

MENSAGEM Nº 678

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 1.149, de 21 de dezembro de 2022, que “Dispõe sobre a gestão e a operacionalização dos pedidos das indenizações previstas no art. 3º da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, com vistas a assegurar a sua continuidade, e altera a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020”.

Brasília, 21 de dezembro de 2022.

Brasília, 14 de Dezembro de 2022

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua apreciação proposta de Medida Provisória que “dispõe sobre a gestão e a operacionalização dos pedidos de indenização referidas no art. 3º da Lei 6.194, de 19 de dezembro de 1974, conforme regulamentação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), de modo a assegurar a sua continuidade, referentes aos acidentes ocorridos entre 1º de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2023”.
2. O Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (DPVAT) foi instituído por meio da edição da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, que alterou o art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, de modo a incluir entre os seguros obrigatórios o seguro de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não.
3. Sob a ótica econômica, ressalte-se que Seguro DPVAT se justifica com a finalidade de compensar externalidade negativa produzida pelo trânsito de veículos, que eventualmente pode acarretar acidentes que causem danos pessoais a terceiros. O trânsito de veículos automotores gera milhares de vítimas de acidentes anualmente e uma das formas de compensar os danos ocorridos se dá por meio das indenizações às vítimas de trânsito.
4. Em sua sistemática original, as seguradoras atuavam em regime de livre concorrência ofertando o seguro de forma independente e individual. Inicialmente, a indenização em caso de morte para acidentes causados por veículos não identificados era custeada por meio de consórcio administrado pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), com recursos arrecadados de todas as seguradoras autorizadas a operar o ramo do Seguro DPVAT.
5. Com a edição da Resolução CNSP nº 6, de 1986, determinou-se que as seguradoras autorizadas a operar com o Seguro DPVAT celebrassem um convênio específico para a sua operacionalização, o qual estipulava obrigatoriamente, por força da regulamentação, que as seguradoras pagariam qualquer reclamação que lhes fosse apresentada pelos segurados, em um modelo de atuação conjunto e solidário.
6. Esse modelo de atuação perdurou por cerca de 20 anos e foi alterado com o advento da Resolução CNSP nº 154, de 2006, com entrada em vigor prevista para 1º de janeiro de 2008, a qual alterou a disciplina do Seguro DPVAT determinando que as sociedades seguradoras, para operar no Seguro DPVAT, deveriam aderir a dois consórcios específicos, englobando categorias distintas de veículos automotores, tendo entidades líderes representadas por uma seguradora especializada no ramo do Seguro DPVAT para exercer atividades de coordenação central e de relacionamento com o órgão de fiscalização.

7. Ao longo do tempo, a regulamentação sofreu uma série de ajustes e aprimoramentos, mantendo, no entanto, a sistemática original de atuação de consórcio representado por uma seguradora líder, à qual cabia efetuar a arrecadação dos prêmios, realizar o investimento dos recursos e proceder ao pagamento das indenizações diretamente aos beneficiários, de forma centralizada. Às seguradoras consorciadas, cabiam as tarefas de recepção e regulação dos avisos de sinistros, pelas quais recebiam prestações remuneratórias fixas, além da previsão de pagamento da margem de resultado às seguradoras consorciadas, que equivalia a 2% dos valores arrecadados, independentemente do resultado da operação. As indenizações eram pagas com os recursos advindos dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos.

8. Em 25 de novembro de 2020, no entanto, conforme decisão em assembleia geral das seguradoras consorciadas realizada em 24 novembro de 2020, comunicou-se à Susep que o consórcio liderado pela Seguradora Líder seria dissolvido a partir de 1º de janeiro de 2021, preservando suas responsabilidades apenas perante o pagamento das indenizações relativas aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020.

9. Na iminência de interrupção súbita da proteção social proporcionada pelo Seguro DPVAT para o ano de 2021, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) editou a Resolução nº 400, de 29 de dezembro de 2020, autorizando a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) a contratar instituição para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT, visando garantir, de modo excepcional e temporário, em razão da singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT, a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, referentes a todos os sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021, em atendimento, inclusive, a determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de evitar que a população ficasse, imediata e inesperadamente, desprotegida da cobertura do seguro (Acórdão nº 70/2021).

10. Para arcar com as despesas dos sinistros ocorridos em 2021, o art. 6º da Resolução CNSP nº 400, de 2020, estabeleceu a criação de fundo financeiro constituído com os recursos excedentes existentes nas provisões da Seguradora Líder do Consórcio DPVAT, denominado “Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de via Terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não” (FDPVAT), cujo estatuto foi estabelecido nos termos da Resolução CNSP nº 403, de 8 de janeiro de 2021, tratando de aspectos relativos à sua administração, remuneração, política de investimentos, análise dos sinistros e pagamento das indenizações, encargos e despesas, normas contábeis e demonstrações financeiras, bem como à sua dissolução.

11. Tendo em vista os requisitos regulatórios de que a entidade contratada deveria possuir elevada estrutura tecnológica, capacidade operacional e capilaridade nacional compatíveis com as complexidade e abrangência da operação, além de estrutura de atendimento presencial em caso de necessidade, considerando, também, a expertise da Caixa Econômica Federal em operações de pagamentos de maior complexidade, na gestão e operação de fundos financeiros e na operacionalização do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação (SH/SFH), a Susep celebrou contrato com a Caixa Econômica Federal, em 15 de janeiro de 2021, para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro.

12. Posteriormente, considerando a necessidade de contemplar a gestão e operacionalização dos pedidos de indenização dos sinistros ocorridos em 2021 e avisados após este ano (run-off), a ausência de solução legal para tratar da inexistência de seguradoras dispostas a operar o Seguro DPVAT em regime de consórcio e a verificação de saldo excedente de recursos para cobrir as obrigações relativas às indenizações dos sinistros ocorridos em 2022, a Susep aprovou a prorrogação do contrato inicial por mais um ano para a conclusão de todos os serviços decorrentes da gestão e operacionalização do run-off das obrigações referentes aos eventos cobertos ocorridos no ano de 2021 e a gestão e operacionalização das obrigações decorrentes dos acidentes de trânsito ocorridos em 2022.

13. Uma vez prorrogado por mais 12 meses o contrato com a Caixa, dada a ausência de seguradoras dispostas a constituir consórcio para operacionalizar o Seguro DPVAT na forma prevista pela Lei 6.194, de 1974, considerando inclusive a condição de excepcionalidade e temporariedade da solução encaminhada à época pelo CNSP, faz-se necessário, neste momento, definir bases mais robustas para assegurar a continuidade da proteção proporcionada pela política pública implícita no Seguro DPVAT, no sentido de evitar que a população fique desprotegida ao longo do ano de 2023, até que seja possível implementar novo modelo legal que se apresente como sustentável e efetivo.

14. Propõe-se, assim, estabelecer que a Caixa Econômica Federal (CEF), na qualidade de Agente Operador do Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de via Terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não – FDPVAT, realizará a gestão de seus recursos e a gestão e operacionalização dos pedidos das indenizações referidas no art. 3º da Lei 6.194, de 19 de dezembro de 1974, conforme regulamentação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), de modo a assegurar a sua continuidade, referente aos acidentes ocorridos entre 1º de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2023.

15. A opção pela manutenção da Caixa Econômica Federal na gestão e operacionalização dos pedidos de indenização relativos ao Seguro DPVAT se ampara não somente no atendimento aos requisitos exigidos pelo CNSP e nos aspectos de vantajosidade observados pela Susep durante o processo de contratação da instituição, mas também por tratar-se de uma medida temporária, com benefícios limitados ao curto prazo de vigência da medida, e com custos financeiros, bem como em termos de qualidade dos serviços prestados, associados a sua eventual substituição.

16. Considerou-se, ainda, a conhecida expertise da instituição na condução de operações de pagamentos de maior complexidade, como no caso do Auxílio Emergencial, na gestão e operação de fundos financeiros, tal como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), na operacionalização do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação (SH/SFH), além do próprio porte e capilaridade da instituição, com mais de quatro mil agências espalhadas pelo país, além do oferecimento de canais digitais para contato direto com beneficiários.

17. Com relação à qualidade dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal nos últimos anos, observa-se que a fiscalização contratual realizada pela Susep tem se manifestado no sentido de que os serviços prestados pela Caixa no âmbito do FDPVAT estão satisfatórios e regulares, dentro dos parâmetros estabelecidos em contrato e na legislação em vigor. Além disso, tem-se verificado que as solicitações de ajustes e os apontamentos feitos nas verificações têm sido de baixa relevância e que os números relativos à agilidade de pagamento apresentados em 2022 mostram evolução consistente quando comparados com os dados de 2021.

18. A presente proposta define, ainda, que os pagamentos e demais custos relacionados aos pedidos de indenizações que trata esta Medida Provisória correrão à conta e no limite dos recursos disponíveis no FDPVAT, administrado pela CEF, e deverão ser efetuados por meio digital, nos termos do que dispõe a Lei nº 14.075, de 22 outubro de 2020.

19. De acordo com dados levantados pela Susep relativos ao primeiro semestre de 2022, o FDPVAT, atualmente, possui recursos disponíveis suficientes para honrar as obrigações previstas para pagamento ao longo do ano de 2023, em regime de caixa, referentes aos sinistros ocorridos até o final de 2023. O pagamento por meio de conta do tipo poupança social digital, nos termos da Lei nº 14.075, de 2020, busca preservar o procedimento atualmente vigente, que se justifica pela maior eficiência e segurança no processo operacional, privilegiando o combate a fraudes e a inclusão digital da população.

20. A forma e o valor da remuneração da Caixa Econômica Federal pelos serviços aqui propostos serão definidos pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, com base em proposta

encaminhada após análise técnica da Superintendência de Seguros Privados (Susep), considerando o desenvolvimento de toda a operação, observado o equilíbrio econômico-financeiro das partes envolvidas. Ainda, de maneira a se evitar a interrupção na prestação dos serviços até que se formalize a nova forma de remuneração anteriormente mencionada, propõe-se estabelecer padrão transitório de remuneração, baseado nos moldes do contrato vigente celebrado com a Susep.

21. Em resumo, busca-se assegurar, com a proposta aqui apresentada, a manutenção de um modelo que vem sendo adotado em anos anteriores, respaldado pela expertise de instituição financeira do porte da Caixa Econômica Federal, preservando aspectos de economicidade relevantes para a eficiência na utilização dos recursos do FDPVAT.

22. A escolha pela tramitação por meio de medida provisória decorre da relevância e urgência da proposta. A relevância fica evidenciada na função social proporcionada pela política pública compreendida no Seguro DPVAT, sobretudo considerando que menos da metade da frota em circulação atualmente no país está coberta por contratos de seguros privados.

23. De acordo com dados divulgados pela Seguradora Líder do Consórcio DPVAT e pela Caixa Econômica Federal, foram pagos durante os anos de 2019 a 2021 mais de 700 mil pedidos de indenização, de um total de cerca de 1,2 milhão de pedidos de indenizações recepcionados, tendo por base uma frota de mais de 90 milhões de veículos sujeitos ao licenciamento.

24. Importante destacar, nesse aspecto, que a natureza de política pública social relevante do Seguro DPVAT encontra-se manifesta nas próprias justificativas que fundamentaram decisões do Tribunal de Contas da União (TC 032.178/2017-4) e do Supremo Tribunal Federal (ADI 6262 MC/DF), que visaram assegurar a continuidade na condução da política em diferentes situações.

25. A urgência da medida se justifica pelo fato de não ter havido a constituição de novo consórcio de seguradoras responsável por operar o Seguro DPVAT nos moldes estabelecidos pela Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, complementada pela necessidade de definição de sistemática operacional já para o início do próximo ano, sob o risco de se interromper a proteção social proporcionada pelo Seguro DPVAT, tendo como consequência a população desassistida e descoberta durante o ano de 2023.

26. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração da proposta de Medida Provisória que ora submeto à sua apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes*

