



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Gabinete do Ministro da Economia

OFÍCIO SEI Nº 32 /2020/GME-ME

Brasília, 10 de Janeiro de 2020.

A Sua Excelência a Senhora  
Deputada SORAYA SANTOS  
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados

**Assunto: Requerimento de Informação.**

Senhora Primeira-Secretária,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 972, de 13.12.2019, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 1754/2019, de autoria do Senhor Deputado MARCELO CALERO, que solicita "informações referentes à Medida Provisória nº 904, de 2019 que dispõe sobre a extinção do seguro obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Cargas - DPEM".

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação do parlamentar, Despacho FAZENDA-ASPAR (5734760), de 26 de dezembro de 2019; e o Despacho FAZENDA-ASPAR (5797352), de 02 de janeiro de 2020, elaborados pela Secretaria Especial de Fazenda.

Atenciosamente,

MARCELO PACHECO DOS GUARANYS  
Ministro de Estado da Economia substituto

PRIMEIRA-SECRETARIA

Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.846, de 14/11/2012, do Poder Executivo.

Em 13/1/2020 às 17 h 40

*[Assinatura]*  
Servidor

6500

Ponto





MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Assessoria Parlamentar

## DESPACHO

**Processo nº 12100.106711/2019-66**

À Assessoria para Assuntos Parlamentares,

Em atenção ao Despacho GME-CODEP (5407153), encaminho resposta elaborada elaborada pela Secretaria de Política Econômica contida no Despacho SPE-COGSP (5550683).

Brasília, 26 de dezembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

JEFERSON LUIS BITTENCOURT

Secretário Especial Adjunto de Fazenda, Substituto



Documento assinado eletronicamente por Jeferson Luis Bittencourt, Secretário(a) Especial Adjunto(a) de Fazenda Substituto(a), em 26/12/2019, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
[http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 5734760 e o código CRC F74248C3.

Referência: Processo nº 12100.106711/2019-66.

SEI nº 5734760





MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Secretaria de Política Econômica  
Gabinete da Secretaria de Política Econômica  
Subsecretaria de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura  
Coordenação-Geral de Seguros e Previdência

## DESPACHO

**Processo nº 12100.106711/2019-66**

Trata-se de Requerimento de Informação nº 1754/2019 (5407145), de autoria do Deputado Marcelo Calero, no qual solicita informações ao Ministro da Economia sobre o processo de tramitação da Medida Provisória nº 904, de 11/11/2019, que extingue o seguro obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Carga - DPEM.

Primeiramente, informa-se que as estimativas e estudos detalhados referentes à MP 904, de 2019, estão constantes no Processo SEI nº 12177.100398/2019-69.

O Seguro DPVAT apresenta um modelo ineficiente de seguro e de proteção social, com características de tributação regressiva, que incentiva fraudes e demanda fiscalização pública insustentável.

O DPVAT é o seguro obrigatório de danos pessoais devido anualmente pelos proprietários de veículos terrestres, tais como motocicletas, automóveis particulares, táxis, carros de aluguel, ônibus e micro-ônibus. Em caso de acidente de trânsito, o seguro cobre até R\$ 2.700,00 de despesas médicas, quando não realizadas pelo SUS e cobre até R\$ 13.500,00 se houver invalidez permanente ou morte. É administrado em forma de monopólio, pela Seguradora Líder-DPVAT, a qual é constituída por 73 Seguradoras que participam do Consórcio do Seguro DPVAT.

A função primordial de um seguro como o DPVAT é a de corrigir uma falha de mercado, neste caso, a de um motorista impor aos demais cidadãos um risco de acidente de trânsito. Ao se exigir a compra de um seguro que cubra danos a terceiros, corrige-se a falha de mercado, pois, ao pagar o seguro, o motorista passa a internalizar o risco que gera a terceiros.

Porém, diferentemente de outros países, o DPVAT não é direcionado apenas a terceiros, pois a maior parte dos pagamentos de indenizações é feita ao próprio motorista (58%), mesmo estando inadimplente ou sendo culpado pelo acidente, onerando todos os proprietários de veículo. O motorista não tem incentivos a dirigir de forma mais prudente, gerando-se um alto risco moral e um incentivando à inadimplência.

O DPVAT também é ineficiente porque o modelo causa incentivos distorcidos para a seguradora monopolista. Quanto mais despesas administrativas e indenizações, maior o lucro da seguradora. Dessa forma, não se tem incentivo à diminuição de despesas administrativas nem ao combate de fraudes no pagamento das indenizações.

Apenas no último ano foram identificadas 15.648 tentativas de fraudes. Estima-se que as fraudes possam ter chegado a R\$ 1 bilhão por ano. O DPVAT tem imposto sobrecarga de fiscalização e supervisão por parte da Administração Pública - Polícia Federal, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Judiciário, Superintendência de Seguros Privados, Ministério da Economia.

Atualmente, há cerca de 370 mil ações em tramitação no Judiciário, 5.825 reclamações recebidas, por ano, na Susep e 154 processos administrativos abertos. Em que pese o DPVAT corresponder a apenas 1,9% do volume anual de prêmios, utiliza-se 19% da força de trabalho da área de fiscalização da Susep, em detrimento de outros cem ramos de seguros.

Ademais, em média, apenas 30% do valor arrecadado pelo DPVAT é destinado ao pagamento de indenizações. Os outros 70% são consumidos como tributos indiretos e custeio de um enorme aparato operacional caro e permanentemente vulnerável a fraudes, que ocorre há anos.

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

Quanto ao aspecto de seguro social, ou seja, de proteção à população vulnerável, independentemente da culpa pelo acidente, hoje a rede de Seguridade Social existente no Brasil cumpre a proteção social para a população de forma mais eficiente que o DPVAT, cobrindo não apenas vítimas de trânsito.

No caso das despesas médicas, há atendimento gratuito na rede pública por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo orçamento é garantido constitucionalmente. A rede pública de saúde já é a forma tipicamente usada em casos de acidente de trânsito, em especial, pela classe de menor renda, não havendo, nesses casos, direito à indenização do DPVAT. Além disso, o valor máximo da indenização por despesas médicas – até R\$2.700,00 – muitas vezes é insuficiente para cobrir os custos do atendimento na rede privada.

Quanto à cobertura por invalidez, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante o pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas que não possuem meios de prover sua subsistência. Diferentemente do BPC, a indenização do DPVAT não gera pagamento de renda, apenas pagamento único e independe da classe social da vítima.

Quando da criação do DPVAT (1974), essas políticas sociais não estavam vigentes. Dessa forma, as coberturas de despesas médicas e de invalidez do DPVAT se sobrepõem a essas políticas, tendo o cidadão que pagar duas vezes pela mesma cobertura.

Dentro do modelo atual, é importante entender como funciona o repasse. Se o prêmio do seguro é estabelecido em R\$ 50, por exemplo, o valor final pago pelo cidadão é de R\$ 100. Dos R\$ 50 adicionais, R\$ 45 vão para o SUS e R\$ 5 para o Denatran. Ou seja, funciona como um tipo de imposto sobre um seguro obrigatório. E incide da mesma forma para ricos e pobres, caracterizando-se como imposto regressivo.

Uma vez que a lógica nos contratos de seguro é a avaliação do risco e não da faixa de renda da população, misturar seguro com arrecadação para custeio de despesas públicas gera distorções difíceis de serem equacionadas. Em suma, o DPVAT exige dispêndio insustentável de recursos públicos para mitigar fraude e corrupção inerentes ao modelo atual. Na ausência desse dispêndio, as fraudes, que continuam presentes, inevitavelmente aumentariam.

O fim do DPVAT não significa que a responsabilidade de danos contra terceiros será excluída das obrigações dos proprietários de veículos automotores em caso de danos a terceiros.

Ainda que se discuta alguma forma de proteção às vítimas de trânsito, é preciso considerar como fazer. Desde 2017, o Ministério da Economia, a Susep e o setor de seguros têm realizado grupos de trabalhos e estudos para encontrar soluções para o DPVAT. Uma das alternativas estudadas foi o modelo concorrencial, o qual apresenta diversos desafios caso se mantenha o mesmo nível de cobertura.

Vale lembrar que o DPVAT, até 1986, foi concorrencial. Havia uma alta proporção de inadimplência (cerca de 60%) e um elevado percentual de acidentes de trânsito sem a identificação do veículo. Uma parcela do prêmio arrecadado ia para a constituição de um fundo que pagava a indenização das vítimas de acidentes causados por veículos não identificados. Este mecanismo gerou um incentivo perverso, pois as seguradoras não tinham o interesse em regular o sinistro. A combinação desses fatores inviabilizou a sobrevivência do seguro no modelo de livre escolha.

Assim, verificou-se que o modelo concorrencial possivelmente inviabilizaria a manutenção de pagamento para vítimas de motoristas inadimplentes e não identificados. Ademais, inviabilizaria o subsídio cruzado no pagamento do seguro, o que poderia impossibilitar a oferta do seguro em algumas regiões do país.

Segundo estimativas da Susep, os preços do seguro no modelo concorrencial e com a cobertura atual poderiam chegar, a depender da categoria de veículo e do Estado, a R\$ 422,00. Levando-se em consideração

a porcentagem de 50% do repasse ao SUS e ao Denatran, os prêmios poderiam atingir R\$ 844,00, o que poderia resultar em um alto percentual de inadimplência e inviabilizar a manutenção do seguro.

Nesse sentido, observe-se que a inadimplência de motos já é elevada, mesmo com o prêmio atual do DPVAT. Estimativa da SPE com base na razão entre o total de bilhetes de DPVAT pagos e a frota total de motocicletas disponibilizada pelo Denatran indica inadimplência de 48,2% na média nacional. Nas regiões Norte e Nordeste, ela supera 50%, conforme Tabela 2.

**Tabela: inadimplência estimada DPVAT (2018)**

Região	Inadimplência total	Inadimplência motocicletas
Norte	45,6%	58,3%
Nordeste	41,0%	55,6%
Centro-Oeste	36,1%	49,4%
Sudeste	33,9%	42,1%
<b>Brasil</b>	<b>35,3%</b>	<b>48,2%</b>
Sul	30,5%	41,9%

Fonte: Denatran e Seguradora Líder. Elaboração: SPE

É possível que a frota divulgada pelo Denatran esteja superestimada, tendo em vista a existência de veículos com idade avançada, para os quais sequer são emitidos bilhetes, ou ainda de veículos já baixados ainda considerados na frota. Quanto a esse ponto, ressalta-se que a frota de motocicletas é homogênea entre fontes distintas (Denatran, Abraciclo e Seguradora Líder). Uma possível forma de se corrigir a inadimplência estimada para essa categoria é aplicar um fator redutor da frota, correspondente à razão entre a frota de carros divulgada pela Anfavea e a divulgada pelo Denatran. Aplicando-se, por conservadorismo, esse redutor, ainda se encontra uma inadimplência estimada de motocicletas de 33% na média nacional.

O aumento da inadimplência que poderia resultar do aumento do prêmio do DPVAT também afetaria o pagamento do IPVA e do licenciamento do veículo terrestre, impactando negativamente na arrecadação dos Estados, muitos dos quais enfrentam severos desafios fiscais. Isso aconteceria porque a regularização do documento do carro depende do pagamento do Seguro DPVAT, e, portanto, o condutor inadimplente com o DPVAT não teria incentivo algum para pagar o IPVA e o licenciamento.

Outro modelo estudado foi o da extinção do DPVAT, que resultou na Medida Provisória nº 904, de 2015. Um seguro obrigatório com características de tributação regressiva é uma forma inefficiente de atingir esse objetivo. O mercado de seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais pode oferecer para motoristas e proprietários de veículos coberturas a terceiros de forma adequada. O fim do seguro obrigatório tende a aumentar o mercado de seguros facultativos e a cultura de proteção por parte de motoristas e proprietários.

Quanto à parte orçamentária, a MP em comento atendeu ao disposto no art. 114 do PLDO 2020 (a medida entrará em vigor em 2020), onde é estabelecido que proposições legislativas que importem em diminuição de

receita deverão estar acompanhadas de estimativas dos efeitos fiscais no exercício em que entrarem em vigor e nos dois seguintes, bem como devem apontar a compensação para adequação orçamentária e financeira:

## PLDO 2020

*Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

(...)

*§ 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

Em atendimento a esses dispositivos, a Medida Provisória propõe que tal compensação dos recursos seja dada por meio da sobra do montante da Provisão IBNR (Provisão de Sinistros Ocorridos e não Realizados), que está no balanço do Consórcio do DPVAT, que vem se acumulando ao longo dos anos, sobre a qual não há previsão de pagamento de indenização, sendo transferida à Conta Única do Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), em 2020, 2021 e 2022.

Dessa forma, tais parcelas serão suficientes para compensar as estimativas de repasse ao SUS e ao DENATRAN nos próximos três anos, em atendimento ao PLDO 2020.

Isso foi possível porque, conforme dados do Ofício Eletrônico Susep nº 340/2019, o valor total contabilizado no Consórcio é de cerca de R\$ 8.900.000.000,00 (oito bilhões e novecentos milhões de reais), sendo que o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas seria de aproximadamente R\$ 4.200.00.000,00 (quatro bilhões e duzentos milhões de reais) e o restante, correspondente à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas é de aproximadamente R\$ 4.750.000.000,00 (quatro bilhões e setecentos e cinquenta milhões de reais). Essa Autarquia ressalta que tal valor é calculado “com base em estimativas que, naturalmente, precisarão ser revisadas ao longo do tempo até a finalização do período de obrigações remanescentes, aqui assumido como 2020 a 2025. Portanto, a medida provisória viabiliza que valores existentes retornem ao erário e componham o orçamento público.

Por fim, em relação ao DPEM, nenhuma seguradora oferece o produto no mercado desde 31 de março de 2016. Quando era operante, mais de 80% das embarcações não contratavam esse seguro, em razão da quase impossibilidade de fiscalização. Os problemas são referentes à fiscalização e à identificação das embarcações, sendo a oferta desse seguro pouco interessante para as seguradoras. Também, em linha com o DPVAT, as coberturas de invalidez permanente e de despesas médicas já estão garantidas pelos mecanismos de segurança social descritos.

Assim, tendo em vista que, na prática, o DPEM não está vigente, nem detém reservas e provisões, propõe-se sua retirada da legislação vigente, sem qualquer impacto operacional.

Embora não vigente na prática, o DPEM gera risco jurídico e financeiro para a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) – responsável pela operação do FUNDPEM - que é acionada em processos por danos pessoais causados por embarcações não identificadas ou inadimplentes. Isso porque há um vácuo legal causado pela ausência de previsão expressa de que não haveria qualquer tipo de indenização

às vítimas de embarcações não identificadas no caso de o seguro não ser oferecido no mercado. Primeiramente, ao se garantir a indenização de vítimas por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do seguro, a Lei confere caráter social ao DPEM, privilegiando de forma explícita as vítimas de acidentes causados por embarcações. Assim, a ausência de expressa previsão legal estabelecendo que, se não houver a oferta do seguro, não haverá indenização, pode dar causa a ações judiciais contra a ABGF.

De fato, a ABGF, como administradora do FUNDPEM, tem sido instada a se manifestar judicial e extrajudicialmente sobre a indenização a cidadãos envolvidos em acidentes com embarcações, sob o argumento de que, segundo a Lei nº 13.313, de 14 de julho de 2016, a empresa seria responsável pelo atendimento aos pedidos de indenização no âmbito do FUNDPEM. Há seis processos em aberto contra a ABGF, conforme Anexo II, com valor possível de perda de R\$ 273,5 mil. Não obstante, no mesmo Anexo é possível constatar que a ABGF vem obtendo alta taxa de sucesso nos processos em que representa o FUNDPEM, com vitória desse último na quase totalidade dos casos.

Brasília, 24 de dezembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

**LÍGIA ENNES JESI**

Coordenadora-Geral de Seguros e Previdência Complementar  
Secretaria de Política Econômica



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Ennes Jesi, Coordenador(a)-Geral de Seguros e Previdência Complementar**, em 24/12/2019, às 13:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adolfo Sachsida, Secretário(a) de Política Econômica**, em 30/12/2019, às 14:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura**, em 30/12/2019, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5550683** e o código CRC **0594048A**.





MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda

## DESPACHO

**Processo nº 12100.106711/2019-66**

À Assessoria para Assuntos Parlamentares

Em complementação ao Despacho FAZENDA-ASPAR (5734760), encaminho documentos anexos, disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica, constantes no processo que deu origem à Medida Provisória nº 904, de 11 de novembro de 2019.

Anexos:

- a) Nota Técnica SEI nº 8316/2019/ME (5785129), da Secretaria de Política Econômica;
- b) Nota Técnica SEI nº 10027/2019/ME (5785138), da Secretaria de Orçamento Federal;
- c) Nota Técnica SEI nº 10114/2019/ME (5785148), da Secretaria do Tesouro Nacional;
- d) Minuta inicial de proposta de Medida Provisória (SEI nº 5787427)
- e) Minuta de proposta de Medida Provisória (SEI nº 5785157);
- f) Minuta de Exposição de Motivos (SEI nº 5785168);
- g) Nota Informativa SEI nº 7608/2019/ME (5785187), da Secretaria Executiva;
- h) Parecer SEI nº 3545/2019/ME (5785194), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- i) Despacho-FAZENDA (SEI nº 5785198), da Secretaria Especial de Fazenda;
- j) Compilado de problemas do DPVAT (SEI nº 5789804);
- k) Processos Judiciais do DPEM (SEI nº 5789854);

Documento assinado eletronicamente  
ESTEVESEN PEDRO COLNAGO JUNIOR  
Secretário Especial de Fazenda Substituto



Documento assinado eletronicamente por Esteves Pedro Colnago Junior, Secretário(a) Especial de Fazenda Substituto(a), em 02/01/2020, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
[http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?)



[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](#), informando o código verificador **5797352** e o código CRC **32CB08CD**.

---

Referência: Processo nº 12100.106711/2019-66.

SEI nº 5797352



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Secretaria de Política Econômica  
Gabinete da Secretaria de Política Econômica  
Subsecretaria de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura  
Coordenação-Geral de Seguros e Previdência

Nota Técnica SEI nº 8316/2019/ME

Assunto: Minuta de Medida Provisória que extingue os Seguros Obrigatórios DPVAT e DPEM.

Senhor Secretário Especial da Fazenda,

## I. Histórico e Características – DPVAT e DPEM

1. O atual Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre (DPVAT) teve origem no Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que instituiu diversos seguros obrigatórios, entre os quais o de “*responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestre, fluvial, lacustre e marítima, de aeronaves e dos transportadores em geral*”.
2. Regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 61.867, de 11 de dezembro de 1967, esse seguro obrigatório cobria casos de morte, invalidez permanente e incapacidade temporária, entendendo-se, à época, que o pagamento das indenizações tinha como condição a comprovação de culpa do causador do dano. Além disso, havia cobertura por danos materiais, cuja indenização se dava por conta do proprietário do veículo.
3. Posteriormente, por meio do Decreto-Lei nº 814, de 4 de setembro de 1969, excluiu-se a indenização por danos materiais e a incapacidade temporária foi substituída por despesas de assistência médica ou suplementar, para tratamento de danos físicos ou psíquicos. Deixou-se claro que a indenização deveria ser paga independentemente de apuração de culpa, abolindo-se qualquer franquia de responsabilidade do proprietário do veículo.
4. A Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, dispôs sobre o atual DPVAT, definindo sua natureza de seguro de responsabilidade civil, a qual independe de existência de culpa, de identificação do veículo e de não pagamento do prêmio por parte do motorista.
5. Entre 1974 e 1986, o Seguro DPVAT era contratado diretamente com seguradoras e corretores de seguros de livre escolha dos proprietários de veículos e os acidentes sem identificação do veículo eram pagos com recursos de fundo custeado por todas as seguradoras. Naquele modelo, 2% do prêmio arrecadado era destinado à constituição do mencionado fundo [i].
6. A conjunção dos seguintes fatores, todavia, inviabilizou a sobrevivência do seguro no modelo de livre escolha:

I - elevada inadimplência (cerca de 60%);

II - alto percentual de acidentes de trânsito sem a identificação do veículo;

III - insuficiência dos prêmios arrecadados, definidos por Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), para a cobertura das indenizações definidas em lei, cujos custos estavam sujeitos à alta dispersão inflacionária do período;

IV - redução do número de seguradoras interessadas em operar o seguro obrigatório, cujos sinistros acabaram por sobrecarregar o fundo supramencionado.

7. Como tentativa de resolver tais problemas, a Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) nº 664, de 14 de janeiro de 1986 (art. 10º), vinculou o pagamento do Seguro DPVAT ao licenciamento do veículo. Ademais, em 25 de março do mesmo ano, a Resolução CNSP nº 6 autorizou a criação do Convênio DPVAT, o qual foi constituído em abril por 108 Seguradoras, sendo a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG) a responsável por administrar a operação do Seguro DPVAT. Importa ressaltar, também, que a vinculação do pagamento do Seguro DPVAT ao licenciamento do veículo ganhou caráter legal, a partir da publicação da Lei nº 8.441, de 13 de julho de 1992.
8. Outra solução foi o estabelecimento do modelo de consórcio, utilizado atualmente. Nesse modelo, o seguro DPVAT é constituído por um consórcio de seguradoras com uma seguradora líder - especializada no seguro DPVAT - sendo responsável pela administração do consórcio.
9. Desde 1º de janeiro de 2008, a administração do Seguro DPVAT é realizada pela empresa Seguradora Líder - DPVAT, que começou a operar em dezembro de 2007, por meio da Portaria Susep nº 2.797, de 4 de dezembro de 2007, sendo constituída por seguradoras consorciadas, que atualmente totalizam 73.
10. O DPEM (Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga), por sua vez, foi instituído pela Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991. Assim como o DPVAT, o DPEM tem cobertura universal, pagando indenizações de R\$ 13.500 por morte, até R\$ 13.500 por invalidez permanente e de até R\$ 2.700 para despesas de assistência médica e suplementares para acidentados por embarcações. Vale ressaltar que o modelo de livre contratação e com fundo para indenizar os veículos não identificados encontra-se hoje vigente para embarcações (DPEM), conforme resolução CNSP nº 128, de 29 de abril de 2005. Porém não há seguradora que oferte o seguro DPEM, estando o mesmo inoperante.
11. O DPEM pode ser oferecido por qualquer seguradora que cumpra os requisitos do produto estipulados em lei e em norma infralegal. Contudo, por razões de insegurança jurídica quanto ao risco envolvendo as suas operações, especialmente, em relação ao risco judicial que envolve os sinistros ocorridos com as embarcações não identificadas, este seguro deixou de ser oferecido desde 31 de março de 2016. Importa ressaltar que, conforme o § 3º do art. 14 da Lei nº 8.374, de 1991, a vinculação da provisão de registro, termo de vistoria ou certificado de regularização de embarcação à contratação do seguro DPEM deixa de ser exigida, caso não haja, no mercado, sociedade seguradora que ofereça o referido seguro.
12. O DPEM e o DPVAT têm suas tarifas separadas por categorias, conforme o tipo de veículo terrestre ou de embarcação, com valores diferenciados, e definidas, respectivamente, pela Susep e pelo CNSP, conforme abaixo:

Tabela 1: DPEM e DPVAT: valores dos prêmios

Categoria	DPEM (Circular SUSEP nº 530, 2016)		DPVAT (Resolução CNSP nº 332, de 2015)	
	Tipo de embarcação	Valor da tarifa	Tipo de veículo	Valor da tarifa
1	Esporte e Embarcações Miúdas	R\$ 22,22	automóveis particulares	R\$ 12,00
2	Moto náutica	R\$ 22,22	táxis e carros de aluguel	R\$ 12,00
3	Comercial Pesca	R\$ 177,69	ônibus, micro-ônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais)	R\$ 33,61
4	Comercial Outros	R\$ 177,69	micro-ônibus com cobrança de frete, mas com lotação não superior a dez passageiros, e ônibus, micro-ônibus e lotações sem cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais)	R\$ 20,84
5	Comercial Carga ou Passageiro, até 100	R\$ 177,69		

	passageiros/tripulantes)			
6	Comercial Carga ou Passageiro, acima de 100 passageiros/tripulantes	R\$ 177,69 + R\$ 1,00 por passageiros/tripulantes excedente a 100		
8			Ciclomotores	R\$ 15,43
9			motocicletas e motonetas	R\$ 80,11
10			Caminhões, caminhonetas, máquinas de terraplanagem e outros veículos	R\$ 12,56

Fonte: Susep e CNSP

13. O repasse dos recursos do Seguro DPVAT é disciplinado pelo Decreto nº 2.867, de 8 de dezembro de 1998, o qual estipula que o prêmio tarifário deve ser arrecadado pela rede bancária e repassado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e à operação do seguro, na proporção de, respectivamente:

- i) 45% (quarenta e cinco por cento), nos termos do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;
- ii) 5% (cinco por cento), nos termos do parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997; e
- iii) 50% para a companhia seguradora, na forma da regulação vigente, a qual é determinada pelo CNSP, por meio da Resolução nº 332, de 9 de dezembro de 2015.

14. Os recursos arrecadados dos itens i) e ii) do parágrafo anterior devem ser destinados às atividades do FNS e do Denatran, na cobertura de atendimentos, em hospitais da rede do Sistema Único de Saúde (SUS), a vítimas em acidentes causados por veículos automotores em vias terrestres e na realização de programas voltados à prevenção de acidentes de trânsito.

15. Não há, atualmente, obrigatoriedade normativa de o FNS e o Denatran comprovarem quanto do valor arrecadado por meio desses prêmios são gastos efetivamente em vítimas de acidentes causados por veículos automotores em vias terrestres no SUS ou em programas de conscientização no trânsito.

16. Por fim, a distribuição dos 50% restantes da arrecadação, bem como dos valores tarifários, conforme exposto anteriormente, são definidos pelo CNSP. A distribuição para 2019 (incluindo os repasses legais) é exposta abaixo:

Tabela 2: Distribuição da Arrecadação do DPVAT

Componentes	Percentuais (%)
SUS	45,00
Denatran	5,00
Despesas Administrativas	11,87
Margem de Resultado	2,00
Corretagem Média (Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, art. 19 da Lei nº 4.594, de 1964)	0,01
Prêmio Puro + IBNR[i]	36,12
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Resolução CNSP 332, de 2015

O percentual relativo à rubrica “Prêmio puro + IBNR” tem o objetivo de cobrir os sinistros e as despesas com sinistros ocorridos durante o ano civil.

18. Dito isso, impõe-se um detalhamento das provisões constituídas para fazer face a esses pagamentos. São constituídas três provisões específicas para o DPVAT: a Provisão de Despesas Administrativas – PDA, a Provisão de Sinistros a Liquidar – PSL e a Provisão de Sinistros Ocorridos e não Avisados – IBNR. Essas três provisões estão previstas na Resolução CNSP nº 153, de 10 de novembro de 2006.
19. A PDA é constituída a partir dos resultados administrativos (receitas administrativas – despesas administrativas). Caso haja saldo insuficiente nessa provisão, as seguradoras consorciadas suprem essa insuficiência (art. 8º da Resolução nº 153, de 2006) e são resarcidas, com os valores adiantados, corrigidos pela taxa de rentabilidade da carteira (parágrafo único do art. 8º da Resolução nº 153, de 2006). Como a tarifa é estimada para o ano civil, caso haja saldo na provisão ao seu final, 50% desse saldo é revertido para a provisão de IBNR, como excedente administrativo.
20. Já a PSL é constituída a partir dos valores de indenização de sinistros avisados ao longo do ano, mas ainda não pagos, sendo constituída a partir de débito no saldo da provisão do IBNR (art. 4º da Res 153, de 2006).
21. A IBNR, por sua vez, é constituída a partir da diferença entre a parcela dos prêmios arrecadados na rubrica “Prêmio puro + IBNR” e o somatório das indenizações efetivamente pagas (art. 3º da Res 153, de 2006). Caso a diferença seja positiva, há um incremento na IBNR; caso seja negativa, há uma redução da IBNR. Funciona, dessa forma, como um “colchão” financeiro para subsidiar eventuais déficits entre os prêmios arrecadados e as indenizações pagas em cada ano civil. Esta diferença positiva, caso haja no final do período, será chamada de excedente operacional.
22. Ainda, na eventualidade de não haver saldo suficiente de IBNR para cobrir os déficits do período, as seguradoras consorciadas suprem esse déficit e são resarcidas no exercício seguinte por meio da constituição de excedentes na contabilização do Consórcio. Por outro lado, eventuais superávits de prêmios arrecadados sobre as indenizações pagas ao final do ano não são distribuídos entre as consorciadas, servindo para cobrir os sinistros ocorridos em anos anteriores e ainda não avisados ou mesmo para suavizar impactos nas tarifas dos anos seguintes.
23. Finalmente, os rendimentos financeiros dos ativos garantidores, que não lastreiam nenhuma obrigação, também são incorporados à IBNR.

## II. Avaliação do Modelo Atual do DPVAT

24. O Seguro Obrigatório DPVAT foi criado no intuito de compensar externalidade negativa causada pelos proprietários de veículos, qual seja, as vítimas dos acidentes de trânsito. O caráter social do DPVAT fica evidente ao se comparar seu funcionamento com outros seguros privados de automóveis, uma vez que o DPVAT indeniza vítimas de acidentes de trânsito em todo o território nacional e sem apuração de culpa, seja do motorista, do passageiro ou do pedestre, oferecendo as três coberturas descritas na seção anterior desta Nota Técnica.
25. Ao assumir a responsabilidade como administradora operacional do consórcio, a Seguradora Líder - DPVAT conseguiu concentrar os atos de gestão do seguro e, consequentemente, atrair para si a responsabilidade pelas operações.
26. As principais vantagens do modelo atual de consórcio são: centralização das decisões, possibilidade de redução dos custos administrativos, baixo custo na captação de clientes, ganhos de escala, maior homogeneidade na prestação de serviços e baixo valor dos prêmios tarifários. O modelo de “pool” não é exclusivo do Brasil; outros países também adotam este modelo para determinados ramos de seguro. Os problemas descritos no modelo antigo de livre escolha foram superados após a implantação do modelo de consórcio atualmente vigente.
27. Não obstante os benefícios elencados, alguns elementos do modelo atual podem induzir a ineficiências e distorções na regulação do seguro.
28. A definição do prêmio do seguro não gera os incentivos corretos para que a Seguradora Líder - DPVAT, busque eficiência em sua atuação e aja de forma a reduzir fraudes nos pagamentos das indenizações. Pelo contrário, em razão de o lucro ser um percentual fixo do prêmio, quanto maiores forem as despesas administrativas, as de regulação do sinistro e as de pagamento da própria indenização, maior o valor do prêmio e, por conseguinte, maior o lucro da administradora do consórcio.

29. No atual desenho, o valor do prêmio do seguro DPVAT é fixado pelo CNSP, com base em proposta formulada pela Susep, considerando estimativas de despesas com sinistros, administrativas e operacionais, dentre outras, da administradora do consórcio DPVAT para o exercício seguinte. Essas despesas são estimadas pela Susep, por meio de estudos estatísticos e atuariais, a partir de proposta encaminhada pela própria Seguradora Líder.
30. Para análise das despesas administrativas, a Susep necessita avaliar toda a estrutura de gastos da administradora do consórcio. Essa avaliação pressupõe o conhecimento, pela entidade supervisora, da estrutura administrativa da empresa, das necessidades de pessoal, da correspondente base salarial, da adequação de instalações físicas, dos gastos com comunicação e marketing, dentre outros, além de verificar a comprovação dos sinistros e das despesas de regulação.
31. Com isso, a Susep é impactada pela dificuldade de acesso às informações necessárias a essa tarefa, havendo forte tendência à assimetria de informação no processo de revisão tarifária.
32. Como resultado do descrito acima, o CNSP tende a autorizar despesas administrativas com base no montante executado no exercício anterior acrescido de alguma correção inflacionária e eventual acréscimo em item específico de despesa, justificado por projeto em andamento. Assim, uma solicitação de elevação das despesas para investimento, por exemplo, nos softwares da empresa responsáveis pela averiguação estatística da veracidade dos sinistros, pode acabar sendo não aprovada por esses órgãos, por insegurança da informação. Nesse exemplo, a não aprovação prejudica a redução das fraudes.
33. Desse modo, a sistemática vigente faz com que a administradora do consórcio DPVAT tenha incentivos para apresentar proposta que eleve o valor do prêmio do seguro. Em sentido inverso, eventual busca por eficiência administrativa, com maior produtividade e redução de custos tem como consequência a redução dos lucros da administradora do consórcio, *ceteris paribus*.
34. A partir do valor apresentado pela Seguradora-Líder, o prêmio é definido juntando-se as porcentagens de margem da Seguradora-Líder e de transferência ao SUS e Denatran, além da corretagem média, conforme tabela 2. Se em determinado ano houver insuficiência de reservas para o pagamento das indenizações devidas, essa será suportada pelo Consórcio. No entanto, a definição dos valores dos prêmios para o ano posterior será feita de sorte a recompor as reservas deficitárias. Ressalta-se, portanto, que a Seguradora Líder e o Consórcio não assumem risco atuarial.
35. A ausência de incentivo à eficiência na sistemática vigente pode ter contribuído para a proliferação de fraudes, conforme descrito a seguir. A maioria dos casos são relacionados a indenizações por invalidez permanente, como laudos que atestem lesões inexistentes ou boletins de ocorrência de acidentes de trânsito feitos com falsa notificação, que permitem que lesões decorrentes de acidentes não relacionados ao trânsito ensejem a indenização do DPVAT.
36. Em abril de 2015, o Departamento de Polícia Federal deflagrou a operação denominada “Tempo de Despertar”, com o objetivo de descontinuar fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento do DPVAT. Entre as medidas constitutivas cumpridas, houve mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, busca, apreensão, sequestro de bens e afastamento de cargo público.
37. A partir do Ofício MPMG nº 38/2017, de 13 de fevereiro de 2017, enviado pela Coordenadoria Regional de Defesa do Patrimônio Público do Norte de Minas (Ministério Público do Estado de Minas Gerais), a Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda – COGER foi alertada sobre a possível ocorrência de fraudes no pagamento de indenizações do seguro DPVAT. Foi evidenciada a proposição de mais de 120 ações penais e civis públicas envolvendo diversos agentes como advogados, empresários, servidores públicos, médicos e fisioterapeutas, além da Seguradora Líder do Seguro DPVAT.
38. Segundo o relato do MPMG, “*a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT viu-se capturada por organizados grupos delinquentes, tornando-se alvo preferencial de toda sorte de ações criminosas ávidas por assaltar os cofres da empresa onde são depositados os valores recolhidos compulsoriamente dos milhões de brasileiros obrigados a contratar referido seguro*”.
39. Ademais, são relatados indícios de possível favorecimento de parentes de dirigentes, fraudes, desvios de finalidade, omissão, ineficiência, captura de agenda regulatória, falsidade ideológica, incompetência e conflito de interesses envolvendo a “corrupta e caótica” administração da Seguradora Líder.
40. Como conclusão, o MPMG solicitou ao então Ministério da Fazenda o afastamento imediato de diversas pessoas, além da suspensão de contratos firmados entre a Seguradora Líder e diversas empresas.
41. O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, apresentou, entre os anos de 2016 e 2019, sete acordãos sobre o seguro DPVAT: TCU nº 2609/2016; TC 032.178/2017-4; TC 034.130/2017-9;

- Acórdão TCU nº 42/2018; Acórdão TCU nº 449/2018; Acórdão TCU nº 1648/2018; e Acórdão TCU nº 1801/2019.
42. Por exemplo, por meio do Acórdão nº 2.609, em 11 de outubro de 2016, em razão de sua jurisdição de segunda ordem sobre o CNSP e a Susep, o TCU fez recomendações de acordo com relatório de auditoria, quanto à parcela de 50% (cinquenta por cento) destinada à constituição de reservas operacionais, por se tratar de atividade privada (seguro), mas de caráter compulsório.
43. Nesse documento, foram feitos apontamentos relacionados à formação do prêmio e à operacionalização do seguro DPVAT, à estimativa das despesas administrativas e à política de conciliação da Seguradora Líder.
44. Em linha com o exposto no parágrafo 28 desta Nota Técnica, foi apontado pelo TCU que, *“considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros”*.
45. Em decorrência disso, foram constatadas, de acordo com aquele relatório, *“despesas inadequadas e/ou sem relação com a atividade de gestão do Seguro DPVAT, as quais foram, indevidamente, repassadas ao prêmio tarifário do referido seguro ou, sob outro ponto de vista, as quais foram, indevidamente, debitadas das respectivas reservas técnicas”*.
46. Outro apontamento relevante diz respeito ao pagamento de indenizações em valores superiores aos definidos pela legislação, decorrentes de acordos judiciais firmados com vítimas de acidentes de trânsito pela Seguradora Líder, mesmo diante do fato alegado de que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é amplamente favorável à Seguradora Líder[*iii*].
47. Por fim, o TCU questionou o dimensionamento da equipe de Auditoria Interna da Susep e recomendou que essa Superintendência aumentasse o número de servidores dedicados à área do DPVAT.
48. Dentre as recomendações advindas daquele órgão, destaca-se também a possibilidade de redução do prêmio do DPVAT, ou que este não seja elevado enquanto as provisões IBNR e PSL continuem arrecadando recursos, o que, foi, de fato, posto em prática.
49. Além disso, recomendou-se que a Susep estudasse a viabilidade de alteração do modelo adotado de gestão de recursos. Quanto a esse ponto, importa ressaltar que tanto aquela autarquia quanto a Secretaria de Política Econômica (SPE) têm evidenciado esforços no sentido de propor mudanças que mitiguem, ou eliminem, os problemas expostos, o que resultou na presente proposta a ser apresentada posteriormente nesta Nota Técnica.
50. Como resultado das investigações e fiscalizações, observou-se uma diminuição do número de indenizações por invalidez a partir de 2017:

Tabela 3: Valores pagos em indenização na modalidade invalidez permanente e valores totais de indenizações pagos (2014-2017)

Indenizações	2014	2015	2016	2017
Por invalidez	R\$ 2.249.341.540,00	R\$ 1.848.945.991,00	R\$ 1.217.303.069,00	R\$ 1.087.569.016,00
Por morte e despesas médicas	R\$ 755.541.582,00	R\$ 648.542.379,00	R\$ 493.079.097,00	R\$ 619.546.573,00
Total de indenizações	R\$ 3.004.883.122,00	R\$ 2.497.488.370,00	R\$ 1.710.382.166,00	R\$ 1.707.115.589,00

Fonte: Seguradora Líder

51. Praticamente a totalidade dessa queda deve-se ao combate às fraudes, com a verificação de documentação e maior rigor na concessão desses benefícios. Essa queda nas despesas totais com

- indenização gerou um excesso de ativos garantidores de R\$ 5,8 bilhões em relação às provisões técnicas atuarialmente exigidas, denominada “excesso de IBNR”.
52. Com o intuito de diminuir esse excesso de ativos em relação às reservas atuariais necessárias, o CNSP, desde 2017, reduziu o prêmio, a fim de readequá-lo aos novos patamares de despesa de indenização.
53. Em que pese o esforço dos diversos órgãos públicos supracitados, o número de fraudes ainda persiste. Em 2018, segundo o relatório da Seguradora Líder, identificaram-se 11.898 fraudes relacionadas ao Seguro DPVAT. Em um só Estado, o do Ceará, foram identificadas 2.771 tentativas de fraude, frente à 22.864 pagamentos de indenizações, ou seja, um índice de tentativas de fraudes de 12,1%.
54. A Susep tem sido instada a responder ou a participar de diversos processos relacionados à operação do Seguro DPVAT, além de Comissão Parlamentar de Inquérito. Conforme planilha da Susep (Anexo I), desde 2016, 151 processos foram abertos naquela autarquia sobre esse seguro. Dentre eles, verificam-se Processos do TCU, denúncias e demandas da sociedade, do Judiciário e do Ministério Público, dossiês jurídicos, análises de solvência, consultas sobre contratos e despesas administrativas da Seguradora Líder, grupos de trabalho, solicitações, processo sancionador, constituição de comissão permanente e relatórios de fiscalização.
55. Segundo a Susep, há cerca de 370 mil ações judiciais em tramitação relacionadas ao DPVAT. Por ano, foram recebidas na Susep uma média de 5.825 reclamações e foram abertos 54 processos administrativos consumidores e 100 processos administrativos sancionadores. De 2018 a junho de 2019, 15.648 fraudes foram identificadas. Entre abril de 2019 e março de 2020, 12% da força de trabalho da área de Fiscalização de Conduta da Susep será utilizada nas fiscalizações da Seguradora Líder e 20% das semanas de trabalho da área de Fiscalização Prudencial serão alocadas para a Seguradora Líder.
56. Além dos problemas anteriormente colocados e das conclusões do Acórdão do TCU, verifica-se que as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva para a fiscalização e supervisão de um único ramo de seguro (Seguro DPVAT), em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros, também sujeitos à supervisão e fiscalização daquela autarquia.
57. Por todo o exposto, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo de observância, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep.

### III. Avaliação do DPEM

58. O modelo de livre contratação e com fundo (Fundo de Indenizações do Seguro - FUNDPEM) para indenizar os acidentes causados por veículos não identificados e inadimplentes encontra-se hoje vigente para embarcações (DPEM), conforme Resolução CNSP nº 128, de 29 de abril de 2005. Porém não há qualquer seguradora que oferte o seguro DPEM, estando o mesmo inoperante. Logo, não cumpre a sua função social, tampouco a sua função de seguro. Quando vigente, o referido seguro possuía inadimplência elevada, em torno de 80%. Um fator agravante para a operação do DPEM é o fato de que muitos proprietários e condutores de embarcações sequer possuem habilitação ou documentação em dia, o que torna ainda mais custosa a fiscalização e a identificação das embarcações envolvidas em acidentes. Tais fatores, associados à elevada inadimplência, tornam o referido seguro pouco atrativo para as companhias seguradoras.
59. Assim, tendo em vista que, na prática, o DPEM não está vigente, nem detém reservas e provisões, propõe-se sua retirada da legislação vigente, sem qualquer impacto operacional. Igualmente, propõe-se a extinção do FUNDPEM. Tal fundo não possui recursos sob gestão pois, como exposto, o mercado segurador deixou de oferecer o seguro DPEM em 2016, o que prejudicou a formação de seu patrimônio.
60. Em relação à cobertura de morte do DPEM, questiona-se a sua necessidade frente aos números de vítimas fatais decorrentes de acidentes com embarcações. Segundo estatísticas do Ministério da Saúde, houve, entre 1996 e 2017, 2.189 mortes causadas por acidentes de transporte por água, uma média de 99,5 por ano. Esse número, consideravelmente inferior ao número de mortes causadas por veículos automotores, tende a inibir o mutualismo característico à operação de um seguro, sobretudo levando-se em conta que somente uma seguradora estava operando o seguro até 2016, e que, como mencionado, a inadimplência era alta.
61. Quanto às outras coberturas (despesas médicas e invalidez), conforme será detalhado em seção posterior, o Estado brasileiro já possui políticas públicas destinadas a propiciar cobertura de saúde e aposentadoria por invalidez, sem requisito de contribuição.

62. Por fim, embora não vigente na prática, o DPEM gera risco jurídico e financeiro para a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) – responsável pela operação do FUNDPEM - que é acionada em processos por danos pessoais causados por embarcações não identificadas ou inadimplentes. Isso porque há um vácuo legal causado pela ausência de previsão expressa de que não haveria qualquer tipo de indenização às vítimas de embarcações não identificadas no caso de o seguro não ser oferecido no mercado. Primeiramente, ao se garantir a indenização de vítimas por embarcações não identificadas ou que estejam inadimplentes quanto ao pagamento do seguro, a Lei confere caráter social ao DPEM, privilegiando de forma explícita as vítimas de acidentes causados por embarcações. Assim, a ausência de expressa previsão legal estabelecendo que, se não houver a oferta do seguro, não haverá indenização, pode dar causa a ações judiciais contra a ABGF.
63. De fato, a ABGF, como administradora do FUNDPEM, tem sido instada a se manifestar judicial e extrajudicialmente sobre a indenização a cidadãos envolvidos em acidentes com embarcações, sob o argumento de que, segundo a Lei nº 13.313, de 14 de julho de 2016, a empresa seria responsável pelo atendimento aos pedidos de indenização no âmbito do FUNDPEM. Há seis processos em aberto contra a ABGF, conforme Anexo II, com valor possível de perda de R\$ 273,5 mil. Não obstante, no mesmo Anexo é possível constatar que a ABGF vem obtendo alta taxa de sucesso nos processos em que representa o FUNDPEM, com vitória desse último na quase totalidade dos casos.

#### **IV. Proposta**

64. Ante o exposto, após tratativas com a Susep sobre os Seguros DPVAT e DPEM, essa Autarquia encaminhou à Secretaria de Política Econômica, minuta de Medida Provisória, anexo ao Ofício Eletrônico Susep nº 340/2019, que versa sobre as estimativas do valor total dos repasses obrigatórios – SUS (45%) e DENATRAN (5%) – para 2020-2022 e a estimativa da posição do excedente técnico do Seguro DPVAT em dezembro de 2019.
65. Com o intuito de acabar com os custos de supervisão e de regulação por parte do setor público – Susep, Ministério da Economia, Judiciário, Ministério Público, TCU – relacionados a processos, ações judiciais e força de trabalho para dar cabo à regulação e fiscalização do referido seguro obrigatório, esta SPE apresenta proposta de Medida Provisória, cuja principal alteração é a extinção, a partir de 1º de janeiro de 2020, do Seguro DPVAT e, consequentemente, do repasse do percentual do prêmio destinado ao SUS e ao Denatran, bem como do Seguro DPEM e do FUNDPEM.
66. Em relação às coberturas que deixarão de ser oferecidas, ressalte-se que, no caso das despesas médicas e suplementares (DAMS), há atendimento gratuito e universal na rede pública, por meio do SUS. Segundo os dados do Ministério da Saúde, no ano de 2018, a rede pública acolheu 209.539 internações relacionadas a acidentes de transporte, ao custo médio de R\$ 1.374,75. O custo total desses atendimentos foi, portanto, de R\$ 292,25 milhões, enquanto que o repasse legal do DPVAT ao SUS, no mesmo ano, foi de aproximadamente R\$ 2,1 bilhões, discrepância que se repete em anos anteriores.
67. Adicionalmente, para segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), há a cobertura de pensão por morte, paga aos dependentes do segurado que falecer ou, em caso de desaparecimento, tiver sua morte declarada judicialmente.
68. Da mesma forma, quanto à cobertura por invalidez, o Governo Federal oferece o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante o pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas que não possuam meios de prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família. Em particular, no caso do benefício para invalidez, é necessário ao cidadão comprovar possuir deficiência, bem como vivenciar estado de pobreza ou de necessidade, atualmente definido nos requisitos para a inscrição do cidadão no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal.
69. Importa ressaltar que, quando da criação do DPVAT, nenhuma das políticas sociais descritas nos parágrafos anteriores (acesso à saúde universal e aposentadoria por invalidez, não contributiva) estavam vigentes. Dessa forma, as coberturas de despesas médicas e de invalidez do DPVAT sobreponem-se a essas políticas.
70. Em relação à governança presente no modelo de Consórcio atual, constatou-se, conforme amplamente exposto na **Seção II) Avaliação do Modelo Atual do DPVAT**, que o custo de observância da regulação do Consórcio atual, a cargo da Susep, é excessivamente elevado, sendo inviável, por exemplo, aumentar o quantitativo de servidores das equipes de Fiscalização e de Auditoria Interna da Susep no volume necessário à adequada fiscalização da Seguradora Líder.
71. Outro ponto da proposta é a revogação dos art. 9º e 10 da Lei nº 6.194, de 1974[iv]. A revogação dos referidos artigos, por tratarem de matérias alheias ao seguro obrigatório, poderia dar margem a

- questionamentos futuros. Como se verá adiante, ambos os dispositivos foram tacitamente revogados pela legislação posterior à publicação da Lei nº 6.194, de 1974.
72. O Código Civil de 2002 (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002) traça as diretrizes a serem seguidas nos contratos de seguros. Logo, é norma geral. Os dispositivos do referido Código tratam, em grande medida, dos contratos de seguro facultativos, cabendo ao art. 788, **caput** e parágrafo único, breve regramento sobre os contratos de seguro de responsabilidade legalmente obrigatórios. A Lei nº 6.194, de 1974, ao tratar de seguro obrigatório de dano pessoal, apresenta-se, pelo critério hermenêutico clássico, como lei especial em relação ao Código Civil.
73. No entanto, a matéria tratada no art. 9º, ao estabelecer regra sobre seguros facultativos de responsabilidade civil, destoa em relação ao conteúdo normativo da Lei nº 6.194, de 1974. Percebe-se que a intenção do dispositivo no corpo da referida Lei, à época em que publicada, era a de complementar, em lei extravagante, o regramento genérico contido no Código Civil de 1916, ausente de disciplinamento daquela natureza.
74. Dado seu caráter genérico e complementar às disposições contidas no Código Civil de 1916, é forçoso concluir que, com o advento do Código Civil de 2002, o dispositivo fora tacitamente revogado (art. 2.035 do Código Civil de 2002), passando a prevalecer em relação à matéria contida no art. 9º da Lei nº 6.194, de 1974, o disposto nos artigos 786 e 787 do atual Código Civil.
75. Por sua vez, o art. 10 da Lei nº 6.194, de 1974, determina a observância do procedimento sumaríssimo do Código de Processo Civil de 1973 nas causas relativas aos danos pessoais referentes ao DPVAT.
76. O novo Código de Processo Civil (NCPC), instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, entrou em vigor em 18 de março de 2016, trazendo significativas inovações, dentre elas, a supressão dos procedimentos ordinário e sumário, na medida em que prevê um único procedimento, denominado, procedimento comum.
77. Pela teoria do isolamento dos atos processuais, as disposições do NCPC passaram a ser aplicadas a partir de sua entrada em vigor. Entretanto, as ações judiciais já propostas e ainda não sentenciadas até a produção de efeitos do NCPC permanecem regidas pelo CPC de 1973 (art. 1.046, § 1º do NCPC).
78. Consequentemente, as ações de danos pessoais referentes ao DPVAT, ajuizadas a partir de 18 de março de 2016, devem submeter-se ao rito comum do CPC de 2002 (art. 1.046, **caput** do NCPC) ou ao rito sumaríssimo da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis), se elegíveis como de menor complexidade.
79. Ante o exposto, a SPE entende possível a revogação expressa dos artigos 9º e 10 da Lei nº 6.194, de 1974, uma vez que ambos foram tacitamente revogados pelos artigos 786 e 787 do Código Civil e pelo art. 1.406, **caput** e § 1º, do NCPC.
80. Outrossim, propõe-se a revogação dos arts. 11 e 12 da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991. Tal revogação não produzirá impactos jurídicos, uma vez que tais artigos também foram tacitamente revogados pelo Código Civil e pelo Código de Processo Civil, respectivamente, conforme detalhamento dos parágrafos anteriores.
81. Por último, a extinção do seguro DPEM e do FUNDPEM, que, atualmente, encontram-se inoperantes, é decorrente dos problemas relatados na seção anterior, relacionados à fiscalização e à identificação das embarcações, sendo a oferta desse seguro pouco interessante para as seguradoras. Também, em linha com o DPVAT, as coberturas de invalidez permanente e de despesas médicas já estão garantidas pelos mecanismos de segurança social descritos.

## V. Regra de Transição

82. A extinção do seguro DPVAT traz a questão de como serão tratados os sinistros ocorridos até o final do ano corrente, mas que serão avisados somente em anos posteriores. Para essas vítimas, o atendimento, a regulação do sinistro e o pagamento das indenizações continuarão a ser realizados pela Seguradora Líder, na forma da regulamentação então vigente.
83. Assim, para evitar descontinuidade no atendimento dos segurados que têm direito a requisitar sua indenização naquele prazo, o pagamento a ser realizado até 31 de dezembro de 2026 das indenizações referentes a sinistros cobertos pelo DPVAT, ocorridos até 31 de dezembro de 2019, bem como de despesas a elas relacionadas, inclusive as administrativas, será realizado pela Seguradora Líder, ou por instituição que venha a assumir tais obrigações. Após esse período, a União será responsável por eventuais indenizações reclamadas de sinistro socorridos até 2019 e por passivos judiciais que ainda estejam em trâmite na justiça.
84. O prazo referido no parágrafo anterior, de sete anos, foi definido em função de dados da Seguradora Líder, que dispõem que 95% dos sinistros pagos, administrativa e judicialmente, têm lapso de tempo

de até 7 (sete) anos entre a ocorrência do evento e o pagamento. Assim, objetiva-se reduzir o risco judicial para a União, uma vez que lhe cabe o risco financeiro do processo de descontinuação (*run-off*) do Seguro DPVAT.

85. A título de exemplo, para a cobertura por invalidez, o prazo prescricional para requerimento de indenização começa a ser contado a partir do momento em que a vítima toma ciência e consegue comprovar sua condição. Assim, caso alguma indenização por invalidez – vinculada a um acidente ocorrido até 31 de dezembro de 2019 - seja solicitada após esse período, caberá à União aportar os recursos necessários ao seu pagamento, se as reservas da Seguradora Líder do Consórcio DPVAT - ou de entidade que venha a assumir as suas obrigações - sejam insuficientes ao pagamento das referidas indenizações.
86. Conforme dados do Ofício Eletrônico Susep nº 340/2019, o valor total contabilizado no Consórcio é de cerca de R\$ 8.900.000.000,00 (oito bilhões e novecentos milhões de reais), sendo que o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas seria de aproximadamente R\$ 4.200.00.000,00 (quatro bilhões e duzentos milhões de reais) e o restante, correspondente à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas é de aproximadamente R\$ 4.750.000.000,00 (quatro bilhões e setecentos e cinquenta milhões de reais). Essa Autarquia ressalta que tal valor é calculado “com base em estimativas que, naturalmente, precisarão ser revisadas ao longo do tempo até a finalização do período de obrigações remanescentes, aqui assumido como 2020 a 2026”.
87. Assim, a sobra do montante da IBNR, que vem se acumulando ao longo dos anos, sobre o qual não há previsão de pagamento de indenização, será destinada, em um primeiro momento, à Conta Única do Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, em três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), em 2020, 2021 e 2022. Tais parcelas são suficientes para compensar as estimativas de repasse ao SUS e ao DENATRAN, em atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
88. Se o valor estimado estiver correto, ao final de 2026, período até o qual a Seguradora Líder administrará as obrigações restantes do Seguro DPVAT, haverá sobra nas reservas técnicas do Consórcio do Seguro DPVAT, que será repassada à Conta Única do Tesouro Nacional, conforme instruções da Susep, até cinco dias úteis após a publicação do demonstrativo referente à 2026.
89. Já o valor necessário para o pagamento das indenizações remanescentes do DPVAT referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2019 permanecerá, sob fiscalização da Susep, até dezembro de 2026, no balanço do Consórcio do Seguro DPVAT, ou do ente que a venha a suceder, para fazer frente às obrigações. Periodicamente, em razão de o valor necessário será revisado pela Susep, até dezembro de 2026.
90. Na hipótese de os recursos acumulados nas provisões técnicas no balanço do Consórcio do Seguro DPVAT, ou de instituição que venha a assumir tais obrigações, serem insuficientes para o pagamento de indenizações e despesas a ela relacionadas, inclusive administrativas, o Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, deverá repassar o valor necessário para a cobertura dessas obrigações ao responsável pelas obrigações de que trata o art. 2º, observada a legislação orçamentária e financeira de execução da despesa pública. A Susep deverá revisar, a cada ano, até dezembro de 2026, o valor futuro das obrigações remanescentes do DPVAT, relativas aos sinistros sob responsabilidade da Seguradora Líder.
91. Ademais, a partir das estimativas do valor para cobrir as obrigações, a Susep poderá encaminhar ao Ministério da Economia recomendação de antecipação dos valores a serem transferidos ao Tesouro Nacional.
92. Caso a Susep verifique que a Seguradora Líder não esteja atendendo aos interesses públicos na defesa dos recursos remanescentes, essa autarquia deverá transferir a descontinuação do Seguro DPVAT – pagamento das indenizações e administração dos referidos recursos – para outra entidade seguradora.
93. Por fim, para dar segurança e efetividade ao processo de extinção do Seguro DPVAT, o Ministro de Estado da Economia poderá expedir as instruções que se fizerem necessárias à execução do disposto na Medida Provisória.

## VI. Tramitação por Medida Provisória

94. A escolha pela tramitação legislativa em forma de medida provisória é decorrente da urgência e relevância da alteração. Pretende-se que a extinção do novo modelo do DPVAT passe a viger a partir de 1º de janeiro de 2020, para que o elevado custo regulatório e judicial do Seguro DPVAT não mais se prolongue e para que as recomendações do TCU possam ser cumpridas pela autarquia supervisora.

Segundo a Susep, a manutenção por mais tempo desse modelo é inviável e tenderá a aumentar o número de ações e processos administrativos e judiciais.

95. Dentro os riscos da tramitação da proposta por medida provisória, poderia ocorrer a necessidade de devolução dos recursos recolhidos à Conta Única do Tesouro, caso a medida em análise não seja aprovada. Para mitigar esse risco, está sendo proposto que o resgate da reserva IBNR seja parcelado e em iniciado apenas em 2020, para coincidir com o ano fiscal e com o período de vigência do Seguro DPVAT. Há, também, a possibilidade de judicialização por parte da Seguradora Líder – ou de outras seguradoras integrantes do Consórcio - questionando o resgate da provisão IBNR pela União, o que poderia dificultar a tramitação da alteração legal proposta.
96. Outro risco seria o eventual retorno do Seguro DPVAT em 2020, caso a medida em análise não prospere. A sistemática atual é baseada no ano-calendário, com regulamentação infralegal publicada no final do ano-calendário anterior e pagamento vinculado à sistemática de cobrança do IPVA e expedição do licenciamento do veículo. Assim, caso a medida provisória não seja aprovada, será necessário regulamentar o retorno ao modelo atual, já decorrido parte do ano de 2020.
97. Ante o exposto, esta SPE apresenta minuta de Medida Provisória alterando a legislação referente aos seguros DPVAT e DPEM. A urgência, a relevância e outros aspectos da tramitação da Medida Provisória estão elencados na seção VI acima. Em suma, a minuta proposta tem o objetivo de: i) extinguir o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, o DPVAT; ii) extinguir o seguro obrigatório de danos pessoais causados por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não, o DPEM, bem como o FUNDPEM; iii) tendo em vista a extinção do Seguro DPVAT, retirar as destinações legais obrigatórias do referido seguro; e iv) definir sistemática de descontinuação do Seguro DPVAT, para dirimir risco de atendimento às pessoas acidentadas até o ano a partir do qual entraria em vigor a medida provisória sob análise.

[i] Fundo Especial de Indenização (FEI): era constituído por um depósito compulsório no valor de 2% dos prêmios arrecadados a título do seguro obrigatório, para cobrir as indenizações por morte em virtude de acidentes automobilísticos provocados por veículos não identificados, no valor de 50% da indenização decorrente de acidentes provocados por veículos identificados.

[ii] Reserva técnica referente a Provisão de sinistros ocorridos, mas não avisados. Cumpre ressaltar que o prazo para solicitação de indenização do seguro DPVAT é de até três anos após a ocorrência do óbito, das despesas médicas cobertas, bem como da ciência da invalidez permanente.

[iii] O TCU levanta casos em que a Seguradora Líder não compareceu à audiência na primeira instância, bem como críticas ao critério utilizado nos acordos judiciais e na remuneração dos escritórios de advocacia contratados, um dos itens de despesa.

[iv] Lei nº 6.194, de 1974. Art . 9º *Nos seguros facultativos de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de via terrestre, as indenizações por danos materiais causados a terceiros serão pagas independentemente da responsabilidade que for apurada em ação judicial contra o causador do dano, cabendo à Seguradora o direito de regresso contra o responsável.*

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

**LÍGIA ENNES JESI**

Coordenadora-Geral de Seguros e Previdência Complementar

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário de Política Econômica.

Documento assinado eletronicamente

**PEDRO CALHMAN DE MIRANDA**

Subsecretário da SPE

Documento assinado eletronicamente

**MARCO ANTONIO KOHLER**

Subsecretário da SPE

De acordo. Encaminhe-se à Secretaria Especial da Fazenda.

Documento assinado eletronicamente

**ADOLFO SACHSIDA**

Secretário da Secretaria de Política Econômica



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Ennes Jesi, Coordenador(a)-Geral de Seguros e Previdência Complementar**, em 06/11/2019, às 14:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adolfo Sachsida, Secretário(a) de Política Econômica**, em 06/11/2019, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Antonio Kohler, Subsecretário(a) de Direito Econômico**, em 06/11/2019, às 14:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura**, em 06/11/2019, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4715122** e o código CRC **6FD30FF7**.

Referência: Processo nº 12177.100398/2019-69.

SEI nº 4715122



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Secretaria de Orçamento Federal  
Subsecretaria de Assuntos Fiscais  
Coordenação-Geral da Receita Pública  
Coordenação de Monitoramento e Avaliação de Receitas Públicas

## Nota Técnica SEI nº 10027/2019/ME

**Assunto: Análise da Minuta de Proposta de Medida Provisória que Dispõe Sobre a Extinção dos Seguros Obrigatórios DPVAT e DPEM**

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Diretoria de Programa 1 da Secretaria Especial de Fazenda encaminhou, por meio do Despacho de 6 de novembro de 2019, para análise e manifestação desta Secretaria de Orçamento Federal, Minuta de Proposta de Medida Provisória que dispõe sobre a extinção do seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020.
2. Esta Coordenação-Geral de Avaliação da Receita Pública encontra óbice ao prosseguimento da proposta, pois o § 14 do art 114 do PLDO-2020 não permite que a medida entre em vigor em 1 de janeiro de 2020. Para sanar a situação, sugere-se adotar uma das seguintes alternativas:
  - a) que a medida opere efeitos a partir de 1º de janeiro de 2021;
  - b) que se apresente compensação proveniente do aumento de receita de origem tributária; ou
  - c) que seja enviada mensagem modificativa ao PLOA-2020, a fim de permitir à LOA-2020 entrar em vigor considerando a previsão de extinção do DPVAT.

### ANÁLISE

3. O art. 1º da Minuta Proposta de MP em análise visa a extinguir o DPVAT com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2020, *in verbis*:

#### Minuta de Proposta de MP:

*Art. 1º Fica extinto, a partir de 1º de janeiro de 2020, o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não.*

4. A extinção do DPVAT acarretará, por um lado, perda de receita para a União, em 2020, estimada em R\$ 1.063.741.791,00 – conforme valores que integraram o PLOA-2020 –; por outro, acréscimo de R\$ 1.250.000.000,00, por ano, durante os exercícios financeiros de 2020 a 2022, a título de repasse da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A.

#### Minuta de Proposta de Medida Provisória:

Art. 2º O pagamento realizado até 31 de dezembro de 2026 das indenizações referentes a sinistros cobertos pelo DPVAT, ocorridos até 31 de dezembro de 2019, bem como de despesas a elas relacionadas, inclusive as administrativas, será feito pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. ou por instituição que venha a assumir tais obrigações.

Art. 3º A Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A., por intermédio da Superintendência de Seguros Privados (Susep), repassará à Conta Única do Tesouro Nacional, os seguintes valores, correspondentes à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o necessário para o pagamento das obrigações remanescentes de que trata o art. 2º:

I – três parcelas anuais, cada uma no valor de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), nos anos de 2020 a 2022, segundo cronograma a ser definido em ato do Ministro de Estado da Economia; e

(...)

5. A medida implicará renúncia de receita do DPVAT e, por isso, sua entrada em vigor é condicionada ao atendimento de uma das condições estabelecidas pelo §14 do art. 114 do PLDO-2020, já aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção pelo Poder Executivo:

a) ter sido considerada na estimativa de receita da LOA-2020; ou

b) estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício que entrará em vigor e nos dois seguintes, provenientes do aumento de receita **decorrente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.**

#### PLDO-2020

*Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

(...)

*§ 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*(Grifos nossos)*

6. Em que pese o repasse ao Tesouro Nacional representar acréscimo de receita de R\$ 1.250.000.000,00 e esse montante ser superior à perda estimada de receita do DPVAT de R\$ 1.063.741.791,00, o inciso II do § 14 do art. 114 do PLDO-2020 determina que só será admitida compensação por meio da ampliação da arrecadação de outro tributo ou contribuição. Nesse sentido, o repasse ao Tesouro do citado montante não atende ao estabelecido pelo dispositivo.

7. Outrossim, o PLOA-2020 já foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no dia 31 de agosto de 2019, sem considerar a renúncia que se pretende estabelecer, posto que consta, no referido PLOA, previsão de ingresso de R\$ 1.063.741.791,00 a título do DPVAT - não apresentando conformidade com o estabelecido pelo inciso I do § 14 do art. 114 do PLDO-2020.

8. Dessa forma, haja vista o estabelecido pelo art. 114 do PLDO-2020, as alternativas existentes para se promover a extinção do DPVAT seriam:

- a) alterar o art. 1º da Minuta de Medida Provisória, para extinguir o DPVAT a partir de 1º de janeiro de 2021, a fim de que tal extinção possa constar do PLOA-2021 e a condição prevista no inciso I do § 14 do art. 114 do PLDO-2020 seja atendida; ou
- b) apresentar medidas de compensação, em 2020, 2021 e 2022, provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, a fim de atender à condição prevista no inciso II do § 14 do art 114 do PLDO-2020; ou
- c) enviar mensagem modificativa ao PLOA-2020 para o Congresso Nacional, a fim de inserir na citada proposta orçamentária a previsão de extinção do DPVAT com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020 e, desde que a LOA-2020 seja publicada com a medida, atendendo ao disposto pelo inciso I do § 14 do art. 114 do PLDO-2020.

9. Por oportuno, informa-se que a inclusão da extinção do DPVAT no PLOA-2020 por meio da referida mensagem modificativa implicará considerar **diminuição da receita estimada no PLOA-2020** em R\$ 1.063.741.791,00 e gerará necessidade de efetuar a correspondente compensação na despesa constante na peça orçamentária do exercício de 2020, a fim de assegurar o cumprimento da meta de resultado prevista.

## CONCLUSÃO

10. Frente ao exposto, esta Coordenação-Geral de Avaliação da Receita Pública encontra óbice ao prosseguimento da Minuta na forma em que proposta, pois o § 14 do art. 114 do PLDO-2020 impede que a extinção do DPVAT opere efeitos a partir de 1º de janeiro de 2020.

11. Para sanar a situação, esta Secretaria de Orçamento sugere, para fins de conformidade com o citado dispositivo do PLDO, adotar uma das seguintes alternativas:

- a) promover a extinção do DPVAT a partir de 1º de janeiro de 2021; ou
- b) apresentar medidas de compensação à perda de receita, admitidas apenas as proveniente do aumento de receita de origem tributária; ou
- c) enviar mensagem modificativa ao PLOA-2020, a fim de prover meios de a LOA-2020 entrar em vigor considerando a perda de receita decorrente da extinção do DPVAT.

Documento assinado eletronicamente

**UGO CARNEIRO CURADO**

Coordenador de Monitoramento e Avaliação da Receita Pública

Documento assinado eletronicamente

**ANA BEATRIZ SABBAG CUNHA**

Coordenadora-Geral de Avaliação da Receita Pública

De acordo. Envie-se o presente documento à *Diretoria de Programa 1*, como resposta à análise solicitada.

Documento assinado eletronicamente

**GERALDO JULIÃO JUNIOR**

Subsecretário de Assuntos Fiscais



Documento assinado eletronicamente por **Ugo Carneiro Curado, Coordenador(a)**, em 08/11/2019, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Beatriz Sabbag Cunha, Coordenador(a)-Geral**, em 08/11/2019, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Julião Júnior, Subsecretário(a)**, em 08/11/2019, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4919839** e o código CRC **E61A08AB**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Secretaria do Tesouro Nacional  
Subsecretaria de Gestão Fiscal  
Coordenação-Geral de Programação Financeira  
GERÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA

Nota Técnica SEI nº 10114/2019/ME

Assunto: **Minuta de Medida Provisória que extingue os Seguros Obrigatórios DPVAT e DPEM.**

Senhor Subsecretário,

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Assessoria de Assuntos Econômicos, Legislativos e de Comunicação - ASSEC/STN, por meio de Despacho de 7 de novembro de 2019 (SEI nº 4911454), solicitou a esta Coordenação-Geral de Programação Financeira (COFIN/STN) manifestação relativa à minuta de Medida Provisória que dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres (DPVAT) e por embarcações (DPEM), previstos na alínea "I" do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

2. A análise desta COFIN/STN está essencialmente voltada para os aspectos orçamentário-financeiros da medida, inclusive quanto à oportunidade e conveniência de sua adoção. Por conseguinte, a não abordagem de qualquer dispositivo não implica a aceitação ou rejeição, cabendo a manifestação de outros órgãos.

## ANÁLISE

3. Quanto ao tema, cumpre informar que o atual DPVAT teve origem no Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que instituiu diversos seguros obrigatórios, entre os quais o de "*responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestre, fluvial, lacustre e marítima, de aeronaves e dos transportadores em geral*". A Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, dispôs sobre o atual DPVAT, definindo sua natureza de seguro de responsabilidade civil, a qual independe de existência de culpa, de identificação do veículo e de não pagamento do prêmio por parte do motorista. O DPEM (Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga), por sua vez, foi instituído pela Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991.

4. Assim como o DPVAT, o DPEM tem cobertura universal, pagando indenizações de R\$ 13.500 por morte, até R\$ 13.500 por invalidez permanente e de até R\$ 2.700 para despesas de assistência médica e suplementares para acidentados por embarcações. Vale ressaltar que o DPEM adotou modelo de livre contratação, não havendo, ainda, transito de recursos pela Conta Única. Desta forma não trata-se de receita pública, razão pela qual sua eventual extinção não será objeto de análise.

5. Insta esclarecer ainda que o DPVAT e o DPEM têm suas tarifas definidas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), respectivamente. Coube ao Decreto nº 2.867, de 8 de dezembro de 1998, estabelecer a destinação dos valores arrecadados do DPVAT que se encontram vazados nos seguintes termos, *ad litteram*:

*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:*

*I - 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 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 - cinqüenta por cento do valor bruto recolhido do segurado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente.*

6. Após este recorte histórico sobre ambos os seguros obrigatórios, passa-se a analisar a minuta de Medida Provisória e respectiva Exposição de Motivos (SEI nº 4925039) que acompanha. De acordo com a referida exposição, embora o DPVAT possua caráter social quando seu funcionamento é comparado com o de outros seguros privados de automóveis em razão do pagamento de indenização das vítimas de acidentes de trânsito ser realizado sem apuração de culpa, as coberturas de despesas médicas e de invalidez deste seguro se sobrepõem a outras políticas públicas, o que justifica sua extinção.

7. De acordo com dados do Ministério da Saúde e que repousam na Exposição de Motivos, no ano de 2018, a rede pública acolheu 209.539 internações relacionadas a acidentes de transporte, ao custo médio de R\$ 1.374,75. O custo total desses atendimentos foi, portanto, de R\$ 292,25 milhões, enquanto que o repasse legal do Seguro DPVAT ao SUS, no mesmo ano, foi de aproximadamente R\$ 2,1 bilhões. Ocorre que outras políticas sociais também são direcionadas para vítimas de acidentes de trânsito como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas que não possuem meios de prover sua subsistência, as pensões pagas aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o próprio Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, são elencadas distorções no modelo atual do seguro DPVAT que, de acordo a Exposição de Motivos, induzem a ineficiência e distorções no funcionamento e na regulação do seguro.

8. A Exposição de Motivos conclui, a partir das deficiências listadas anteriormente, que "*a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo de observância, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep*"

9. Sobre o aspecto orçamentário-financeiro, a medida representa perda de receita pública para a União, legalmente vinculada ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), favorecidos de 45% e 5%, respectivamente, do montante total arrecadado. Os 50% restantes do valor bruto recolhido do segurado são destinados à Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A, responsável pelo atendimento, regulação do sinistro e o pagamento das indenizações. O quadro abaixo apresenta a receita líquida arrecadada (em R\$) com o referido seguro nos últimos 3 anos destinada ao setor público:

Órgão Público Favorecido	até 04/11/2019	2018	2017
Fundo Nacional de Saúde	847.579.204,41	2.080.910.437,89	3.006.485.981,12
Departamento Nacional de Trânsito	98.316.788,89	231.319.677,03	295.031.806,24

10. Por tratar-se de renúncia de receita, a medida deve atender o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2001 (LRF) quanto a necessidade de compensação e estimativa do impacto orçamentário-financeiro e o disposto no art. 114 do PLDO 2020 (a medida entrará em vigor em 2020), onde é estabelecido que proposições legislativas que importem em diminuição de receita deverão estar acompanhadas de estimativas dos efeitos fiscais no exercício em que entrarem em vigor e nos dois seguintes, bem como devem apontar a compensação para adequação orçamentária e financeira:

**LRF**

*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

**PLDO 2020**

*Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

(...)

*§ 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição*

11. Com vistas ao atendimento dos dispositivos acima, a MP propõe em seu art. 3º que a Seguradora Líder repasse à Conta Única do Tesouro Nacional, por intermédio da SUSEP, R\$ 3.750.000.000,00 em três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00, correspondentes à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do consórcio do seguro DPVAT e o necessário para o pagamento das obrigações remanescentes (pagamento de sinistros ocorridos até 31/12/2019 e despesas administrativas). A referida compensação consta, inclusive, na Exposição de Motivos SEI nº 4925039:

*"12. Assim, a sobra do montante das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT, que vem se acumulando ao longo dos anos, sobre o qual não há previsão de pagamento de indenização, será destinada, em um primeiro momento, à Conta Única do Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, em três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), em 2020, 2021 e 2022. Tais parcelas são suficientes para compensar as estimativas de repasse ao SUS e ao Denatran, em atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal" (grifo nosso)*

12. Entretanto, em que pese a apresentação das medidas compensatórias acima, de acordo com a Nota Técnica SEI nº 10027/2019/SE (4919839), da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, a mesma apresenta-se insuficiente para o atendimento dos citados dispositivos legais, na forma em que foi proposta, indicando, aquela Secretaria, inclusive alternativas para sanar a situação.

**CONCLUSÃO**

13. Desta forma, esta COFIN manifesta-se pela necessidade de atendimento aos apontamentos realizados por aquele Órgão Central do Sistema de Orçamento Federal com vista a viabilizar o andamento da proposta de Medida Provisória em análise.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente  
CLAUDIO ROBERTO CARRILHO

Gerente de Projetos

Documento assinado eletronicamente  
MAURO IUNES OKAMOTO

Gerente da GEARE

De acordo.

Documento assinado eletronicamente  
ROBERTA MOREIRA DA COSTA BERNARDI PEREIRA  
Coordenadora-Geral de Programação Financeira, Substituta

De acordo. Encaminhe-se a presente Nota Técnica para a Assessoria Econômica, de Comunicação e de Assuntos Legislativos - ASSEC/STN.

Documento assinado eletronicamente  
ADRIANO PEREIRA DE PAULA  
Subsecretário de Gestão Fiscal



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Iunes Okamoto, Gerente**, em 11/11/2019, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Roberta Moreira da Costa Bernardi Pereira, Coordenador(a)-Geral de Programação Financeira Substituto**, em 11/11/2019, às 17:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Pereira de Paula, Subsecretário(a) de Política Fiscal**, em 11/11/2019, às 20:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Roberto Carrilho, Gerente de Projeto**, em 11/11/2019, às 22:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4931106** e o código CRC **87ED49DD**.

31/12/2019

SEI/ME - 4931106 - Nota Técnica

---

**Referência:** Processo nº 12177.100398/2019-69.

SEI nº 4931106



Presidência da República  
Casa Civil

## MINUTA DE PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA

Dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, previstos na alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Ficam extintos, a partir de 1º de janeiro de 2020, os seguros obrigatórios de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não, DPVAT e DPEM, de que trata a alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

Art. 2º O pagamento realizado até 31 de dezembro de 2026 das indenizações referentes a sinistros cobertos pelo DPVAT, ocorridos até 31 de dezembro de 2019, bem como de despesas a elas relacionadas, inclusive as administrativas, será feito pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. ou por instituição que venha a assumir tais obrigações.

Art. 3º A Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A., por intermédio da Superintendência de Seguros Privados (Susep), repassará à Conta Única do Tesouro Nacional, os seguintes valores, correspondentes à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o necessário para o pagamento das obrigações remanescentes de que trata o art. 2º:

I – três parcelas anuais, cada uma no valor de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), nos anos de 2020 a 2022, segundo cronograma a ser definido em ato do Ministro de Estado da Economia; e

II – eventual saldo remanescente nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT relativo ao exercício de 2026, em até cinco dias úteis contados da data de sua publicação.

§ 1º Na hipótese de, até 31 de dezembro de 2026, os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT serem insuficientes para o pagamento das indenizações e despesas a elas relacionadas, inclusive administrativas, o Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, deverá repassar o valor necessário para a cobertura da insuficiência ao responsável pelo cumprimento daquelas obrigações, conforme disposto no art. 2º, observada a legislação orçamentária e financeira de execução da despesa pública.

§ 2º A Susep deverá reestimar, anualmente, até 2026, [SFdPdD1] o valor futuro das obrigações remanescentes do Seguro DPVAT, relativas aos sinistros a que se refere o art. 2º.

§ 3º A partir das estimativas de que trata o § 2º deste artigo, a Susep poderá encaminhar ao Ministério da Economia recomendação de antecipação dos valores a serem transferidos ao Tesouro Nacional previstos no **caput** deste artigo.

Art. 4º O Ministro de Estado da Economia poderá expedir as instruções que se fizerem necessárias à execução do disposto nesta Medida Provisória.

Art. 5º Ficam revogados:

I – a alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966;

II - a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974;

III - o parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e

IV - o parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

V - os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991.

Art. 6º Essa Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos:

I - quanto aos arts. 2º, 3º e 5º, em 1º de janeiro de 2020; e

II - quanto aos demais dispositivos, na data de sua publicação.

Brasília,        de        de 2019, 198º da Independência e 131º da República.

**Jair Messias Bolsonaro**

**Paulo Roberto Nunes Guedes**



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Ennes Jesi, Coordenador(a)-Geral de Seguros e Previdência Complementar**, em 06/11/2019, às 14:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adolfo Sachsida, Secretário(a) de Política Econômica**, em 06/11/2019, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Antonio Kohler, Subsecretário(a) de Direito Econômico**, em 06/11/2019, às 14:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura**, em 06/11/2019, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4715120** e o código CRC **59B2C438**.



Presidência da República  
Casa Civil

## MINUTA DE PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA

Dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, previstos na alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Ficam extintos, a partir de 1º de janeiro de 2020, os seguros obrigatórios de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não, DPVAT e DPEM, de que trata a alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

Art. 2º O pagamento realizado até 31 de dezembro de 2026 das indenizações referentes a sinistros cobertos pelo DPVAT, ocorridos até 31 de dezembro de 2019, bem como de despesas a elas relacionadas, inclusive as administrativas, será feito pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. ou por instituição que venha a assumir tais obrigações.

Art. 3º A Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A., por intermédio da Superintendência de Seguros Privados (Susep), repassará à Conta Única do Tesouro Nacional os seguintes valores, correspondentes à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o necessário para o pagamento das obrigações Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. ou de instituição que venha a assumir tais obrigações:

I – três parcelas anuais, cada uma no valor de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), nos anos de 2020 a 2022, segundo cronograma a ser definido em ato do Ministro de Estado da Economia; e

II – eventual saldo remanescente nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT relativo ao exercício de 2026, em até cinco dias úteis contados da data de sua publicação.

§ 1º Na hipótese de, até 31 de dezembro de 2026, os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT serem insuficientes para o pagamento das indenizações e despesas a elas relacionadas, inclusive administrativas, o Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, deverá repassar o valor necessário para a cobertura da insuficiência ao responsável pelo cumprimento daquelas obrigações, conforme disposto no art. 2º, observada a legislação orçamentária e financeira de execução da despesa pública.

§ 2º A Susep deverá reestimar, a cada ano, o valor futuro das obrigações remanescentes do Seguro DPVAT referidas no art. 2º.

§ 3º A partir das estimativas de que trata o § 2º deste artigo, a Susep poderá encaminhar ao Ministério da Economia recomendação de antecipação dos valores a serem transferidos ao Tesouro Nacional previstos no inciso II do **caput** deste artigo.

Art. 4º A partir de 1º de janeiro de 2027, a responsabilidade pelo pagamento das indenizações referentes a sinistros cobertos pelo DPVAT, ocorridos até 31 de dezembro de 2019, bem como de despesas a elas relacionadas, inclusive as administrativas, passará a ser da União.

§1º A União sucederá o responsável pelas obrigações de que trata o art. 2º nos processos judiciais em curso que tratem da indenização de sinistros cobertos pelo DPVAT.

§2º Ato do Advogado-Geral da União disporá sobre a forma como será previamente informado da existência dos processos judiciais pelo responsável pelas obrigações de que trata o art. 2º e sobre os demais aspectos operacionais da sucessão de que trata o §1º.

Art. 5º O Ministro de Estado da Economia poderá expedir as instruções que se fizerem necessárias à execução do disposto nesta Medida Provisória.

Art. 6º Ficam revogados:

I – a alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966;

II - a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974;

III - o parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e

IV - o parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

V - os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991.

Art. 7º Essa Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos:

I - quanto aos arts. 2º, 3º e 6º, em 1º de janeiro de 2020; e

II - quanto aos demais dispositivos, na data de sua publicação.

Brasília,        de        de 2019, 198º da Independência e 131º da República.

**Jair Messias Bolsonaro**

**Paulo Roberto Nunes Guedes**



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Ennes Jesi, Coordenador(a)-Geral de Seguros e Previdência Complementar**, em 08/11/2019, às 20:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura**, em 08/11/2019, às 20:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adolfo Sachsida, Secretário(a) de Política Econômica**, em 08/11/2019, às 20:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Antonio Kohler, Subsecretário(a) de Direito Econômico**, em 08/11/2019, às 20:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
[http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?  
acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4947184** e  
o código CRC **71B59617**.

---

Referência: Processo nº 12177.100398/2019-69.

SEI nº 4947184

## MINUTA DE EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Presidente da República,

1. Submeto à sua deliberação a proposta anexa de Medida Provisória que extingue o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (DPVAT) e, consequentemente, os repasses relacionados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), bem como o Seguro de Danos Pessoais causados por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (DPEM).
2. O Seguro DPVAT foi criado no intuito de compensar uma externalidade negativa causada pelos proprietários de veículos, representada pelas vítimas dos acidentes de trânsito. O caráter social do Seguro DPVAT fica evidente ao se comparar seu funcionamento com outros seguros privados de automóveis, mais especificamente as coberturas oferecidas e os segurados contemplados, uma vez que o Seguro DPVAT indeniza vítimas de acidentes de trânsito sem apuração de culpa, seja motorista, passageiro ou pedestre.
3. Contudo, ressalte-se que, no caso das despesas médicas e suplementares, há atendimento gratuito e universal na rede pública, por meio do SUS. Adicionalmente, para segurados do Instituto Nacional do Seguro Social, há a cobertura de pensão por morte, paga aos dependentes do segurado que falecer ou, em caso de desaparecimento, tiver sua morte declarada judicialmente.
4. Da mesma forma, quanto à cobertura por invalidez, o Governo Federal oferece o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante o pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas que não possuam meios de prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família.
5. Saliente-se que, quando da criação do Seguro DPVAT, nenhuma das políticas sociais descritas nos parágrafos anteriores (acesso à saúde universal e aposentadoria por invalidez, não contributiva) estavam vigentes. Dessa forma, as coberturas de despesas médicas e de invalidez do Seguro DPVAT se sobreponem a essas políticas.
6. Além disso, as características do modelo atual do Seguro DPVAT induzem a distorções e ineficiência no funcionamento e na regulação do referido seguro, como, por exemplo, a definição do lucro como um percentual fixo (até 2%) do prêmio arrecadado. Como consequência, quanto maior o custo maior o lucro.
7. No atual desenho, o valor do prêmio do Seguro DPVAT é fixado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com base em proposta formulada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), considerando estimativas de despesas com sinistros, administrativas e operacionais, dentre outras, da administradora do Consórcio DPVAT para o exercício seguinte. Para análise das despesas administrativas, a Susep necessita avaliar toda a estrutura de gastos da administradora do Consórcio.
8. Ademais, vale lembrar que, em 2015, o Departamento de Polícia Federal deflagrou a operação denominada “Tempo de Despertar”, com o objetivo de combater fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento do Seguro DPVAT, havendo mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, busca, apreensão, sequestro de bens e afastamento de cargo público.
9. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em fevereiro de 2017, alertou sobre possível ocorrência de fraudes no pagamento de indenizações do Seguro DPVAT, sendo evidenciada a proposição de mais de 120 ações penais e civis públicas envolvendo diversos agentes, como advogados, empresários, servidores públicos, médicos e fisioterapeutas, além da Seguradora Líder do Seguro DPVAT.
10. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, apresentou, entre os anos de 2016 e 2019, sete acórdãos sobre o Seguro DPVAT. Dentre as recomendações advindas desse Órgão, destaca-se a possibilidade de a Susep estudar a viabilidade de alteração do modelo adotado de gestão de recursos.
11. Por essas razões, as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva por um único ramo de seguro, Seguro DPVAT, em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros existentes.

12. Diante deste cenário, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo regulatório, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep.
13. Além da extinção do Seguro DPVAT, a medida trata de regras de transição, relacionadas aos sinistros ocorridos até o final do ano corrente, mas que serão avisados somente em anos posteriores. Para essas vítimas, o atendimento, a regulação do sinistro e o pagamento das indenizações continuarão a ser realizados pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A., ou instituição que a suceda, até 31 de dezembro de 2026. Após esse período, a União será responsável por eventuais indenizações de sinistros ocorridos até 2019 e por passivos judiciais que ainda estejam em trâmite no Poder Judiciário.
14. O prazo referido no parágrafo anterior, de sete anos, ou seja, de 2020 a 2026, foi definido em função de dados da Seguradora Líder, que indicam que 95% dos sinistros pagos, administrativa e judicialmente, têm lapso de tempo de até sete anos entre a ocorrência do sinistro e o pagamento da indenização correspondente. Assim, objetiva-se reduzir o risco judicial para a União, uma vez que lhe cabe o risco financeiro decorrente do processo de descontinuação do Seguro DPVAT.
15. O valor total contabilizado no Consórcio é de cerca de R\$ 8.900.000.000,00 (oito bilhões e novecentos milhões de reais), sendo que o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas é de aproximadamente R\$ 4.200.00.000,00 (quatro bilhões e duzentos milhões de reais) e o restante, correspondente à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas é de aproximadamente R\$ 4.750.000.000,00 (quatro bilhões e setecentos e cinquenta milhões de reais). Tais valores, por serem calculados com base em estimativas que precisarão ser revisadas até 2026, poderão sofrer alterações.
16. Assim, a sobra do montante das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT, que vem se acumulando ao longo dos anos, sobre o qual não há previsão de pagamento de indenização, será destinada, em um primeiro momento, à Conta Única do Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, em três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), em 2020, 2021 e 2022. Tais parcelas são suficientes para compensar as estimativas de repasse ao SUS e ao Denatran, em atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
17. De acordo com as projeções, ao final de 2026, período até o qual a Seguradora Líder, ou instituição que a suceda, administrará as obrigações restantes do Seguro DPVAT, ainda haverá sobra nas reservas técnicas do Consórcio do Seguro DPVAT de aproximadamente R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). Pelo exposto, a presente proposta tem um caráter superavitário.
18. O valor necessário para o pagamento das indenizações remanescentes do Seguro DPVAT referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2019 permanecerá no balanço do Consórcio do Seguro DPVAT até dezembro de 2026, sob fiscalização da Susep, para fazer frente às obrigações desse período.
19. Se, porventura, em que pese as atuais projeções, os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT venham a revelar-se insuficientes para o pagamento de indenizações e despesas a elas relacionadas, inclusive administrativas, caberá ao Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, o repasse do valor necessário para a cobertura dessas obrigações ao responsável por cumpri-las, observada a legislação orçamentária e financeira de execução da despesa pública.
20. Por outro lado, conforme regulamentação a ser estabelecida pela Susep, deverá ser repassada, até cinco dias úteis após a publicação do balanço do Consórcio referente ao ano de 2026, à Conta Única do Tesouro Nacional, eventual sobra dos recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e do valor para cobrir as obrigações efetivas.
21. A Susep deverá revisar, a cada ano, até dezembro de 2026, o valor futuro das obrigações remanescentes do Seguro DPVAT, relativas aos sinistros sob responsabilidade da Seguradora Líder. A partir dessas estimativas, a Susep poderá encaminhar ao Ministério da Economia recomendação de antecipação dos valores a serem transferidos ao Tesouro Nacional.
22. Ademais, caso a Susep verifique que a Seguradora Líder não esteja atendendo aos interesses públicos na defesa dos recursos remanescentes, essa autarquia deverá transferir a descontinuação do Seguro DPVAT para outra entidade administradora.
23. Por fim, para dar segurança e efetividade ao processo de extinção do Seguro DPVAT, o Ministro de Estado da Economia poderá expedir instruções que se fizerem necessárias à execução do disposto na Medida Provisória e o Advogado-Geral da União disporá sobre a forma como será previamente informado a respeito da existência dos processos judiciais pelo responsável das obrigações remanescentes do Seguro DPVAT.

24. Quanto ao Seguro DPEM, regulamentado em modelo de livre concorrência, não há seguradora que o oferte, estando o mesmo inoperante desde 2016. Quando operante, o referido seguro possuía inadimplência elevada. Relacionado a ele, há o Fundo de Indenizações do Seguro (FUNDPEM), cujo responsável é a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) e tem por objetivo indenizar os acidentes causados por veículos não identificados e inadimplentes.
25. Embora não vigente na prática, ressalta-se que o DPEM gera risco jurídico e financeiro para a ABGF, que tem sido acionada em processos por danos pessoais causados por embarcações não identificadas ou inadimplentes. Isso porque há um vácuo legal causado pela ausência de previsão expressa de que não haveria indenização às vítimas de embarcações não identificadas no caso de o seguro não ser oferecido no mercado.
26. A escolha pela tramitação legislativa em forma de medida provisória é decorrente da urgência e relevância da alteração. Pretende-se que a extinção dos Seguros DPVAT e DPEM passe a viger a partir de 1º de janeiro de 2020, para que os elevados custos de supervisão e de regulação por parte do setor público – Susep, Ministério da Economia, Poder Judiciário, Ministério Público, TCU – relacionados a processos, ações judiciais e força de trabalho não mais se prolonguem e para que as recomendações do TCU possam ser cumpridas pela autarquia supervisora.
27. São estas, Senhor Presidente, as razões que justificam a edição da presente minuta de Medida Provisória.

Respeitosamente,

**PAULO ROBERTO NUNES GUEDES**

Ministro da Economia

**ANDRÉ LUIZ MENDONÇA**

Advogado-Geral da União



Documento assinado eletronicamente por **Lígia Ennes Jesi, Coordenador(a)-Geral de Seguros e Previdência Complementar**, em 08/11/2019, às 20:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Política Microeconômica e Financiamento da Infraestrutura**, em 08/11/2019, às 21:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Antonio Kohler, Subsecretário(a) de Direito Econômico**, em 08/11/2019, às 21:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Adolfo Sachsida, Secretário(a) de Política Econômica**, em 26/11/2019, às 19:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4947191** e o código CRC **C2A31702**.





MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Executiva  
Diretoria do Sistema Financeiro e Desestatização

Nota Informativa SEI nº 7608/2019/ME

**INTERESSADO(S):** Ministério da Economia

**ASSUNTO: Minuta de Medida Provisória que extingue os Seguros Obrigatórios DPVAT e DPEM.**

---

**QUESTÃO RELEVANTE:**

- Trata-se de proposta de Medida Provisória, apresentada pela Secretaria de Política Econômica - SPE, que visa a extinguir, a partir de 1º de janeiro de 2020, os seguros obrigatórios de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre (DPVAT) e causados por embarcações e suas cargas (DPEM).
- O DPEM, instituído pela Lei nº 8.374, de 1991, tem cobertura universal, pagando indenizações por morte, invalidez permanente e de despesas de assistência médica e suplementares para acidentados por embarcações. Sua estrutura conta com um fundo para pagamento de indenizações de acidentes causados por inadimplentes e não identificados, chamado de FUNDPEM, administrado pela ABGF, o qual não conta com recursos.
- Embora o DPEM possa ser ofertado por qualquer seguradora, devido à insegurança jurídica envolvendo as suas operações, especialmente em relação ao risco judicial que envolve os sinistros ocorridos com as embarcações não identificadas, não há interesse na oferta do seguro por sociedade seguradora desde 2016.
- Já o seguro DPVAT é atualmente administrado por um consórcio de seguradoras (cerca de 73), a qual constituíram uma empresa chamada Seguradora-Líder. A Seguradora-Líder administra os recursos necessários para realizar os pagamentos de indenização aos acidentados ou familiares. Estes valores das indenizações são definidos em Lei. O valor do prêmio é definido pelo CNSP, que leva em conta o valor esperado das indenizações necessárias para os acidentes que podem ocorrer no ano e as respectivas despesas de regulação, além das despesas administrativas da Seguradora-Líder, sua margem e as despesas de corretagem.
- A proposta de extinção do DPVAT se justifica pela inviabilidade da continuidade do modelo atual, em razão dos incentivos distorcidos que gera e do seu elevado custo de observância, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep (cerca de 12% da força de trabalho da área de Fiscalização de Conduta da Susep é utilizada nas fiscalizações da Seguradora Líder do Consórcio DPVAT).
- Ressalte-se que as coberturas do DPVAT estão sobrepostas a políticas públicas implementadas após sua instituição em 1974, tais como o atendimento gratuito e universal na rede pública para as despesas

médicas, a aposentadoria por invalidez, não contributiva (BPC), e a pensão por morte paga aos dependentes do segurado do INSS que falece.

- Dado os problemas detectados no passado pelo Ministério Público e a Polícia Federal, que apontaram diversas operações fraudulentas do seguro, a quantidade de sinistros e os respectivos valores pagos pela Seguradora-Líder caíram nos últimos anos, fazendo com que surgisse um excesso de recursos disponíveis no fundo além daqueles necessários para os pagamentos esperados.
- Desse modo, com a extinção do DPVAT, haverá uma sobra de recursos referente a excessos de arrecadação frente às despesas do seguro em exercícios passados, que deverão retornar ao Tesouro Nacional. Atualmente há uma reserva de R\$ 8,9 bilhões, sendo que o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas seria de aproximadamente R\$ 4,2 bilhões. Assim, a proposta define que sejam retornados à Conta Única R\$ 1,25 bilhão por ano, durante os exercícios financeiros de 2020 a 2022.
- As indenizações de sinistros em andamento e aquelas ocorridas mas ainda não registradas continuarão a ser atendidas pelo consórcio de seguradoras que atualmente administra o seguro, ou por quem o suceder, até 31 de dezembro de 2026, prazo definido dado que 95% dos sinistros pagos, administrativa e judicialmente, têm lapso de tempo de até sete anos entre a ocorrência do evento e o pagamento. Eventual sobra de recursos naquela data será devolvida ao Tesouro Nacional, podendo haver antecipação caso as estimativas se mostrem excessivamente conservadoras.
- Importante salientar que há previsão de receita orçamentária de cerca de R\$1 bilhão na PLOA-2020 referente aos 50% do prêmio que são legalmente direcionados ao SUS e ao Denatran. Dessa forma, a presente Medida Provisória deve ser seguida por mensagem modificativa ao PLOA-2020, a fim de prover meios de a LOA-2020 entrar em vigor considerando a perda de receita decorrente da extinção do DPVAT.

## **ANTECEDENTES:**

- **SPE:** por meio da Nota Técnica SEI nº 8316/2019/ME (4715122), apresenta a proposta.
- **SOF:** por meio da Nota Técnica SEI nº 10027/2019/ME (4919839), apresentou óbice à proposta, mas apresentou alternativas ao seu prosseguimento, estando entre as opções o envio de “*mensagem modificativa ao PLOA-2020, a fim de prover meios de a LOA-2020 entrar em vigor considerando a perda de receita decorrente da extinção do DPVAT*”. Dado que há previsão de encaminhamento de mensagem modificativa ao PLOA ainda nesta semana, esse ajuste será realizado.
- **STN:** por meio da Nota Técnica SEI nº 10114/2019/ME (4931106), manifesta-se pela necessidade de atendimento aos apontamentos realizados pela SOF.
- **FAZENDA:** por meio do Despacho 4974659, manifesta-se favoravelmente à proposição.
- **PGFN:** por meio do Parecer SEI nº 3545/2019/ME (4974531), conclui não haver óbices jurídicos à edição da Medida Provisória em questão (4947184), ressalvada a necessidade de observância do disposto nos arts. 113 do ADCT e 114 da LDO e registrando a existência do risco jurídico de reconhecimento de constitucionalidade da medida.

## **CONCLUSÃO:**

Tendo em vista as manifestações das áreas técnicas e jurídica, considera-se apta para despacho a proposta de Medida Provisória que dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM.

Documentos para despacho:

- 1) Minuta de Medida Provisória: 4947184
- 2) Minuta de Exposição de Motivos: 4947191

Documento assinado eletronicamente

ANDRÉ GARCIA

Diretor

Encaminhe-se ao GME o presente processo com o de acordo desta Secretaria.

Documento assinado eletronicamente

MIGUEL RAGONE DE MATTOS

Secretário-Executivo, Substituto



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Gonçalves Garcia, Diretor(a) de Programa**, em 11/11/2019, às 21:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Miguel Ragone de Mattos, Secretário(a) Executivo(a) Substituto(a)**, em 11/11/2019, às 22:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4974508** e o código CRC **01BE7785**.





MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária  
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

## PARECER SEI Nº 3545/2019/ME

**Documento preparatório. Acesso restrito até a edição do ato normativo. Art. 20, Decreto n. 7.724, de 2012.**

Minuta de Medida Provisória que “*Dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, previstos na alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências.*”

Extinção do seguro DPVAT. Transferência de reservas financeiras à Conta Única do Tesouro Nacional. Constitucionalidade de edição da medida. Alerta de risco jurídico ante interpretação do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU.

Processo SEI nº 12177.100398/2019-69

### I

1. Trata-se de proposta de Medida Provisória, em relação à qual foi solicitado exame em caráter de urgência, que “*Dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, previstos na alínea “l” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências.*”
2. E como exigido, no exíguo tempo que lhe fora concedido, esta Coordenação-Geral exara nas linhas que se seguem manifestação restrita às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea “a”, combinado com art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07 , de modo que não alcança aspectos de natureza técnica e os ligados à conveniência e oportunidade.
3. É o que havia a ser relatado.

### II

4. A competência do Presidente da República para expedir medidas provisórias encontra fundamento no art. 62 da Constituição da República, dispositivo que lhe autoriza a editar medidas provisórias, com força de lei, em caso de relevância e urgência.
5. No tocante às balizas constitucionais para utilização de medida provisória, tem-se que a matéria disciplinada nos dispositivos objeto de exame no parecer em deslinde não se encontra entre aquelas que se submetem à vedação de tratamento em sede de medida provisória, nos termos do §1º do art. 62 da Constituição Federal.

6. Relativamente à configuração dos requisitos de relevância e urgência, note-se que esses consubstanciam aspectos de ordem discricionária, de modo que cabe à autoridade signatária a análise do atendimento a estes pressupostos. Sob o prisma jurídico, registre-se que a jurisprudência tem sido deferente quanto a esse juízo de conveniência e oportunidade, apenas invalidando as medidas provisórias por falta de observância dos mencionados requisitos constitucionais em casos teratológicos.

7. Feitas as considerações supra acerca da competência e dos aspectos formais para a edição da proposta de medida provisória veiculada, passo ao exame do conteúdo dos artigos relacionados à competência desta Coordenação-Geral.

### III

8. A minuta traz dispositivos cujos conteúdos, se veiculados em medida provisória, terão o condão de (i) extinguir o seguro obrigatório DPVAT; (ii) fixar para a Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT ou quem a substitua a obrigação de realização de pagamento de indenizações dos sinistros cobertos pelo DPVAT remanescentes até 31 de dezembro de 2026, bem como das despesas a elas relacionadas; (iii) permitir à Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT a utilização de recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT para o pagamento das obrigações do seguro obrigatório; (iv) transferir à Conta Única do Tesouro Nacional o valor excedente dos recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT ao necessário ao pagamento das indenizações de sinistros com cobertura pelo DPVAT até 31 de dezembro de 2026; (v) fixar a assunção, pela União, em 1º de janeiro de 2027, da responsabilidade pela realização dos pagamentos das indenizações referentes a sinistros cobertos pelo DPVAT ocorridos até 31 de dezembro de 2019, e respectivas despesas a elas relacionadas; (vi) sucessão processual pela União nos processos judiciais em curso que tratem da indenização de sinistros cobertos pelo DPVAT; (vii) fixar competência à Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, ao Ministério da Economia e à AGU nos assuntos que lhes são correlatos; (viii) extinguir o seguro obrigatório de danos pessoais causados por embarcações de que trata a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991; e (ix) revogar a legislação de regência dos seguros obrigatórios DPVAT e de danos pessoais causados por embarcações.

9. Em resumo, as medidas versam basicamente sobre seguros obrigatórios, sua extinção, a forma de pagamento das obrigações remanescentes e a transferência do saldo das reservas técnicas do seguro DPVAT à Conta Única do Tesouro Nacional.

10. Nesse ponto, é importante ressaltar que o entendimento vigorante nesta Coordenação-Geral, decorrente do Parecer PGFN/CAF/ nº 867, de 2011, é no sentido da desnecessidade de regulação da estrutura de seguros privados por meio de lei complementar após o advento da Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, que alterou a redação do art. 192 da Constituição Federal, inexistindo óbice, portanto, a que a matéria seja objeto de lei ordinária ou norma de igual status, de modo que se torna despiciendo exame acerca de serem ou não as medidas propostas estruturais ao sistema de seguros.

11. No que toca à transferência de recursos do excedente da reserva técnica do seguro obrigatório para a Conta Única do Tesouro, sem dúvida o ponto nevrágico da minuta de ato normativo sob análise, cabe tecer algumas considerações.

12. Primeiro, registro que entendo inexistir óbice à aludida transferência, mesmo porque a natureza dos recursos que compõem atualmente a reserva técnica é pública, sendo mesmo natural que fiquem à disposição da Conta Única do Tesouro Nacional, a teor do art. 164 da Constituição.

13. No entanto, cabe aqui alertar que a definição da natureza de aludida verba é matéria tormentosa, sendo elevado o risco de judicialização da medida ora proposta.

14. O Superior Tribunal de Justiça é vacilante em sequer reconhecer ao DPVAT a natureza de um seguro, oscilando seus julgados entre seguro obrigatório[1] e contribuição parafiscal[2].

15. O que mais preocupa, porém, é o relativamente recente entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU que, divergindo da opinião de sua equipe técnica, exarou acórdão que reconhece a natureza privada da parcela do seguro DPVAT voltada à sua operacionalização.

16. Transcrevo a seguir o sumário do acima mencionado acórdão 2906/2016 (Processo n. TC 030.283/2012-4):

RELATÓRIO DE AUDITORIA. SEGURO DPVAT. FORMAÇÃO DO PRÊMIO E OPERACIONALIZAÇÃO DO SEGURO. ATIVIDADE PRIVADA. JURISDIÇÃO DO TCU DE SEGUNDA ORDEM, SOBRE O CNSP E A SUSEP. ACHADOS REFERENTES À ESTIMATIVA DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DAS PROVISÕES E À POLÍTICA DE CONCILIAÇÃO DA SEGURADORA LÍDER. ESPAÇO PARA REVISÃO DO MODELO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 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. 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. A parcela do Seguro DPVAT destinada à União se trata de receita pública federal, cuja arrecadação, sob os aspectos administrativos, se insere no rol de objetos passíveis de controle pelo Tribunal de Contas da União. No que tange à parcela da arrecadação voltada à operacionalização do seguro DPVAT, não há jurisdição direta do TCU, e sim de segunda ordem, sendo seu objeto a atuação do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP e da Superintendência de Seguros Privados - Susep como agentes reguladores e fiscalizadores da atividade, não a atividade em si mesmo considerada, a exemplo do que já ocorre em relação à fiscalização dos serviços públicos delegados a entidades privadas. No que se refere à operacionalização do seguro DPVAT por parte da Seguradora Líder, o TCU deva atuar de forma complementar à ação do CNSP e da Susep, não podendo substituir essas entidades, sob pena de extrapolar a esfera de suas competências. A competência originária do CNSP e da Susep para fiscalizar a atuação da Seguradora Líder não impede a atuação cooperativa e suplementar do TCU, que pode, ainda que de forma indireta, por intermédio de recomendações e, em caso de ilegalidade, de determinações dirigidas às entidades reguladoras, fiscalizar a atividade.

17. Se de natureza privada, quer dizer, de propriedade das seguradoras, não seria possível a transferência.

18. Divirjo, no entanto, como já adiantado, do referido entendimento do TCU.

19. Isto porque o risco do seguro obrigatório DPVAT, ao fim e ao cabo, já é da União, cabendo ao Consórcio da Seguradora uma remuneração variável proporcional ao volume de prêmios arrecadados (2%) e independente do resultado da operação ao final do exercício, e o ressarcimento pelos custos administrativos incorridos.

20. Não temos aqui uma relação típica de seguro privado em que o excedente do montante do prêmio pago aos valores do sinistro reveste-se em proveito da seguradora e também o contrário, em que cabe a seguradora arcar com o prejuízo quando o volume de sinistros pagos excede os de prêmios recebidos.

21. Não há risco para o consórcio e sua remuneração é certa.

22. Na remota hipótese da reserva técnica não ser suficiente e a seguradora necessitar aportar recursos próprios para pagamentos de sinistros, fará jus ao ressarcimento no ano seguinte por meio de constituição de excedente na contabilização do Consórcio. Do contrário, em havendo superávit de prêmios arrecadados, os mesmos já não são distribuídos entre as consorciadas, servido para cobrir sinistros ocorridos em anos anteriores e ainda não avisado ou mesmo para minorar o prêmio a ser cobrados nos anos seguintes.

23. Arquivo anexo a correio eletrônico da SUSEP (SEI nº 4974589), elaborado com base no Despacho SUSEP/DIR3 nº 21/2019, (SEI nº 4974589), descrevendo o fluxo financeiro da Operação do Consórcio DPVAT, ilustra com clareza como se dá toda a operação hodiernamente, confira-se:

**Operação do Consórcio DPVAT  
Fluxo Financeiro**

1. Inicialmente, importa esclarecer que, para operar nesse segmento de seguro, as seguradoras deverão aderir ao Consórcio DPVAT, mediante autorização da Susep e que o Contrato de Constituição do Consórcio (fls 44/69 do SEI nº 0306408) deve

- conter regras de adesão e retirada das seguradoras, conforme estabelecido nos arts. 32 e 33, respectivamente, da Resolução CNSP nº 332/15.
2. No tocante às regras de adesão, vale frisar que não há requerimento de aportes de nenhuma espécie para a participação das seguradoras no consórcio, bastando aderir às condições do referido contrato.
  3. No início do ano civil subsequente ao requerimento de adesão ao consórcio, é atribuída à nova consorciada participação calculada por meio de duas parcelas: uma proporcional a seu Patrimônio Líquido Ajustado e outra com base nas regiões em que atua, conforme previsão do art. 33 da Resolução CNSP nº 332/15. Reservas e correspondentes ativos garantidores são, então, atribuídos à nova consorciada de forma proporcional a sua participação, para fins de contabilização.
  4. Para se desligar do consórcio, o Contrato prevê, em suas cláusulas 13.3 e 13.6, que a seguradora retirante ceda todas as suas reservas e correspondentes ativos garantidores para o consórcio. Assim, da mesma forma que não há aportes para entrar, não há retirada de recursos para sair. Isso é corroborado pela previsão existente no §6º do art. 4º da Resolução CNSP nº 273/12, preservado pelo art. 37 da Resolução CNSP nº 332/15.
  5. Com relação aos fluxos financeiros decorrentes da operação do Consórcio DPVAT, destacamos que suas receitas advêm exclusivamente dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores de vias terrestres, cuja tarifa é definida pelo CNSP, com base em estimativa de arrecadação de prêmios e pagamento de indenizações, conforme dispõe o art. 12 da Lei 6.194/74.
  6. Essa tarifa é fixada anualmente pelo CNSP, com base em estimativas de prêmios e indenizações calculadas pela Susep, e válida para o ano civil subsequente, sendo desmembrada de acordo com a destinação dos recursos arrecadados. A título de exemplo, para o ano de 2019, a Resolução CNSP nº 371/18 indica que 45% do valor arrecadado é destinado ao SUS, 5% ao DENATRAN, 11,87% para despesas administrativas, 0,01% para corretagem, 36% para “Prêmio puro +IBNR” e 2% para margem de resultado.
  7. O percentual destinado na rubrica “Prêmio puro + IBNR” tem o objetivo de cobrir os sinistros e as despesas com sinistros ocorridos durante o ano civil.
  8. Dito isso, impõe-se um detalhamento sobre as provisões constituídas para fazer face a esses pagamentos. São constituídas 3 provisões específicas para o DPVAT: a Provisão de Despesas Administrativas – PDA, a Provisão de Sinistros a Liquidar – PSL e a Provisão de Sinistros Ocorridos e não Avisados – IBNR. Essas três provisões estão previstas na Resolução CNSP nº 153/06.
  9. A PDA é constituída a partir dos resultados administrativos (receitas administrativas – despesas administrativas). Caso haja saldo insuficiente nessa provisão, as seguradoras consorciadas suprem essa insuficiência (art. 8º da Res 153/06) e são resarcidas, com os valores adiantados sendo corrigidos pela taxa de rentabilidade da carteira (parágrafo único do art. 8º da Res 153/06). Como a tarifa é avaliada para o ano civil, caso haja saldo na provisão ao final deste ano, 50% de seu saldo é revertido para a provisão de IBNR e o chamaremos de excedente administrativo.
  10. Já a PSL é constituída a partir dos valores de indenização de sinistros avisados ao longo do ano, mas ainda não pagos, sendo constituída a partir de débito no saldo da provisão do IBNR (art 4º da Res 153/06).
  11. O IBNR, por sua vez, é constituído a partir da diferença entre a parcela dos prêmios arrecadados na rubrica “Prêmio puro + IBNR” e o somatório das indenizações efetivamente pagas (art. 3º da Res 153/06). Caso a diferença seja positiva, há um incremento no IBNR, caso seja negativa, há uma redução do IBNR. Funciona, dessa forma, como um “colchão” financeiro para subsidiar eventuais déficits entre os prêmios arrecadados e as indenizações pagas em cada ano civil. Esta diferença positiva, caso haja no final do período, será chamada de excedente operacional.
  12. Ainda, na eventualidade de não haver saldo suficiente de IBNR para cobrir os déficits do período, as seguradoras consorciadas suprem esse déficit e são resarcidas no exercício seguinte por meio da constituição de excedentes na contabilização do Consórcio. Por outro lado, eventuais superávits de prêmios arrecadados sobre as indenizações pagas ao final do ano, ao contrário, não são

distribuídos entre as consorciadas, servindo para cobrir os sinistros ocorridos em anos anteriores e ainda não avisados ou mesmo para suavizar impactos nas tarifas dos anos seguintes.

13. Finalmente, os rendimentos financeiros dos ativos garantidores, que não lastreiam nenhuma obrigação, também são incorporados ao IBNR. Assim, o montante da provisão de IBNR pode ser dividido de acordo com a tabela abaixo:

Composição do IBNR	Anos Anteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Excedente administrativo</li> <li>-Excedente operacional</li> <li>- rendimento dos ativos</li> <li>- sinistros ocorridos e não avisados</li> </ul>
	Ano Corrente	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sinistros ocorridos e não avisados</li> <li>-Sinistros a ocorrer</li> <li>- Rendimento dos ativos</li> <li>- Saldo remanescente da parcela do prêmio</li> </ul>

14. Com relação às indenizações, cabe esclarecer que, embora a recepção e regulação sejam feitas pelas consorciadas, o pagamento cabe à Seguradora Líder, que o realiza diretamente ao beneficiário, de forma centralizada, não constituindo uma obrigação da consorciada.
15. O mesmo ocorre com relação à arrecadação dos prêmios e investimento dos recursos, que também é realizado diretamente pela Líder, não tendo as consorciadas nenhuma ingerência sobre essas operações.
16. Do exposto acima, é possível concluir que as provisões relativas ao Consórcio DPVAT são constituídas exclusivamente com base nos prêmios pagos pelos beneficiários do Seguro DPVAT e serão consumidas pelos pagamentos das indenizações, à exceção da PDA que é destinada a cobrir as despesas de administração do consórcio pela Líder.
17. Adicionalmente, deve-se esclarecer que os recursos relativos à margem de resultado – limitados a 2% dos prêmios arrecadados - são pagos independentemente do resultado da operação (arts. 42 e 49 da Res CNSP nº 332/15), ao final do exercício.
18. Toda essa operação é feita com base no ano civil, quando se zeram as obrigações do ano anterior, transfere-se o saldo remanescente das reservas para o IBNR e recalcula-se a participação de cada consorciada, incluindo novas entrantes e retirantes. A tarifa para o ano civil seguinte é calculada com o objetivo de suportar os sinistros ocorridos ao longo do ano, sejam eles avisados no mesmo ano ou em anos posteriores (parcela Prêmio Puro + IBNR).
19. Por fim, vale acrescentar que as consorciadas também recebem contraprestações fixas pelos serviços de recepção e regulação dos avisos de sinistro. Os valores referentes a estes serviços são debitados do IBNR como “despesas com sinistros” e são pagos mensalmente às consorciadas.
24. Destaca-se do fluxo exposto justamente (i) uma remuneração certa e garantida sobre o volume de prêmios de seguro; (ii) a ausência de risco do consórcio; (iii) a ausência de aporte para ingresso no consórcio; e (iv) a impossibilidade de retirada de recursos na saída do consórcio.
25. Já aqui se observa, à toda evidência, que o consórcio é mero agente do seguro obrigatório cujos recursos têm, assim, natureza pública.

26. E tantos são públicos os recursos do DPVAT que parcela relevante do prêmio recolhido (metade do volume arrecado) é destinada à Previdência Social (parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991) e ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN (parágrafo único do art. 78 da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997).

27. Vale citar também que em situação a dos autos semelhante, esta Coordenação-Geral já se manifestou pela natureza pública do contrato seguro e pela necessidade de movimentação dos recursos da reserva técnica à Conta Única do Tesouro Nacional, por ocasião da análise da transferência (e de suas consequências) de todas as atividades relacionadas ao Seguro de Crédito de Exportação do IRB Brasil RE para o Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia. É o que se observa dos Pareceres PGFN/CAF de nºs 1771/2008, 509/2009, 1780/2011 e 573/2016. Na hipótese examinada pelos opinativos em questão, tal como ocorre no caso sob exame, a resseguradora (IRB) operava sem risco e com remuneração sobre percentual dos prêmios arrecadados, daí ter se entendido que suas operações se davam em nome e por conta do Governo Federal.

28. Ressalte-se ainda, e mais uma vez, que a própria equipe técnica do Tribunal de Contas da União – divergindo dos Ministros – deixa claro seu entendimento pela natureza pública dos prêmios arrecadados, como se observa do relatório do Acórdão n. 2906/2016 (Processo n. TC 030.283/2012-4), quando os denomina de recursos públicos e também quando expressam discordância da alegação de natureza privada pela Seguradora Líder[3].

29. Ademais, deve-se ter em conta que a previsão de que, nos termos do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Há também, no caso, que se observar o art. 114 da Lei nº 13.707, de 2018<sup>4</sup>, o que deve ser atestado pela área técnica deste Ministério da Economia.

30.

#### IV

31. Na esteira das razões expostas, não se vislumbra óbice jurídico à edição da Medida Provisória em questão (documento SEI nº 4947184), ressalvada a necessidade de observância do disposto nos arts. 113 do ADCT e 114 da LDO, registrando-se, todavia, a existência do risco jurídico de reconhecimento de constitucionalidade da medida, a teor do exposto nos itens 13 a 17 do presente opinativo.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 11 de novembro de 2019..

Documento assinado eletronicamente  
**VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA**  
Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente  
**MAÍRA SOUZA GOMES**

## Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária

Aprovo. Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Economia.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente

**ANA PAULA LIMA VIEIRA BITTENCOURT**

Subprocuradora-Geral da Fazenda Nacional

---

[1] REsp 1.635.398/PR

[2] AREsp 724794/RJ

[3] No item 7 do relatório da equipe técnica em que analisa as alegações da Seguradora Líder extraí-se o seguinte trecho em que, refutando a manifestação da Seguradora Líder, externa sua opinião pela natureza pública dos prêmios arrecadados: “*A Seguradora Líder inicia sua manifestação para defender a natureza privada do Seguro DPVAT quanto à parte que lhe é destinada para o pagamento dos prêmios e suas despesas administrativas (peça 222, p. 1-6). Embora tenhamos um entendimento diferente, não faz parte do escopo deste trabalho discutirmos tal tema, a fiscalização realizada foi para verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da SUSEP no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o premio de seguro DPVAT, o escopo restringe-se à SUSEP e ao CNSP que são órgãos que por força de lei fiscalizam e normatizam a aplicação dos recursos do Seguro DPVAT, além de serem jurisdicionados do Tribunal de Contas da União. (...)*” (destaque ausente do original) Em diversas outras passagens do relatório a equipe técnica também não esconde sua opinião, denominando os prêmios arrecadados de recursos públicos, o que levou o Exmo. Ministro Relator a reconhecer a divergência, fazendo-o da seguinte forma: “40. (...) por considerar que os recursos envolvidos na operacionalização do seguro DPVAT possuem natureza privada – o que, frise-se, não afasta a jurisdição de segunda ordem do TCU – optei por não consignar a expressão ‘recursos públicos’ na parte dispositiva do acórdão, tal qual sugerido em várias das propostas da unidade técnica.”



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 11/11/2019, às 21:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 11/11/2019, às 21:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 11/11/2019, às 23:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4974531** e o código CRC **45C9E834**.





MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda

## DESPACHO

Processo nº 12177.100398/2019-69

Conforme disposto na Nota Informativa SEI Nº 7603/2019/ME (4974180), e as manifestações da Secretaria de Política Econômica – SPE, na Nota Técnica SEI nº 8316/2019/ME (4715122), da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, por meio da Nota Técnica SEI nº 10027/2019/ME (4919839) e da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 10114/2019/ME (4931106), **reforçando a necessidade de mensagem modificativa ao PLOA-2020, a fim de prover meios de a LOA-2020 entrar em vigor considerando a perda de receita decorrente da extinção do DPVAT**, nada tenho a opor ao encaminhamento da proposta de Medida Provisória (4947184 e 4947191), que dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, previstos na alínea “I” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências, à Secretaria Executiva do Ministério da Economia, para as providências de sua alcada, nos termos da Portaria ME nº 170/2019, salientando a necessidade de ser ouvida, ainda, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN.

Brasília, 11 de novembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente  
**WALDERY RODRIGUES JÚNIOR**  
Secretário Especial de Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Waldery Rodrigues Júnior, Secretário(a) Especial de Fazenda**, em 11/11/2019, às 21:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4974659** e o código CRC **C9E548EE**.



Tipos de processos	Quantitativo	Período	OBS	Fonte
<b>Operação Tempo de Despertar - Polícia Federal e MP/MG</b>	1	abr/2015	1. Estados: MG, BA, RJ. 229 mandados judiciais. 2. Investigação: formação de quadrilha, estelionato, falsificação e uso de documentos públicos, corrupção ativa e passiva e facilitação ou permissão de senhas de acesso restrito a terceiros. 1. Requisição de informações pela CPI-DPVAT em set/2016. 2. Informação oficialmente prestadas pela Susep.	Assessoria
<b>CPI DPVAT (Câmara dos Deputados)</b>	1	set/2016	Ações em tramitação.	Assessoria
<b>Ações judiciais</b>	370 mil			Mercado
<b>Fraudes identificadas pela Seguradora Líder</b>	15.648	2018 a jun/2019	Fraudes identificadas no processo de regulação de sinistros (combate a fraudes).	Seguradora Líder
<b>TCU (Processos SUSEP e assuntos correlatos)</b>	7	2016 a jul/2019	1. Acórdão TCU nº 1801/2019 2. Acórdão TCU nº 2609/2016 3. Acórdão TCU nº 42/2018 4. Acórdão TCU nº 449/2018 5. Acórdão TCU nº 1648/2018 6. TC 032.178/2017-4 7. TC 034.130/2017-9 Trabalho referente à denúncia do SINDSUSEP ao TCU relacionada a atuação dos dirigentes da SUSEP na condução do DPVAT. Fraudes e omissão de controle e supervisão da gestão do DPVAT. Instaurado pela Portaria Susep 7.150/2018.	AUDIT
<b>Relatório de Auditoria Interna</b>	1	2018		AUDIT
<b>Corregedoria</b>	1	2016		COGER
<b>Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) - Relatório forense KPMG (contratado pela Seguradora Líder)</b>	1	2018		AUDIT
<b>Reclamações - média de reclamações recebidas na Susep</b>	5.825/ano	jan/2016 a jul/2019	1. Dados extraídos da base no Sistema de Atendimento, Sistema de Processos e SEI. 2. Não contemplam reclamações recebidas diretamente pela Seguradora Líder.	COATE
<b>Processo Administrativos Consumidores - média de processos</b>	54/ano	jan/2016 a jul/2019	1. Dados extraídos da base no Sistema de Atendimento, Sistema de Processos e SEI. 2. Não contemplam reclamações recebidas diretamente pela Seguradora Líder.	COATE
<b>Processo Administrativos Sancionadores - média de infrações</b>	100/ano	jan/2016 a dez/2018	Dados baseados no número de processos em estoque na área de julgamentos.	CGJUL
<b>Relatórios de Fiscalização</b>	20	jan/2018 a jul/2019	Fiscalização de conduta e solvência.	CGFIP e CGCOF
<b>Processos de denúncias em tramitação nas unidades de fiscalização</b>	68	jul/2018 a jul/2019	Um mesmo processo pode ter sido duplamente contabilizado (análise pela CGFIP e CGCOF). Percentual da força de trabalho da CGCOF utilizada nas fiscalizações na Seguradora Líder no ciclo (%fiscais x %trabalhos).	CGFIP e CGCOF
<b>Fiscalização de conduta: % da força de trabalho na Seguradora Líder</b>	12%	abril/2019 a mar/2020	Percentual das semanas fiscais alocadas para a Seguradora Líder em relação ao total de semanas fiscais disponíveis no atual ciclo de fiscalização.	CGCOF
<b>Fiscalização de solvência: % da força de trabalho na Seguradora Líder</b>	20%	mai/2019 a fev/2020	Processos das atividades de fiscalização que tenham vinculação com a Operação <b>Tempo de Despertar</b> , inclusive as relacionadas à <b>CPI do Seguro DPVAT</b> ; ao tratamento das denúncias e às fiscalizações em outras sociedades seguradoras; à fiscalização referente ao repasse de valores para o SUS, e à fiscalização referente à análise das despesas administrativas, destinada a subsidiar a revisão tarifária.	CGFIP
<b>Processos administrativos relacionados às ações do Grupo de Trabalho criado pela Portaria SUSEP nº 6640/2016</b>	35	out/2016 a fev/2017	Processos abertos relacionados ao DPVAT: processos do TCU, denúncias e demandas da sociedade, do Judiciário e do Ministério Público, dossier jurídicos, análises de solvência, consultas sobre contratos e despesas administrativas da Seguradora Líder, grupos de trabalho, solicitações, processo sancionador, constituição de comissão permanente e relatórios de fiscalização	AUDIT
<b>Processos eletrônicos abertos na Susep sobre o Seguro DPVAT</b>	151	2016 a jun/2019		AUDIT



**AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS S.A. - ABGF**

**PROCESSOS JUDICIAIS - DPEM**

**Atualizado: 18/10/2019**

<b>Nº</b>	<b>Partes</b>	<b>Foro</b>	<b>Processo</b>	<b>Pedido</b>	<b>Valor</b>	<b>Andamento</b>	<b>Expectativa de Perda</b>
<b>001</b>	Adilison Alves de Lima x ABGF	12ª Vara Cível e de Acidentes de Trabalho de Manaus - AM	0634568-51.2013.8.04.0001	Indenização por morte / Danos morais	R\$ 134.124,00	Aguardando citação.	Possível
<b>002</b>	Deuze Macedo dos Santos x ABGF	3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Manaus - AM	1001459-28.2018.4.01.3200	Indenização por morte / Danos morais	R\$ 74.494,40	Conclusão para julgamento.	Possível
<b>003</b>	Ervânia Maria Bastos de Oliveira x ABGF	26ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Fortaleza - CE	0523488-36.2016.4.05.8100	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto com resolução do mérito. Julgamento parcialmente procedente.	Trânsito em julgado.
<b>004</b>	Francinete Bernardo da Silva x ABGF	2ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária de Imperatriz - MA	1004878-11.2018.4.01.3700	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Conclusão para decisão interlocutória.	Possível
<b>005</b>	Giovana Azarias Rocha x ABGF	1ª Vara Cível de Amambai - MS	0801345-82.2019.8.12.0004	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Apresentação de contestação em 14.10.2019.	Possível
<b>006</b>	Jhony Costa Pinheiro x ABGF	4ª Vara Cível e de Acidentes de Trabalho de Manaus - AM	0612100-20.2018.8.04.0001	Indenização por morte	R\$ 24.429,60	Concluso para decisão interlocutória.	Possível
<b>007</b>	Jocimara Cavalheiro de Mello Seren x ABGF	Juizado Especial Federal da 3ª Região - Corumbá - MS	0000067-16.2018.4.03.6207	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto com resolução do mérito. Julgamento improcedente. Decurso de prazo para interposição de recurso inominado.	Remota
<b>008</b>	Júlio Cézar Gomes de Souza x ABGF	Juizado Especial Federal da 5º Região - Fortaleza - CE	0521867-04.2016.4.05.8100	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto sem resolução do mérito. Incércia do Autor.	Trânsito em julgado.
<b>009</b>	Lindo Natal da Silva Macedo x FUNDEPEN	1ª Vara do Juizado Especial Cível de Macapá - AP	0044388-34.2017.8.03.0001	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto sem resolução do mérito. Illegitimidade passiva.	Trânsito em julgado.
<b>010</b>	Lúcia Maria de Santana x ABGF	9ª Vara Federal Cível - Subseção de Propriá - SE	0000025-40.2017.4.05.8504	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto sem resolução do mérito. Não atendimento dos pressupostos processuais.	Trânsito em julgado.
<b>011</b>	Maria Oneide Moreira e Olavo Rodrigues Barbosa x FUNDEPEN	1ª Vara do Juizado Especial Cível de Macapá - AP	0004300-51.2017.8.03.0001	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto sem resolução do mérito. Illegitimidade passiva.	Trânsito em julgado.
<b>012</b>	Patrícia Correa Mira x ABGF	1ª Vara do Juizado Especial Cível de Macapá - AP	0005159-67.2017.8.03.0001	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto sem resolução do mérito. Illegitimidade passiva.	Trânsito em julgado.
<b>013</b>	Paula Bonard de Sousa x ABGF	2ª Vara Cível de Resende - RJ	0001801-78.2018.8.19.0045	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo remetido ao Juizado Especial Federal de Resende. Incompetência absoluta.	Possível



<b>014</b>	Roseli Aparecida Vagula de Freitas x ABGF	Juizado Especial Federal de Presidente Prudente - SP	0002169-39.2017.403.6112	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto com resolução do mérito. Julgamento improcedente.	Trânsito em julgado.
<b>015</b>	Vanessa dos Santos Ferreira x ABGF	7a Vara do Juizado Especial Civil de Macapá - AP	0036580-12.2016.8.03.0001	Indenização por morte	R\$ 13.500,00	Processo extinto com resolução do mérito. Reconhecimento de prescrição.	Trânsito em julgado.

