



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária  
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

## PARECER SEI Nº 3545/2019/ME

**Documento preparatório. Acesso restrito até a edição do ato normativo. Art. 20, Decreto n. 7.724, de 2012.**

Minuta de Medida Provisória que *“Dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, previstos na alínea “I” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências.*

Extinção do seguro DPVAT. Transferência de reservas financeiras à Conta Única do Tesouro Nacional. Constitucionalidade de edição da medida. Alerta de risco jurídico ante interpretação do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU.

Processo SEI nº 12177.100398/2019-69

### I

1. Trata-se de proposta de Medida Provisória, em relação à qual foi solicitado exame em caráter de urgência, que *“Dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM, previstos na alínea “I” do art. 20 do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências.”*
2. E como exigido, no exíguo tempo que lhe fora concedido, esta Coordenação-Geral exara nas linhas que se seguem manifestação restrita às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea “a”, cominado com art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07 , de modo que não alcança aspectos de natureza técnica e os ligados à conveniência e oportunidade.
3. É o que havia a ser relatado.

### II

4. A competência do Presidente da República para expedir medidas provisórias encontra fundamento no art. 62 da Constituição da República, dispositivo que lhe autoriza a editar medidas provisórias, com força de lei, em caso de relevância e urgência.
5. No tocante às balizas constitucionais para utilização de medida provisória, tem-se que a matéria disciplinada nos dispositivos objeto de exame no parecer em deslinde não se encontra entre aquelas que se submetem à vedação de tratamento em sede de medida provisória, nos termos do §1º do art. 62 da Constituição Federal.

6. Relativamente à configuração dos requisitos de relevância e urgência, note-se que esses consubstanciam aspectos de ordem discricionária, de modo que cabe à autoridade signatária a análise do atendimento a estes pressupostos. Sob o prisma jurídico, registre-se que a jurisprudência tem sido deferente quanto a esse juízo de conveniência e oportunidade, apenas invalidando as medidas provisórias por falta de observância dos mencionados requisitos constitucionais em casos teratológicos.

7. Feitas as considerações supra acerca da competência e dos aspectos formais para a edição da proposta de medida provisória veiculada, passo ao exame do conteúdo dos artigos relacionados à competência desta Coordenação-Geral.

### III

8. A minuta traz dispositivos cujos conteúdos, se veiculados em medida provisória, terão o condão de (i) extinguir o seguro obrigatório DPVAT; (ii) fixar para a Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT ou quem a substitua a obrigação de realização de pagamento de indenizações dos sinistros cobertos pelo DPVAT remanescentes até 31 de dezembro de 2026, bem como das despesas a elas relacionadas; (iii) permitir à Segurador Líder do Consórcio do Seguro DPVAT a utilização de recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT para o pagamentos das obrigações do seguro obrigatório; (iv) transferir à Conta Única do Tesouro Nacional o valor excedente dos recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT ao necessário ao pagamento das indenizações de sinistros com cobertura pelo DPVAT até 31 de dezembro de 2026; (v) fixar a assunção, pela União, em 1º de janeiro de 2027, da responsabilidade pela realização dos pagamentos das indenizações referentes a sinistros cobertos pelo DPVAT ocorridos até 31 de dezembro de 2019, e respectivas despesas a elas relacionadas; (vi) sucessão processual pela União nos processos judiciais em curso que tratem da indenização de sinistros cobertos pelo DPVAT; (vii) fixar competência à Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, ao Ministério da Economia e à AGU nos assuntos que lhes são correlatos; (viii) extinguir o seguro obrigatório de danos pessoais causados por embarcações de que trata a Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991; e (ix) revogar a legislação de regência dos seguros obrigatórios DPVAT e de danos pessoais causados por embarcações.

9. Em resumo, as medidas versam basicamente sobre seguros obrigatórios, sua extinção, a forma de pagamento das obrigações remanescentes e a transferência do saldo das reservas técnicas do seguro DPVAT à Conta Única do Tesouro Nacional.

10. Nesse ponto, é importante ressaltar que o entendimento vigorante nesta Coordenação-Geral, decorrente do Parecer PGFN/CAF/ nº 867, de 2011, é no sentido da **des**necessidade de regulação da estrutura de seguros privados por meio de lei complementar após o advento da Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, que alterou a redação do art. 192 da Constituição Federal, inexistindo óbice, portanto, a que a matéria seja objeto de lei ordinária ou norma de igual status, de modo que se torna despicando exame acerca de serem ou não as medidas propostas estruturais ao sistema de seguros.

11. No que toca à transferência de recursos do excedente da reserva técnica do seguro obrigatório para a Conta Única do Tesouro, sem dúvida o ponto nevrálgico da minuta de ato normativo sob análise, cabe tecer algumas considerações.

12. Primeiro, registro que entendo inexistir óbice à aludida transferência, mesmo porque a natureza dos recursos que compõem atualmente a reserva técnica é pública, sendo mesmo natural que fiquem à disposição da Conta Única do Tesouro Nacional, a teor do art. 164 da Constituição.

13. No entanto, cabe aqui alertar que a definição da natureza de aludida verba é matéria tormentosa, sendo elevado o risco de judicialização da medida ora proposta.

14. O Superior Tribunal de Justiça é vacilante em sequer reconhecer ao DPVAT a natureza de um seguro, oscilando seus julgados entre seguro obrigatório[1] e contribuição parafiscal[2].

15. O que mais preocupa, porém, é o relativamente recente entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União - TCU que, divergindo da opinião de sua equipe técnica, exarou acórdão que reconhece a natureza privada da parcela do seguro DPVAT voltada à sua operacionalização.

16. Transcrevo a seguir o sumário do acima mencionado acórdão 2906/2016 (Processo n. TC 030.283/2012-4):

RELATÓRIO DE AUDITORIA. SEGURO DPVAT. FORMAÇÃO DO PRÊMIO E OPERACIONALIZAÇÃO DO SEGURO. ATIVIDADE PRIVADA. JURISDIÇÃO DO TCU DE SEGUNDA ORDEM, SOBRE O CNSP E A SUSEP. ACHADOS REFERENTES À ESTIMATIVA DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DAS PROVISÕES E À POLÍTICA DE CONCILIAÇÃO DA SEGURADORA LÍDER. ESPAÇO PARA REVISÃO DO MODELO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. A operacionalização do Seguro DPVAT - que envolve, basicamente, a arrecadação dos prêmios e o pagamento das indenizações - constitui atividade eminentemente privada, sujeita à regulação e à fiscalização do Estado. Não obstante o caráter compulsório do Seguro DPVAT, a relação estabelecida entre os proprietários de veículos e as seguradoras é de natureza privada. Em consequência, não há como afastar a natureza também privada dos recursos envolvidos nessa relação, notadamente daqueles voltados para a operacionalização do seguro. A parcela do Seguro DPVAT destinada à União se trata de receita pública federal, cuja arrecadação, sob os aspectos administrativos, se insere no rol de objetos passíveis de controle pelo Tribunal de Contas da União. No que tange à parcela da arrecadação voltada à operacionalização do seguro DPVAT, não há jurisdição direta do TCU, e sim de segunda ordem, sendo seu objeto a atuação do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP e da Superintendência de Seguros Privados - Susep como agentes reguladores e fiscalizadores da atividade, não a atividade em si mesmo considerada, a exemplo do que já ocorre em relação à fiscalização dos serviços públicos delegados a entidades privadas. No que se refere à operacionalização do seguro DPVAT por parte da Seguradora Líder, o TCU deva atuar de forma complementar à ação do CNSP e da Susep, não podendo substituir essas entidades, sob pena de extrapolar a esfera de suas competências. A competência originária do CNSP e da Susep para fiscalizar a atuação da Seguradora Líder não impede a atuação cooperativa e suplementar do TCU, que pode, ainda que de forma indireta, por intermédio de recomendações e, em caso de ilegalidade, de determinações dirigidas às entidades reguladoras, fiscalizar a atividade.

17. Se de natureza privada, quer dizer, de propriedade das seguradoras, não seria possível a transferência.

18. Dirirjo, no entanto, como já adiantado, do referido entendimento do TCU.

19. Isto porque o risco do seguro obrigatório DPVAT, ao fim e ao cabo, já é da União, cabendo ao Consórcio da Seguradora uma remuneração variável proporcional ao volume de prêmios arrecadados (2%) e independente do resultado da operação ao final do exercício, e o ressarcimento pelos custos administrativos incorridos.

20. Não temos aqui uma relação típica de seguro privado em que o excedente do montante do prêmio pago aos valores do sinistro reveste-se em proveito da seguradora e também o contrário, em que cabe a seguradora arcar com o prejuízo quando o volume de sinistros pagos excede os de prêmios recebidos.

21. Não há risco para o consórcio e sua remuneração é certa.

22. Na remota hipótese da reserva técnica não ser suficiente e a seguradora necessitar aportar recursos próprios para pagamentos de sinistros, fará jus ao ressarcimento no ano seguinte por meio de constituição de excedente na contabilização do Consórcio. Do contrário, em havendo superávit de prêmios arrecadados, os mesmos já não são distribuídos entre as consorciadas, servido para cobrir sinistros ocorridos em anos anteriores e ainda não avisado ou mesmo para minorar o prêmio a ser cobrados nos anos seguintes.

23. Arquivo anexo a correio eletrônico da SUSEP (SEI nº 4974589), elaborado com base no Despacho SUSEP/DIR3 nº 21/2019, (SEI nº 4974589), descrevendo o fluxo financeiro da Operação do Consórcio DPVAT, ilustra com clareza como se dá toda a operação hodiernamente, confira-se:

#### **Operação do Consórcio DPVAT Fluxo Financeiro**

1. Inicialmente, importa esclarecer que, para operar nesse segmento de seguro, as seguradoras deverão aderir ao Consórcio DPVAT, mediante autorização da Susep e que o Contrato de Constituição do Consórcio (fls 44/69 do SEI nº 0306408) deve

- conter regras de adesão e retirada das seguradoras, conforme estabelecido nos arts. 32 e 33, respectivamente, da Resolução CNSP nº 332/15.
2. No tocante às regras de adesão, vale frisar que não há requerimento de aportes de nenhuma espécie para a participação das seguradoras no consórcio, bastando aderir às condições do referido contrato.
  3. No início do ano civil subsequente ao requerimento de adesão ao consórcio, é atribuída à nova consorciada participação calculada por meio de duas parcelas: uma proporcional a seu Patrimônio Líquido Ajustado e outra com base nas regiões em que atua, conforme previsão do art. 33 da Resolução CNSP nº 332/15. Reservas e correspondentes ativos garantidores são, então, atribuídos à nova consorciada de forma proporcional a sua participação, para fins de contabilização.
  4. Para se desligar do consórcio, o Contrato prevê, em suas cláusulas 13.3 e 13.6, que a seguradora retirante ceda todas as suas reservas e correspondentes ativos garantidores para o consórcio. Assim, da mesma forma que não há aportes para entrar, não há retirada de recursos para sair. Isso é corroborado pela previsão existente no §6º do art. 4º da Resolução CNSP nº 273/12, preservado pelo art. 37 da Resolução CNSP nº 332/15.
  5. Com relação aos fluxos financeiros decorrentes da operação do Consórcio DPVAT, destacamos que suas receitas advêm exclusivamente dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores de vias terrestres, cuja tarifa é definida pelo CNSP, com base em estimativa de arrecadação de prêmios e pagamento de indenizações, conforme dispõe o art. 12 da Lei 6.194/74.
  6. Essa tarifa é fixada anualmente pelo CNSP, com base em estimativas de prêmios e indenizações calculadas pela Susep, e válida para o ano civil subsequente, sendo desmembrada de acordo com a destinação dos recursos arrecadados. A título de exemplo, para o ano de 2019, a Resolução CNSP nº 371/18 indica que 45% do valor arrecadado é destinado ao SUS, 5% ao DENATRAN, 11,87% para despesas administrativas, 0,01% para corretagem, 36% para “Prêmio puro +IBNR” e 2% para margem de resultado.
  7. O percentual destinado na rubrica “Prêmio puro + IBNR” tem o objetivo de cobrir os sinistros e as despesas com sinistros ocorridos durante o ano civil.
  8. Dito isso, impõe-se um detalhamento sobre as provisões constituídas para fazer face a esses pagamentos. São constituídas 3 provisões específicas para o DPVAT: a Provisão de Despesas Administrativas – PDA, a Provisão de Sinistros a Liquidar – PSL e a Provisão de Sinistros Ocorridos e não Avisados – IBNR. Essas três provisões estão previstas na Resolução CNSP nº 153/06.
  9. A PDA é constituída a partir dos resultados administrativos (receitas administrativas – despesas administrativas). Caso haja saldo insuficiente nessa provisão, as seguradoras consorciadas suprem essa insuficiência (art. 8º da Res 153/06) e são ressarcidas, com os valores adiantados sendo corrigidos pela taxa de rentabilidade da carteira (parágrafo único do art. 8º da Res 153/06). Como a tarifa é avaliada para o ano civil, caso haja saldo na provisão ao final deste ano, 50% de seu saldo é revertido para a provisão de IBNR e o chamaremos de excedente administrativo.
  10. Já a PSL é constituída a partir dos valores de indenização de sinistros avisados ao longo do ano, mas ainda não pagos, sendo constituída a partir de débito no saldo da provisão do IBNR (art 4º da Res 153/06).
  11. O IBNR, por sua vez, é constituído a partir da diferença entre a parcela dos prêmios arrecadados na rubrica “Prêmio puro + IBNR” e o somatório das indenizações efetivamente pagas (art. 3º da Res 153/06). Caso a diferença seja positiva, há um incremento no IBNR, caso seja negativa, há uma redução do IBNR. Funciona, dessa forma, como um “colchão” financeiro para subsidiar eventuais déficits entre os prêmios arrecadados e as indenizações pagas em cada ano civil. Esta diferença positiva, caso haja no final do período, será chamada de excedente operacional.
  12. Ainda, na eventualidade de não haver saldo suficiente de IBNR para cobrir os déficits do período, as seguradoras consorciadas suprem esse déficit e são ressarcidas no exercício seguinte por meio da constituição de excedentes na contabilização do Consórcio. Por outro lado, eventuais superávits de prêmios arrecadados sobre as indenizações pagas ao final do ano, ao contrário, não são

distribuídos entre as consorciadas, servindo para cobrir os sinistros ocorridos em anos anteriores e ainda não avisados ou mesmo para suavizar impactos nas tarifas dos anos seguintes.

13. Finalmente, os rendimentos financeiros dos ativos garantidores, que não lastreiam nenhuma obrigação, também são incorporados ao IBNR. Assim, o montante da provisão de IBNR pode ser dividido de acordo com a tabela abaixo:

Composição do IBNR	Anos Anteriores	- Excedente administrativo - Excedente operacional - rendimento dos ativos - sinistros ocorridos e não avisados
	Ano Corrente	- Sinistros ocorridos e não avisados - Sinistros a ocorrer - Rendimento dos ativos - Saldo remanescente da parcela do prêmio

14. Com relação às indenizações, cabe esclarecer que, embora a recepção e regulação sejam feitas pelas consorciadas, o pagamento cabe à Seguradora Líder, que o realiza diretamente ao beneficiário, de forma centralizada, não constituindo uma obrigação da consorciada.
15. O mesmo ocorre com relação à arrecadação dos prêmios e investimento dos recursos, que também é realizado diretamente pela Líder, não tendo as consorciadas nenhuma ingerência sobre essas operações.
16. Do exposto acima, é possível concluir que as provisões relativas ao Consórcio DPVAT são constituídas exclusivamente com base nos prêmios pagos pelos beneficiários do Seguro DPVAT e serão consumidas pelos pagamentos das indenizações, à exceção da PDA que é destinada a cobrir as despesas de administração do consórcio pela Líder.
17. Adicionalmente, deve-se esclarecer que os recursos relativos à margem de resultado – limitados a 2% dos prêmios arrecadados - são pagos independentemente do resultado da operação (arts. 42 e 49 da Res CNSP nº 332/15), ao final do exercício.
18. Toda essa operação é feita com base no ano civil, quando se zeram as obrigações do ano anterior, transfere-se o saldo remanescente das reservas para o IBNR e recalcula-se a participação de cada consorciada, incluindo novas entrantes e retirantes. A tarifa para o ano civil seguinte é calculada com o objetivo de suportar os sinistros ocorridos ao longo do ano, sejam eles avisados no mesmo ano ou em anos posteriores (parcela Prêmio Puro + IBNR).
19. Por fim, vale acrescentar que as consorciadas também recebem contraprestações fixas pelos serviços de recepção e regulação dos avisos de sinistro. Os valores referentes a estes serviços são debitados do IBNR como “despesas com sinistros” e são pagos mensalmente às consorciadas.

24. Destaca-se do fluxo exposto justamente (i) uma remuneração certa e garantida sobre o volume de prêmios de seguro; (ii) a ausência de risco do consórcio; (iii) a ausência de aporte para ingresso no consórcio; e (iv) a impossibilidade de retirada de recursos na saída do consórcio.

25. Já aqui se observa, à toda evidência, que o consórcio é mero agente do seguro obrigatório cujos recursos têm, assim, natureza pública.

26. E tantos são públicos os recursos do DPVAT que parcela relevante do prêmio recolhido (metade do volume arrecado) é destinada à Previdência Social (parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991) e ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN (parágrafo único do art. 78 da Lei [9.503, de 23 de setembro de 1997](#)).

27. Vale citar também que em situação a dos autos semelhante, esta Coordenação-Geral já se manifestou pela natureza pública do contrato seguro e pela necessidade de movimentação dos recursos da reserva técnica à Conta Única do Tesouro Nacional, por ocasião da análise da transferência (e de suas conseqüências) de todas as atividade relacionadas ao Seguro de Crédito de Exportação do IRB Brasil RE para o Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia. É o que se observa dos Pareceres PGFN/CAF de nºs 1771/2008, 509/2009, 1780/2011 e 573/2016. Na hipótese examinada pelos opinativos em questão, tal como ocorre no caso sob exame, a resseguradora (IRB) operava sem risco e com remuneração sobre percentual dos prêmios arrecadados, daí ter se entendido que suas operações se davam em nome e por conta do Governo Federal.

28. Ressalte-se ainda, e mais uma vez, que a própria equipe técnica do Tribunal de Contas da União – divergindo dos Ministros – deixa claro seu entendimento pela natureza pública dos prêmios arrecadados, como se observa do relatório do Acórdão n. 2906/2016 (Processo n. TC 030.283/2012-4), quando os denomina de recursos públicos e também quando expressam discordância da alegação de natureza privada pela Seguradora Líder[3].

29. Ademais, deve-se ter em conta que a previsão de que, nos termos do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Há também, no caso, que se observar o art. 114 da Lei nº 13.707, de 2018<sup>4</sup>, o que deve ser atestado pela área técnica deste Ministério da Economia.

30.

#### IV

31. Na esteira das razões expostas, não se vislumbra óbice jurídico à edição da Medida Provisória em questão (documento SEI nº 4947184), ressalvada a necessidade de observância do disposto nos arts. 113 do ADCT e 114 da LDO, registrando-se, todavia, a existência do risco jurídico de reconhecimento de inconstitucionalidade da medida, a teor do exposto nos itens 13 a 17 do presente opinativo.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 11 de novembro de 2019..

Documento assinado eletronicamente

**VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA**

Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente

**MAÍRA SOUZA GOMES**

## Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária

Aprovo. Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Economia.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente

**ANA PAULA LIMA VIEIRA BITTENCOURT**

Subprocuradora-Geral da Fazenda Nacional

[1] REsp 1.635.398/PR

[2] AREsp 724794/RJ

[3] No item 7 do relatório da equipe técnica em que analisa as alegações da Seguradora Líder extrai-se o seguinte trecho em que, refutando a manifestação da Seguradora Líder, externa sua opinião pela natureza pública dos prêmios arrecadados: “A Seguradora Líder inicia sua manifestação para defender a natureza privada do Seguro DPVAT quanto à parte que lhe é destinada para o pagamento dos prêmios e suas despesas administrativas (peça 222, p. 1-6). **Embora tenhamos um entendimento diferente**, não faz parte do escopo deste trabalho discutirmos tal tema, a fiscalização realizada foi para verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da SUSEP no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio de seguro DPVAT, o escopo restringe-se à SUSEP e ao CNSP que são órgãos que por força de lei fiscalizam e normatizam a aplicação dos recursos do Seguro DPVAT, além de serem jurisdicionados do Tribunal de Contas da União. (...)”. (destaque ausente do original) Em diversas outras passagens do relatório a equipe técnica também não esconde sua opinião, denominando os prêmios arrecadados de recursos públicos, o que levou o Exmo. Ministro Relator a reconhecer a divergência, fazendo-o da seguinte forma: “40. (...) por considerar que os recursos envolvidos na operacionalização do seguro DPVAT possuem natureza privada – o que, frise-se, não afasta a jurisdição de segunda ordem do TCU – optei por não consignar a expressão ‘recursos públicos’ na parte dispositiva do acórdão, tal qual sugerido em várias das propostas da unidade técnica.”



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 11/11/2019, às 21:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 11/11/2019, às 21:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 11/11/2019, às 23:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4974531** e o código CRC **45C9E834**.