

# PARECER DE PLENÁRIO À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.149, DE 2022, PELA COMISSÃO MISTA

## MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.149, DE 2022

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

**Autor:** Poder Executivo

**Relatora:** Deputada FLÁVIA MORAIS

### I - RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.149, de 21 de dezembro de 2022, foi enviada à apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 440, de 2022, do Poder Executivo, tendo sido publicada no Diário Oficial da União no dia 22 de dezembro de 2022, momento a partir do qual entrou em vigor, com força de lei.

De acordo com o rito de tramitação em vigor, a MPV deve ser apreciada até o dia 1º de abril de 2023 – prazo esse que pode ser prorrogado por mais 60 dias –, sobrestando a pauta a partir do dia 18 de março de 2023.

Conforme aponta sua ementa, a MPV nº 1.149, de 2022, trata da gestão e da operacionalização dos pedidos de indenizações no âmbito do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, conhecido como DPVAT.

O caput de seu art. 1º estabelece que a Caixa Econômica Federal (Caixa) realizará a gestão de recursos do Fundo do DPVAT (FDPVAT), bem como a operacionalização dos pedidos de indenizações pelos segurados.



O parágrafo único do mesmo artigo prevê que os pagamentos de tais indenizações, inclusive aquelas determinadas por decisões judiciais: (i) correrão à conta e no limite dos recursos disponíveis no FDPVAT; (ii) deverão ser efetuados por meio digital.

O art. 2º da MPV assegura à Caixa o recebimento de remuneração em razão das atividades previstas no art. 1º. Segundo seu § 1º, a forma e o valor de tal remuneração serão definidos em ato do Conselho Nacional do Seguro Privado, de acordo com proposta apresentada pela Caixa e encaminhada pela Superintendência de Seguros Privados, observado o equilíbrio econômico-financeiro do agente operador e do FDPVAT. Enquanto tal definição não ocorrer, o § 2º do mesmo dispositivo resguarda à Caixa o direito de receber a remuneração pelas funções que exercerá nos moldes vigentes na data da publicação da MPV nº 1.149, de 2022.

O art. 3º, a seu turno, altera o art. 3º da Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020, acrescentando-lhe um novo inciso VI. A lei alterada “dispõe sobre a conta do tipo poupança social digital” e o dispositivo modificado pela MPV trata de hipóteses em que tal conta pode ser aberta de forma automática. A modificação realizada consiste no acréscimo de uma nova hipótese de abertura automática de poupança social digital, a saber, o pagamento das indenizações do DPVAT.

Por fim, o art. 4º da MPV nº 1.149, de 2022, contém a cláusula de vigência, prevendo sua entrada imediata em vigor.

Nos termos do art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, foram apresentadas 11 emendas de comissão à MPV nº 1.149, de 2022, descritas no quadro abaixo.



Nº	AUTORIA	DESCRIÇÃO
1	Deputado Fernando Monteiro (PP/PE)	Institui novo regime jurídico para o seguro destinado à cobertura de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, que propõe seja denominado Seguro Obrigatório de Acidentes de Trânsito (SOAT). A contratação de tal seguro será feita em regime de livre concorrência, com preços estabelecidos por cada seguradora interessada em participar do mercado. A emenda estabelece, ainda, alguns aspectos a serem observados pelos contratantes do SOAT, como cobertura mínima e procedimentos de comunicação de sinistros.
2	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Reajusta os valores de cobertura do DPVAT previstos no art. 3º da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, que passam a ser de: R\$ 48.480,00, nos casos de morte e invalidez permanente, e R\$ 9.696,00, no caso de reembolso à vítima por despesas de assistência médica e suplementares.  Autoriza a cessão de direitos de reembolso de pacientes para prestadores de serviço de saúde não conveniados ao Sistema Único de Saúde.
3	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Retira do art. 1º da MPV a referência ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023, que limitava temporalmente a delegação da competência para gerir recursos e operacionalizar indenizações à Caixa Econômica Federal.
4	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Suprime o art. 3º da MPV.
5	Deputado Nilto Tatto (PT/SP) Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Acrescenta artigo ao Projeto de Lei de Conversão da MPV, para prever que o pagamento de indenizações do DPVAT poderá ser efetuado em qualquer conta bancária indicada por vítima ou beneficiário.
6	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Acrescenta artigo ao Projeto de Lei de Conversão da MPV, para determinar a criação de uma comissão tripartite, com representantes de governo, sociedade civil e associações ou sindicatos, com o objetivo de discutir e elaborar propostas para implantação e operacionalização do DPVAT.



Nº	AUTORIA	DESCRIÇÃO
7	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Propõe a inclusão, no texto do Projeto de Lei de Conversão da MPV, de todos os dispositivos da Resolução nº 457, de 28 de dezembro de 2022, expedida pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, exceto seu art. 10. Tal ato normativo trata da gestão e da operacionalização de pedidos de indenizações no âmbito do DPVAT.
8	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Propõe a inclusão, no texto do Projeto de Lei de Conversão da MPV, de todos os dispositivos da Resolução nº 457, de 28 de dezembro de 2022, expedida pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, exceto seu art. 5º, caput e §§ 1º e 2º. Tal ato normativo trata da gestão e da operacionalização de pedidos de indenizações no âmbito do DPVAT.
9	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Acrescenta artigo ao Projeto de Lei de Conversão da MPV, para determinar a criação de grupo de trabalho com o objetivo de avaliar o modelo de perícias médicas em casos de invalidez.
10	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Acrescenta artigo ao Projeto de Lei de Conversão da MPV, para determinar a criação da Ouvidoria DPVAT.
11	Deputado Nilto Tatto (PT/SP)	Propõe a inclusão, no texto do Projeto de Lei de Conversão da MPV, de todos os dispositivos da Resolução nº 457, de 28 de dezembro de 2022, expedida pelo Conselho Nacional de Seguros Privados, exceto seu art. 21. Tal ato normativo trata da gestão e da operacionalização de pedidos de indenizações no âmbito do DPVAT.

É o relatório.



## II - VOTO DO RELATORA

### II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

#### II.1.1 – DO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

A medida provisória em análise atende aos requisitos de relevância e urgência, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal.

Como se depreende da mensagem do Presidente da República e da exposição de motivos que lhe segue, os fundamentos da urgência e da relevância justificam-se pela necessidade de se conferir segurança jurídica à operação do seguro DPVAT, importante para todas as vítimas de acidentes envolvendo veículos automotores.

Papeis desempenhados pela Caixa Econômica Federal no âmbito do seguro DPVAT, notadamente a gestão de recursos do Fundo DPVAT e a operacionalização de pedidos de indenizações pelos segurados têm sido realizados apenas com fundamento regulamentar. Para que o seguro DPVAT seja oferecido de forma segura e não haja riscos de ser interrompido, em prejuízo de vítimas de sinistros, que deixariam de receber indenizações, é importante que o tratamento daquelas questões esteja previsto no plano legal.

#### II.1.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal.

Ademais, da análise da MPV e das emendas apresentadas, não se depreende qualquer outro vício de inconstitucionalidade. A proposição atende às normas constitucionais relativas às competências legislativas da



União (art. 22, I e VII) e não trata de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.

Quanto à juridicidade, entendemos que a MPV nº 1.149, de 2022, e as emendas apresentadas perante a Comissão Mista se harmonizam com o ordenamento jurídico pátrio em vigor, não violam qualquer princípio geral do Direito, além de possuírem os atributos próprios a uma norma jurídica (novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade).

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na MPV e nas emendas apresentadas perante a Comissão Mista. Os respectivos textos estão de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em virtude do exposto, concluímos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP nº 1.149, de 2022, bem como das emendas apresentadas.

### **II.1.3 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual da União (LOA). A norma ainda determina, no art. 8º, que “o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não [...] de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito [...]”.

Adicionalmente, em vista do caráter supralegal, consideramos determinante a análise da Medida Provisória em face do art. 113 do Ato das



Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC 95/2016, que estabelece que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

### *Da Medida Provisória*

A Medida Provisória nº 1.149, de 2022, dispõe sobre a gestão e a operacionalização dos pedidos de indenizações relativas ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (DPVAT), previstas no art. 3º da Lei nº 6.194, 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.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a MPV em pauta, EM nº 00440/2022 ME, de 14 de dezembro de 2022, os pagamentos e demais custos relacionados aos pedidos de indenizações correrão à conta e no limite dos recursos disponíveis no Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (FDPVAT), administrado pela Caixa Econômica Federal, e deverão ser efetuados por meio digital, nos termos do que dispõe a Lei nº 14.075, de 2020.

Ainda segundo a citada EM, de acordo com dados levantados pela Superintendência de Seguros Privados (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.

A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, nos termos do art. 19, da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, emitiu a Nota Técnica nº 58/2022, com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória sob análise, em que



verifica que a MP em comento não tem repercussão sobre a receita ou a despesa da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Portanto, do exame da matéria proposta pela Medida Provisória não se identifica infringência às normas de adequação orçamentária e financeira.

### *Das emendas*

À Medida Provisória foram apresentadas 11 (onze) emendas.

Da análise das emendas quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, verifica-se que as emendas nºs. 00001 a 00011 apresentam matéria apenas normativa e não provocam repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União.

## **II.2 – DO MÉRITO**

Quanto ao mérito, consideramos conveniente e oportuna a matéria. A importância do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre nos parece inegável. Como apontado na Exposição de Motivos da MPV, trata-se de serviço que, por falhas de mercado, poderia não ser prestado pela iniciativa privada caso não houvesse intervenção estatal.

E, diante do fato de que o consórcio formado por seguradoras privadas para oferecer o seguro DPVAT foi dissolvido e da consequente ameaça de interrupção da gestão e do pagamento de tal seguro, a assunção de sua gestão e do pagamento de suas indenizações pela Caixa Econômica Federal parece-nos uma medida adequada. Afinal, ela aproveita a estrutura e a expertise daquela instituição financeira oficial em prol da continuidade de um importante mecanismo de proteção social.

Ocorre que a atuação da Caixa necessita de segurança jurídica, não apenas para que o seguro DPVAT funcione como se espera e seus beneficiários recebam aquilo que lhes é devido, como também para que





os funcionários da Caixa tenham conforto para trabalhar com tal matéria, sem o risco de serem acusados de extrapolar o objeto social da instituição.

Parece-nos, ainda, que a Caixa não deveria receber uma nova atribuição sem que receba remuneração correspondente a ela, como prevê o texto da MPV, sob pena de ver seu fluxo de caixa afetado. Isso poderia prejudicar, inclusive, sua competitividade nos serviços bancários de natureza privada que também desempenha, o que contrariaria o disposto no art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal.

A abertura de poupança digital para crédito do valor da indenização do DPVAT também nos parece proveitosa, por desburocratizar e, conseqüentemente, agilizar o processo para crédito do valor do seguro, em benefício das vítimas de acidente de trânsito.

Quanto às emendas apresentadas perante a Comissão Mista, parece-nos que as questões por elas levantadas, a despeito de sua relevância, poderiam beneficiar-se com maior discussão e aprofundamento.

A Emenda nº 1 propõe a reestruturação completa do seguro DPVAT, algo que vai muito além do escopo da MPV nº 1.149, de 2022, que apenas realizou uma alteração pontual em suas regras. Embora consideremos que tal emenda possui pertinência temática, não podemos deixar de observar que uma mudança de tal magnitude não deve prescindir de debates e análises que acabam proibidos pelo rito célere da MPV.

A Emenda nº 2 altera os valores das indenizações pagas pelo DPVAT, uma medida por certo louvável, mas que dependeria de análise de seu impacto sobre o equilíbrio financeiro-atuarial do Fundo DPVAT. Também busca autorizar a cessão de direitos do DPVAT para clínicas e hospitais credenciados junto ao Sistema Único de Saúde, medida igualmente digna de reconhecimento, mas que foi vedada com fundamento razoável, qual seja, evitar-se o locupletamento de agentes privados à custa do Seguro DPVAT.

A Emenda nº 3 busca retirar o limite temporal previsto na parte final do art. 1º da MPV, atribuindo à Caixa a gestão do DPVAT por tempo indeterminado. A esse respeito, não podemos deixar de observar que a urgência da MPV está baseada na necessidade de se resolver a gestão do



seguro DPVAT no ano corrente. Para horizontes temporais mais longos, acreditamos que a solução ideal deva ser alcançada pelo processo legislativo ordinário, sem necessidade de utilização da via excepcional das MPVs.

As Emendas nºs 4 e 5 partem da premissa de que o pagamento do seguro DPVAT em conta digital pode constituir venda casada. Parece-nos, contudo, que, caso o crédito em conta digital não implique nenhuma obrigação ao beneficiário, a medida apenas promove desburocratização e, portanto, é vantajosa para todos os envolvidos.

A Emenda nº 6, ao propor a criação de comissão tripartite para discutir propostas relativas ao DPVAT, também trata de questão que demanda discussões mais aprofundadas, para que a boa intenção de aumentar a representatividade da gestão do seguro não acabe afastando considerações técnicas ou criando burocracias que obstaculizem a tomada de decisões.

As Emendas nº 7, 8 e 11 pretendem incorporar ao plano legal praticamente todo o tratamento sobre gestão e operacionalização de pedidos de indenizações do DPVAT previsto na Resolução nº 457, de 28 de dezembro de 2022, expedida pelo Conselho Nacional de Seguros Privados. Uma medida como essa poderia romper com o desejável equilíbrio entre lei e regulamento, em que a disciplina de aspectos técnicos e operacionais de determinada política é deixada a cargo dos reguladores, cabendo à lei a definição de objetivos gerais e abstratos a serem perseguidos pela regulação. Poderia, então, resultar no engessamento das normas aplicáveis ao seguro DPVAT, criando dificuldades para sua adaptação a inovações ou mudanças conjunturais de forma ágil.

A Emenda nº 9 trata de tema que, nos parece, deve ser tratado no plano infralegal – a comissão de grupo de trabalho para analisar a formatação de perícias médicas.

Por fim, a Emenda nº 10 propõe a criação de uma Ouvidoria do DPVAT. A respeito dessa questão, parece-nos relevante notar que a Caixa já disponibiliza canais de atendimento para questões relativas ao DPVAT.

## II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO



Ante o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

- a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.149, de 2022;
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.149, de 2022, e das emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista;
- c) pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas da Medida Provisória nº 1.149, de 2022, e das Emendas nºs 00001 a 00011, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária;
- d) no mérito:
  - d.1) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.149, de 2022; e
  - d.2) pela rejeição das emendas apresentadas perante a Comissão Mista.

Sala das Sessões, em março de 2023.

**Deputada FLÁVIA MORAIS**  
**Relatora**

