

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 032.178/2017-4 [Apenso: TC 002.392/2020-8]

Natureza(s): Relatório de Inspeção em Solicitação do Congresso Nacional (Referendo de Cautelar)

Órgão/Entidade: Superintendência de Seguros Privados

Interessado: Seguradora Líder do Consorcio do Seguro DPVAT S.A. (09.248.608/0001-04)

Representação legal: Helio Bitton Rodrigues (71.709/OAB-RJ) e outros, representando Seguradora Líder do Consorcio do Seguro DPVAT S.A.; Igor Lins da Rocha Lourenco (52612/OAB-DF), representando Superintendência de Seguros Privados.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE INSPEÇÃO EM SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FATOS NOVOS TRAZIDOS EM MEMORIAL DA SUSEP APÓS PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE TÉCNICA, CONCERNENTES À DISSOLUÇÃO DO CONSÓRCIO DPVAT. MEDIDA CAUTELAR *INAUDITA ALTERA PARS*, PARA ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA ASSEGURAR A CONTINUIDADE DA OPERACIONALIZAÇÃO DO SEGURO DPVAT. OITIVAS. SUBMISSÃO DO FEITO AO PLENÁRIO PARA RATIFICAÇÃO DA MEDIDA ACAUTELATÓRIA. CIÊNCIA

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Inspeção realizada pela então Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Estado do Rio de Janeiro (SecexEstatais) na Superintendência de Seguros Privados (Susep), tendo por objetivo apurar a existência de eventuais fraudes ou irregularidades na gestão dos recursos do Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (Seguro DPVAT), bem como verificar se há transparência na gestão dos recursos do DPVAT e se a Susep supervisiona adequadamente a operação desse seguro (peças 268 a 270).

2. A fiscalização em questão buscou atender à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) tratada nestes autos, decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle nº 16/2015, de autoria do Deputado Irmão Lázaro, remetida a este Tribunal pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), bem como às demandas constantes do TC 034.460/2017-9 (Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD) e do TC 010.729/2018-6 (Denúncia acerca de possíveis conflitos de interesses de membros da alta administração da Susep), todos de minha relatoria.

3. No Relatório de Inspeção (peça 268), foram apontados os seguintes achados de auditoria:

- “3.1. Não há transparência na divulgação de informações sobre os recursos de operação do DPVAT;
- 3.2. Avanços, falhas e irregularidades na arrecadação e distribuição dos recursos do DPVAT;
- 3.3. Despesas gerais irregulares;
- 3.4. Falhas e irregularidades na recepção e regulação do DPVAT;
- 3.5. Susep não acompanhou os desdobramentos da auditoria forense da KPMG;
- 3.6. Seguradoras consorciadas lucram mais de 2 dos prêmios do DPVAT;

- 3.7. Falhas e irregularidades relacionadas com a emissão de apólices (CRLV);
- 3.8. Indícios de irregularidades em transações com partes relacionadas;
- 3.9. Despesas gerais acima dos valores autorizados pelo CNSP [Conselho Nacional de Seguros Privados];
- 3.10. Potenciais conflitos de interesse na Seguradora Líder, na Susep e no CRSNSP [Conselho de Recursos no Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Aberta e de Capitalização], inclusive com vínculos políticos. ”

4. No encaminhamento final, após análise dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a equipe de fiscalização, com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 269 e 270), propôs, entre outros, a revisão do entendimento manifestado no Acórdão 2.609/2016-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) acerca da natureza dos recursos do DPVAT, *“de modo a esclarecer que apenas o capital social, os lucros acumulados e as reservas de lucro da Seguradora Líder são de natureza privada, enquanto as provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos constituídos com tarifas fixadas pelo Poder Público”*, além de determinações e recomendações à Susep relacionadas aos achados de auditoria acima mencionados (peça 268).

5. Estando o presente processo pautado para apreciação na sessão do Plenário de 8/12/2020, a Advocacia-Geral da União (AGU) ingressou com petição nos autos (peça 272), noticiando que o Consórcio do Seguro DPVAT havia sido dissolvido no dia 24 de novembro de 2020, por deliberação das companhias que o integram, descontinuando, assim, a partir de 1º de janeiro de 2021, a operação do Seguro DPVAT. Dado esse cenário de grande relevância no contexto dos autos, que motivou a Susep a impulsionar estudos e ações visando à adoção de providências à altura das complexidades que envolvem a política do Seguro DPVAT, a AGU requereu a retirada de pauta do processo, de modo a conferir à autarquia tempo suficiente para equalizar as questões e trazer informações mais precisas ao Tribunal.

6. Diante dos novos fatos explicitados e em atenção ao pleito da AGU, entendi oportuna a retirada de pauta do presente processo, bem como dos TC 010.729/2018-6 e TC 034.460/2017-9, já mencionados no item 2 deste Despacho.

7. Posteriormente, a Susep apresentou em meu Gabinete expediente intitulado “Memoriais sobre o Seguro DPVAT”, subscrito pela Superintendente e pelo Procurador-Chefe da Susep (peça 273), contendo um histórico e ponderações específicas relacionadas ao contexto da dissolução do Consórcio DPVAT e do panorama atual sobre a continuidade da operação do DPVAT. Por sua clareza para entendimento dos fatos e pela pertinência ao presente exame, permito-me reproduzir excerto do referido expediente (destaques inseridos):

1. Histórico

O Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não - Seguro DPVAT foi instituído pela Lei n.º 6.194, de 19 de dezembro de 1974, tendo por objetivo a garantia de uma compensação mínima às vítimas de acidentes automobilísticos causados por veículos automotores de via terrestre ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não. A obrigatoriedade para a sua contratação consta no art. 20, alínea 1, do Decreto-Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966.

(...)

A Lei de Custeio da Seguridade Social trouxe mais um elemento importante para essa complexa operação. O parágrafo único do art. 27 da Lei n.º 8.212/91 estabeleceu que as companhias seguradoras do DPVAT deveriam repassar à Seguridade Social 50% do valor total do prêmio recolhido, para custeio da assistência médico-hospitalar das pessoas vitimadas em acidentes de trânsito.

Posteriormente, o Código de Trânsito Brasileiro estabeleceu que 5% da arrecadação do Seguro DPVAT deveria ser destinado ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes (art. 78 da Lei n.º 9.503/97,

o que reduziu os repasses ao Fundo Nacional de Saúde - FNS para 45% do total). A operacionalização desses repasses, naquele modelo, era efetuada pela FENASEG.

A universalização da cobertura do Seguro DPVAT ocorreu com o advento da Lei nº 8.441/92, que alterou significativamente dispositivos da Lei nº 6.194/74 e tornou obrigatório o pagamento de todas as espécies de indenização do Seguro DPVAT, nos mesmos valores, condições e prazos, ainda que o acidente fosse causado por veículo não identificado, sem seguro realizado ou com seguro vencido.

Finalmente, a Resolução CNSP nº 154/2006 inaugurou o terceiro e atual modelo de gestão do Seguro DPVAT, consolidando as normas disciplinadoras desse ramo e dispondo sobre a transformação dos Convênios DPVAT em Consórcios, administrados por uma seguradora especializada, na qualidade de líder dos consórcios, a SEGURADORA LÍDER, que iniciou as suas operações em 01/01/2008, com funcionários e infraestrutura oriundos da FENASEG.

2. Modelo atual

De acordo com o atual modelo de gestão, em funcionamento desde 2008, para operar no Seguro DPVAT as seguradoras devem aderir ao Consórcio DPVAT, entidade contábil na qual atualmente são registradas as provisões técnicas e os respectivos ativos garantidores referentes ao Seguro DPVAT.

A SEGURADORA LÍDER, como já mencionado, tem a função de bem administrar os recursos arrecadados, realizar as transferências obrigatórias previstas em lei, pagar indenizações, constituir provisões e representar o Consórcio DPVAT. As seguradoras consorciadas têm direito a uma margem de resultado (lucro) de até 2% (dois por cento) sobre o total da arrecadação anual com os prêmios do seguro, rateada proporcionalmente conforme a participação de cada uma das seguradoras no consórcio. Importante destacar que a maioria das seguradoras consorciadas sequer participa da operação e se beneficia da margem de resultado pela mera adesão ao consórcio. Algumas consorciadas, notadamente as seguradoras de menor porte, recebem e regulam alguns sinistros, recebendo valores adicionais por esses serviços prestados. Desse modo, **não há risco econômico para as seguradoras nesse modelo, visto que a margem de lucro é uma proporção do faturamento e o risco dos sinistros é integralmente assumido pelos proprietários de veículos automotores por meio do preço do prêmio que pagam pelo seguro em regime de mutualidade.**

O risco de eventuais déficits ou superávits atuariais são compensados pelo prêmio do seguro (modelo de prêmio tarifário), que é definido pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, após estudo atuarial realizado pela Susep, que se baseia na série histórica de dados e informações sobre o Seguro DPVAT e que considera os repasses previstos em lei (SUS e DENATRAN), uma previsão orçamentária para as despesas administrativas, a margem de resultado de até 2% e o fato de haver déficit ou superávit acumulado em anos anteriores, os quais devem ser utilizados para elevar (no caso de déficit acumulado) ou reduzir (no caso superávit acumulado) a tarifa do ano de referência do cálculo.

(...)

O DPVAT funciona como um grande condomínio, em que os condôminos (os proprietários dos veículos que pagam o seguro DPVAT) rateiam todas as despesas do seguro (indenizações, operação e administração) e o risco de déficits ou superávits é suportado pelos próprios condôminos.

(...)

No mercado concorrencial de seguros, a seguradora participante busca a minimização das suas despesas administrativas dado o nível de eficiência operacional desejado ou exigido pelo mercado, haja vista que custos superiores irão repercutir no prêmio de seguro, o que irá diminuir a sua competitividade, gerar perda de mercado e reduzir o lucro.

Essa dinâmica não se aplica ao Seguro DPVAT. No atual modelo, as despesas da SEGURADORA LÍDER podem ser repassadas para o prêmio tarifário, uma vez que o consórcio por ela administrado é monopolista neste seguro, que é de contratação obrigatória, não havendo competição entre as seguradoras que operam em livre mercado, tal como tipicamente ocorre nos demais segmentos de seguros privados. Essas características geram a necessidade de uma fiscalização atípica sobre SEGURADORA LÍDER

Há uma perversidade intrínseca no modelo, dado que o lucro do consórcio está fixado em uma margem de resultado de 2% sobre o valor arrecadado. Aumentos dos sinistros, das despesas com sinistros e das despesas administrativas elevam o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorreria se o seguro fosse operado em um mercado sob livre concorrência.

A lógica é simples e direta: aumentos nos custos elevam o valor da tarifa, que eleva a arrecadação, e o lucro do consórcio. Tudo às custas dos proprietários de veículos automotores (ou "condôminos"), que são, frise-se, obrigados por lei a pagar o Seguro DPVAT.

3. Das Fraudes, Irregularidades e do Ressarcimento

Esse modelo perverso incentivou a ocorrência de fraudes sistemáticas e de inúmeras irregularidades. Em 2015, a Operação Tempo de Despertar, da Polícia Federal, identificou fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento de indenizações do DPVAT.

Em decorrência da operação, foram executados mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, busca, apreensão, sequestro de bens e afastamento de pessoas de cargos públicos. Em seguida, vieram a CPI do DPVAT, recomendações do TCU, demandas do Ministério Público Federal e do MP estadual e a intensificação da atuação da fiscalização da Susep.

(...)

A fim de melhor tratar a questão, em dezembro de 2019, o Conselho Diretor da Susep, considerando, em especial, o novo posicionamento jurídico da PF-SUSEP sobre a natureza dos recursos e a recomendação 9.2.4 do Acórdão nº 1.801/2019 do Plenário do TCU, decidiu, por unanimidade, aprovar a possibilidade de proceder à glosa das despesas administrativas consideradas irregulares nas ações fiscais realizadas pela Susep na SEGURADORA LÍDER, desde a sua criação, observados o contraditório e a ampla defesa.

Ato contínuo, foram determinados o levantamento e a evidenciação, em relatório detalhado, dos contratos/gastos executados pela SEGURADORA LÍDER que estariam em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT.

(...)

Ao todo, a fiscalização apurou 2.119 despesas (saídas de caixa) com recursos do Seguro DPVAT que foram consideradas irregulares e que correspondem ao valor, atualizado pela Selic, de R\$ 2.257.758.435,26 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e sete milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e vinte e seis centavos).

Em 16/11/2020, a SEGURADORA LÍDER foi notificada a recolher essa quantia ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT no prazo de 30 (trinta) dias ou a apresentar, no mesmo prazo, defesa quanto à pretensão de ressarcimento desse valor. A notificada já informou que irá exercer o seu direito de defesa e requereu 60 (sessenta) dias adicionais de prazo, o que foi deferido, considerando o volume de operações em questão.

4. Dos Reflexos no Prêmio do Seguro DPVAT e dos Recursos Arrecadados

Os problemas intrínsecos ao modelo de funcionamento do Seguro DPVAT, dentre eles as fraudes e demais irregularidades, levaram a um aumento do volume de pagamentos de prêmios pela população brasileira, como pode ser observado no gráfico abaixo:

(...)

Observa-se que o auge de pagamentos ocorreu em 2015, quando a Operação Tempo de Despertar da Polícia Federal foi iniciada. A partir de 2015 os prêmios estabelecidos começaram a cair, dada a redução de sinistros observada, mas não de forma efetiva a zerar o excesso de recursos acumulados.

Na prática, o que houve foi uma cobrança bem maior do que a necessária até o ano de 2016, o que gerou um acúmulo de recursos que precisam ser devolvidos àqueles que arcaram com este sobrepreço, ou seja, todos os proprietários de veículos automotores.

Da mesma forma que o aumento de sinistros gera uma cobrança a maior de prêmio de seguro, é importante que, frente ao saldo hoje existente, o ajuste de preço seja efetuado de modo a reduzir o prêmio de seguro cobrado para o próximo ano enquanto perdurar um superávit acima do necessário. Essa tem sido a lógica implementada a partir de 2017 - a progressiva redução dos prêmios do seguro DPVAT, como pode ser visto na tabela abaixo:

(...)

Tendo como exemplo a sistemática de um condomínio, podemos dizer que os condôminos pagaram prêmios maiores do que o devido durante vários anos, acumulando um excedente significativo de reservas.

Dado o excedente existente, os condôminos que fazem parte da estrutura do DPVAT (os proprietários de veículos automotores) podem zerar suas "cotas de contribuição", no caso o prêmio de seguro, de modo a reequilibrar o saldo do fundo administrado atualmente pela SEGURADORA LÍDER ou quem venha a sucedê-la como administrador.

Essa explicação deixa claro que o risco da operação é suportado integralmente pelos proprietários de veículos por meio de pagamentos maiores ou menores nos anos subsequentes. O administrador do condomínio é, dessa forma, tão somente um prestador de serviço para os condôminos.

No mencionado OFÍCIO ELETRÔNICO Nº 411/2020/SUSEP, tratou-se da questão da natureza dos recursos do Seguro DPVAT e expomos as dificuldades que este órgão tem enfrentado, principalmente no que se refere à indefinição sobre tal natureza pelo Poder Judiciário e por este Colendo Tribunal de Contas. Pois bem, naquela ocasião transcrevemos manifestação jurídica que afirmou que "os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios, embora não sejam públicos orçamentados, ostentam indiscutível natureza pública, devendo o Poder Público zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio".

Nada obstante, independentemente da interpretação emprestada ao tema, o fato é que os recursos foram arrecadados com o propósito de pagar as indenizações do Seguro DPVAT previstas na lei e, portanto, essa vocação deve ser mantida.

Com efeito, é isso o que o CNSP vem fazendo nos últimos anos. A área técnica da Susep realiza os cálculos devidos - inclusive os cálculos atuariais - e apresenta o valor do prêmio que prevaleceria caso não houvesse sobra de recursos. Na medida em que há sobra de recursos, a opção do CNSP tem sido a redução do prêmio, "devolvendo" para a sociedade os valores recolhidos em excesso nos anos anteriores.

Essa não é apenas a medida certa do ponto de vista técnico. É a medida certa do ponto de vista do interesse da população!

5. Da Dissolução do Consórcio DPVAT e do Momento Atual

(...)

Conforme amplamente divulgado na imprensa, as seguradoras consorciadas aprovaram, em reunião de 24/11/2020, a dissolução do Consórcio DPVAT, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2021.

Portanto, a partir de 2021, a SEGURADORA LÍDER não poderá operar o Seguro DPVAT em nome das consorciadas, mas tão somente administrar o *run-off* dos ativos, passivos e negócios do Consórcio DPVAT realizados até 31 de dezembro de 2020.

Com esse fato, tem-se que a partir de 01 de janeiro de 2021 toda a frota de veículos automotores do país passaria a estar irregular junto aos departamentos estaduais de trânsito (Detran), uma vez que a Lei estabelece que todos os proprietários de veículos devem pagar o seguro DPVAT para estar em dia com sua documentação, seja carro, moto, ônibus, caminhão, etc.

Além disso, e talvez mais gravoso, **com a súbita decisão de dissolução do consórcio, a população ficará, imediata e inesperadamente, desprotegida da cobertura do seguro, salvo se alguma medida eficaz seja adotada.**

Com a dissolução do Consórcio DPVAT, é urgente e necessário, portanto, encontrar uma solução operacional de curto prazo para que a sociedade permaneça adequadamente atendida e que os recursos acumulados em excesso continuem sendo a ela devolvidos. O valor do excedente de recursos a ser devolvido é de cerca de R\$ 4,2 bilhões, conforme estimativa para o mês de outubro de 2020.

Como dito acima, essa "devolução" já vem sendo praticada pelo CNSP por meio de tarifas reduzidas. A opção adotada pela Susep - no atual momento - é propor "preço zero" para o prêmio de seguro e dar prosseguimento às coberturas do Seguro DPVAT por meio de um administrador público. Além de ser tecnicamente justificável, torna-se recomendado não haver cobrança de prêmios em função do grande montante excedente e, principalmente, devido à dissolução do Consórcio DPVAT, conforme decisão das próprias consorciadas.

Tal fato impõe a revisão da tarifa para o ano de 2021 (igual a zero), até para que seja possível a operacionalização de uma eventual cobertura do DPVAT para o próximo ano, utilizando estes

recursos excedentes, sem que haja o ônus de um processo de arrecadação, que se torna complexo com o Consórcio efetivamente dissolvido pelas próprias seguradoras consorciadas.

A transferência da administração do Seguro DPVAT para um ente público garantiria a cobertura para a população e a regularização da frota de veículos automotores do país dando tempo para que Congresso Nacional e Poder Executivo tramitem novo projeto de lei sobre o DPVAT, buscando modernizar o modelo, colocando-o em linha com as principais práticas internacionais.

8. Mediante Decisão à peça 276, adiante transcrita, proferida em 29/12/2020, acolhi as ponderações trazidas pela Susep no memorial subscrito pela Superintendente e pelo Procurador-Chefe da autarquia (peça 273), para expedir a medida cautelar *inaudita altera pars*, juntamente com as medidas saneadoras pertinentes ao caso, nos seguintes termos:

9. A par dos diversos e graves achados apontados no Relatório de Fiscalização da SecexEstatais (peça 268), verifico que os recentes acontecimentos e as relevantes ponderações trazidas pela Susep (peça 273) devem ser priorizados, demandando atuação urgente desta Corte de Contas.

10. Objetivamente, destaco as seguintes questões principais tratadas no expediente da Superintendência de Seguros Privados:

a) a Susep e o CNSP firmaram posição de que os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios do Seguro DPVAT, cujo excedente de cobrança vem sendo devolvido à população por meio da redução na cobrança de prêmios, a despeito de não constituírem recursos públicos orçamentados, ostentam indiscutível natureza de política pública social, “devendo o Poder Público zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio”;

b) considerando a dissolução do Consórcio DPVAT, aprovada em 24/11/2020, a partir de 1º de janeiro de 2021, toda a frota de veículos automotores em circulação no país (!!!) passará a estar irregular em face da obrigatoriedade do pagamento do Seguro DPVAT prevista em Lei, e, principalmente, a população ficará, imediata e inesperadamente, desprotegida da cobertura do seguro, caso nenhuma medida eficaz seja adotada; e

c) há necessidade de uma solução operacional urgente para a questão, com a transferência da administração do referido seguro obrigatório para algum ente público até que o Congresso Nacional e o Poder Executivo tramitem novo projeto de lei sobre o DPVAT, com a modernização do modelo.

11. Acerca do primeiro ponto, verifico que, em manifestação nos autos, em sede de “comentários do gestor” (peça 254), a Susep assevera que a questão alusiva à natureza dos recursos geridos pela Seguradora Líder não parece pacificada no âmbito do TCU e do Poder Judiciário, tendo sido objeto de constantes questionamentos e de extenuante e improdutivo contencioso processual por parte da gestora dos recursos (Seguradora Líder), que alega que os mesmos são de natureza privada.

12. Sobre o tema, julgo pertinente reproduzir trecho do Voto Conduzido do Ministro Bruno Dantas no Acórdão 2.609/2016-Plenário, proferido no TC 030.283/2012-4, que tratou de auditoria para verificar a conformidade dos atos de regulação e fiscalização da Susep no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o DPVAT (grifei):

30. Sendo assim, não obstante o caráter compulsório do seguro, entendo que 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.

31. No caso do seguro DPVAT, existe a peculiaridade de que apenas metade dos valores arrecadados com os prêmios são destinados para o pagamento das indenizações e das demais despesas correlacionadas, incluindo os custos administrativos e a constituição de provisões. A outra metade é repassada ao orçamento da União, sob a forma de contribuições sociais (v.g. Acórdão 1.865/2005-TCU-Plenário [Acórdão 1.861/2005-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar]).

32. Quanto à parcela destinada à União, não há dúvida de que 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. Tanto é verdade que praticamente todos os trabalhos

anteriores desta Corte de Contas sobre o seguro DPVAT envolveram a verificação da regularidade do recolhimento da parcela do prêmio destinada à União (v.g. Acórdãos 469/2003 [Rel. Min. Walton Alencar], 902/2005 [Rel. Min. Benjamin Zymler], 1.861/2005 [Rel. Min. Walton Alencar], 523/2008 [Rel. Min. Valmir Campelo] e 2.920/2010 [Rel. Min. Valmir Campelo], todos do Plenário).

33. No que tange à parcela da arrecadação voltada à operacionalização do seguro DPVAT, a jurisdição do TCU se justifica por se tratar de atividade econômica privada dotada de REPERCUSSÃO SOCIAL, financiada compulsoriamente por boa parte da população, e que está sujeita à regulação e à fiscalização de entidades estatais competentes (CNSP e Susep), cuja atividade operacional se insere nos objetos passíveis de fiscalização pelo Tribunal.

(...)

35. Assim, no que se refere à operacionalização do seguro DPVAT por parte da Seguradora Líder, entendo que o TCU deva atuar de forma complementar à ação do CNSP e da Susep. A competência originária dessas entidades 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 essa importante atividade de INTERESSE PÚBLICO, notadamente em relação aos aspectos que impactam na formação do valor do prêmio do seguro.

(...)

37. Por outro lado, a Corte de Contas não pode substituir as entidades reguladoras do seguro DPVAT, sob pena de extrapolar a esfera de suas competências. Nesse sentido, reitero meu entendimento de que a fiscalização do Tribunal deve ser sempre de segunda ordem, sendo seu objeto a atuação do CNSP e da Susep como agentes reguladores e fiscalizadores da atividade, e não a atividade em si mesmo considerada.

13. Do entendimento consignado pelo Ministro Bruno Dantas acima mencionado, cumpre esclarecer que, pontuada a diferenciação entre a parcela da arrecadação destinada à União (SUS e Denatran) e a parcela destinada à operacionalização do seguro DPVAT, restou assente e expressa a jurisdição do TCU também sobre essa última parcela, ainda que esse controle seja de segunda ordem, dado o **inegável interesse público e a repercussão social da atividade**.

14. A propósito, conforme já exposto no item 12 desta Decisão, o objeto da fiscalização que resultou na prolação do citado Acórdão 2.609/2016-Plenário, foi a conformidade dos atos de regulação e fiscalização da Susep no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o DPVAT. Especificamente no que diz respeito ao saldo de recursos arrecadados com excedente de cobrança, no mesmo Voto do Ministro Bruno Dantas constam as seguintes considerações:

48. Analisando os achados de auditoria, verifiquei que eles podem ser agregados de acordo com a natureza do problema verificado, da seguinte forma:

- a) Despesas administrativas irregulares: achados 3 e 5
- b) Acordos judiciais antieconômicos: achados 6, 7 e 9
- c) Provisões superestimadas: achados 8, 10 e 11
- d) Outros temas: achados 1, 2, 4 e 12

(...)

80. Em relação aos **achados 8, 10 e 11¹**, sobre o superdimensionamento das provisões do seguro DPVAT, a equipe de auditoria destacou que, “consolidando os valores da PSL [Provisão de Sinistros a Liquidar] administrativa de 2008 a 2013 e confrontando-os com o montante despendido em indenizações, encontra-se uma diferença bastante significativa de 48,92%”.

¹ Achado 8 - Lançamento de valor de PSL (Provisão de Sinistros a Liquidar) muito superior ao montante efetivamente despendido de indenização

Achado 10 - IBNR (Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados) e PSL superdimensionados

Achado 11 - Modelo adotado no Seguro DPVAT para a remuneração das seguradoras integrantes dos consórcios fomenta o paradoxo lucro-ineficiência

(...)

84. Não obstante, é de se louvar a preocupação da SecexEstatais acerca do correto dimensionamento das reservas técnicas do seguro DPVAT. Se, por um lado, a higidez do seguro depende da constituição de provisões suficientes para liquidar suas obrigações com o pagamento de indenizações, por outro, não se pode perder de vista que tais valores oneram as tarifas cobradas dos usuários, devendo ser objeto de avaliação específica por parte da Susep quando da definição do prêmio.

85. Sendo assim, (...) opto por recomendar à Susep que, em procedimento específico e utilizando metodologia apropriada, **avale a adequação das atuais reservas técnicas do seguro DPVAT, deixando de acatar aumentos no prêmio do referido seguro caso seja constatado eventual superdimensionamento.**

87. Para concluir, verifico que a maioria dos achados de auditoria demonstra que existe espaço para se rediscutir o atual modelo de gestão do seguro DPVAT. Isso porque, conforme ressaltado no decorrer do trabalho, o lucro do consórcio que administra o seguro possui um valor fixo, correspondente a 2% do montante arrecadado do prêmio. Esse modelo permite que o resultado das seguradoras seja elevado com o aumento das suas despesas administrativas e reservas técnicas, o que pode configurar incentivo à ineficiência, ainda mais considerando que se trata de um seguro obrigatório.

88. Por essa razão, acato a proposta da SecexEstatais no sentido de provocar os órgãos competentes para que haja uma discussão acerca da conveniência e oportunidade de se manter ou não o atual modelo de gestão do seguro DPVAT.

15. Já naquela oportunidade, portanto, o TCU já manifestou entendimento de que o excesso de arrecadação anterior decorrente da superestimação de provisões deve ser considerado por ocasião do dimensionamento do prêmio do seguro dos exercícios subsequentes.

16. Assiste razão à Susep ao apontar a flagrante diferença entre a operação de uma seguradora no mercado concorrencial de seguros e sua atuação no Seguro DPVAT. No modelo DPVAT, não há risco operacional para as seguradoras consorciadas, visto que as despesas da Seguradora Líder *“podem ser repassadas para o prêmio tarifário, uma vez que o consórcio por ela administrado é monopolista neste seguro, que é de contratação obrigatória, não havendo competição entre as seguradoras que operam em livre mercado, tal como tipicamente ocorre nos demais segmentos de seguros privados”*.

17. Ainda sobre o assunto, releva reproduzir trecho da ementa da decisão proferida em 7/8/2014 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito do RE 631.111/GO, que trata da natureza diferenciada do DPVAT:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA.

1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III).

(...)

5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja

preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de **interesse social qualificado**, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos.

(...)

7. Considerada a natureza e a finalidade do **seguro obrigatório DPVAT** – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09) -, **há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares**, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva (RE 163.231/S P, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/D F, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/S P e RE 514.023 AgR/RJ). 8. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

18. No contexto ora vivenciado, considerando a existência de informações nos autos sinalizando a existência de saldo de recursos acumulados em excesso na operação DPVAT da ordem de R\$ 4,2 bilhões, revela-se pertinente a preocupação da Susep de evitar que tais recursos sejam apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio, mas sim transferidos para a entidade que vier a suceder a operação do Seguro Obrigatório em questão.

19. Passando à notícia da dissolução do Consórcio, verifico que consta da Ata da Assembleia Extraordinária de Consorciadas realizada no dia 24/11/2020 (cópia à peça 274) a seguinte deliberação:

(i) as consorciadas, por maioria dos votos válidos (...) rejeitaram a aplicação das regras de saída hoje previstas na cláusula 12 do Instrumento de Consórcio, para a saída das consorciadas que, nos termos da cláusula 12.1 do Instrumento de Consórcio, apresentaram tempestivamente o seu pedido de retirada do Consórcio; e

(ii) ... as consorciadas, representando mais do que 2/3 das quotas de participação do Consórcio aprovaram a dissolução do Consórcio, com efeito às 23:59h do dia 31 de dezembro de 2020, de forma que a partir de 1º de janeiro de 2021 estarão vedadas quaisquer novas subscrições de riscos pela Seguradora Líder em nome das consorciadas, ficando a Seguradora Líder designada a administrar o *run-off* dos ativos, passivos e negócios do Consórcio e Seguro DPVAT realizados até 31 de dezembro de 2020, sendo-lhes atribuídos pelas consorciadas, durante todo o período de run-off os mais amplos poderes de representação das consorciadas exclusivamente para tal fim.

20. A “Cláusula 12 – Saída de Seguradora” do Instrumento de Consórcio (cópia à peça 275) assim estabelece, no essencial:

CLÁUSULA 12 – SAÍDA DE SEGURADORA

12.1 – A Seguradora Consorciada que pretender desligar-se voluntariamente do Consórcio deverá apresentar, por escrito, um requerimento exercendo a opção de retirada dirigido à Seguradora Líder, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias ao término do ano civil prévio àquele em que pretenda ser excluída.

12.2 – Analisadas todas as solicitações recebidas, até o prazo previsto no item anterior, a Seguradora Líder verificará se a solvência das Seguradoras Consorciadas remanescentes é suficiente para arcar com os compromissos de Seguro DPVAT das Seguradoras Consorciadas retirantes. Se a solvência for suficiente, a Seguradora Líder não poderá recusar os pedidos, a não ser na hipótese do item 12.11, abaixo.

(...)

12.11 – Tendo em vista o **manifesto caráter de interesse público do Consórcio**, e a necessidade de evitar-se que eventuais desligamentos se façam em número e em proporção que possa colocar em risco a manutenção do Consórcio ou sua estabilidade econômico-financeiras, será convocada assembleia no âmbito do Consórcio para deliberar a respeito das regras de saída estabelecidas nesta Cláusula 12, ou ainda sobre a eventual dissolução do Consórcio, caso os desligamentos verificados venham a atingir 1/3 (um terço) do número de Seguradoras Consorciadas ou 33% do total de suas quotas de participação.

21. Como se vê, as próprias seguradoras signatárias reconhecem o **manifesto caráter de interesse público do Consórcio**. Não obstante, a apenas 36 dias do fim do exercício (e não 90 dias), a Seguradora Líder anunciou a dissolução do Consórcio, que encerrará a operação do Seguro DPVAT em 31/12/2020, impactando não somente a regularidade da frota nacional de veículos, mas principalmente a população em geral, formada por potenciais beneficiários da cobertura do seguro a partir de 1º/1/2021, trazendo também insegurança jurídica.

22. A Lei 6.194, de 19 de dezembro de 1974, estabelece que:

Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei. (Redação dada pela Lei nº 8.441, de 1992)

(...)

§ 2º O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) estabelecerá normas para atender ao pagamento das indenizações previstas neste artigo, bem como a forma de sua distribuição pelas Seguradoras participantes do Consórcio.

(...)

Art. 12. O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto nesta lei.

23. Já a Resolução CNSP 332/2015, que dispõe sobre os danos pessoais cobertos, indenizações, regulação dos sinistros prêmio, condições tarifárias e administração dos recursos do Seguro DPVAT, prevê que:

Art. 32. Para operar no seguro DPVAT, as seguradoras deverão aderir ao Consórcio DPVAT e obter expressa autorização da Susep, mediante a satisfação das seguintes condições:

(...)

Art. 33. O contrato de constituição do Consórcio DPVAT deverá conter regras de adesão e retirada das seguradoras, e suas alterações deverão ser previamente aprovadas pela SUSEP.

24. O mencionado Instrumento do Consórcio, estabelece ainda que:

CLÁUSULA 11 – ALTERAÇÕES DO INSTRUMENTO DO CONSÓRCIO

11.1 – O presente Instrumento de Consórcio só poderá ser alterado ou extinto com a concordância de, no mínimo, 2/3 (dois terços) das quotas de participação das Seguradoras Consorciadas que o integrarem na época da alteração.

(...)

CLÁUSULA 14 – VIGÊNCIA

14.1 – O presente Consórcio terá início em 1º de janeiro de 2008 e vigera enquanto perdurar a obrigatoriedade determinada pelas normas da CNSP, ressalvado as hipóteses previstas na Cláusula 11.

25. Matérias recentes veiculadas na mídia (“Governo passará para CAIXA gestão do DPVAT” - Valor Econômico, 14 de dezembro de 2020) dão notícia de que, face à decisão das seguradoras pela dissolução do consórcio que administra atualmente o DPVAT, o Poder Executivo planeja editar

medida provisória para transferir a gestão do Seguro DPVAT para a Caixa Econômica Federal. Não obstante, até a presente data, 29 de dezembro de 2020, a poucas horas para o início de 2021, há total incerteza quanto à continuidade da operação do DPVAT, quanto à regularidade da frota nacional de veículos à luz da legislação que estabeleceu o seguro obrigatório, sem falar da cobertura do seguro àqueles que vierem a ser vítimas de acidente de trânsito a partir de 1º de janeiro de 2021.

26. Cabe registrar que consta do Relatório de Inspeção (peça 268) tópico relacionado aos estudos em andamento na Susep, em cumprimento a recomendação do TCU contida no item 9.1.11 do Acórdão 2609/2016-Plenário² (Relator Ministro Bruno Dantas), para modernização do modelo do Seguro DPVAT (tópico “3.4.1.10. Decisão pela abertura do mercado do DPVAT”). A unidade técnica apontou que, em dezembro/2019, o Conselho Diretor da Susep teria aprovado minuta de Resolução do CNSP, prevendo a abertura do modelo de Seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela Susep. No mesmo tópico, há menção à publicação, em novembro de 2019, da Medida Provisória nº 904 (dispunha sobre a extinção do seguro), a qual teve os efeitos suspensos cautelarmente, pelo Supremo Tribunal Federal em 19/12/2019, e posteriormente teve o prazo de vigência encerrado, conforme Ato 28, de 22/4/2020, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

27. A despeito da existência de previsão de alterações oportunas na forma de operação do seguro obrigatório, é certo que a transição para esse novo modelo ensejará maiores debates no Poder Executivo e no Congresso Nacional. Isso não afasta, portanto, a necessidade, defendida pela Susep, de uma solução emergencial para a questão, com a transferência da administração do referido seguro obrigatório para algum ente público ou privado até que seja aprovado projeto de lei sobre o DPVAT, com a modernização do modelo.

28. Não obstante, avalio que a própria migração provisória da gestão, operacionalização e das indenizações referentes ao DPVAT do Consórcio para outra instituição, seja pública ou privada, dependa da realização de apurações e do estabelecimento de parâmetros e regras específicas a serem editadas pelo CNSP, notadamente acerca das reservas/provisões técnicas constituídas (valores acumulados em excesso na operação DPVAT), sem falar de todas as bases de dados e outras informações/documentações/sistemas associados a serem transferidas para o futuro administrador. A transferência das reservas é pressuposto essencial à redução das tarifas do seguro obrigatório para os próximos exercícios (conforme proposta da Susep de “preço zero” do DPVAT para o ano de 2021, noticiada no memorial) e à continuidade do pagamento das indenizações do seguro obrigatória em tela, referentes aos sinistros que vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2021.

29. Ademais, a transferência de titularidade de ativos de alta materialidade (estimativa superior a R\$ 4 bilhões), sob regras específicas estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários, para algum fundo financeiro a ser gerido por nova instituição, que deve possuir estrutura operacional e alcance nacional compatíveis com a complexidade da operação, exige máxima cautela.

30. Nesse sentido, até que seja efetivada a transferência da gestão para outra instituição, penso caber à Susep e ao CNSP, no exercício de suas competências originárias para fiscalizar e regular a operação, a adoção das providências necessárias para assegurar a continuidade da operacionalização do Seguro DPVAT, sem qualquer interrupção, com a manutenção, se for o caso,

² Acórdão 2.609/2016-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas):

9.1. com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização que exerce sobre a gestão do seguro DPVAT, especialmente no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o valor do prêmio cobrado dos proprietários de veículos, recomendar à Superintendência de Seguros Privados, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

(...)

9.1.11 estude a possibilidade de alteração do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o paradigma atual possibilitar que o aumento das despesas da Seguradora Liber ocasione o incremento do seu lucro;

da Seguradora Líder na gestão da operação, em caráter excepcional de transição, sob supervisão da Susep (Resolução nº 395, de 11 de dezembro de 2020).³

31. A partir da breve análise realizada acima em face das ponderações trazidas pela Susep, verifico a existência de **fundado receio de grave lesão ao interesse público**, conforme art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, concernente aos riscos iminentes (**perigo na demora**) de que, caso nenhuma medida eficaz seja adotada, a partir de 1º de janeiro de 2021: a) toda a frota de veículos automotores em circulação no país passe a estar irregular em face da obrigatoriedade do pagamento do Seguro DPVAT prevista em Lei; e b) a população venha a ficar, imediata e inesperadamente, desprotegida da cobertura do seguro. Quanto à **fumaça do bom direito**, reitero as ponderações acima, no sentido de que os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios do Seguro DPVAT, possuem indiscutível natureza de política pública social, havendo riscos de que os valores acumulados, frutos de excedente de cobrança, sejam apropriados indevidamente pelas seguradoras integrantes do Consórcio, inviabilizando a redução das tarifas do seguro obrigatório para os próximos exercícios (conforme proposta da Susep de “preço zero” do DPVAT para o ano de 2021) e, principalmente, a continuidade do pagamento das indenizações do seguro obrigatória em tela, referentes aos sinistros que vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2021.

32. Cumpre ressaltar, ainda, que, conforme registrado no memorial da Susep, em atendimento à recomendação constante do item 9.2.4 do Acórdão 1.801/2019-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), o Conselho Diretor da Susep decidiu, em dezembro de 2019, aprovar a possibilidade de proceder à glosa das despesas administrativas consideradas irregulares nas ações fiscais realizadas pela Susep na Seguradora Líder, desde a sua criação. A partir de levantamento, com análise de informações constantes em relatórios de investigação forense, de auditoria e de fiscalizações, a Susep apurou 2.119 despesas com recursos do Seguro DPVAT que foram consideradas irregulares, em montante atualizado de R\$ 2,25 bilhões. Em 16/11/2020, a Susep notificou a Seguradora Líder a, no prazo de 30 dias, recolher essa quantia ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT ou apresentar defesa. A Seguradora Líder já informou que irá exercer seu direito de defesa e requereu 60 dias adicionais de prazo, já deferidos pela Susep em função do volume de operações em questão.

33. Anoto, nesse caso, que a quantia impugnada deve ser ressarcida ao caixa dos recursos do DPVAT pela Seguradora Líder, com recursos próprios, já apropriados anteriormente pelas seguradoras consorciadas, e não com as reservas das provisões técnicas.

34. Constato, pois, em uma análise de cognição sumária, adequada a esta etapa processual, que há nos autos elementos suficientes para comprovar a existência dos pressupostos a justificar a adoção de medida cautelar nesta oportunidade, nos termos do art. 276, caput, do RITCU, com as providências acessórias previstas no § 3º do mesmo dispositivo regimental.

35. Diante do exposto, **decido**:

35.1. com base no art. 276, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar **cautelamente** à Superintendência de Seguros Privados (Susep) e ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) que adotem as providências necessárias para assegurar a continuidade da operacionalização do Seguro DPVAT, sem qualquer interrupção, com a manutenção, se for o caso, da Seguradora Líder na gestão da operação, em caráter excepcional de transição, sob supervisão da Susep, até que: i) o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço, ou ii) até que seja concluída a transferência da gestão do Seguro DPVAT para outro ente público ou privado, em especial com o repasse dos recursos das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT;

35.2. determinar à Susep e ao CNSP que, no exercício de suas competências:

35.2.1. em face de eventual continuidade provisória da Seguradora Líder na gestão da operação DPVAT, prevista no item anterior, e sem prejuízo da edição de normas reguladoras necessárias à

³ Resolução CNSP nº 395, de 11 de dezembro de 2020. Dispõe sobre os Regimes Especiais de Direção Fiscal, de Intervenção e de Liquidação Extrajudicial e Ordinária aplicáveis às seguradoras, às sociedades de capitalização, às entidades abertas de previdência complementar e aos resseguradores locais.

viabilização da transferência da gestão e operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT para outro ente público ou privado, estabeleça regras transitórias para que todas as atribuições, compromissos e demais obrigações da Seguradora Líder atinentes à gestão do seguro DPVAT permaneçam vigentes pelo prazo de vigência desta cautelar;

35.2.2. em caso de descumprimento do repasse dos recursos das provisões técnicas mencionada no item 35.1 acima, adote as medidas cabíveis, se for o caso, com o estabelecimento dos Regimes Especiais dispostos na Resolução CNSP 395, de 11 de dezembro de 2020 (Regime Especial de Intervenção; art. 3º, inciso III, c/c art. 16 da Resolução CNSP 395/2020), de modo a garantir a preservação do interesse público e a proteção ao direito do consumidor, sem prejuízo de medidas administrativas ou judiciais cabíveis contra os responsáveis que derem causa ao descumprimento;

35.2.3. no prazo de 30 dias, encaminhe ao TCU informações atualizadas acerca das ações de cobrança do valor de R\$ 2.257.758.435,26, a ser recolhido ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT, decorrente dos gastos executados pela Seguradora Líder em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT;

35.3. nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, inciso V, do RITCU, determinar a **oitiva** da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), para que, no prazo de **quinze dias**, a contar da ciência, se pronuncie em relação aos fatos apontados no presente despacho e sobre os pressupostos da cautelar deferida;

35.4. realizar, nos termos do art. 250, V, do RITCU, a oitiva da Seguradora Líder (CNPJ 09.248.608/0001-04), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos apresentados no presente despacho e sobre os pressupostos da cautelar deferida;

35.5. enviar cópia da presente decisão aos interessados, à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Ministério Público Federal, como subsídio ao Inquérito Civil nº 1.30.012.000410/2011-9;

À **Seproc**, para as comunicações cabíveis, na forma do § 4º do art. 276 do RITCU (comunicação por meio eletrônico), em face da **URGÊNCIA** da matéria, com posterior remessa do feito à SecexEstatais, para a devida instrução.

É o Relatório.

VOTO

Submeto ao referendo deste Plenário, nos termos do art. 276, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a medida cautelar por mim expedida em 29/12/2020, juntamente com as medidas saneadoras por mim determinadas (decisão à peça 276).

2. Os fundamentos da decisão cautelar estão devidamente disponibilizados na peça dos autos correspondente, o que dispensa reprisá-los no presente Voto.

3. A título complementar, registro que, em novo Memorial apresentado durante audiência realizada em meu Gabinete em 18/1/2021 (peça 315), subscrito pela Superintendente, pelo Diretor e pelo Procurador-Chefe da Superintendência de Seguros Privados (Susep), a Autarquia informou que o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) adotou medidas de sua competência, voltadas a viabilizar solução em caráter excepcional e temporário para a operação do Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (Seguro DPVAT), por meio da edição dos seguintes atos específicos, em 29/12/2020 e 8/1/2021:

29 de dezembro de 2020:

Resolução nº 400/2020 – dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT, visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei 6.194, de 19 de dezembro de 1974, relativos aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021;

Resolução nº 399/2020 – dispõe sobre as regras e os critérios para operação do Seguro DPVAT, referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020; e

Resolução nº 398/2020 – dispõe sobre a constituição, pelo Consórcio DPVAT, das provisões técnicas do Seguro DPVAT, e dá outras providências.

8 de janeiro de 2021:

Resolução nº 403/2021 – aprovação do estatuto do fundo de que trata o art. 6º da Resolução CNSP nº 400/2020

Resolução nº 402/2021 – dispõe sobre o valor dos recursos de que trata o § 2º do art. 2º da Resolução CNSP nº 400/2020.

4. Mais especificamente, mediante a Resolução CNSP 399, o Conselho Nacional de Seguros Privados estabeleceu que o prêmio do Seguro DPVAT, considerando o elevado montante das reservas técnicas existentes, será igual a zero para o ano de 2021, o que significa que os prêmios serão considerados pagos para todos os proprietários de veículos sujeitos a registro e a licenciamento, na forma estabelecida no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), afastando qualquer impacto para a regularidade da frota nacional de veículos em 2021.

5. Por meio da Resolução CNSP 400/2020, o Conselho autorizou a Susep a contratar instituição para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT, visando a garantir, de modo excepcional e temporário, em razão da singularidade gerada pela dissolução do Consórcio DPVAT, a continuidade do pagamento das mencionadas indenizações referentes aos sinistros ocorridos a partir do dia 1º de janeiro de 2021.

6. Na mesma Resolução 400/2020, o CNSP estabeleceu a obrigação de a nova contratada para a gestão do DPVAT constituir um fundo (FDPVAT; estatuto aprovado por meio da Resolução CNSP 403/2021), formado pelo montante dos excedentes a serem transferidos pelo Consórcio DPVAT e pelos rendimentos obtidos com a aplicação de seus recursos financeiros (montante calculado pela

Susep em **R\$ 4.127.768.723,96**, e aprovado pela Resolução CNSP 402/2021), com a finalidade exclusiva de custear o pagamento de indenizações do Seguro DPVAT ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

7. Em consonância com o disposto na Resolução CNSP 400/2020, a Susep informou ter celebrado no dia 15 de janeiro de 2021 contrato com a **Caixa Econômica Federal**, instituição que cumpre os requisitos estabelecidos na referida norma, de possuir *“elevada estrutura tecnológica, capacidade operacional e capilaridade nacional compatíveis com a complexidade e abrangência da operação, além da estrutura de atendimento presencial em caso de necessidade”*.

8. Ainda segundo a Susep, com o valor de R\$ 4,1 bilhões já definido para compor o montante dos excedentes técnicos e efetivada a contratação da Caixa Econômica Federal, o próximo passo será a criação do fundo para o recebimento dos recursos e a efetiva transferência dos valores, cuja operacionalização deverá ocorrer em até três dias úteis após a notificação do Consórcio DPVAT (a ocorrer a partir da criação do fundo), na forma do art. 5º da Resolução CNSP nº 400/2020.

9. Por fim, determinei o retorno dos autos à unidade técnica para instrução de mérito e posterior submissão ao Plenário.

10. Assim, o deslinde das providências em andamento pela Susep e pelo CNSP serão oportunamente trazidas à apreciação do Plenário, por ocasião do exame de mérito do presente processo.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 70/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.178/2017-4.
- 1.1. Apenso: 002.392/2020-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: Relatório de Inspeção em Solicitação do Congresso Nacional (Referendo de Cautelar)
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. (09.248.608/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Superintendência de Seguros Privados.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan).
8. Representação legal:
 - 8.1. Helio Bitton Rodrigues (71.709/OAB-RJ) e outros, representando Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A.
 - 8.2. Igor Lins da Rocha Lourenco (52612/OAB-DF), representando Superintendência de Seguros Privados.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Inspeção realizada na Superintendência de Seguros Privados (Susep), de modo a atender à Solicitação do Congresso Nacional, decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle nº 16/2015, de autoria do Deputado Irmão Lázaro, remetida a este Tribunal pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, *caput* e §1º, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

 - 9.1. referendar a medida cautelar concedida em 29/12/2020, por meio da decisão à peça 276, integralmente transcrita no Relatório que integra o presente Acórdão;
 - 9.2. restituir o processo à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan), para as providências cabíveis.
10. Ata nº 1/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/1/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0070-01/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral