

MENSAGEM Nº 576

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 904, de 11 de novembro 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, de que trata a alínea “I” do **caput** do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966”.

Brasília, 11 de novembro de 2019.

Brasília, 11 de novembro de 2019.

Senhor 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, conseqüentemente, 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 sobrepõem a essas políticas.

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

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

administradora do Consórcio.

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

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

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

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

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

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\$ 4.200.000.000,00 (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 vigor 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,

Assinado por: Paulo Roberto Nunes Guedes e André Luiz de Almeida