



SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS

VOTO ELETRÔNICO DIR2 Nº 24/2019**PROCESSO Nº:** 15414.633965/2019-15**INTERESSADO:** SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL - MSP - POLÍCIA FEDERAL - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO RIO DE JANEIRO

Senhores membros do Conselho Diretor,

1. Trata-se de proposta de Resolução CNSP que dispõe sobre a operação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT.
2. Com o ato, objetiva-se promover a abertura do modelo do seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP, observado o disposto na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, e a regulamentação específica aplicável.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS***Motivações para alteração de modelo***

3. A partir de abril de 2019, após a formação da atual Diretoria da SUSEP, foram realizados estudos de revisão do atual modelo do seguro DPVAT, em observância, inclusive, a recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas da União. Faz-se referência, em particular, à recomendação 9.1.11 do Acórdão nº 2609/2019 (0038130), reiterada pela determinação 9.3.4 do Acórdão nº 1801/2019 (0532656), reproduzidas a seguir:

"9.1.11 estude a possibilidade de alteração do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o paradigma atual possibilitar que o aumento das despesas da Seguradora Líder ocasione o incremento do seu lucro;" [Acórdão nº 2609/2019]

"9.3.4. verifique se houve deliberação acerca das propostas de alteração do modelo de gestão do Seguro DPVAT, em consonância com a recomendação expedida no item 9.1.11 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário;" [Acórdão nº 1801/2019]

4. Em resumo, foi feito amplo levantamento dos problemas relacionados ao modelo atual e análise de experiências internacionais sobre seguros obrigatórios de acidentes de trânsito. Dentro do contexto legislativo atual, foram feitos estudos para avaliar como se daria a precificação do seguro em livre mercado, ou seja, mantendo-se as exigências legais de cobertura e repasses, mas livre de uma estrutura monopolista sem possibilidade de diferenciação de produtos e preços. Em seguida, passou-se a flexibilizar a premissa de manutenção do atual contexto legislativo. Basicamente, duas possibilidades foram consideradas. A primeira foi a redução do escopo atual, mantendo-se apenas seguro obrigatório para o caso de morte de terceiros, sem repasses legais e com operação em livre mercado. A segunda foi a extinção do modelo atual^[1].
5. Por meio do Ofício Eletrônico SUSEP nº 340/2019 (0588346), de 6/11/2019, a pedido da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia – SPE/ME, foram encaminhadas diversas estimativas relativas ao Seguro DPVAT e proposta de medida provisória com a extinção do modelo atual e, em 11 de novembro de 2019, foi publicada a Medida Provisória n.º 904, que dispõe sobre a extinção do seguro.
6. Não obstante esse contexto, foi encaminhado a esta Autarquia, em 10/12/2019, o **Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ** (0612766), enviado pela Polícia Federal em 10/12/2019, o qual, em suma, apresenta argumentos a favor da abertura do modelo do Seguro DPVAT para livre mercado, considerando sua necessária aderência à Lei nº 6.194/1974. Nesse sentido, a presente exposição de motivos tem o objetivo de sugerir ao Conselho Diretor da SUSEP a adoção de medidas com base no referido documento.

7. Ademais, são levadas em consideração as motivações apresentadas no **Relatório Eletrônico SUSEP/DIR2 nº 3/2019 (0598033)** e a manifestação da Procuradora Federal junto à SUSEP por meio do **Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (0613769)**. Não menos importante, considera-se que a medida contém estreita aderência à **Lei nº 13.874/2019 – Lei de Liberdade Econômica**, em particular em relação a seus artigos 1º, 2º e 4º.

8. Independentemente das discussões econômicas acerca da melhor modelagem para o seguro DPVAT, o Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU indica que a forma que melhor se coaduna ao ordenamento jurídico vigente é a abertura da operação para livre mercado, limitando a operação em consórcio ao objeto previsto no art. 7º da Lei nº 6.194, de 1974. Esse parecer corrobora parte das conclusões contidas no Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ. *In verbis*:

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 contém como premissa máxima **a proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica**.*

(...)

Portanto, as resoluções emanadas pelo CNSP que resultaram no modelo não concorrencial previsto pela Lei nº 6.194, de 1974, 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.

9. Nesses termos, com base na competência prevista no art. 20, incisos I, apresento a esta Diretoria Colegiada proposta de abertura da operação do seguro DPVAT a partir de 1º de janeiro de 2021. Em resumo, a minuta prevê que a operação será feita em regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP, observado o disposto na Lei nº 6.194/1974 e na regulamentação específica aplicável. Nesse sentido, a comprovação de contratação do seguro DPVAT na seguradora de livre escolha do segurado passaria a ser aceita para fins de licenciamento do veículo junto aos órgãos de trânsito competentes, tal como hoje ocorre com o pagamento do bilhete de seguro DPVAT de forma centralizada.

10. A proposta trata ainda da adesão ao consórcio de que trata o art. 7º da Lei nº 6.194/1974, cujo funcionamento será objeto de regulamentação específica. O prêmio do seguro DPVAT passa a ser estabelecido em regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela Susep, devendo ser observadas parcela referente ao fundo constituído para cumprimento do retromencionado art. 7º e repasses previstos em lei.

11. Por fim, para que haja tempo hábil para alteração das normas aplicáveis ao modelo atual, para adaptação do mercado e em função da possível suspensão da Medida Provisória nº 904/2019, questionada pela ADI 6262, em curso no STF, sugere-se que a abertura seja efetivada a partir de 1º de janeiro de 2021. Dessa forma, todos os atores envolvidos poderão se adaptar e fazer uma transição adequada para o novo modelo. Essa medida encontra respaldo, ainda, no Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (0613769), pelo qual:

De toda forma, caso se decida revisitar o modelo, é de se observar as previsões contidas nos artigos 21 a 24[5], 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.

Defesa da concorrência

12. Além da discussão no caso concreto, é válido relembrar o arcabouço teórico básico, amplamente aceito, que demonstra os benefícios de um modelo de livre concorrência para a sociedade. Em primeiro lugar, é

válido citar a *Cartilha de Promoção à Concorrência* da Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE do Ministério da Economia[2]. Na seção em que justifica a necessidade de defesa da concorrência, a SEAE/ME argumenta o seguinte:

Apesar de seus benefícios, a concorrência pode ser reduzida ou eliminada intencionalmente pela má conduta empresarial ou, não intencionalmente, por eventuais falhas da intervenção estatal na economia. Ato contínuo, a limitação da concorrência aumenta o poder de mercado das empresas, permitindo-lhes maximizar seus lucros em detrimento dos consumidores e diminuir os riscos inerentes às suas atividades. Desse modo, os efeitos mais comuns da limitação da concorrência são o aumento de preços, a perda de qualidade dos serviços e produtos e a ausência de inovação, que refletem a ineficiência na alocação e gestão dos recursos econômicos, ou seja, o desperdício de recursos.

13. Com efeito, o atual modelo do DPVAT é um exemplo claro de eliminação da concorrência por falha de intervenção estatal na economia que gera prejuízos à sociedade: aumento do poder de mercado de empresas, o que, no caso concreto, leva a perda de qualidade dos serviços e produtos; ausência de inovação e falta de incentivos para redução de custos e preços, dado que a empresa opera 100% do mercado. Tudo isso leva, naturalmente, a uma alocação ineficiente de recursos. Nesse caso não há o efeito direto de aumento de preços porque o prêmio do seguro é regulado pelo Estado (CNSP), mas isso não quer dizer que não exista ineficiência na fixação do preço regulado. De fato, a forma de precificação do DPVAT tende a gerar um preço acima do preço de equilíbrio competitivo. O modelo de monopólio existente anula os incentivos para redução de fraudes e busca de eficiência que prevaleceriam em livre mercado com empresas competindo por preços menores, maior participação de mercado e produtos melhores.

14. Os livros-texto de economia desenvolvem todo arcabouço teórico sobre o assunto. Para o escopo desse voto, é válido citar o tradicional livro-texto *Microeconomia: Princípios Básicos - Uma Abordagem Moderna*[3], de Hal R. Varian. No capítulo que trata de monopólio, o autor apresenta toda abordagem teórica que mostra a ineficiência gerada para a sociedade quando o monopolista produz em nível inferior ao de competição, a um preço maior que o de competição. O autor trata também das causas da existência de monopólios, que em geral tem relação com as curvas de custo médio e de demanda ou, de forma mais técnica, com a *escala mínima de eficiência*, que aponta o nível de produção capaz de minimizar o custo médio, com relação ao tamanho da demanda. A passagem abaixo é particularmente interessante na análise do caso concreto:

Se os monopólios surgem porque a escala mínima de eficiência é grande em relação ao tamanho do mercado, e não é possível aumentá-lo, então a indústria é candidata à regulamentação ou outros tipos de intervenção governamental. É claro que tal regulamentação e intervenção também têm seu custo. Os conselhos reguladores custam dinheiro, e os esforços da empresa para satisfazê-los podem custar bastante caro. Do ponto de vista da sociedade, a questão deveria ser se o ônus do monopólio excede os custos da regulamentação.[4]

15. De forma geral, o autor se refere a monopólios naturais quando fala em escala mínima de eficiência grande em relação ao tamanho do mercado. Esses são os casos clássicos candidatos a regulação. Ora, é óbvio que o caso do DPVAT não se encaixa nesse perfil. Basta olhar para o mercado de seguros de forma geral, em particular o mercado de seguros facultativos de automóvel, que inclui ramos como casco, acidentes pessoais e responsabilidade civil. Todos operam em regime de livre competição e há várias empresas ofertantes para uma dada quantidade demandada. Portanto, é trivial afirmar que esse mercado não reúne as características que justifiquem um modelo monopolista (nesse caso, um monopólio regulatório). Logo, basta que o regulador retire as amarras regulatórias e permita que o seguro, ainda que obrigatório, seja operado em um modelo de livre competição.

16. Destaque-se, outrossim, que, além de todos os fundamentos econômicos ora esposados em defesa da concorrência, a alteração do modelo vigente para o modelo concorrencial provém da necessidade de adequação ao ordenamento jurídico pátrio, especialmente após a vigência da Lei de Liberdade econômica (Lei nº 13.874, de 2019), que impõe, doravante, amarras à Administração Pública, especialmente aos órgãos reguladores, para aplicação de medidas que afastem as premissas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica.

CONFORMIDADE COM A DELIBERAÇÃO SUSEP N.º 222/2019

17. Em atenção ao rito previsto na Deliberação SUSEP n.º 222/2019 (0526544), temos:

- minuta do ato normativo (0613458);

- os principais objetivos da proposta normativa – relatados de forma resumida no item 2 deste voto;
- justificativa e fundamentação para a edição do ato normativo – relatadas na seção Exposição de Motivos deste voto;
- apontamento das normas legais e infralegais relacionadas com a matéria do ato normativo – Decreto-Lei nº 73/1966, Decreto nº 60.459/1967, Lei nº 6.194/1974, Resolução CNSP nº 332/2015 (principal norma relacionada);
- apontamento das normas afetadas ou revogadas pela proposição – não se aplica;
- apresentação de quadro comparativo entre o texto atual e o texto proposto da minuta – não se aplica;
- indicação da existência de prévia dotação orçamentária – não se aplica;
- análise de viabilidade operacional da proposta – será realizada durante o ano de 2020 (período de adaptação);
- identificação das unidades potencialmente impactadas pela proposta normativa – CGMOP e CGFIP (DIR4).

18. Com relação à consulta às áreas impactadas:

- a DIR4, da qual fazem parte as Coordenações-Gerais impactadas pela proposta normativa sob apreciação, participou das discussões e está de acordo com o ato;
- visto que as demais diretorias não são diretamente impactadas, não houve necessidade de consultá-las.

19. Adicionalmente, constam nos autos os seguintes documentos:

- Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ (0612766), mencionado na seção Exposição de Motivos deste voto;
- Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (0613769), sobre o ordenamento jurídico vigente, mencionado na seção Exposição de Motivos deste voto.

20. Por fim, destaca-se que, tendo em vista que a alteração tem o objetivo de dar cumprimento a comando legal, conforme acima apresentado, não vislumbro a necessidade de realização de consulta pública.

CONCLUSÃO

21. Nesses termos, com base na competência prevista no art. 20, incisos I, apresento a esta Diretoria Colegiada proposta de abertura da operação do seguro DPVAT a partir de 1º de janeiro de 2021. Em resumo, a norma prevê que a operação será feita em regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP, observado o disposto na Lei nº 6.194/1974 e na regulamentação específica aplicável. Nesse sentido, a comprovação de contratação do seguro DPVAT na seguradora de livre escolha do segurado passaria a ser aceita para fins de licenciamento do veículo junto aos órgãos de trânsito competentes, tal como hoje ocorre com o pagamento do bilhete de seguro DPVAT de forma centralizada.

22. Para que haja tempo hábil para alteração das normas aplicáveis ao modelo atual, para adaptação do mercado e em função da possível suspensão da Medida Provisória nº 904/2019, questionada pela ADI 6262, em curso no STF, sugere-se que a abertura seja efetivada a partir de 1º de janeiro de 2021. Dessa forma, todos os atores envolvidos poderão se adaptar e fazer uma transição adequada para o novo modelo. Essa medida encontra respaldo, ainda, no Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (0613769).

23. Por fim, tendo em vista que a alteração tem o objetivo de dar cumprimento a comando legal, não vislumbro a necessidade de realização de consulta pública.

VOTO: Em face do exposto, submeto o presente à apreciação de Vossas Senhorias, com meu voto **favorável** à aprovação da minuta de Resolução CNSP de n.º SEI 0613458, a qual dispõe sobre a operação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT em regime de livre concorrência.

[1] Relatório Eletrônico SUSEP/DIR2 nº 3/2019 (0598033)

[2] Cartilha de Promoção à Concorrência - Secretaria de Acompanhamento Econômico, 2016.

Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/cartilhas/arquivos/cartilha-promocao-a-concorrencia.pdf>.

[3] Microeconomia: Princípios Básicos - Uma Abordagem Moderna / Hal R. Varian; tradução da 5ª edição americana: Campus, 2000.

[4] Cap.24, pgs 451-459.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL PEREIRA SCHERRE (MATRÍCULA 1591280)**, **Diretor**, em 19/12/2019, às 23:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. artigos 369, 405 e 425 da lei nº 13.105/2015 c/c Decreto nº 8.539/2015 e Instruções Susep 78 e 79 de 04/04/2016 .



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.susep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0614492** e o código CRC **8672DEC0**.