EM n~~º~~ 00129/2023 MF

Brasília, 19 de Outubro de 2023

Senhor Presidente da República,

1.                Submeto à sua apreciação proposta de Projeto de Lei Complementar (PLP) que “dispõe sobre o Seguro Obrigatório de Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito, altera o Decreto-Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966, e revoga a Lei n.º 6.194, de 19 de dezembro de 1974”.

2.                Trata-se do estabelecimento de seguro obrigatório voltado para garantir, a partir de 1º de janeiro de 2024, indenizações por danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não, e a seus respectivos beneficiários ou dependentes, relativos a acidentes ocorridos em todo o território nacional.

3.                Importante mencionar que a circulação de veículos automotores gera milhares de vítimas de acidentes a cada ano e, numa perspectiva econômica, a obrigatoriedade de contratação de um seguro por parte dos proprietários de veículos se justifica para compensar a externalidade negativa produzida pelo risco desses acidentes e os danos pessoais correspondentes.

4.                A propósito, vale lembrar que o seguro obrigatório de acidentes de trânsito funciona no Brasil desde 1967, com base no disposto no Decreto-Lei n.º 73, de 1966, originalmente definido como um seguro de responsabilidade civil regularmente comercializado pelas sociedades seguradoras em atuação no mercado doméstico. Ao longo dos anos, o modelo de seguro obrigatório sofreu diversas mudanças regulatórias, inclusive com a edição da Lei n.º 6.194, de 1974, caracterizada por ser uma lei específica para estabelecer a disciplina do seguro DPVAT e que previa a criação de um consórcio para a administração dos pagamentos a sinistros oriundos de acidentes causados por veículos inadimplentes e não identificados, o que assegura a natureza de proteção social relacionada ao modelo de seguro obrigatório.

5.                A última mudança significativa, ressalte-se, ocorreu em 2008 com a determinação para que as sociedades seguradoras interessadas em operar o seguro DPVAT aderissem a consórcios específicos, contemplando diferentes categorias de veículos, liderados por uma seguradora especializada responsável por exercer atividades de coordenação central entre as seguradoras consorciadas e pelo relacionamento com o órgão de fiscalização. No decorrer dos anos, a regulamentação foi objeto de uma série de ajustes e aprimoramentos, mantendo-se, no entanto, a sistemática de atuação do consórcio, com atividades compartilhadas entre a seguradora líder do consórcio e as demais sociedades seguradoras integrantes.

6.                Entretanto, mesmo com os aprimoramentos regulatórios, o modelo de consórcio não se mostrou satisfatório para atender aos objetivos do seguro obrigatório, tendo sido objeto de fraudes sistemáticas e irregularidades que levaram à atuação intensa de órgãos públicos, como a Polícia Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep).

7.                Em novembro de 2020, as seguradoras consorciadas comunicaram à Susep que o consórcio vigente à época (Consórcio DPVAT) seria dissolvido a partir de 1º de janeiro de 2021, conforme decisão deliberada em assembleia geral, preservando suas responsabilidades para o pagamento das indenizações relativas apenas aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020.

8.                Diante da iminência de interrupção súbita da proteção social proporcionada pelo seguro DPVAT, em atendimento, inclusive, à determinação do TCU no sentido de evitar que a população ficasse imediata e inesperadamente desprotegida, (Acórdão nº 70/2021), o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Susep atuaram no sentido de contratar a Caixa Econômica Federal para realizar a gestão e a operacionalização dos pedidos de indenizações referentes ao seguro DPVAT, visando garantir, de modo excepcional e temporário a continuidade do pagamento das indenizações referentes a todos os sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

9.                Para arcar com as despesas relativas aos pagamentos das indenizações, criou-se um 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. Ao início de 2022, o contrato com a Caixa Econômica Federal foi prorrogado por 12 meses, de forma a abranger sinistros ocorridos em 2022, tendo em vista a verificação de recursos suficientes no FDPVAT para o pagamento das indenizações correspondentes.

10.              Ao final de 2022, dada a ausência de seguradoras interessadas em constituir consórcio para operacionalizar o Seguro DPVAT na forma prevista pela Lei n.º 6.194, de 1974, e considerando, inclusive, a condição de excepcionalidade e temporariedade da solução encaminhada à época pelo CNSP, editou-se a Medida Provisória n.º 1.149/2022, convertida na Lei n.º 14.544/2023, que estabeleceu a Caixa Econômica Federal como 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, realizasse a gestão de seus recursos e a gestão e operacionalização dos pedidos das indenizações referidas no art. 3º da Lei n.º 6.194, de 19 de dezembro de 1974, conforme regulamentação do CNSP, de modo a assegurar a sua continuidade, referente aos acidentes ocorridos entre 1º de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2023.

11.              Decorridos praticamente três anos de funcionamento do seguro obrigatório em regime emergencial e transitório, faz-se necessário estabelecer novas bases legais para assegurar de forma perene e sustentável a adequada proteção para as vítimas de trânsito. A medida se torna ainda mais relevante, tendo em vista que os recursos do FDPVAT disponíveis para a continuidade do pagamento das indenizações não são capazes de suportar um novo exercício de cobertura.

12.              Diante do exposto, propõe-se o estabelecimento de novo modelo legal de seguro obrigatório estruturado por meio de um modelo de fundo mutualista privado, sem personalidade jurídica, cuja administração será dada por agente operador definido em lei, no qual os recursos necessários para financiar o pagamento das indenizações seriam cobrados, anualmente, dos proprietários de veículos. Esse novo regime se daria apartado das disposições do Decreto-Lei n.º 73, de 1966, com regras próprias e distintas às aplicáveis ao mercado segurador privado, cuja gestão se daria por meio de empresa pública com submissão a uma governança pública, a ser efetuada pelo próprio Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP.

13.              O seguro proposto fornece cobertura aos riscos de morte e de invalidez permanente às vítimas de acidentes de trânsito e seria comprovado com o pagamento anual do prêmio, sem a necessidade de emissão de bilhete ou apólice de seguro. O novo seguro não contemplaria a cobertura de despesas de assistência médica e suplementares (DAMS), hoje prevista na Lei n.º 6.194, de 1974, uma vez que, desde a promulgação da Constituição de 1988, o Sistema Único de Saúde (SUS) é um amplo instrumento de assistência médica e hospitalar para a população brasileira, abarcando, inclusive, os acidentados do trânsito. Nesse sentido, além de levar em consideração que o SUS foi criado após o inicio de vigência da Lei n.º 6.194, de 1974, a exclusão da cobertura de DAMS possibilitaria preços do seguro mais acessíveis aos consumidores, uma vez que esse tipo de benefício exige uma regulação mais aprofundada e complexa para o agente operador do seguro.

14.              O modelo apresentado prevê a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente operador do novo seguro, tendo em vista a expertise da CEF em operar, desde o início de 2021, o modelo emergencial do seguro DPVAT, bem como sua ampla experiência na gestão e administração de diversos fundos relacionados a políticas públicas, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Destaca-se, também, o próprio porte e a capilaridade da instituição, com mais de quatro mil agências espalhadas pelo país, além do oferecimento de canais digitais para contato direto com beneficiários.

15.              Há que se ressaltar, ainda, o aspecto de economicidade na manutenção da CEF na operacionalização do pagamento das indenizações, visto se tratar de processo de alta complexidade e magnitude, que exige curva de aprendizagem relevante. Nesta linha, eventual substituição da instituição responsável pela gestão e operacionalização do pagamento das indenizações poderia trazer aumento de custos e perda de qualidade na prestação dos serviços. Em relação à qualidade dos serviços, a fiscalização contratual realizada pela Susep indica que os serviços prestados pela CEF no âmbito do modelo emergencial estão satisfatórios e regulares, dentro dos parâmetros estabelecidos em contrato e na legislação em vigor.

16.              Um dos maiores desafios na adoção do modelo de seguro obrigatório em regime de livre concorrência consistia na sua coexistência com o mecanismo de cobertura universal, com previsão de pagamentos de indenizações para acidentes causados por veículos inadimplentes e não identificados. Trata-se de cobertura distinta do padrão típico dos contratos de seguro privado e cuja sistemática apresentou falhas e ineficiências no passado.

17.              Diante disso, a presente proposta busca preservar a característica inerente ao atual modelo do seguro DPVAT, representada pela cobertura para acidentes causados por veículos não identificados e inadimplentes. Trata-se de medida relevante para assegurar a natureza de política social do seguro obrigatório, com cobertura universal às vítimas de trânsito, e que, de certo modo, justifica a adoção de um modelo regulatório de gestão centralizada, o qual possibilitará, inclusive, a condução de mecanismos de subsídios cruzados a fim de evitar a ocorrência de prêmios excessivos ou de ausência de oferta em determinadas regiões do Brasil.

18.              Como já mencionado, os recursos necessários para financiar o pagamento das indenizações às vítimas de trânsito seriam custeados pelos proprietários de veículos automotores, sem qualquer solidariedade ou aval por parte do poder público, com possibilidade de compensações entre diferentes exercícios para fazer frente a possíveis erros ou desvios de estimativa. O modelo escolhido não tem impacto no gasto público, não sendo necessário, portanto, aumento de carga tributária ou compensação de despesa.

19.              Por fim, cabe ressaltar que a proposta traz, ainda, previsão de tratamento para eventual déficit de recursos necessários para quitar as obrigações com o run-off do modelo DPVAT, referente aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2023. Tal previsão contempla a possibilidade de cobrança de prêmios temporários de equacionamento, cujos preços seriam fixados pelo CNSP.

20.              Importante destacar que o modelo emergencial do DPVAT operado pela Caixa por meio da Lei nº 14.544, de 2023, prevê apenas cobertura de sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2023, observados os limites dos recursos disponíveis no FDPVAT. Na hipótese de não ser aprovado e estruturado novo modelo para o seguro obrigatório, não haverá cobertura para vítimas de acidentes de trânsito ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2024, razão pela qual se submete também à deliberação o pedido de que haja a solicitação de urgência para tramitação do Projeto de Lei Complementar, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

21.              Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Lei Complementar que ora submeto à sua apreciação.

Respeitosamente,

***Assinado eletronicamente por: Fernando Haddad***