

VOTO 3 CNSP - OPERAÇÃO DO SEGURO DPVAT PARA SINISTROS OCORRIDOS A PARTIR DE 01 DE JANEIRO DE 2021

Proposta de Resolução CNSP que dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não - seguro DPVAT, visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, relativos aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

15414.619821/2020-81

Senhores Conselheiros,

1. Trata-se de minuta de resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP que dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (seguro DPVAT), visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, relativas aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.
2. A presente proposta de resolução tem como base as competências legais do CNSP (Decreto-lei nº 73/1966) e a legislação específica em vigor sobre o seguro DPVAT (Lei nº 6.194/1974). Historicamente, o tema é regulamentado pelo CNSP, órgão regulador do setor de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta, com expedição de diversas resoluções tratando o assunto, até o modelo atualmente previsto na Resolução CNSP nº 332, de 09 de dezembro de 2015, no qual o seguro é oferecido pelo consórcio de seguradoras autorizadas (Consórcio DPVAT), administrado pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S/A (Seguradora Líder).
3. Ao longo de 2019, a nova gestão da Superintendência de Seguros Privados – Susep realizou uma série de estudos, detalhados no Processo Susep nº 15414.625166/2019-67 e sumarizados por meio do Relatório SUSEP/DIR2 nº 3/2019 (SEI nº 0598033), que analisou alternativas ao modelo atual.
4. Algumas medidas legislativas foram tomadas ao longo dos últimos dois anos, conforme abaixo transcrito, mas não tiveram continuidade, tendo sido mantido o modelo atualmente previsto por meio da Lei nº 6.194/1974.
 - a. Medida Provisória (MP 904/2019) – propôs a revogação da Lei nº 6.194/1974. A medida foi objeto de suspensão pelo Supremo Tribunal Federal – STF;
 - b. Projeto de Lei Complementar (PLP 108/2020) – dispôs sobre o repasse dos valores correspondentes ao excedente de recursos acumulados que cobrem as provisões técnicas do consórcio de que trata o art. 7º da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, ao Sistema Único de Saúde – SUS, em razão da pandemia de COVID-19. O pedido de tramitação em urgência acabou sendo retirado pelo governo.
5. No âmbito do CNSP, vale mencionar que:
 - a. O processo Susep nº 15414.633965/2019-15 deu origem ao Voto 4 CNSP (SEI nº 0619692), aprovado na reunião extraordinária de 27 de dezembro de 2019 do Conselho Nacional de Seguros Privados. O voto propôs que o seguro DPVAT

deveria passar a operar, exceto na hipótese do artigo 7º da nº Lei 6.194/1974, no modelo de livre concorrência a partir de janeiro de 2021;

- b. O processo Susep nº 15414.611235/2020-99 deu origem ao Voto 5 CNSP (SEI nº 0785573), aprovado na 220ª sessão ordinária do Conselho Nacional de Seguros Privados, em 4 de setembro de 2020. O voto propôs que a implementação do modelo de livre concorrência para operacionalização do seguro DPVAT, aprovado por meio do Voto 4 CNSP, deve ser feito após a devolução do excedente técnico de recursos para a sociedade, de tal forma que a revisão normativa necessária ocorra ao longo desse período.

6. Em episódio recente, diversas seguradoras consorciadas manifestaram a intenção de sair do Consórcio DPVAT a partir de 2021. Dentro de suas atividades de supervisão, a Susep questionou a Seguradora Líder, por meio do Ofício Eletrônico nº 11/2020/DIR2/SUSEP (SEI nº 0811075), de 07/10/2020, sobre os possíveis impactos operacionais da saída de um elevado número de seguradoras consorciadas:

1. Em referência ao Ofício PRESI 012/2020 (0808427), em que a Seguradora Líder informa que 27 consorciadas formalizaram pedido de desligamento voluntário do Consórcio DPVAT até o dia 30/09/2020 – representando 69% de participação no consórcio e 71% de participação na seguradora – solicitamos esclarecimentos quanto a possíveis impactos operacionais, especialmente quanto à manutenção dos níveis de serviço para atendimento aos segurados, em particular em relação ao recebimento de avisos de sinistros e ao pagamento de indenizações devidas.

7. Por meio do Ofício DIJUR 063/2020 (SEI nº 0826963), de 21/10/2020, a Seguradora Líder informou que não haveria impactos operacionais sobre os serviços prestados aos segurados e atualizou a informação sobre os pedidos de desligamento de consorciadas, que após o prazo final para manifestação chegou a 36 seguradoras, totalizando 79,9% da participação no consórcio e 82% da participação societária na Seguradora Líder.

8. Nesse diapasão, após amplo levantamento realizado pela área técnica (Processo Susep nº 15414.604989/2020-92), em reunião extraordinária realizada em 16 de novembro de 2020, o Conselho Diretor da Susep decidiu, por unanimidade, nos termos do Voto Eletrônico nº 25/2020/DIR4 (SEI nº 0845327), determinar à Seguradora Líder que, no prazo de 30 dias corridos, recolhesse ao caixa dos recursos do seguro DPVAT a quantia de R\$ 1.211.777.442,30 como ressarcimento das despesas administrativas consideradas irregulares pela Susep. Segundo o Despacho Eletrônico nº 522/2020/CGFIP/DIR4/SUSEP (SEI nº 0845280), esse valor, corrigido pela SELIC desde a data de execução de cada despesa até a data de 12/11/2020, totaliza R\$ R\$ 2.257.758.435,26.

9. Por meio do Ofício Eletrônico nº 46/2020/CGFIP/DIR4/SUSEP (SEI nº 0878435), de 04/12/2020, foi concedida dilação do prazo original (por mais 60 dias, a serem contados de 16 de dezembro de 2020) para apresentação de defesa pela Seguradora Líder, atendendo à solicitação contida em petição datada de 26 de novembro de 2020 (SEI nº 0868855).

10. Por fim, em assembleia geral extraordinária das consorciadas, realizada no dia 24 de novembro de 2020, a Seguradora Líder decidiu pela dissolução do Consórcio DPVAT a partir do dia 1º de janeiro de 2021, mantidos os direitos e as obrigações relativos aos sinistros ocorridos até o dia 31 de dezembro de 2020. A ata da referida assembleia (SEI nº 0868033) foi protocolizada eletronicamente no dia 25/11/2020, às 18h52, nos autos do Processo Susep nº 15414.617700/2020-03. Conforme descrito no Despacho Eletrônico nº 561/2020/CGFIP/DIR4/SUSEP (SEI nº 0868159):

2. Da leitura da ata, depreende-se que as consorciadas, por maioria:

*2.1. **rejeitaram** a aplicação das regras de saída hoje previstas na cláusula 12 do Instrumento de Consórcio para a saída das consorciadas que, nos termos da cláusula 12.1 do Instrumento de Consórcio, apresentaram tempestivamente o seu pedido de retirada do Consórcio; e*

*2.2. **aprovaram** a dissolução do Consórcio, com efeito às 23:59h do dia 31 de dezembro de 2020, de forma que a partir de 1º de janeiro de 2021 estarão vedadas quaisquer novas subscrições de riscos pela Seguradora Líder em nome das consorciadas, ficando a Seguradora Líder designada a administrar o run-off dos ativos, passivos e negócios do Consórcio e Seguro DPVAT realizados até 31 de dezembro de 2020, sendo-lhe atribuídos pelas consorciadas, durante todo o período de run-off os mais amplos poderes de representação das consorciadas exclusivamente para tal fim.*

11. A propósito, vale destacar que a legislação atual condiciona a emissão de Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV à quitação do prêmio do seguro DPVAT do respectivo exercício. Assim, a inesperada interrupção da oferta do seguro pelo consórcio pode gerar um grande imbróglio aos proprietários de veículos automotores e aos departamentos de trânsitos estaduais, deixando a frota de veículos automotores do país em situação irregular.

12. Dessa forma, diante da dissolução do consórcio do seguro DPVAT pelas sociedades seguradoras, há o risco iminente de não haver mais a proteção social do seguro para a sociedade, além de sujeitar o proprietário de veículo automotor a não conseguir a emissão de seu CRLV, já a partir de 1º de janeiro de 2021.

Proposta

13. O objetivo principal desta minuta de resolução é viabilizar a continuidade do pagamento das indenizações do seguro DPVAT para a população, o que se faz necessário em virtude da súbita dissolução do consórcio que o operacionalizava. Propõe-se, assim, a contratação, em caráter excepcional e temporário, de instituição capaz de dar continuidade ao complexo processo de recepção de pedidos, avaliação dos requisitos de legalidade e pagamento das indenizações, além da gestão dos valores já acumulados no próprio consórcio a partir de prêmios pagos, no passado, em valores superiores ao necessário, a fim de garantir as coberturas securitárias previstas na Lei nº 6.194/1974.

14. Tão logo teve conhecimento da decisão de dissolução do Consórcio DPVAT, a Susep trabalhou em força-tarefa, com o suporte de várias áreas técnicas, com o objetivo de viabilizar a operação do seguro DPVAT em 2021, a saber:

- a. Intensas tratativas junto ao Ministério da Economia, à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público Federal;
- b. Mapeamento das alternativas possíveis com o intuito de não interromper a prestação do serviço a partir de 1º de janeiro de 2021;
- c. Solicitação à Seguradora Líder para envio de documentos e bases de dados;
- d. Estudos para elaboração dos atos normativos necessários para viabilizar a nova operação, inclusive alterações das resoluções CNSP aplicáveis ao tema.

15. Nesse sentido, estão sendo propostas três minutas de resolução para deliberação do CNSP:

- a. Revisão e consolidação da Resolução CNSP nº 332/2015 (Processo Susep nº 15414.619433/2020-09) – dispõe sobre as regras e os critérios para operação do seguro DPVAT referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020;
- b. Alterações da Resolução CNSP nº CNSP 377/2019 (processo Susep nº 15414.608147/2019-76) - Dispõe sobre a constituição, pelo Consórcio DPVAT, das provisões técnicas do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não e dá outras providências; e
- c. A presente minuta de resolução CNSP – dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao seguro DPVAT, visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, relativas aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

16. Em atendimento ao rito estabelecido pela Deliberação nº 222/2019, as áreas proponentes (DIR1 e DIR2) têm legitimidade para dar início a este processo normativo.

17. Em função dos proponentes serem as Diretorias Técnicas 1 e 2, em atendimento ao disposto no parágrafo 4º do artigo 4º da Deliberação nº 222/2019, o processo foi submetido para manifestação das áreas técnicas com competências relacionadas à matéria e identificadas como potencialmente impactadas (CGMOP, CGFIP, CGREP, CGSUP, CGSEP e CGRAT).

18. Atendendo ao disposto no parágrafo 5º do artigo 4º da Deliberação nº 222/2019, foi dado o prazo de um dia para oitiva das unidades. O caráter de urgência justifica-se em função da necessidade de garantir – de modo excepcional e temporário em razão da singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio DPVAT – a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194/1974 em 2021.

19. O processo foi regularmente instruído com a exposição circunstanciada de motivos (SEI nº 0898026) e o texto proposto da minuta de resolução CNSP (SEI nº 0898028). As unidades potencialmente impactadas pela proposta normativa, conforme acima indicado, foram ouvidas regularmente no processo. Foram também realizadas, com as coordenações-gerais e diretorias envolvidas, ao longo das últimas semanas, diversas reuniões de alinhamento e discussões técnicas para elaboração do texto de forma compartilhada.

20. Quanto à participação da sociedade civil no processo normativo, tendo em vista a urgência do assunto e dado que não houve alterações regulatórias para a Seguradora Líder além daquelas necessárias em função da dissolução do consórcio, deliberada por vontade das próprias consorciadas, restou dispensada a realização de consulta pública.

21. Dado que o Consórcio DVPAT será extinto no último dia de 2020, há urgência para a entrada em vigor da minuta de resolução ora proposta para que não haja lapso de tempo sem cobertura pelo seguro DPVAT. Assim, sugere-se utilizar a prerrogativa prevista no parágrafo único do art. 4º do Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2019, para que o ato normativo entre em vigor em 1º de janeiro de 2021, portanto em prazo inferior a uma semana após a data de sua publicação.

22. A PF-SUSEP se manifestou por meio do PARECER n. 00010/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 0898107), não apresentando óbices jurídicos ao prosseguimento da matéria.

23. Em relação ao PARECER n. 00010/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 0898107), cabe transcrever trecho importante que sintetiza a natureza jurídica do seguro DPVAT e das seguradoras que formavam o consórcio, ora dissolvido. Confira-se, *in verbis*:

“17. Desde logo, é preciso enfatizar que o DPVAT deixou de ser um seguro, no formato próprio daqueles outros seguros referenciados no art. 20 do Decreto-Lei nº 73/66, desde que passou a funcionar no modelo de consórcio, inclusive, pode-se dizer, tornaram-se desatualizadas e inaplicáveis todas as teses que defendiam apenas a sua natureza de contrato coativo na modalidade seguro obrigatório. Na verdade, desde então o DPVAT tornou-se uma figura jurídica complexa, deixando de ostentar uma relação tipicamente de seguro privado para se transformar em política pública de proteção social, a envolver um conjunto de deveres, obrigações e direitos, tanto da parte do Estado quanto da parte dos cidadãos alcançados por tal política pública.

[...]

20. *Pelo texto legal transcrito, é possível inferir que o contrato de seguro comporta cinco elementos estruturantes: garantia, interesse, risco, prêmio e empresarialidade.*

21. *Tais elementos, em se tratando do atual Seguro DPVAT, operado na modelagem de consórcio, não se verificam mais ou apresentam contornos completamente diferentes quando comparados com uma relação típica de seguro privado.*

22. *Em relação aos riscos assumidos, sinala-se que as seguradoras que operam no Seguro DPVAT não assumem qualquer risco econômico/empresarial próprio de operações securitárias.*

23. *Isso se mostra devidamente comprovado quando se percebe que a remuneração das seguradoras é certa por meio do recebimento da "margem de resultado" (art. 42 da Resolução CNSP 332/2015), garantindo-se remuneração em qualquer circunstância econômica. Além disso, toda a despesa de funcionamento do consórcio, que é quem de fato opera o sistema, é ressarcido. É dizer, até mesmo o custo dos funcionários do consórcio, incluídos os encargos, são ressarcidos pelo sistema DPVAT, de maneira que o consórcio não assume nem risco próprio de seguro, nem muito menos risco econômico empresarial, posto que suas despesas de funcionamento são cem por cento ressarcidas. Ademais, havendo superávit ou déficit na operação em um determinado ano, o respectivo resultado é considerado na precificação do prêmio para o ano seguinte, seja reduzindo, seja aumentando o seu valor, na forma da Lei nº6.194/74 e do art. 18 da Resolução CNSP nº 332/2015.*

24. *Veja-se bem: o lucro das seguradoras é sempre certo, sendo que quando a operação apresenta déficit o CNSP aumenta o valor do prêmio e quando apresenta superávit o CNSP reduz o valor do prêmio, a impactar no ano seguinte.*

25. ***Não há, portanto, qualquer assunção de risco econômico/empresarial por parte das seguradoras que operam no sistema DPVAT, o que as qualifica como meras gestoras de uma política pública de proteção social.***

26. *Importa salientar, no ponto, que essa peculiaridade do atual modelo do DPVAT o torna completamente diferente do seu perfil originário, como tal previsto na Lei nº 6.194/1974, bem como do modelo dos demais seguros obrigatórios referidos no art. 20 do Decreto-Lei nº 73/66, nos quais, apesar da obrigatoriedade de contratação do seguro, há de fato uma natureza tipicamente securitária na operação, com liberdade do segurado e segurador para precificar a operação e negociar sem interveniência estatal.*

27. *Com efeito, na época de criação do DPVAT o proprietário do veículo escolhia a seguradora com a qual queria contratar para cobrir o risco, de maneira que não havia dúvidas de que a relação jurídica era tipicamente de seguro com assunção de riscos pelas seguradoras. Isso, porém, foi alterado a partir do modelo de consórcio, quando o "segurado" deixou de ter autonomia para escolher a seguradora com quem queria contratar, ocorrendo de igual modo no que tange à negociação do valor do prêmio e de outros detalhes da operação com a seguradora.*

28. *Aqui, note-se, não é difícil perceber que uma relação jurídica onde as partes interessadas, reciprocamente, não sabem nada a respeito uma da outra, bem como não conhecem individualmente sequer o preço do negócio que estariam a firmar, não poderia mesmo ser uma relação securitária típica, que exige natureza contratual e pleno exercício da autonomia da vontade.*

29. *Especificamente quanto ao prêmio, o modelo atual do DPVAT demonstra situação absurdamente diferente de uma relação tipicamente securitária. Primeiro, porque o seu valor é fixado por órgão estatal (CNSP), que o pode aumentar ou reduzir conforme a necessidade de caixa para a manutenção do sistema (art. 12 da Lei nº 6.194/74 e Resolução CNSP nº 332/2015). Note-se que se fosse uma relação securitária típica, cuja natureza é contratual e regida pelo direito privado, o prêmio não seria fixado por um órgão estatal, especialmente diante da diversidade de perfis de segurado e dos respectivos riscos associados.*

30. *Ademais, apresenta-se muito esclarecedor o fato de que quando o proprietário do veículo paga o "prêmio", tal valor cai diretamente em uma conta do consórcio gestor do DPVAT, não em conta de alguma das seguradoras que integram o consórcio. Mas não é só isso: as indenizações são pagas igualmente pelo consórcio gestor aos respectivos beneficiários, a denotar que não há qualquer relação contratual entre segurado e seguradora na operação. É dizer, o proprietário de veículo sequer sabe da existência da seguradora com quem, supostamente, estaria a contratar.*

31. *Chama a atenção, ainda, o fato de ser possível o pagamento de indenização mesmo que o segurado não tenha efetuado o pagamento do prêmio ou que não tenha sido identificado, o que contraria um dos pilares da relação securitária, conforme art. 763 do Código Civil.*

32. ***Esse estado de coisas, portanto, autoriza intuir que não se trata apenas de um dirigismo contratual, ou uma mera intervenção estatal na atividade privada, como tenta convencer parte da doutrina. Não! Trata-se, na verdade, de uma política pública executada por meio de uma arquitetura que envolve gestão compartilhada com a iniciativa privada, dentro de uma ideia que se aproxima muito do que vem sendo chamado ou entendido como "Estado Cooperativo".***

33. *É certo que o DPVAT se vale de conceitos e arcabouço do sistema securitário, mas não se trata mais de um seguro típico, dada a alteração substancial de sua essência originária. Mal comparando, é como se pegasse a carcaça de um avião e passasse a utilizá-lo como moradia, escritório ou para qualquer outro fim. Na aparência, continuaria a ser um avião, mas na essência teria deixado de sê-lo, tendo outra finalidade, muito distinta da original.*

34. *O segundo aspecto a considerar, e que reforça sobremaneira a natureza de política pública do Seguro DPVAT, é o modo pelo qual as seguradoras entram e saem do Consórcio DPVAT, a denotar que são meras gestoras da operação.*

35. *Para se ter uma noção de como isso ocorre, basta dizer que uma seguradora passa a operar no Seguro DPVAT sem aportar um único centavo na operação. Segundo o art. 33, § 1º, da Resolução CNSP nº 332/2015, com a simples adesão ao consórcio, e sem aportar qualquer montante, a seguradora já passaria a deter participação proporcional nas operações do DPVAT. Confira-se, pois, o dispositivo, verbis:*

[...]

37. *Tal quadro comprova, à saciedade, que toda a operação realizada no âmbito do DPVAT constitui uma política pública onde as seguradoras são chamadas apenas a colaborar com o Estado no sentido de firmar parceria para gerir tal política. Note-se que todo o conjunto de provisões técnicas e ativos garantidores, quando da chegada da seguradora ao sistema DPVAT, já se encontra constituído pelos prêmios arrecadados sob a tutela direta do Estado, que é quem fixa o valor dos prêmios e acompanha toda a cadeia de gastos das operações realizadas pelo consórcio, inclusive podendo fazer glosas quando o consórcio não executa adequadamente as respectivas despesas. Nesse sentido, transcrevem-se os textos dos arts. 43, 44 e 45 da Resolução CNSP nº 332/2015, verbis:*

[...]

38. *Ora, se a seguradora passa a integrar o consórcio sem qualquer aporte financeiro, por certo que isso somente é possível porque ela se vincula ao empreendimento na condição de mera gestora de uma política pública, cooperando e interagindo com o Estado em troca de uma remuneração, que ocorre por meio do recebimento da margem de resultado, proporcionalmente à sua participação no consórcio. Não é por outra razão, aliás, que quando da saída das*

seguradoras do consórcio, elas ficam impedidas de levar consigo as provisões técnicas e os ativos garantidores, conforme reza o art. 37 da Resolução CNSP nº 332/2015, verbis:

[...]

39. *Isso evidencia, de modo claro e insofismável, que não se está mesmo diante de uma relação securitária típica. Com efeito, se as seguradoras começam a operar no sistema sem aporte de provisões técnicas e ativos garantidores, significa que apenas aderem a uma parceria com o Estado, emprestando sua expertise em seguro privado para que o Estado implemente uma política pública de seguro público/social.*

40. *Em suma, levando em conta as ponderações acima, é de se concluir não haver qualquer espaço para considerar o Seguro DPVAT como uma operação típica de seguro, regida pelo direito privado. Tratando-se de operação que não gera para as seguradoras ou para o consórcio delas qualquer risco econômico/empresarial, inclusive sendo admitidas no sistema sem qualquer aporte financeiro, e tendo em vista o pagamento de indenizações aos beneficiários mesmo quando não haja pagamento do prêmio, a conclusão não poderia ser outra senão a de que se está diante de uma política pública de seguro social executada em parceria com a iniciativa privada, política essa alimentada com recursos captados diretamente dos proprietários de veículos em regime de mutualidade.*

41. ***As seguradoras e o próprio consórcio delas, portanto, são meras gestoras da política, isto é, apenas prestam um serviço ao Estado mediante parceria e recebimento de uma remuneração.*** (destaques pessoais)”

24. Desta forma, fica claro que as seguradoras que operavam no consórcio DPVAT não ostentavam natureza e atribuições típicas da relação de seguro, funcionando simplesmente como gestoras da política pública envolvida.

25. Portanto, a presente autorização de contratação prevista na resolução ora proposta não altera em nada a natureza jurídica da operação, tratando-se, meramente, de substituições dos gestores em decorrência da manifestação de vontade de encerramento das atividades do atual gestor.

26. A minuta de resolução ora submetida à deliberação do CNSP dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao seguro DPVAT, visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, relativas aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

27. Em particular, a minuta tem o objetivo de demandar a Susep a contratar instituição para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao seguro DPVAT visando garantir, de modo excepcional e temporário, em razão da singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio DPVAT, a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194/1974, cabendo à contratada a representação judicial e extrajudicial dos interesses relacionados ao serviço prestado, nos limites do objeto do contrato.

28. A proposta ratifica, ainda, que a Seguradora Líder será responsável pela gestão e operacionalização do seguro DPVAT referente, exclusivamente, aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020, inclusive em relação às respectivas ações judiciais posteriormente ajuizadas.

29. Merece especial destaque a singularidade da atual situação, configurada após a dissolução do Consórcio DPVAT, ocorrida no dia 24 de novembro de 2020. Em assembleia geral extraordinária, o consórcio de seguradoras que oferta o produto desde 2008 decidiu pela sua dissolução a partir do dia 1º de janeiro de 2021, mantidos os direitos e as obrigações relativos aos sinistros ocorridos até o dia 31 de dezembro de 2020, vedadas novas subscrições de riscos, conforme abaixo transcrito. A referida deliberação consta da Ata da Assembleia Extraordinária de Consorciadas (SEI nº 0868033), documento em anexo ao presente voto.

(ii) registradas as abstenções, protestos e manifestações em contrário apresentadas oralmente ou por escrito durante a assembleia, as consorciadas representando mais do que 2/3 das quotas

*de participação do Consórcio **aprovaram** a dissolução do Consórcio, com efeito às 23:59h do dia 31 de dezembro de 2020, de forma que a partir de 1º de janeiro de 2021 estarão vedadas quaisquer novas subscrições de riscos pela Seguradora Líder em nome das consorciadas, ficando a Seguradora Líder designada a administrar o run-off dos ativos, passivos e negócios do Consórcio e Seguro DPVAT realizados até 31 de dezembro de 2020, sendo-lhe atribuídos pelas consorciadas, durante todo o período de run-off os mais amplos poderes de representação das consorciadas exclusivamente para tal fim.*

30. Desta forma, torna-se extremamente necessária a contratação, em caráter excepcional e temporário, de instituição capaz de dar continuidade aos complexos processos de recepção de pedidos, avaliação dos requisitos de legalidade e pagamento das indenizações, além de realizar a gestão dos valores acumulados no balanço do Consórcio DPVAT a partir de prêmios pagos, no passado, em valores superiores ao necessário, a fim de garantir as coberturas securitárias previstas na Lei nº 6.194/1974.

31. Assim, a ideia precípua desta proposta é viabilizar a continuidade do pagamento das indenizações do seguro DPVAT em virtude da súbita dissolução do consórcio que o operacionalizava. Importante destacar que na ausência da presente deliberação coloca-se em risco de descontinuidade iminente a operação do seguro DPVAT, deixando as vítimas de acidentes de trânsito sem as coberturas atualmente previstas em lei a partir de 1º de janeiro de 2021, mesmo diante da existência de recursos disponíveis para tanto.

32. Com efeito, vale destacar que foram mantidas tratativas com o Tribunal de Contas da União – TCU, que manifestou preocupação com a possível descontinuidade do seguro DPVAT em caso de omissão das autoridades competentes pela sua regulação e supervisão. Também foram mantidas tratativas com o Ministério Público Federal – MPF sobre as medidas em curso para garantir a continuidade da operação em 2021, o que, de alguma forma, se alinha com o objeto da Ação Civil Pública nº 5048482-21.2020.4.02.5101/RJ.

33. Vale ainda lembrar que o seguro DPVAT foi criado com o intuito de compensar externalidade negativa produzida pelos proprietários de veículos. De fato, o trânsito de veículos automotores gera milhares de vítimas de acidentes anualmente. Uma das formas de mitigar os danos ocorridos é por meio das indenizações pagas com os prêmios arrecadados pelo seguro obrigatório.

34. O caráter social do seguro DPVAT fica evidente ao comparar seu funcionamento com outros seguros privados de automóveis, mais especificamente as coberturas oferecidas e os segurados contemplados, uma vez que o seguro DPVAT, sob a legislação em vigor, indeniza vítimas de acidentes de trânsito sem apuração de culpa, sejam motoristas, passageiros ou pedestres.

35. Conforme acima destacado, a presente proposta tem o objetivo de autorizar a contratação, em caráter excepcional e temporário, de instituição com capacidade operacional para fazer jus à complexa operação do seguro DPVAT, com o pagamento das indenizações referentes aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021, bem como a responsabilidade pela representação judicial e extrajudicial dos respectivos interesses. Dessa forma, é fundamental entender a complexidade dessa operação.

36. No ano de 2019, a operação do seguro DPVAT registrou 600.717 (seiscentos mil, setecentos e dezessete) sinistros avisados, sendo 353.232 (trezentos e cinquenta e dois mil, duzentos e trinta e dois) sinistros efetivamente pagos, o que representou aproximadamente R\$ 1.452.000.000,00 (um bilhão e quatrocentos e cinquenta e dois milhões de reais) em pagamentos de indenizações. Das indenizações solicitadas, cerca de 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) mil foram por invalidez permanente (74%), 108 (cento e oito) mil por

despesas médicas (18%) e 47 (quarenta e sete) mil por morte (8%)¹.

37. Esses números referem-se às ocorrências do ano de 2019 e de anos anteriores, observado o prazo prescricional de 3 anos para solicitação do benefício. Fica bastante claro o alto volume de solicitações de indenização (avisos de sinistros) e a concentração desses pedidos nas coberturas de invalidez permanente e despesas médicas, justamente as que têm maior complexidade em termos de avaliação dos requisitos de legalidade para o pagamento das indenizações, sendo necessário observar o que estabelece a Lei nº 6.194/1974 e a regulamentação específica.

38. Outra característica operacional de alta complexidade é a necessária capacidade para combater fraudes. Com base no Relatório Anual 2019 da Seguradora Líder, foram identificadas 6.435 (seis mil, quatrocentos e trinta e cinco) fraudes, sendo 75,1% em coberturas de invalidez permanente, 16,3% em despesas médicas e 8,6% em mortes. Historicamente a operação do seguro DPVAT tem sido alvo de inúmeras tentativas de fraudes, sendo objeto, inclusive, da Operação Tempo de Despertar, da Polícia Federal, no ano de 2015. Portanto, a capacidade de combater fraudes deve ser uma qualidade da instituição a ser contratada.

39. O valor total das provisões técnicas contabilizadas no consórcio, na data-base de outubro de 2020, é de R\$ 7,377 bilhões, sendo que o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas, com sinistros ocorridos até o dia 31 de dezembro de 2020, é de R\$ 3,066 bilhões.

40. O restante estimado – correspondente à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio DPVAT e o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas – é de R\$ 4,310 bilhões, que representa o excedente técnico estimado para a data-base de dezembro de 2020.

41. Assim, a sobra do montante das provisões técnicas do balanço do Consórcio DPVAT, que vem se acumulando ao longo dos anos, sobre a qual não há previsão de pagamento de indenização, será destinada à contratação e operacionalização do seguro, de forma a garantir o pagamento das indenizações enquanto houver recursos disponíveis. Para tanto, propõe-se a manutenção da política de aproveitamento desses recursos, o que vem sendo adotado pelo CNSP nos últimos quatro anos. Tanto é verdade que o Conselho Diretor da Susep, em reunião ordinária realizada em 09 de dezembro de 2020, aprovou a ausência de cobrança pelo seguro DPVAT para o ano de 2021 (prêmio equivalente a R\$ 0,00), o qual será submetido à deliberação do CNSP.

42. O valor necessário para o pagamento das indenizações remanescentes do seguro DPVAT referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020 permanecerá no balanço do Consórcio DPVAT até o cumprimento final de suas obrigações, sob fiscalização da Susep, para fazer frente às obrigações do referido período.

43. Insta ressaltar que ocorreram diversas situações extraordinárias, que exigem a adoção de medida célere e eficaz por parte do Estado, quais sejam: a) o consórcio responsável pela oferta do seguro foi dissolvido; b) todas as seguradoras autorizadas pela Susep a operar o seguro DPVAT eram integrantes do consórcio dissolvido; c) as seguradoras consorciadas se manifestaram por meio de deliberação do consórcio que parariam de operar o seguro após 31/12/2020; d) o excedente de recursos hoje existente levou a Susep a recomendar ao CNSP preço zero para o seguro DPVAT com o fim de devolver à sociedade a quantia indevidamente acumulada; e) a inexistência de consórcio para indenizar inadimplentes e não identificados, nos termos do art. 7º da Lei nº 6.184/74, inviabiliza novos entrantes no mercado; e f) atualmente, existe uma sobra de recursos suficiente para garantir pelo menos mais um ano de indenizações.

44. Diante de todas estas situações, as quais configuram situação excepcionalíssima,

¹ Relatório Anual 2019 da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. Disponível em <https://www.seguradoralider.com.br/Documents/Relatorio-Anual-2019.pdf?#zoom=65%>.

entende-se que a solução proposta na presente minuta é a única capaz de garantir a manutenção do seguro obrigatório DPVAT e, por consequência, assegurar o pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194/1974 às vítimas de acidentes de trânsito ocorridos no país.

45. Além disso, a própria legislação condiciona a emissão de Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV à quitação do prêmio do seguro DPVAT do respectivo exercício, razão pela qual a inesperada interrupção da oferta do seguro pode gerar um grande imbróglio aos proprietários de veículos automotores e aos departamentos de trânsitos estaduais (Detrans), deixando a frota de veículos automotores do país em situação irregular.

46. Consigne-se, portanto, que, na forma ora proposta, as coberturas securitárias previstas na Lei nº 6.194/1974 permanecerão híginas, de forma a manter-se protegida a sociedade brasileira e atendidos os preceitos legais.

47. Outrossim, repisa-se que a proposta deixa claro que as obrigações e direitos relacionados aos sinistros ocorridos até o dia 31 de dezembro de 2020 permanecerão a cargo do consórcio de seguradoras liderado pela Seguradora Líder, passando para a instituição a ser contratada apenas as obrigações oriundas dos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

48. A minuta estabelece ainda que o pagamento das indenizações será efetuado preferencialmente por meio digital. Essa medida coaduna-se com a necessária segurança das operações, privilegia o combate a fraudes e a inclusão digital da população, além de ser uma importante medida no atual momento de pandemia de COVID-19.

49. Por todo o exposto, a instituição a ser contratada deve necessariamente possuir elevada estrutura tecnológica, capacidade operacional e capilaridade nacional compatíveis com a complexidade e abrangência da operação do seguro DPVAT, além de dotar de capacidade de atendimento presencial em todo território nacional em caso de falhas na operação digital.

50. A proposta de resolução CNSP em apreço traz ainda dispositivos sobre os seguintes tópicos: i) disposições mínimas do instrumento de contratação; ii) atribuições do CNSP e Susep dentro do novo modelo operacional; iii) repasse dos recursos; e iv) constituição de fundo financeiro por meio de instrumento contratual.

51. Com relação às disposições mínimas, o instrumento contratual deverá definir claramente o objeto contratado, os mecanismos de operacionalização e gestão dos ativos e do pagamento das indenizações, a remuneração da contratada, o prazo de vigência e possibilidade de prorrogação, a necessidade de constituição de provisões técnicas e a possibilidade de aditivos ao objeto contratado.

52. Ademais, o instrumento de contratação deverá deixar expresso que o patrimônio constituído pelos recursos repassados será contábil, administrativa e financeiramente segregado, para todos os fins, do patrimônio da contratada, de forma que, encerrados seus ativos, não haverá mais qualquer outra obrigação a ser adimplida.

53. A proposta estabelece o CNSP como instância máxima de governança do fundo a ser constituído por meio do instrumento contratual. Essa medida é fundamental tendo em vista o papel de supervisão e fiscalização desempenhado pela Susep, estabelecendo governança corporativa mínima para uma adequada separação entre os processos de contratação e supervisão (Susep) e o processo de aprovação das contas a serem prestadas pela instituição contratada (CNSP).

54. Com relação às atribuições, a proposta estabelece que o CNSP examinará e deliberará sobre as contas e demonstrações contábeis e financeiras apresentadas pela contratada (as quais serão objeto de fiscalização e parecer da Susep), além de outras providências relacionadas à gestão dos recursos. Ainda, caberá ao CNSP exercer seu poder normativo referente à

operacionalização das indenizações e outras matérias que venham a ser necessárias.

55. À Susep caberá, além de executar a contratação em caso de aprovação da presente proposta, fiscalizar a execução contratual, observadas as atribuições do CNSP. A Susep deverá ainda calcular os valores dos recursos a serem repassados pelo Consórcio DPVAT à instituição contratada e submetê-los à aprovação do CNSP. Essa atribuição também é aplicável em caso de necessidade de ajustes nos recursos repassados e devolução de parte destes ao consórcio, tendo em vista que as provisões técnicas são, por definição, estimativas (cálculos atuariais) sujeitas a revisão.

56. Por fim, caberá à Susep a adoção de todas as medidas coercitivas cabíveis em caso de descumprimento do repasse dos recursos, sem o qual é inviável a operacionalização dos pagamentos das indenizações para a população brasileira em 2021.

57. Com relação à constituição de fundo, esta deverá ocorrer como suporte à contratação a ser autorizada pela presente proposta. Nesse sentido, o instrumento contratual deverá prever a adoção, pela contratada, de todas as medidas jurídicas e operacionais necessárias para a criação de fundo financeiro para fazer frente aos pagamentos de indenizações referentes a todos os sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

58. O referido fundo deverá ser constituído exclusivamente pelos recursos correspondentes à diferença entre os valores das provisões técnicas do balanço do Consórcio DPVAT e o valor necessário para o pagamento das obrigações do Consórcio DPVAT (referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020). Além disso, será administrado pela contratada e estruturado como fundo de regime privado e sem personalidade jurídica. O fundo terá sua administração fiscalizada pela Susep, na condição de contratante, que dará parecer sobre as prestações de contas, as quais serão submetidas à apreciação do CNSP, conforme acima indicado.

59. A presente proposta de resolução tem como base as competências legais do CNSP (Decreto-lei nº 73/1966) e a legislação específica em vigor sobre o seguro DPVAT (Lei nº 6.194/1974). Ademais, a matéria envolve notória urgência e relevância, devendo vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021, restando cumprido o requisito do art. 4º Decreto 10.139/2019 para que a vigência ocorra com menos de uma semana de antecedência em relação à data de publicação.

60. Com efeito, diante da dissolução do Consórcio DPVAT pelas sociedades seguradoras integrantes, há o risco iminente de, subitamente, não haver mais a proteção social do seguro obrigatório para a sociedade (que já pagou por ele), além de sujeitar o proprietário de veículo automotor ao risco de não conseguir o licenciamento de seu veículo (emissão de CRLV) já a partir de 1º de janeiro de 2021.

61. Portanto, torna-se indispensável a aprovação da presente proposta, viabilizando a contratação de instituição com elevada capacidade tecnológica e operacional para assumir operação de tamanha complexidade em tão curto de espaço de tempo, em caráter excepcional e temporário.

62. Ademais, cabe destacar que solução definitiva para o atual modelo do seguro obrigatório, por meio de medida legislativa que reforme a Lei nº 6.194/1974, deverá ser objeto de discussão específica com o Congresso Nacional. A esse propósito, estão em curso tratativas com o Ministério da Economia para construção de projeto de lei complementar, visando inclusive o atendimento de recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas da União

63. A matéria foi objeto de deliberação por parte do Conselho Diretor da Susep, em reunião realizada em 28 de dezembro de 2020, restando decidido, por unanimidade, aprovar a minuta de Resolução proposta e sua conseguinte submissão à apreciação pelo CNSP.

VOTO: Em face ao exposto, submetemos a presente proposta à apreciação de Vossas Senhorias, com voto **favorável** à aprovação da minuta de resolução CNSP que dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao seguro DPVAT, visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194/1974, relativas aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.