

PROPOSTA Nº 51 DE 2007



Câmara dos Deputados

Comissão de Legislação Participativa

APENSADOS

AUTOR: CONSELHO DE DEFESA SOCIAL DE ESTRELA DO SUL-
CONDESESUL

DATA DE ENTRADA

5/9/2007

EMENTA:

Sugere Projeto de Lei dispondo sobre a cobrança do seguro obrigatório-DPVAT.

DISTRIBUIÇÃO/REDISTRIBUIÇÃO/VISTA

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em: _____ / _____ / _____ Presidente: _____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em: _____ / _____ / _____ Presidente: _____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em: _____ / _____ / _____ Presidente: _____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em: _____ / _____ / _____ Presidente: _____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em: _____ / _____ / _____ Presidente: _____

PARECER:

DATA DE SAÍDA



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

CADASTRO DA ENTIDADE

Denominação: Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul - CONDESESUL

CNPJ: 03.005.604/0001-19

Tipos de Entidades: () Associação () Federação () Sindicato

() ONG (X) Outros (CONSELHO)

Endereço: Rua Francisco de Vasconcelos, 125 e Rua Iraí de Minas, s/nº, Centro

Cidade: Estrela do Sul **Estado:** MG **CEP:** 38.525-000

Fone: (34) 3843.1317 / 3843.1397 / 1141 **Fax:** (34) 3843-1317

Correio-eletrônico: andreluis_melo@yahoo.com

Responsáveis: Presidente Zoilda da Paz

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que a documentação especificada nas alíneas "a" e "b" do art. 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, do Conselho supramencionado, encontra-se regularizada até a presente data e arquivada nesta Comissão à disposição de qualquer interessado.

Brasília, DF, 05 de Setembro de 2007.


Cláudio Ribeiro Paes
Secretário em exercício

Sugestão de Projeto de Lei

Regulamenta o a cobrança do DPVAT:

Art. 1º. É vedado, sob pena de improbidade, o uso da receita do seguro obrigatório DPVAT para fins que não seja o de pagamento das apólices e manutenção das despesas administrativas diretamente ligadas ao serviço de pagamento das apólices.

Parágrafo único: O pagamento da apólice deverá ser feito em até 60 dias após o requerimento, sob pena de 1% do valor devido por dia, salvo se a culpa pelo atraso for exclusiva do requerente.

Art. 2º. É considerado também ato de improbidade destinar recursos do DPVAT para entidades privadas, sob qualquer modalidade.

Art. 3º. Os requerimentos de pagamento do DPVAT poderão ser feitos junto ao DETRAN estadual ou nas seguradoras cadastradas.

Art. 4º. No mês de fevereiro será publicado no site da SUSEP (Superintendência de Seguros), do IRB (Instituto de Resseguros do Brasil), do DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito) e do CNSP (Conselho Nacional de Seguros Privados) o balanço dos valores pagos e recebidos no ano anterior através do DPVAT.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e revoga as disposições em contrário.

Justificativa:

Tal proposta decorre de abusos no pagamento do DPVAT constatados conforme petição judicial assinada pelo Adv. Délio Malheiros em ação civil pública ajuizada na 3ª Vara Federal em Belo Horizonte, representando o Movimento das Donas de Casa de Minas Gerais, onde narra a gravidade dos fatos envolvendo o DPVAT

FATOS DANOSOS CONSIGNADOS NESTA SEGUNDA AÇÃO CIVIL COLETIVA

A Lei Federal no. 6.194, de 19 de dezembro de 1974 que instituiu o chamado "Seguro Obrigatório", em seu art. 12 diz textualmente:

"Art. 12 - O Conselho Nacional de Seguros Privados expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto nesta Lei". (doc. 2)

Ora, pelo princípio da hierarquia das normas, é incabível ao órgão disciplinador extrapolar sua competência e arvorar-se na condição de legislador, revogando ou alterando aquilo que deveria apenas regulamentar. No caso em tela, a supracitada lei delegou ao CNSP competência para estabelecer "tarifas que atendam ao disposto nesta Lei".

O CNSP, de forma absolutamente arbitrária, por via de diversos instrumentos normativos, VEM INTRODUZINDO MODIFICAÇÕES CONSIDERÁVEIS na mencionada Lei 6.194/74. O DPVAT ACABOU POR TRANSFORMAR-SE EM VERDADEIRO IMPOSTO. SOB A ÉGIDE DO CNSP, SUBSCRITOR DA RESOLUÇÃO No. 2, DE 11 DE FEVEREIRO DE 1999, A MAIOR PARTE DOS RECURSOS DO DPVAT ESTÁ SENDO DESVIADA PARA VÁRIOS ÓRGÃOS, A SABER:

SUS - 50,0000%

Despesas Gerais - 10,3149%

FUNENSEG - 0,7661%

SINCOR - 0,6964%

SUSEP - 1,3930%

Margem de Resultado - 2,0000%

Corretagem - 0,5000%

Prêmio puro + IBNR passado - 34,3296%

Conforme apurado em perícia judicial (doc. 7), as últimas arrecadações do "Seguro Obrigatório" no país alcançaram os seguintes patamares:

1994 - R\$ 334.957.859,53

1995 - R\$ 512.932.081,39

1996 - R\$ 610.506.239,30

1997 - R\$ 747.672.293,06

1998 - R\$ 1.018.223.778,07

1999 - R\$ 1.250.000.000,00 (valor aproximado).

2000 - R\$ 1.500.000.000,00 (valor previsto).

A distribuição dos recursos arrecadados em 1999 está seguindo, pelo que parecem, os critérios adotados pela já citada Resolução CNSP 02. Não há dúvida de que tal rateio de recursos, mesmo que autorizado pelo instrumento normativo supracitado, é absolutamente ilegal. A lei de regência da matéria (6.194/74) não previu repasse que não fosse dirigido ao pagamento das indenizações.

Esse rateio que há muito vem ocorrendo tem os seguintes reflexos:

O governo (que controla o CNSP) transformou em imposto o seguro obrigatório que passou a ser fonte de custeio do SUS.

As entidades arroladas na Resolução 02 (FUNENSEG, SINCOR, SUSEP, etc.) não têm o direito de se beneficiar dos recursos oriundos do DPVAT, recolhidos de forma compulsória dos proprietários de veículos, juntamente com o IPVA. Tais repasses são, na sua totalidade, completamente ilegais.

Como se não bastassem esses repasses "autorizados", a perícia realizada nos autos da primeira Ação Civil Pública trouxe à tona dados estarrecedores, quais sejam:

Uma tal de ABDETRAN - Associação Brasileira de Detran's (entidade civil que congrega 27 dirigentes de Detran's) recebeu do DPVAT, em 7 anos, R\$ 81 milhões. O estatuto da ABDETRAN (doc. 8 em anexo), deixa claro que a entidade é composta exclusivamente pelos dirigentes máximos dos detran's. Somente em 1998 essa entidade recebeu R\$ 14.420.387,98 (doc. 8, pg. 3).

A FUNENSEG - Fundação Nacional Escola de Seguros (entidade civil que serve aos corretores de seguros) recebeu no mesmo período R\$ 88 milhões (doc. 8, pg. 3).

Já o DENATRAN, que sequer foi mencionado na Resolução e muito menos na Lei, abocanhou R\$ 25.169.866,41, isto apenas no ano de 1999.

O SINCOR - Sindicato dos Corretores de Imóveis também participou do bolo. Nos últimos 5 anos recebeu R\$ 43 milhões (doc. 8, pg. 3)

A SUSEP - Superintendência de Seguros Privados, autarquia do Governo Federal, recebeu, em 5 anos, R\$ 90 milhões, aproximadamente.

f) Conforme apontado no doc. 8, pg. 5/7 a FENASEG - Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados de Capitalização - FENASEG, recebeu, apenas em 1999, R\$ 495.093,99. No ano anterior foram R\$ 976.934,56.

Breve comentário de cada um desses repasses:

Conforme consta do estatuto da ABDETRAN, não há nada que justifique repasses dos recursos do seguro obrigatório para custear a entidade. Tais ônus não devem pesar nos ombros dos proprietários de veículos que estão financiando, ou, para ser mais contundente, enriquecendo uma entidade civil, em detrimento de todas as outras, entre elas a própria entidade AUTORA que luta a duras penas para manter-se atuante.

→ A FUNENSEG serve exclusivamente às seguradoras e/ou seus corretores e não aos proprietários de veículos que contribuem com o DPVAT, valendo, para a mesma, os argumentos anteriormente expendidos.

O DENATRAN é órgão federal que tem dotação orçamentária própria no orçamento da União e nenhuma relação tem com o DPVAT. Não foi contemplado sequer na Resolução e muito menos na Lei que instituiu o DPVAT.

O SINCOR é órgão que congrega a categoria dos corretores de seguros e seu custeio deve ser de responsabilidade dos profissionais daquela categoria e não dos proprietários de veículos.

A SUSEP, que já tem dotação orçamentária própria, conta com 331 servidores. A média mensal repassada à mesma alcança R\$ 4.800,00/funcionário. O mais curioso é que o estatuto daquela autarquia prevê, entre as suas atribuições: "zelar pela defesa dos interesses dos consumidores dos mercados supervisionados".

A FENASEG, por seu turno, levou um quinhão, este ano, de meio milhão de Reais sem qualquer previsão legal ou mesmo regulamentar.

Esta é, pois, a síntese da "farra" que tais órgãos públicos e privados fazem com os recursos arrecadados no famigerado "seguro obrigatório".

INDENIZAÇÕES PAGAS ÀS VÍTIMAS

Ao contrário do valor do prêmio que vem sendo reajustado ao longo dos anos, as míseras indenizações pagas às vítimas de acidentes de trânsito, conforme previsto na lei de criação do DPVAT, continuam congeladas há mais de 6 anos (R\$ 5.081,00 para morte e invalidez permanente e R\$ 1.524,00 para despesas médico-hospitalares).

Segundo consta dos autos em apenso (primeira Ação), o aumento do prêmio decorria da exigência legal de se constituir um "fundo" para cobertura de indenizações de eventuais acidentes ocorridos e não reclamados. Conforme consta do doc. em anexo, essa "caixinha" alcançou em setembro/99 R\$ 210.520.713,86. Neste mesmo ritmo alcançará no final deste ano R\$ 310.000.000,00. Em 2.000, tomando-se os mesmos parâmetros de 1999 (prêmio, repasses e indenizações) esse valor será de R\$ 800.000.000,00 (doc. 8, pg. 8).

Conforme consta da perícia judicial (doc. 8, pg. 1) alguns dados chamam a atenção:

Em 1997 dispendeu-se R\$ 320.150.182,92, enquanto a arrecadação total foi de R\$ 750 milhões, aproximadamente.

Já em 1998 as indenizações foram de R\$ 327.178.019,63 (2% de aumento em relação a 1997), enquanto que a arrecadação subiu para R\$ 1.018.223.778,07, ou seja, 40% a mais que no ano anterior.

Em 1999 as indenizações reduziram-se ainda mais: R\$ 240.000.000,00 (35% a menos que em 1998). Neste mesmo período a arrecadação aumentou 24%, alcançando R\$ 1,2 bilhões, aproximadamente.

Resumo: Quanto mais se aumenta a arrecadação mais diminuem as indenizações. Aliás, os reflexos dessas tendências são extremamente positivos para as seguradoras e para aqueles que se beneficiam do "seguro obrigatório". Este "incremento" é apontado em relatório da consultoria "Arthur Andersen" (Vide doc. 13).

VALORES FIXADOS PARA 2.000

Conforme já divulgado, a FENASEG, ao seu próprio arbítrio, assumiu o status de CNSP e fixou para o ano vindouro de 2.000 os mesmos valores aplicados em 1999 (que já mostravam-se desobedientes ao que determinara o TRF-1). Ora, a Lei 6.194 em seu art. 12 delegou apenas ao CNSP a atribuição de fixar as tarifas do DPVAT. Assim sendo, diante do silêncio do CNSP, por que adotar os mesmos valores de 1999 e não os de 1998 reconhecidos pelo Poder Judiciário? (vide doc. 12).

COBRANÇA DE IOF INCIDENTE SOBRE O VALOR TOTAL DO DPVAT

Como se não bastasse o rol de irregularidades do seguro obrigatório, a UNIÃO, que fica com mais de 51% do valor arrecadado, ainda cobra 7% de IOF sobre o valor total do DPVAT (vide doc. 12). Ora, tal cobrança, além de inconstitucional, desafia a lógica. Conforme consta da última Resolução do CNSP – a de no. 2 – a União fica com 51,46% do valor arrecadado. Assim sendo, o que se vê é a cobrança de um tributo (IOF) incidente sobre o valor que é destinado ao próprio ente federado (União) instituidor do tributo. (vide docs. 6 e 12 em anexo).

DESVIO DE RECURSOS DA UNIÃO

Conforme publicado pela Revista "4 Rodas" (doc. 4), tudo devidamente apurado pela Secretaria de Fiscalização e Controle do Ministério da Fazenda (doc. 11 em anexo), até mesmo os recursos destinados ao SUS estavam sendo desviados pela FENASEG. Segundo apurou a SFC foram mais de R\$ 475 milhões em um único ano. A mesma revista mensal (de dez./99) nos dá uma idéia de como os recursos são utilizados pelas entidades civis que recebem recursos do DPVAT.

CONCLUSÕES

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 sim 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

disciplinador das relações SEGURADO-SEGURADORA. Mesmo que totalmente não contaminado por esse vício, são flagrantes as seguintes irregularidades:

O valor arrecadado deveria ser utilizado, na conformidade da Lei 6.194/74, apenas para pagar as indenizações. Assim, o custo do prêmio para 2.000 não deveria ultrapassar R\$ 12,00 (se mantidos os mesmos valores de indenizações); para o ano de 2.000, como não há deliberação do CNSP, os valores dos prêmios deveriam ser, no máximo, aqueles praticados em 1997. Como bem entendeu o MM. Juiz Itelmar Raydan, prolator da decisão liminar na primeira ação, confirmada à unanimidade pelo E. TRF-1ª Região, a relação jurídica em comento deve sujeitar-se à disciplina do Código de Defesa do Consumidor, lei de ordem pública e de interesse social. O aumento intentado está a configurar uma visceral prática abusiva a teor do art. 39, V, do diploma consumerista, impingindo ao consumidor uma onerosidade excessiva sem que houvesse qualquer razoabilidade para a realização do famigerado aumento.

Como se sabe a proteção ao consumidor foi erigida à categoria de garantia fundamental esculpida no art. 5º, XXXII, da Constituição Federal, devendo a repressão às práticas comerciais buscar a efetividade dos direitos titularizados pelos consumidores e afastar os abusos que façam presentes no âmbito das relações de consumo. Por mais que se diga que os atos administrativos gozem de presunção de legitimidade, afigura-se inadmissível que os mesmos venham a menosprezar direitos de sede constitucional.

À primeira vista, poder-se-ia afirmar que a delimitação da política de seguros estaria a cargo, tão-somente, do Conselho Nacional de Seguros Privados, o qual teria a discricionariedade para alterar as condições e regras disciplinadoras do DPVAT. Essa foi a explicação apresentada pela SUSEP, chegando ao cúmulo de afirmar que o Judiciário não poderia examinar os motivos consoantes os quais o aumento veio a se realizar.

Ora, o que se questiona exatamente na ação em curso é a antijuridicidade do indecente aumento de 30%, além de outros aspectos atinentes à própria existência jurídica do DPVAT. Isto porque não se concebe que o caso em tela seja apreciado somente à luz dos princípios e regras atinentes ao direito administrativo, porquanto aplica-se os postulados previstos na Lei nº 8.078/90. A discricionariedade, dessa forma, não pode vulnerar direitos básicos do consumidor, enunciados em normas de ordem pública, conforme já aduzido e reconhecido pelo douto magistrado a quo.

Os limites da política de seguros devem ser garimpados no aludido diploma legal, uma vez que não se está diante de um serviço público, na sua concepção mais genuína, concedido ou permitido às seguradoras, mas, porém, em face do fornecimento de um produto que, considerando a sua relevância social, recebeu um tratamento especial por parte do Poder Público.

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.

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 venham a se locupletar na hipótese da vítima recorrer a um hospital conveniado ao SUS.

Os argumentos apresentados pelas seguradoras, portanto, são sempre falaciosos e não podem ser reputados hábeis a justificar o aumento perpetrado. A mera conveniência das companhias seguradoras e a possibilidade remota de se configurar um aumento das indenizações no futuro foram os argumentos pífios e absurdos que levaram à edição da Resolução guerreada.

Através de uma engenhosa estratégia (formação de "reserva técnica"???) a SUSEP tenta escamotear os reais objetivos que estão por trás das constantes majorações alvejadas, a saber, a destinação mais caudalosa dos valores arrecadados às entidades que se beneficiam dessa verdadeira "ciranda da felicidade" (o repasse às instituições beneficiárias é definido por percentagem sobre o montante total arrecadado). Ora, se se fala em reserva pressupõe-se que tal valor estaria vinculado expressamente a uma destinação específica, ou seja, cobrir as despesas decorrentes das indenizações dos sinistros não avisados durante o lapso prescricional vintenário, consoante asseverou a RÉ. No entanto, sequer o ato normativo em questão veio a disciplinar a forma de constituição e administração da multicitada reserva. Simplesmente os valores referentes à diferença entre o valor anterior e o novo valor serão carregados para os cofres das seguradoras e para outras entidades como SINCOR, SUSEP (ora ré), FUNENSEG, ABEDETRAN e também, o que é de uma comicidade surpreendente, para fins de corretagem (???). Aonde está o respeito ao princípio da estrita legalidade? Ocorrendo a hipótese de admitir alguma intermediação esta deverá ser atribuída ao Estado-membro a quem se encontram vinculados os DETRAN's, responsáveis pela arrecadação, juntamente com a parcela relativa ao IPVA.

Na hipótese de não se configurar o prognóstico sombrio traçado pelos técnicos do Conselho Nacional de Seguros Privados será que haverá a devolução dos valores cobrados indevidamente, mesmo sabendo que tais valores já foram embolsados há muito pelas instituições aludidas? Ocorre que o estudo aludido desconsiderou de forma imperdoável as novas perspectivas que se fazem presentes com a edição do novo Código Brasileiro de Trânsito (como a redução drástica dos acidentes), consoante pontificou o douto magistrado, bem como os investimentos em melhorias nas rodovias nacionais em face do processo de privatização que tende ao recrudescimento nos anos que se seguem e, por fim, os avanços tecnológicos empreendidos nos veículos automotores tornando-os, por via de consequência, mais seguros. Todas as evidências estão sinalizando para a substancial diminuição da sinistralidade nos anos vindouros.

A verdade é que as robustas fatias destinadas às entidades discriminadas na Resolução nº 2/99 não foram afetadas com o previsto aumento dos avisos de sinistros. Ou seja, por que não se procedeu à redução das percentagens arbitrariamente fixadas para fins de rateio do montante arrecadado com a cobrança do DVAT, ao invés de impor ao consumidor um ônus que não se coaduna com o regime jurídico consumerista?

O art. 51, § 1º, da Lei nº 8.078/90 define vantagem exagerada como sendo aquela que ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico ou "se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o

interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso." O art. 39 veda a exigência de vantagem manifestamente excessiva, situação que resta configurada no caso dos autos.

DA DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

Como se vê esses autos mantêm estreita relação com o processo já em curso na 3a. Vara Federal - Seção Judiciária de Minas Gerais, devendo-se, pois, aplicar à espécie as regras do art. 104, c/c 253 do CPC.

DA NECESSIDADE DA LIMINAR PLEITEADA

O doc. de fls. 12 (cópia de uma guia do IPVA) aponta para a necessidade de provimento judicial urgente visto que o prazo máximo para recolhimento do DPVAT encerra-se no próximo dia 17 de janeiro de 2.000. E, recolhido o seu valor a maior, como ocorreu em 1998, o prejuízo do consumidor não terá como ser reparado. Pela própria sistemática da cobrança do DPVAT, recebido o dinheiro por parte da entidade pública ou privada beneficiada, dificilmente o cidadão conseguirá recuperar de volta aquilo que pagou indevidamente. Os requisitos para concessão da tutela liminar estão devidamente comprovados tanto pelos fundamentos de direito consignados como pelas provas colacionadas.