



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 31, DE 2004

RELATÓRIO PRÉVIO

Propõe que a Comissão de Finanças e Tributação realize ato de fiscalização e controle, por meio de órgão competente, acerca dos atos praticados pelas empresas: Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg); Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais; Associação Brasileira dos Departamentos de Trânsito (ABDetran); Sindicato dos Corretores de Seguros (Sincor); Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados de Capitalização, de Previdência Privada e das Empresas Corretoras de Seguros (Fenacor); o Superintendente do Seguros Privados (Ministério da Fazenda); Grupo Itaú Seguros, Paraná Seguros; BANERJ Seguros, BEMGE Seguradoras, Companhia de Seguros Gralha Azul, a AXA Seguros do Brasil e Rio Branco Seguros e a SINAF Previdencial, SUSEP – Superintendência de Seguros Privados, e as 65 (sessenta e cinco) seguradoras conveniadas para trabalhar com o DPVAT em função das irregularidades promovidas por essas seguradoras, de acordo com as denúncias publicadas pelo jornal Estado de Minas, de 10 de março de 2003, decorrentes da arrecadação com a cobrança do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais.

Autor: Dep. Carlos Willian (PSC/MG)

Relator: Dep. João Magalhães (PMDB/MG)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

O excelentíssimo senhor Deputado Carlos Willian (PSC/MG) apresentou à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados proposição para que, ouvido o Plenário desta Comissão, realize ato de fiscalização e controle, por meio de órgão competente, acerca dos atos praticados pelas empresas: Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg); Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais; Associação Brasileira dos Departamentos de Trânsito (ABDetran); Sindicato dos Corretores de Seguros (Sincor); Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados de Capitalização, de Previdência Privada e as Empresas Corretoras de Seguros (Fenacor); o Superintendente do Seguros Privados (Ministério da Fazenda); Grupo Itaú Seguros, Paraná Seguros; BANERJ Seguros, BEMGE Seguradoras, Companhia de Seguros Gralha Azul, a AXA Seguros do Brasil e Rio Branco Seguros e a SINAF Previdencial, SUSEP – Superintendência de Seguros Privados, e as 65 (sessenta e cinco) seguradoras conveniadas para trabalhar com o DPVAT em função das irregularidades promovidas por essas seguradoras, de acordo com as denúncias publicadas pelo jornal “Estado de Minas”, de 10 de março de 2003, decorrentes da arrecadação com a cobrança do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais.

A proposição, prevista no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 60, I e II, e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foi numerada como Proposta de Fiscalização e Controle nº 31, de 2004.

Fundamentam a PFC notícias veiculadas no jornal “Estado de Minas”, de 10/03/2003, que revelam o destino dos recursos arrecadados com a cobrança do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT). O teor das reportagens leva ao entendimento de que o produto da arrecadação do seguro obrigatório não é revertido para atender ao interesse público, mas, sim, para beneficiar uma categoria específica de profissionais relacionados ao mercado de seguros.

Conforme a publicação, com o advento do Código Brasileiro de Trânsito, os “acidentes caíram pela metade e a necessidade do pagamento das indenizações a vítimas de acidentes de trânsito diminuiu na mesma proporção. O valor de indenizações que já foi de 50% do total arrecadado, hoje não chega a 25%.” Entretanto, naquele mesmo ano, houve um aumento de 30% no valor do seguro obrigatório, que passou de R\$ 36,61 para R\$ 48,24.

Quanto à destinação dos recursos, de acordo com o art. 1º, III, da Lei nº 2.867/98, metade do montante arrecadado pelo seguro obrigatório é passado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente.¹ Parte desses

¹ Essa regulamentação encontra-se, hodiernamente, na Resolução CNSP nº 35/2000.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

recursos cobre o pagamento de indenizações a vítimas de acidentes. No entanto, a FENASEG, que recebe, com base na Resolução CNSP nº 35/2000, 12% da arrecadação, cobrados a título de despesas gerais, para administrar o seguro obrigatório, “não soube precisar os valores arrecadados com o Convênio DPVAT e o gasto das seguradoras com o pagamento de indenizações”, como revelou a matéria jornalística. Conforme essa matéria, referido percentual representou, em valores nominais, R\$ 210 milhões em 2002.

A Resolução CNSP nº 35/2000, também, estabelece que 0,656% dos valores arrecadados com o seguro obrigatório devem ser passados para a FENENSEG – Fundação Escola Nacional de Seguros, entidade especializada em treinar corretores de seguros. De acordo com a reportagem examinada, essa Fundação recebeu, em 2002, cerca de R\$ 13 milhões derivados da arrecadação do seguro obrigatório. No entanto, é de se questionar qual a necessidade de treinar corretores para vender uma apólice de seguro obrigatória.

Outra situação que causa perplexidade refere-se aos repasses revelados por perícia técnica realizada durante ação na Justiça. Segundo a notícia, a ABDetran – Associação Brasileira dos Departamentos de Trânsito “abocanha 1% em benefício dos 27 dirigentes máximos dos Detrans no Brasil. Também os dirigentes do Sindicato dos Corretores de Seguros (Sincor) são agraciados com 0,59%, o equivalente a R\$ 12 milhões em 2002.”

Essas circunstâncias conduzem à crítica efetuada pelo advogado Délio Malheiros de que os “recursos públicos estão sendo canalizados para entidades civis, que deveriam sobreviver com recursos próprios”. Assim, esta PFC tem por fim fazer um exame sobre a regularidade da cobrança e da destinação do produto arrecadado com o seguro obrigatório.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

A matéria em questão envolve assuntos de natureza tributária, financeira, orçamentária e, também, o sistema nacional de seguros privados. Desse modo, o art. 32, inciso X, alíneas “c”, “g”, “j” e “l”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ampara a competência desta Comissão sobre o assunto suscitado pelo nobre Deputado Carlos Willian (PSC/MG).

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

O tema desta PFC suscita questões relevantes que tocam o interesse público. Muitas dúvidas pairam sobre a cobrança do seguro obrigatório, a começar pela sua conformidade com o ordenamento jurídico pátrio. Na peça inaugural de uma ação civil pública de autoria do Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais, faz-se menção a esse aspecto, nestes termos:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O DPVAT, que não tem *nome juris* de tributo assumiu tal condição, pois transformou-se em verdadeiro imposto compulsório para os proprietários de veículos, já que não está apenas custeando as indenizações mas custeando ações do poder público e da iniciativa privada. Assim sendo, sua cobrança é **ABSOLUTAMENTE INCONSTITUCIONAL. Tem ele apenas a roupagem de um contrato de adesão das relações SEGURADO-SEGURADORA.**

Também, no artigo “A natureza jurídica tributária do seguro DPVAT”, do GET-ES – Grupo de Estudos Tributários do Espírito Santo, o senhor Cláudio de Oliveira Santos Colnago levanta vários argumentos que poderiam conduzir ao entendimento da inconstitucionalidade da cobrança do DPVAT. Entre eles, podemos citar o seguinte:

Após 1998, nota-se que a carga tributária que deveria ser suportada por entes seguradores que operassem no ramo do seguro DPVAT foi ilicitamente transferida aos proprietários de veículos automotores de via terrestre. O mencionado tributo, além de não possuir discriminação constitucional de sua *regra-matriz de incidência* (o que demandaria o requisito formal da lei complementar para a instituição do percentual destinado à seguridade social e impossibilitaria a destinação dos recursos ao CONTRAN), ainda desrespeita a legalidade (pois é criado materialmente por decretos e portarias) e invade a competência tributária inscrita no art. 155, III da Carta Constitucional, tributando o cidadão duas vezes pelo mesmo fato: o de ser proprietário de veículo automotor.

Em seu estudo, o senhor Cláudio de Oliveira Santos Colnago também chama atenção para o fato de que sob a denominação ordinária de DPVAT pode-se identificar no ordenamento jurídico brasileiro cinco institutos completamente distintos, a saber:

- a) contrato de seguro compulsório;
- b) contribuição social à seguridade social;
- c) contribuição social geral;
- d) contribuição social à seguridade social e geral (natureza mista);
- e) taxa.

Além desses aspectos, preponderantemente, jurídicos, as notícias que fundamentaram a instauração desta PFC sugerem o desvio de recursos públicos para setores privados e favorecimento das empresas de seguro, participantes do convênio DPVAT. Tal raciocínio consta na inicial da citada ação civil pública, nos termos deste excerto:

Desta feita, mesmo que se questione a constitucionalidade de tal gravame, o Poder Público lançou mão das faculdades que, segundo alega, a lei lhe outorga para impor ao consumidor o pagamento do prêmio do mencionado seguro visando a formação de um fundo destinado às companhias seguradoras e às demais entidades elencadas na lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Inadmite-se, pois, que tal cobrança se converta em fonte de enriquecimento sem causa as seguradoras e algumas privilegiadas entidades civis e, sobretudo, em meio através do qual se resolva as mazelas do SUS. Conforme aduziu o juiz de primeiro grau, o repasse ao SUS (apesar das dúvidas que pairam sobre sua legalidade) tem o caráter meramente indenizatório, ou seja, visa evitar que as seguradoras venha a se locupletar na hipótese da vítima recorrer a um hospital conveniado ao SUS.

A transcrição retro traz à baila outro ponto importante: a participação do Governo na repartição do produto da arrecadação. Atualmente, 45% do valor bruto arrecadado destina-se ao custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidente de trânsito e 5% ao Departamento Nacional de Trânsito para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito. Contudo, como informou a reportagem do jornal “Estado do Minas”, à época da publicação, cogitou-se a possibilidade de o Ministério dos Transportes ampliar suas receitas, mediante participação no produto de arrecadação do seguro obrigatório.

Diante dessas questões, inegável a oportunidade e conveniência da presente fiscalização. O seguro DPVAT, que na oportunidade de sua criação teve suas razões, no momento demanda uma análise acurada.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob o aspecto jurídico, cabe verificar, entre outros aspectos, o fundamento da cobrança do seguro obrigatório, sua natureza jurídica e a regularidade de sua destinação.

Quanto aos demais enfoques, não se vislumbram aspectos específicos que possam ser tratados na presente ação fiscalizatória, exceto pelos efeitos gerais invariavelmente benéficos que atingem a sociedade como um todo e que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de eventuais desvios e irregularidades.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A fiscalização solicitada pelo Deputado Carlos Willian (PSC/MG) envolve recursos arrecadados, compulsoriamente, por autorização legal e administrados, em parte, por órgãos do Poder Público. Portanto, pode ser executada, em parte, pelo Tribunal de Contas da União, em razão da competência dessa Corte e da estrutura de que é dotada. Ademais, a nossa Constituição Federal prevê a possibilidade de o Poder Legislativo acionar aquela Corte para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União, conforme ressaltado nos artigos abaixo transcritos:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ...;

.....
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....
X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;”

Destarte, a Corte de Contas deve examinar, quanto à arrecadação, a eficácia dos controles internos, e no que tange à destinação, a regularidade da repartição do produto arrecadado com o seguro obrigatório. Cabe esclarecer que, se o TCU já tiver trabalhos recentes sobre o assunto que atendam a demanda, eles podem ser remetidos a esta Comissão de modo a suprir a solicitação.

Quanto à constitucionalidade e legalidade da cobrança do seguro DPVAT, deve-se solicitar ao Ministério da Fazenda um parecer sobre o assunto, com destaque para aspectos relacionados com sua natureza jurídica, constitucionalidade e regularidade da destinação.

Ademais, em face das questões suscitadas e das consequências que poderão advir, pode-se propor a realização de audiências públicas com a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

presença de representantes de entidades civis interessadas no assunto, como o Movimento de Donas de Casa de Minas Gerais, que ingressou ação civil pública contra o seguro obrigatório, das seguradoras de veículos automotores e do Poder Público para os fins previstos no art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Tal medida, que tem fundamento no art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal, pode ser realizada à medida que se entender necessária, mediante requerimento deste Relator, que conterà o nome das pessoas a serem convidadas para o evento.

VI – VOTO

Em função do exposto, VOTO no sentido de que a Comissão de Finanças e Tributação acolha a proposição do ilustre autor, Deputado Carlos Willian (PSC/MG), de tal forma que esta PFC seja implementada na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala da Comissão, Brasília, de de 2004.

Deputado JOÃO MAGALHÃES

Relator