PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 31, DE 2004.
RELATÓRIO PRÉVIO (reformulado)

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 Galha 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 de supostas irregularidades promovidas por essas seguradoras, com base nas 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)

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 Galha 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 de supostas irregularidades promovidas por essas seguradoras, segundo 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, baseia-se 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 questionam 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 levanta questões quanto ao produto da arrecadação do seguro obrigatório e sua destinação.

D 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[1]} Parte desses recursos cobre o pagamento de indenizações a vítimas de acidentes. A FENASEG administra o Convenio de seguradoras responsáveis pelas indenizações. Conforme a Resolução CNSP nº 35/2000, 12% da arrecadação destinam-se a despesas gerais. 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. Outra situação abordada na reportagem diz respeito a repasse da ordem de 1% para a ABDetran – Associação Brasileira dos Departamentos de Trânsito, entidade que congrega os Diretores dos DETRANS do país.. Também são repassados aos Sindicatos dos Corretores de Seguros (Sincors 0,59%).;

^{1[1]} Essa regulamentação encontra-se, hodiernamente, na Resolução CNSP nº 35/2000.

A crítica baseia-se no fato de que 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

Reexaminando a matéria sob os mais diversos aspectos, à luz dos documentos em nosso poder, quer sejam de natureza jurídica, regimental, como, também, no que diz respeito ao instituto do Seguro Obrigatório – DPVAT, destinado a cobrir danos pessoais às vítimas e/ou seus beneficiários decorrentes de acidentes de trânsito de vias terrestres, houvemos por reformular o Relatório Prévio.

É que não obstante a Proposta suscitar questões de natureza tributária, financeira e orçamentária, tais aspectos não se enquadram, na verdade, na linha apontada, isto é, o seguro ora em exame não se afigura como um tributo, não obstante a sua obrigatoriedade, visando reparar danos pessoais causados por acidentes com veículos automotores de vias terrestres.

O art. 32, inciso IX (renumerado), alínea “c” inclui como questão temática o sistema nacional de seguros privados e capitalização. Todavia a alínea “g” oferece amparo apenas e tão somente às matérias financeiras e orçamentárias públicas, enquanto que a alínea “j” deixa claro o encadeamento do comando expresso no caput do já mencionado artigo na linha do sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias. Por fim a alínea “l” que completa o espírito do Regimento Interno, estabelece como prerrogativa desta Comissão Permanente o trato quanto às áreas de tributação, arrecadação e fiscalização de tributos e não oferece a amplitude de fiscalizar entidades de direito privado.

III – EMBASAMENTO REGIMENTAL E CONSTITUCIONAL DA PROPOSTA

Examinemos os dispositivos invocados na Proposta em exame.

a) – Art. 100 do Regimento Interno: ***“Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”.***

Parágrafo 1º: ***“As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle”.***

b) – Art. 60, do Regimento Interno: ***“Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões”:***

l – os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;

c) – O caput do art. 61, do Regimento Interno, estabelece apenas os procedimentos, ao dispor: **“A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:** seguem-se as regras de procedimentos

d) – Já o art. 70, da Constituição Federal, que empresta comando ao art. 60 do Regimento, também invocado na Proposta, diz o seguinte:

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”.

Com efeito, fica claro que as atribuições fiscalizatórias previstas no Regimento Interno e no dispositivo constitucional invocados pela Proposta, ora em exame, restringem-se ao setor público e não abrigam ações que se relacionem a entes de direito privado, como as pretendidas.

IV – ANÁLISE DO INSTITUTO DO SEGURO OBRIGATÓRIO – DPVAT

Poderíamos nos ater apenas e tão somente a questões regimentais, mas diante das supostas dúvidas levantadas e dada a importância da matéria para a sociedade nacional, é oportuno ressaltar que o chamado Seguro Obrigatório é, na verdade, um seguro, de caráter privado e de contratação e pagamento obrigatório, e **não se afigura como um encargo de natureza tributária**, conforme assevera o Requerimento do Ilustre Deputado Autor.

Não se trata, pois, de recursos públicos, mas sim recursos oriundos do pagamento dos prêmios pelos proprietários de veículos automotores particulares que compõe a frota nacional em circulação no país. Sem o seguro, os veículos automotores não podem trafegar pelas vias públicas do país.

Dito instituto, isto é, o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres – DPVAT foi instituído pela Lei n.º 6.194, de 1974, com a finalidade de amparar as vítimas de acidentes de trânsito em todo o território nacional, não importando de quem seja a culpa pelos acidentes envolvendo veículos automotores de vias terrestres.

De caráter mutualista, como todo seguro, esse instituto oferece cobertura para toda a população brasileira, isto é, cerca de 170 milhões de pessoas, transportadas ou não no que diz respeito aos riscos do trânsito brasileiro.

A contratação do seguro, isto é, o seu pagamento, de outra parte, obriga o DPVAT a arcar com indenizações por morte, invalidez permanente, totais ou parciais e despesas médico-hospitalares, nos valores estabelecidos pelo Conselho

Nacional de Seguros Privados – CNSP, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, com base em cálculos atuariais, que são os seguintes:

1. Morte R\$ 6.754,01, por pessoa falecida em decorrência de acidente de trânsito.

2. Invalidez Permanente, até R\$ 6.754,01.

3. Reembolso de Despesas Médicas e Suplementares (DAMS), até R\$ 1.524,54.

Na maioria dos países existe o seguro obrigatório, geralmente cobrindo riscos materiais, além dos que dizem respeito aos danos pessoais decorrentes de acidentes provocados por veículos automotores.

Nos países do Mercado Comum Europeu, por exemplo, o referido seguro tem um custo médio em torno de € 400, 00 (quatrocentos euros), o que equivale a cerca de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), contra os R\$ 52,00 (cinquenta e dois reais), incluindo o Imposto Sobre Operações Financeiras, correspondentes ao seguro obrigatório de um automóvel que circule no país

O Seguro Obrigatório, DPVAT, que não tem, portanto, *nome júrís* de tributo, uma vez que, como seguro, paga as indenizações por danos pessoais causados por veículos automotores em vias terrestres do país.

Os repasses ao SUS, na ordem de 45% do valor dos prêmios líquidos do seguro, feitos automaticamente na boca do caixa da rede bancária, tem a finalidade de custear as despesas médico-hospitalares com vítimas pessoais do trânsito na rede pública e/ou privada credenciada pelo sistema. Portanto tais recursos constituem-se, também, indenizações das despesas médico-hospitalares.

De outra parte, os repasses ao DENATRAN, de 5% dos prêmios, estabelecidos pelo novo Código de Trânsito Brasileiro, destinam-se à formação de um Fundo destinado a custear campanhas educativas de prevenção contra acidentes do trânsito.

Assim sendo, somando-se os 25% aos 45% repassados ao SUS para fazer face ao atendimento médico-hospitalar, a sinistralidade do sistema situa-se na casa dos 70%, o que é considerado normal.

Os demais repasses estabelecidos pela Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados, num total de 2,9452%, destinam-se à SUSEP, que adota todos os procedimentos técnicos no sentido da operacionalização do seguro, que é o seu mister, ao Sindicato dos Corretores, que prestam assistência às vítimas e seus beneficiários no sentido da orientação e do encaminhamento da documentação e à Fundação Nacional de Seguros – FUNENSEG, entidade, sem fins lucrativos, que ministra a formação, o aperfeiçoamento e o desenvolvimento do conhecimento da ciência do seguro, em constante avanço no mundo moderno e que exige, dos milhares de profissionais da corretagem, uma formação adequada para atendimento à sociedade que demanda por coberturas de seguros para os mais variados riscos, quer sejam

patrimoniais, de vidas ou de quaisquer bens que se relacionam com a atividade humana contemporânea.

Não há, portanto, outros repasses que não legais, conforme veicula o jornal, cuja matéria embasou a Proposta ora em exame.

Tecnicamente, em matéria de seguro tudo o que é pago a título de indenização constitui a chamada sinistralidade, sendo que os respectivos cálculos atuariais levam em conta, também, as despesas operacionais e o valor das corretagens.

No que diz respeito à cobrança dos prêmios do seguro, cabe registrar que a mesma está prevista em lei e, portanto se afigura absolutamente legal e constitucional, na medida em que dito diploma legal está em pleno vigor.

Os prêmios, isto é, o custo do seguro para os proprietários de veículos automotores, bem como o valor das indenizações são estabelecidas pela SUSEP – Superintendência de Seguros Privados, de acordo com a Resolução n.º 35, de 08 de dezembro de 2000, do Conselho Nacional de Seguros Privados, que examinamos, cujo documento está em nosso poder.

Doutrinariamente, não há seguro de cobertura de quaisquer bens, interesses e pessoas, se não houver uma ou mais seguradoras, devidamente autorizadas pelo Poder Público, que, mediante pagamento dos respectivos prêmios, banquem a cobertura, na forma de indenizações, de tais riscos em caso de sinistros.

No caso presente, trata-se de seguro de caráter privado, com cobertura dos riscos de danos pessoais decorrentes de acidentes de trânsito pelas companhias seguradoras partícipes do Convênio administrado pela Fenaseg, na forma da legislação vigente.

No que tange à questão de possíveis desvios, o DPVAT opera com base na mesma Resolução n.º 35, de 15.12.2000, que estabelece que 33% da arrecadação são destinados ao pagamento das indenizações e à constituição de Reserva (IBR) para fazer face aos sinistros a pagar.

Completando o percentual acima de 33%, os restantes 12%, de acordo com a mesma Resolução n.º 35, de 2000, destinam-se à cobertura de custos com cobrança bancária, custeio de formulários CRV e CRLV destinados ao registro e licenciamento de veículos em todo o Brasil, processamento de dados, honorários com regulação, investigação e auditoria de sinistros, despesas com pessoal e despesas administrativas.

As indenizações são direito das vítimas ou seus beneficiários. Pelo atual Código Civil, prescrevem em três anos, sendo que quanto aos acidentes anteriores ao novo diploma legal prescrevem em vinte anos, conforme documento em nosso poder.

Cabe registrar que no ano de 2003, conforme documento em nossas mãos, as indenizações beneficiaram 107.751 vítimas ou seus beneficiários; num total de R\$ 334,6 milhões de reais.

A capilaridade, num país de tamanhas dimensões, é outro aspecto relevante, na medida em que os segurados podem encaminhar os seus pedidos em qualquer cidade do território nacional

A fiscalização do seguro cabe à SUSEP – Superintendência de Seguros Privados, órgão do Ministério da Fazenda.

Enfim, vale ressaltar o importante papel social cumprido pelo instituto do seguro obrigatório, bem como o seu funcionamento regular, segundo pudemos apurar, consultando, inclusive, pessoas que encaminharam pedidos de indenizações e receberam os respectivos pagamentos.

Tem, portanto, o Seguro Obrigatório, um cunho social relevante, principalmente no que diz respeito às famílias menos abastadas, que a todo instante são vítimas do nosso trânsito.

IV – VOTO

Em função do exposto e considerando que trata-se de um seguro de caráter privado, que movimenta recursos privados na sua operacionalização, e, fundamentalmente, a falta de amparo regimental e constitucional à luz dos dispositivos citados, conforme demonstrei acima, ***VOTO no sentido da não implementação da presente Proposta de Fiscalização e Controle***, pedindo e esperando o devido acolhimento por parte Ilustres Pares que compõem esta Douta Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, Brasília, 25 de agosto de 2004.

Deputado JOÃO MAGALHÃES
Relator