



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS -  
SEDE  
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUSEP  
AV. PRESIDENTE VARGAS, 730, 7º ANDAR. CEP 20.071-001

**PARECER n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 15414.633965/2019-15**

**INTERESSADOS: SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - MSP - POLÍCIA FEDERAL - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO RIO DE JANEIRO E OUTROS**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS**

Trata-se de consulta encaminhada pela Superintendente da Superintendência de Seguros Privados acerca do Ofício nº 18450/2019 - DR/PF/RJ, de 10 de dezembro de 2019, expedido pela Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro, acerca do Seguro DPVAT.

O citado Ofício visa, conforme descrito, contribuir com informações sobre o seguro obrigatório DPVAT, extinto pela Medida Provisória nº 904, de 11 de novembro de 2019, apresentando observações acerca das questões legais que envolvem o tema, destacando que *"a atuação da SEGURADORA LÍDER na administração de todo o seguro obrigatório DPVAT **não está amparada em nenhuma lei federal** (seja na Lei nº 6.194/74 ou a Lei nº 8.441/92, que alterou o artigo 7º da citada Lei 6.194/74).*

Por fim, conclui que *"não há previsão legal para o seguro obrigatório ser um monopólio de nenhuma empresa e um consórcio administrado por uma empresa líder do setor deveria ficar responsável somente pelas indenizações excepcionais previstas nesta Lei"*.

Eis, em apertada síntese, o relatório. Tendo em vista as urgência e relevância da matéria, avoco a análise.

O documento acostado apresenta relevante descrição evolutiva do arcabouço normativo que envolve o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (DPVAT).

Insta destacar que, de fato, a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, tornou obrigatório o seguro DPVAT, determinando em seu art. 7º<sup>[1]</sup> (redação original) que a indenização por pessoa vitimada por veículo **não identificado** seria paga por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operavam o seguro DPVAT.

A partir deste comando legal, a Resolução CNSP nº 01/75 estabeleceu que as indenizações por morte gerada por veículo automotor **não identificado** fossem paga por este consórcio que, à época, era administrado pelo IRB - Instituto de Resseguros do Brasil.

Momento posterior, a Lei nº 8.441, de 13 de julho de 1992, alterou o art. 7º da Lei nº 6.194, de 1974, ampliando os casos de indenizações a serem pagas pelo consórcio, para os casos de pessoas vitimadas por veículos automotores (retirou a expressão morte) **não identificados, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido**, estabelecendo ainda, em seu parágrafo primeiro, a possibilidade do consórcio haver regressivamente do proprietário do veículo os valores desembolsados, estabelecendo o veículo como garantia da obrigação, "*ainda que vinculada a contrato de alienação fiduciária, reserva de domínio, leasing ou qualquer outro.*" (redação vigente até a edição da MP nº 904, de 2019)<sup>[2]</sup>

A partir daí, as alterações promovidas ao modelo do seguro DPVAT surgiram por resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados que acabaram por autorizar ao consórcio, administrado atualmente pela Seguradora Líder, o pagamento de todas as indenizações cobertas pelo seguro obrigatório. Em relação ao tema, cabe transcrever trecho do Ofício encaminhado, *ipsis litteris*:

*A Resolução CNSP 154/2006 revogou a partir de 01/01/2008 a Resolução CNSP 109/2004 e transformou os Convênios DPVAT em 2 Consórcios, a serem administrados por uma seguradora especializada na qualidade de líder dos consórcios, a partir de 01/01/2008.*

*A Lei 11.482/2007 alterou artigos da Lei 6.194/74, estabelecendo os valores das indenizações, que vigoram até hoje, sendo até R\$ 2.700,00 como reembolso à vítima por despesa médica; até R\$ 13.500,00 no caso de invalidez permanente; e de R\$ 13.500,00 no caso de morte.*

*A Lei 11.945/2009 alterou artigos da Lei 6.194/74 e deu competência para o CNSP estabelecer anualmente o valor corresponde ao custo de emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do seguro DPVAT.*

*As empresas seguradoras autorizadas a operar no mercado nacional, então, criaram uma empresa para exercer a função de entidade líder dos consórcios de que trata o artigo 5o da Resolução CNSP 154/2006, sendo esta empresa a citada SEGURADORA LÍDER, criada pela Assembleia Geral de Constituição de 10/10/2007 e que possui atualmente quase 80 seguradoras consorciadas. Em seguida, a Portaria SUSEP N.º 2.797, de 4 de dezembro de 2007, assinada pelo Superintendente à época ARMANDO VERGILIO DOS SANTOS JUNIOR, concedeu à citada SEGURADORA LÍDER, com sede no Rio de Janeiro/RJ, autorização para operar o seguro DPVAT.*

*Então, de forma espúria e por meio de uma "**PEDALADA JURÍDICA**", o governo federal permitiu que um monopólio fosse criado para arrecadar e gerir todo o recebimento do seguro DPVAT e qualquer acidente causado por veículo automotor, mesmo em caso de pessoa vitimada por veículo identificado, com seguradora identificada, seguro vigente, **desvirtuando o que diz o citado artigo 7º. da Lei 6.194, de 19/12/1974. com a redação da Lei 8.441/92.***

*Em resumo, a Lei 6.194/74, artigo 2o, determina a obrigatoriedade do seguro DPVAT, **porém JAMAIS estipulou que ele seria TOTALMENTE gerido por uma única empresa.***

*A Lei 6.194/74, artigo 7o, caput (na redação da Lei 8.441/92), determina que um **CONSÓRCIO** constituído por todas as seguradoras que operem o seguro DPVAT indenize pessoa vitimada por veículo **não** identificado, com seguradora **não** identificada, seguro não realizado ou vencido (o consórcio seria apenas para gerir este caso excepcional e NÃO todo o seguro obrigatório DPVAT).*

*Portanto, não há base legal que ampare a centralização total em uma única empresa seguradora, isto é, a empresa SEGURADORA LÍDER não poderia gerir todo o seguro DPVAT.*

***Uma seguradora, líder no seu segmento, deveria ficar responsável por gerirum CONSÓRCIO apenas no caso de ocorrer sinistro descrito na EXCEÇÃO prevista no citado artigo 7º.***

*Fora isso, temos que constituição de CONSÓRCIO não é o mesmo que constituição de pessoa jurídica, além do que, a empresa SEGURADORA LÍDER nem seguradora de fato é, sendo, na verdade, apenas sociedade anônima criada em 2007 para gerir todo o seguro DPVAT, estando em total desacordo com as leis vigentes e até com a CF/88, que tem por princípio a livre*

*concorrência.*

*Veja que, desta forma, a SUSEP, que tem por MISSÃO desenvolver os mercados supervisionados, assegurando sua estabilidade e os direitos do consumidor, teria que, de forma totalmente anômala, analisar todos os contratos administrativos da SEGURADORA LÍDER, posto que os mesmos impactam diretamente no valor do bilhete do Seguro DPVAT.*

De fato, parece-me acertada a conclusão esposada pelo i. Delegado da Polícia Federal no sentido de que não haveria previsão legal para a constituição de consórcio de seguradoras para operar todo o sistema de seguro DPVAT.

A Lei nº 6.194, de 1974, é clara em exigir este consórcio apenas para os casos de pagamento de indenizações a vítimas de acidentes com veículos automotores quando não fosse possível identificar o seguro contratado pelo proprietário do veículo, seja pelo fato de se esvair do local do acidente, por não ter contratado ou por ter vencido o seguro, ou na hipótese de **não se identificar a seguradora.**

Em diversos trechos, a lei deixa clara a sua intenção em que este consórcio seja responsável pelos casos excepcionais de descumprimento de normas de conduta (deixar o local do acidente) ou de adimplência (não contratação ou vencimento do seguro).

Como exemplo, observe-se a dicção do art. 6º, *in verbis*:

*Art. 6º No caso de ocorrência do sinistro do qual participem dois ou mais veículos, a indenização será paga pela Sociedade Seguradora do respectivo veículo em que cada pessoa vitimada era transportada.*

*§ 1º Resultando do acidente vítimas não transportadas, as indenizações a elas correspondentes serão pagas, em partes iguais, pelas Sociedades Seguradoras dos veículos envolvidos.*

*§ 2º Havendo veículos não identificados e identificados, a indenização será paga pelas Sociedades Seguradoras destes últimos.*

O caput do citado artigo prevê, expressamente, que, na hipótese de colisão entre dois ou mais veículo que haja vítimas transportadas, as indenizações serão pagas pelas seguradoras dos respectivos veículos que as trasportavam. Da mesma forma, o parágrafo primeiro trata do rateio dos valores pagos às vítimas não transportadas pelas sociedades seguradoras dos veículos envolvidos.

E mais, o parágrafo segundo é ainda mais cristalino: impõe, na hipótese de acidentes com veículos não identificados e identificados, **as indenizações serão pagas pelas seguradoras dos veículos identificados, restando claro o caráter subsidiário e excepcional da responsabilidade do consórcio previsto no art. 7º.**

Portanto, parece óbvio que o modelo que foi, ao longo do tempo, se materializando através do monopólio do consórcio de seguradoras, antes previstos apenas para os casos excepcionais, para toda operação do seguro DPVAT, apresenta-se juridicamente inadequado na medida em que retira o caráter concorrencial previsto pela própria lei.

Além da previsão contida na Lei nº 6.194, de 1974, a meu ver, cristalina no sentido de exigir a abertura da operação para livre mercado entre as sociedades seguradoras interessadas, o modelo monopolista atualmente existente parece colidir frontalmente com os ditames contidos na legislação pátria, desde a edição da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, convertida na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a qual contem como premissa máxima a **proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica.**

Neste sentido, o §1º do art. 1º<sup>[3]</sup> impõe a aplicação daquelas premissas - além de todo contido na norma -

na atividade hermenêutica do intérprete legal. Ou seja, doravante, as normas relacionadas a diversos ramos do direito - civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho - deverão ser interpretadas com foco direto na proteção à liberdade econômica e ao livre exercício da atividade econômica, principalmente quando relacionadas à atividade estatal.

Por isso mesmo, o art. 4º é incisivo em determinar à Administração Pública, ***"no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa"***, a desviar-se do abuso do poder regulatório que possa, de maneira indevida, *"criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes"* (inciso I).<sup>[4]</sup>

Portanto, as resoluções emanadas pelo CNSP que resultaram no modelo não concorrencial, se se dispunham de legalidade controversa no momento de suas edições, eivam-se, nesta quadra, de grave vício, justamente por impedir a livre oferta do seguro obrigatório DPVAT pelas empresas e criar um nicho de mercado que impede o desenvolvimento econômico invocado pela novel legislação.

Assim, o modelo de abertura da operação para livre mercado, limitando a responsabilidade do consórcio de seguradoras aos casos previstos no art. 7º da Lei nº 6.194, de 1974, é que, em meu sentir, melhor se coaduna ao ordenamento jurídico pátrio, seja pela previsão contida na Lei nº 6.194, de 1974, seja pela obediência às premissas e ditames estabelecidos pela Lei nº 13.874, de 2019.

De toda forma, caso se decida revisitar o modelo, é de se observar as previsões contidas nos artigos 21 a 24<sup>[5]</sup>, da lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), no sentido de prever um regime de transição, de modo proporcional, equânime e eficiente.

**Dispensada aprovação.** Encaminhe-se à Diretoria Técnica 1 para ciência e adoção das providências que entender oportunas.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2019.

(assinado eletronicamente)  
IGOR LINS DA ROCHA LOURENÇO  
Procurador-chefe da SUSEP

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 15414633965201915 e da chave de acesso 2309450a

#### Notas

1. <sup>^</sup> Art. 7º A indenização, por pessoa vitimada, no caso de morte causada apenas por veículo não identificado, será paga por um Consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as Seguradoras que operarem no seguro objeto da presente lei.
2. <sup>^</sup> Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei.

**§ 1º O consórcio de que trata este artigo poderá haver regressivamente do proprietário do veículo os valores que desembolsar, ficando o veículo, desde logo, como garantia da obrigação, ainda que vinculada a contrato de alienação fiduciária, reserva de domínio, leasing ou qualquer outro.**

3. <sup>^</sup> Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º](#), do [parágrafo único do art. 170](#) e do [caput do art. 174 da Constituição Federal](#).

§ 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.

4. <sup>^</sup> Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

5. <sup>^</sup> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. [\(Regulamento\)](#) Parágrafo único. (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato,

*ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.* [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

*Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.* [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

---

Documento assinado eletronicamente por IGOR LINS DA ROCHA LOURENCO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 359648271 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IGOR LINS DA ROCHA LOURENCO. Data e Hora: 18-12-2019 20:21. Número de Série: 4656110225348670405. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---