRESENTADAS PELO GT DA PORTARIA SUSEP Nº 6640/2016

Neste item serão apresentados os cenários gerais vislumbrados inicialmente pelo Grupo de Trabalho constituído através da Portaria Susep nº 6640/2016. Ainda que não representem as possibilidades efetivamente indicadas na Comissão Especial, tais apontamentos serviram de base para o desenvolvimento das discussões e, por isso, estão dispostos a seguir, como forma de contextualizar o início do debate.

Sobre esses cenários gerais, os representantes tanto da Susep quanto das seguradoras indicaram as vantagens e desvantagens de cada alternativa. Por se tratar apenas de apontamentos de contextualização, não foram segregados, neste item, os responsáveis por cada apontamento.

**Cenário 1** visualizado pelo GT da Portaria nº 6640/2016: 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.

**Cenário nº 2** visualizado pelo GT da Portaria nº 6640/2016: 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. Cenário 1 (modelo aberto)**

O modelo aberto representa uma mudança generalizada na estrutura dessa operação. Neste cenário, haveria segregação entre o que seria operado pelo mercado em geral (livre concorrência) e o que possui apelo social (estruturada de forma segregada).

Essa operação teria características semelhantes ao seguro de Acidentes Pessoais de Passageiros, com coberturas mínimas e regulação simplificada nos moldes do DPVAT atual. O prêmio do seguro seria estabelecido pelo mercado, baseado em livre concorrência.

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. 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 Seguradora 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 puder 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.

**1.2. 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.

**2. Cenário 2 (modelo atual)**

**Condição 1:** Seriam dados ao órgão fiscalizador 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.

**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.

#### 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.

## ANEXO II

## ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO ESPECIAL

**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.

**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 demanda 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, a 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.

### **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.

**ATA DA COMISSÃO ESPECIAL – PORTARIA SUSEP Nº 7070 – 4ª REUNIÃO****24 de maio 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)
- Robert Bittar (Representante da Funenseg)
- João Francisco Borges da Costa (Representante da FenSeg)
- José Ismar Alves Tôres (Representante da Seguradora Líder)
- Alexandre H Leal Neto (Representante da CNseg)
- Francisco Branco (Representante da SE/MF)
- Frederico Viana de Araújo (Representante da SPE/MF)
- Luiz Fernando Pillar (Representante da PF-Susep)

1. Sr. Ícaro Leite iniciou a reunião. Informou que os resultados das discussões do grupo foram dispostos no relatório preliminar frisando que não existe um direcionamento ou preferência de modelo, apenas as especificações das características de cada tipo de estrutura, cabendo em momento posterior a definição do CNSP do modelo a que se quer seguir. Após a abertura, o Diretor deu a palavra ao senhor Roberto Seabra.

2. Sr. Roberto Seabra introduziu e desenvolveu considerações sobre o caráter público ou privado do seguro. Informou que o entendimento de ser privado gera uma falta de competência ao TCU de verificar contas e procedimentos diretamente da Seguradora Líder. No entanto, tanto o TCU quanto o CNSP direcionam demandas à Susep atinentes a um controle de operação pública; o que causa um paradoxo e limitações legais ao controle que é demandado. O membro também informou que a definição da essência do seguro (pública ou privada) pode ter implicações em questões como a quem pertenceria superávits/déficits de provisões e sobre a autonomia e liberdade do Consórcio sobre a gestão dos gastos; sendo, portanto, temerário, se considerar a operação como privada, de forma genérica, sem a devida reflexão sobre as consequências de tal definição. Por fim, o participante informou que o relatório não apresenta um melhor modelo para o seguro, apenas o levantamento das possibilidades, com a indicação, por parte da Susep, da necessidade de haver um alinhamento entre a essência da operação e natureza jurídica da mesma, seja qual for o modelo a ser seguido.

3. Sr. Robert Bittar citou que para superar o impasse hoje existente entre público e privado haveria a necessidade de se criar uma regulamentação específica para a operação híbrida onde há a participação do estado concomitantemente à participação da iniciativa privada. Destacou que a Espanha possui modelo híbrido de seguro de acidente de trabalho, que o modelo atual do DPVAT (híbrido) pode ser fortalecido pelo CNSP para superar os desvios de competência comentados pelo Sr. Roberto Seabra. Destacou ainda que o usuário final deve ser o foco do debate.

4. Sr. José Ismar registrou que, para a Seguradora Líder, está pacificada esta questão relacionada com a natureza privada da arrecadação do Seguro DPVAT e o pagamento das indenizações, conforme julgado do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.609/2016, da relatoria do Ministro Bruno Dantas. A este respeito, a CNseg já tinha se posicionado e encaminhado para a Susep o Ofício PRESI 025/2018, de 16.4.18, oportunidade em que também tratou do caráter privado dos recursos arrecadados do Seguro DPVAT.

5. Sr. Ícaro Leite refrisou que as discussões serão enfrentadas após a decisão do CNSP de qual seria o modelo a ser estruturado (reestruturado).

6. Sr. Luiz Fernando Pillar afirmou que as estruturas hoje regulatórias tornam o DPVAT um seguro de estrutura especial (híbrida), trazendo o problema do pagamento dos valores relativos a parcela do SUS e DENATRAN num seguro livre concorrencial.

7. Sr. Leonardo Nassif informou que a manutenção de contribuição percentual ao SUS e DENATRAN não seria adequada, no cenário de livre contratação, no entanto, esse problema seria tecnicamente transponível ao se regulamentar o repasse em parcela fixa (não percentual).

8. Sr. Luiz Fernando Pillar informou ainda que outras questões regulatórias poderiam ser desenvolvidas como: aumento de valor de multa para condutores inadimplentes, melhor eficiência no investimento em educação no trânsito que seria custeada pelos 5% de repasses ao DENATRAN, ou mesmo a especificação legislativa que o condutor inadimplente não teria cobertura do seguro.

9. Sr. Robert Bittar comentou o histórico da criação do seguro DPVAT, inclusive comentou sobre a criação do Consórcio 2, que englobava as categorias 3 e 4, onde anteriormente à criação do consórcio, o seguro era ofertado por duas seguradoras (ambas já liquidadas) e a operação seria deficitária por desvio de conduta, fato que levou o MP a estimular a Susep que levasse estas categorias também para o modelo de consórcio. Tal desvio de conduta distorciam os dados oficiais e demonstravam altíssima sinistralidade na carteira, o que não era real, pois nos anos subsequentes à operação em consórcio, os prêmios acabaram reduzidos por uma redução expressiva da inadimplência e pela correta contabilização de prêmios e sinistros, o que não vinha ocorrendo até então. O seguro, portanto, após a criação do Consórcio 2, com sua consequente centralização e ganhos de escala, tornou-se superavitário. Segundo o participante, isto dá evidências que a forma de comercialização atual do DPVAT possui ganhos comerciais melhores que a livre concorrência.

10. Sr. Roberto Seabra, em adição ao seu comentário anterior, alertou que a Fazenda e o TCU podem não ter se atentado para o fato de que a definição da natureza privada do seguro pressupõe que os direitos e obrigações atuais seriam também de natureza privada. Sendo assim, em um cenário, por exemplo, de descontinuidade do Consórcio, as consorciadas poderiam pleitear a reversão dos excedentes para si (e, até mesmo, consorciadas em liquidação poderiam incluir sua parcela dos sinistros na lista de credores e pleitear a reversão da sua parcela dos ativos – como já vem ocorrendo); o que, provavelmente, não era o intuito de nenhum órgão público ao indicar essa natureza privada. Seria plenamente viável ter uma operação com recursos segregados de qualquer orçamento da União (para se evitar contingenciamentos) e administrada por um ente privado (sem necessidade de fundos públicos), sem que esta tenha que ser caracterizada como uma operação predominantemente privada – o que causa uma série de distorções.

11. Sr. José Ismar informou que o início do superávit nas reservas técnicas do Seguro DPVAT ocorreu somente a partir do ano de 2016, tendo presente que a Seguradora Líder iniciou as suas operações no ano de 2008 e até 2015 apresentava déficit em suas reservas técnicas, com o registro de que no referido período a responsabilidade para suprir eventuais deficiências nas provisões técnicas era das seguradoras consorciadas. Também destacou que grande parte do atual superávit, com incremento da ordem de R\$ 2,7 bilhões, decorre de medidas adotadas pela administração da companhia ao longo do ano de 2017. Por esta razão defendeu que o aperfeiçoamento do modelo atual, uma vez que resultará em maior eficiência na operação do Seguro DPVAT.

12. Sr. Frederico Araujo apontou que, atualmente, pesa negativamente contra o seguro DPVAT, o fato de ser um seguro obrigatório no qual o Estado, por meio do modelo atual, estabeleceu uma espécie de monopólio (consórcio de seguradoras privadas) para ofertar esse seguro. Também ressaltou que não existe qualquer espécie concorrência, seja na prestação do serviço ou para ter o direito de participar do consórcio. Acrescentou ainda que para alguns “Monopólios Naturais” a concorrência ocorre na disputa pelo direito da prestação de serviços, como por exemplo, em setores regulados pela Aneel, ANTT, entre outros.

13. Sr. Leonardo Nassif comentou ainda que o modelo de concessão pressupõe entre outras questões, que não haveria possibilidade de desistência das concessionárias sobre a operação, uma vez que há penalidades rígidas contratuais e definição de tempo da concessão. Em contraposição, no seguro DPVAT, é

atualmente possível que a Seguradora Líder, ao seu bem entender, desista da operação sem qualquer tipo de penalidade e tornando toda a regulação discutida sem efeito, uma vez que o seguro é obrigatório, mas a contratação dependeria de vontade do consórcio de seguradoras.

14. Sr. José Ismar comentou, sobre a questão abordada sobre o repasse de 45% dos recursos para o SUS, que existe uma análise - abordada no livro “Regulação do Seguro DPVAT – Marco regulatório e econômico”, de coautoria do Professor Antônio José Maristrello Porto, da FGV Rio, que indica que os gastos do SUS com os acidentados no trânsito giram em torno de 7 % dos repasses dos recursos do Seguro DPVAT.

15. Sr. João Francisco da Costa comentou a falta de interesse na operação de livre concorrência por parte do mercado segurador, do impacto financeiro para os condutores de baixa renda, na hipótese de livre concorrência. Observou que a livre concorrência sem a possibilidade de diferenciação do produto não oferece nenhum benefício, e ainda citou 3 fatores que inviabilizam a operação de livre concorrência: risco de judicialização, risco de reputação e o custo de aporte de capital.

16. Sr. José Ismar Torres comentou que o sistema já se aperfeiçoou, uma vez que ele já passou por uma fase de livre concorrência antes da criação do modelo atual.

17. Sr. Robert Bittar afirmou que o corretor é figura de confiança para o segurado e a sua ausência leva os segurados a intermediários que deturpam e se comissionam da indenização das vítimas. Comentou ainda que alguns desses intermediários, mal-intencionados auxiliam vítimas não cobertas pelo seguro a obterem indenização de forma fraudulenta.

18. Sr. José Ismar Torres citou que atualmente são segurados cerca de 16 milhões de veículos. Entretanto, existem 64 milhões de bilhetes de Seguro - DPVAT, em razão de ser obrigatório e necessário para o licenciamento anual do veículo, o que demonstra que no Brasil ainda não existe a mesma cultura de seguros existente em outros países, em razão desta grande diferença entre itens do seguro obrigatório e aquele facultativo de veículos. Com esse argumento, novamente, se posicionou contrário a um modelo de livre concorrência, o que possivelmente terá uma baixa adesão, uma alta inadimplência, uma alta judicialização e insuficiência de recursos para pagamento de indenizações às vítimas, conforme problemas já apresentados no passado quando vigorou este modelo para o Seguro DPVAT.

19. Sr. Leonardo Nassif questionou aos representantes das seguradoras se já houve uma consulta para as seguradoras sobre a possibilidade destas de participarem de um processo licitatório de concessão em grupo ou separadas para atuarem como administradores do Seguro DPVAT.

20. Sr. João Francisco da Costa, em resposta, não especificou se havia interesse das seguradoras numa disputa de concessão, que nenhuma consulta do tipo foi encaminhada para as seguradoras.

21. Sr. Frederico Araújo comentou ainda que uma concessão setorializada por região poderia ser benéfica caso pudesse induzir a concorrência por meio da entrada de grupos menores no processo licitatório.

22. Sr. João Francisco da Costa informou que a participação integral, sem a divisão regionais, é fundamental por conta de ganhos de escala da operação, evitando ainda anti-seleção, em função da concentração de riscos mais agravados em regiões menos favorecidas.

23. Sr. Ícaro Leite declarou que o assunto da reunião avançou bastante. Anunciou o fim da reunião e agendou nova reunião dia 14/06/2018.

24. Sr. José Ismar - pediu para constar nesta Ata que o encaminhamento da proposta final da Seguradora Líder com sugestões de aperfeiçoamento do Seguro - DPVAT serão entregues no dia seguinte à reunião. Destacou ainda que também será entregue o relatório do trabalho que contempla modelos regulatórios identificados no sistema de seguro de acidentes de trânsito no Brasil e em diversos países, contendo dados do estudo de benchmarking internacional da Consultoria Mackinsey.

25. Por fim, Sr. Roberto Seabra alertou que as propostas de aprimoramento do modelo atual apresentadas pelos demais representantes da Comissão Especial, até aquele momento, não indicaram um modelo viável de remuneração que priorize a eficiência sem gerar conflitos de interesses ou lucros indevidos, o que seria a principal finalidade do Grupo de Trabalho, em linha com a recomendação do TCU.

**LISTA DE PRESENÇA – COMISSÃO ESPECIAL – PORTARIA SUSEP Nº 7070 – 5ª REUNIÃO****14 de junho de 2018 (INÍCIO: 15:00h – TÉRMINO: 16:00h)**

Reunião: Comissão Especial do DPVAT

Data: 14/06/2018

Horário: 15h

Nome	Departamento/Empresa	E-Mail	Tel.	Assinatura
Ícaro D. Araújo Leite	Disol	Disol.rj@susep.gov.br	(21) 3233-4113	
Marcelo Augusto Camacho	Diorg	Diorg.rj@susep.gov.br	(21) 3233-4114	
Roberto Seabra	Copra	Copra.rj@susep.gov.br	(21) 3233-4336	
Luis Fernando Ramos <i>Pr. 14/06/2018</i>	Procuradoria	Procuradoria.rj@susep.gov.br	(21) 3233-4130	
Sergio Mendes	Segen/Cogel	Cogel.rj@susep.gov.br	(21) 3233-4090	
André Batista	Cgip/cip1	Cip1.rj@susep.gov.br	(21) 3233-4077	
Leonardo Nassif	Cgcom	Leonardo.nassif@susep.gov.br	(21) 3233-4026	
João Francisco Borges da Costa	Fenseg	jfborges@fenseg.gov.br	(21) 2510-7777	
José Ismar Alves Torres	Lider	ismar.torres@seguradoralider.com.br	(21) 3861-4601	
Francisco Marcos Gonet Branco	SE-MF	francisco.branco@fazenda.gov.br	(61) 3412-3215	
Bernardo Vieira Torres de Telve e Argolo	Senacon	Assessoria.senacon@mj.gov.br	(61) 2025-8937	



Robert Bittar	Funenseg	robertbittar@funenseg.org.br	(21) 98283-2743	<i>ausente</i>
Julio Cesar C. Pinto	SE-MF	Julio.costa@fazenda.gov.br	(81) 3412-9409	<i>ausente</i>
Alexandre Leal	Cnseg	Alexandre.neto@cnseg.org.br	(21) 2510-7752	<i>Alexandre Leal</i>
Marcio Sérgio de Araújo Cortolano	Cnseg	pres@cnseg.org.br	(21) 2510-7752	<i>Yous Cortolano</i>
<i>Ricardo Guear</i>	<i>SE-MF</i>			<i>Por Teleconferência.</i>
<i>Ernesto Araújo Costa</i>	<i>SE-MF</i>			<i>Por Teleconferência</i>
<i>André Luis Araújo</i>	<i>SE-MF</i>			<i>Por Teleconferência</i>
Memória de Reunião				
<i>Após ler o relatório da Comissão Especial do OPVAT.</i>				

## ANEXO III

## OFÍCIO CNSEG PRESI 025/2018

PROTOCOLO  
PRESI

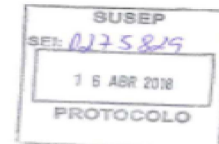
Rio de Janeiro, 16 de abril de 2018.

OFÍCIO PRESI 025/2018

Ilmo Sr.  
Senhor Diretor de Supervisão e Solvência da  
Superintendência de Seguros Privados - SUSEP  
Ícaro 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:

*1 - 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 verbatim: *“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.



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 Luis Roberto Barroso, em parecer sobre o tema publicado no livro *"DPVAT-UM SEGURO EM EVOLUÇÃO, Ed. Renovar"*: "os 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 Alomar 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 Sérgio de Araújo Coriolano  
Presidente

## ANEXO IV

## 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

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 (vide documento abaixo).

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.



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 para-fiscal (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 para-fiscal, 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-Apelção 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

ANEXO V  
OFÍCIO CNSEG/FENSEG/LÍDER

Rio de Janeiro (RJ), 18 de julho de 2018

À

**SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS-SUSEP COMISSÃO ESPECIAL - PORTARIA SUSEP Nº 7070, de 02/03/2018**

Rio de Janeiro-RJ

A/C: Sr. ÍCARO DEMARCHI ARAÚJO LEITE - Diretor da Disol

**Processo nº 15414.629555/2017-08 REVISÃO DO MODELO DO SEGURO DPVAT**

**RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO ESPECIAL SUSEP**

Prezados Senhores,

1. Reportamo-nos ao RELATÓRIO FINAL emitido por essa Autarquia em 18/06/2018, comunicado, em 10/07/2018, aos participantes da Comissão Especial, por meio de mensagem eletrônica.

2. No âmbito da Comissão Especial, constituída pela Portaria SUSEP 7070/2018, foram apresentadas 6 (seis) possibilidades de alterações do modelo DPVAT. Das 6 (seis) possibilidades, 4 (quatro) foram apresentadas pelos representantes da SUSEP, 1 (uma) possibilidade foi apresentada pela Seguradora Líder, CNseg e FenSeg e 1 (uma) possibilidade foi indicada pelos representantes da Fenacor e Funenseg.

3. A Seguradora Líder, CNseg e FenSeg já se manifestaram em relação às propostas apresentadas pelos representantes da SUSEP, e as mesmas encontram-se também registradas no mencionado Relatório Final.

4. A Seguradora Líder, CNseg e FenSeg apresentaram uma proposta preliminar e, em 25/05/2018, encaminharam ofício contendo a proposta final de aperfeiçoamento do modelo atual do seguro DPVAT, contendo 19 temas distribuídos entre as diversas esferas de competência, tais como: Poder Legislativo, CNSP, SUSEP e da Seguradora Líder.

5. Após recebimento e leitura do Relatório Final da Comissão, consideramos oportuno abordar algumas questões relativas ao tópico 5.2. "*Considerações Finais dos Representantes da SUSEP*", a saber:

I. Conforme citado no quarto parágrafo das Considerações Finais do Relatório, que trata da proposta de manutenção do modelo atual com alguns ajustes, não restou claro de que maneira a proposta apresentada pela Seguradora Líder "*cria distorções ainda mais graves*".

II. O modelo proposto pela Seguradora Líder, CNseg e FenSeg busca um alinhamento com as melhores práticas adotadas pelo mercado segurador, por meio da apuração de lucro líquido com base em prêmio calculado por empresa atuarial independente, bem como garante a fixação de remuneração atrelada à eficiência econômica, financeira e operacional do seguro DPVAT, sem prejuízo do estabelecimento, pela SUSEP, de mecanismos de controle da qualidade do atendimento aos segurados e da gestão do Consórcio.

III. Ainda no tocante ao último parágrafo do Relatório Final, identificamos a apresentação de uma nova possibilidade, vinculada à manutenção do modelo atual, a saber:

"... definir um valor de remuneração nominal que represente a remuneração máxima do Consórcio (que seria atualizada/revista periodicamente, partindo-se, por exemplo, do valor que represente 2% da média da arrecadação anual dos últimos "n" anos ). Desse valor, seriam descontadas as eventuais irregularidades apontadas pelo órgão fiscalizador, de forma a se apurar a remuneração final devida ao Consórcio referente a cada ano base; o que estimularia a busca do Consórcio pelo maior nível de conformidade possível na gestão dos gastos, visando a maximização da sua remuneração. Logicamente, este modelo depende de um arcabouço legal que conceda poderes e autonomia ao órgão fiscalizador para determinar os descontos devidos de forma tempestiva e efetiva..."

IV. Acerca dessa nova possibilidade, e considerando que a mesma não fora objeto de discussão pela Comissão Especial, permanecemos à disposição para contribuir com outros subsídios necessários para a tomada de decisão pela SUSEP e/ou o CNSP.

6. Por fim, ressaltamos que os projetos e ações de melhorias relativos à proposta final apresentada pela Seguradora Líder, no âmbito de sua competência, já se encontram em andamento, razão pela qual ratificamos nossa proposta final conforme consta do item 2.1.2 do Relatório Final, por meio da qual temos convicção de estar atendendo plenamente aos princípios fundamentais da operação do Seguro DPVAT:

- I. Foco no Cidadão (atuação na prevenção, acessibilidade, indenização justa e assistência universal obrigatória);
- II. Sistema Transparente e Agilidade no Escopo Regulatório;
- III. Alta Eficiência Operacional;
- IV. Sustentabilidade Financeira do Modelo.

Atenciosamente,

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS GERAIS, PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA, SAÚDE SUPLEMENTAR E CAPITALIZAÇÃO – CNSEG**

Marcio Serôa de Araújo Coriolano

Presidente

**FENSEG - Federação Nacional de Seguros Gerais**

João Francisco Silveira Borges da Costa

Presidente

**SEGURADORA LÍDER DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT S.A.**

José Ismar Alves Tórres

Diretor-Presidente

Atenciosamente,

---

Referência: Processo nº 15414.629555/2017-08

SEI nº 0327623