



Número: **1038994-65.2021.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **10/06/2021**

Valor da causa: **R\$ 5.000,00**

Assuntos: **Anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS (AUTOR)		ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS (ADVOGADO)	
SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (REU)			
CAIXA ECONOMICA FEDERAL - CEF (REU)			
UNIÃO FEDERAL (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
13622 65769	18/10/2022 12:03	Manifestação	Manifestação
13622 65772	18/10/2022 12:03	PARECER AGU	Parecer técnico

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA
DE BRASÍLIA/DF.**

Ref. AÇÃO POPULAR 10389946520214013400/DF

ÉRIKA CRISTINA BATISTA MORAIS, já qualificada nos autos do processo em epígrafe, AÇÃO POPULAR proposta em face da SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP), e da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA), vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, requerer a juntada de parecer exarado pela ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, através da PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS.

A conclusão do “parecer é para que não se renove a contratação com a Caixa Econômica Federal”.

Consoante se sustenta desde a propositura dessa ação, a contratação da Caixa Econômica Federal é ilegal, porque viola a Constituição e a Lei Federal de Licitações.

Ademais disso, o parecer desmistifica a infundada tese de ser o DPVAT um programa social:

“A situação estabelecida é de que o DPVAT é um seguro privado, não sendo um programa social. Todo o desvalor manifestado no parecer da SUSEP citado e que resultou na edição da mencionada medida provisória foram afastados pela decisão do Supremo Tribunal Federal e não foram novamente veiculados ato legislativo que atendesse à moldura constitucional.”

Pelo exposto, requer a Vossa Excelência a juntada do parecer anexo e o julgamento da lide para DECLARAR A NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO de contratação da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA), pela SUPERINTENDÊNCIA DOS SEGUROS PRIVADOS (SUSEP).

Termos em que, pede deferimento.

Montes Claros, 18 de outubro de 2022.



Érika Cristina Batista Morais

OAB/MG 147.169



Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 18/10/2022 12:03:04

<http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22101812011755700001350699952>

Número do documento: 22101812011755700001350699952



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

NOTA JURÍDICA n. 00003/2022/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU

NUP: 15414.614258/2022-17

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1.

Trata-se de consulta dirigida a esta Procuradoria pelo ilustre Diretor da DIR2, narrando assim, a matéria:

"Por meio da Resolução n° 400/20, o Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP autorizou 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 do Seguro DPVAT, a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei n° 6.194/74 (art. 2°, caput).

Para os acidentes de trânsito ocorridos nos anos de 2021 e 2022, a instituição contratada pela Susep foi a Caixa Econômica Federal - CAIXA. Isso ocorreu por meio do Contrato n° 02/2021, de 15 de janeiro de 2021 (0913440), aditivado pelo Primeiro Termo Aditivo, em 14 de janeiro de 2022 (1232042), conforme consta no processo n° 15414.619925/2020-96 (relacionado ao presente).

Desse modo, este processo administrativo foi instaurado para analisar a viabilidade de:

Manutenção da gestão e operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT relativas aos acidentes ocorridos no ano de 2023 pela atual contratada; ou

Realização de procedimento concorrencial ou licitatório para a gestão e operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT relativas aos acidentes ocorridos no ano de 2023 e, nesse caso, definir quais seriam os objetos a serem licitados, tendo em vista a conclusão preliminar da CGU (em relatório ainda não publicado) no sentido de que "a conjunção da criação do fundo com a assunção das operações do Seguro DPVAT em um único objeto licitável não foi uma exigência da Resolução CNSP n° 400/2020, mas uma interpretação da Susep".

A seguir, a autoridade consulente, narra as decisões da Corte de Conas, da Controladoria Geral da União, e solicita a esta Procuradoria Federal, a análise jurídica da questão, com enfoque na prorrogação ou não do contrato feito entre a SUSEP e a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL para a gestão dos recursos oriundos de prêmios do seguro DPVAT, recolhidos a um fundo de natureza privada constituído pelo CNSP.

É o breve relatório.

DO MÉRITO

Como se sabe, a Medida Provisória n° 904/2019 trazia a seguinte ementa : *' Dispõe sobre a extinção do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT e do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Cargas - DPEM, de que trata a alínea "I" do caput do art. 20 do Decreto-Lei n° 73, de 21 de novembro de 1966. '*



Teve por objetivo extinguir o seguro DPVAT, entre outras providências e foi extinta, inicialmente, por decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº6262 que assim enunciou:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MPV 904, DE 2019. EXTINÇÃO DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIAS TERRESTRES DPVAT E DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR EMBARCAÇÕES OU POR SUAS CARGAS DPEM. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL.”

Dita Medida Provisória foi editada a partir de estudos desenvolvidos na SUSEP que restam consagrados, entre outros documentos, no PARECER ELETRÔNICO: SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN Nº 6/2019, cujos principais textos, destaco a seguir:

“(…)

A decisão de extinção do atual modelo DPVAT, através da MP 904/2019, está baseada em quatro pilares, os quais demonstram a gravidade e necessidade de atuação imediata da Administração Pública: i) fonte de arrecadação altamente regressiva, ou seja, incide de forma mais severa sobre a população mais pobre; ii) seguro de baixo retorno e eficiência para a sociedade; iii) modelo sem paralelo no mundo, ao transferir recursos compulsoriamente recolhidos da população para um monopólio privado; e iv) estímulo a fraudes e ineficiência, pois quanto maiores os custos do monopólio maiores os ganhos do monopolista(…)

A. *Arrecadação sobre a população mais pobre e seguro ineficiente*

O seguro DPVAT apresenta-se como uma política pública de baixíssima qualidade na medida em que onera a população mais pobre mais que a população de alta renda e funciona como um produto de seguro de baixo retorno para aqueles que o pagam. A “tributação” injusta ocorre exatamente porque incide de forma mais severa sobre a população de renda mais baixa e sobre os veículos independente de seu valor, violando o princípio da capacidade econômica. Por exemplo, a arrecadação é a mesma sobre um carro de luxo ou sobre um popular, enquanto o preço do seguro da moto é cerca de quatro vezes maior do que o do carro. Portanto, os recursos destinados ao SUS vem de uma fonte regressiva de arrecadação ao extrair a maior parcela justamente da moto, que é o veículo mais usado pela população de baixa renda. Com efeito, mais da metade da arrecadação tem como origem as motos, ainda que esse veículo represente apenas 27% da frota nacional. Apenas como ilustração, conforme mencionado, o seguro da moto é cerca de quatro vezes mais caro do que o seguro de carro, fazendo com que o proprietário da moto contribua para o SUS muito mais do que o proprietário do carro. Em 2018, o seguro de carro foi de R\$45,72 (quarenta e cinco reais e setenta e dois centavos) e o de motocicletas R\$185,50 (cento e oitenta e cinco reais e cinquenta centavos). A população de renda mais baixa usa motos de forma mais intensa do que carros, principalmente nos estados mais pobres. Essa parcela da população acaba financiando mais os repasses para o SUS, como proporção da sua renda, do que a população de renda mais alta. O DPVAT, ao misturar política pública de arrecadação para o SUS com seguro, faz com que os proprietários de moto (população de baixa renda) sejam os principais contribuintes do SUS. No atual modelo do seguro DPVAT, iniciado em 2008, cinquenta por cento do valor cobrado de motoristas e proprietários de veículos funciona como um “tributo” que é repassado para o SUS (45%) e Denatran (5%). O valor repassado em 2019 ao SUS é de R\$ 965 milhões, que representa apenas 0,79% do orçamento total da saúde em 2019, ou seja, menos de um por cento. Além de ser uma fonte reduzida em termos de volume de recursos, cabe lembrar que a Constituição Federal assegura um mínimo anual de gastos com saúde, independente da fonte. Além disso, a MP nº 904, de 2019, garante ao SUS repasse superior ao valor de 2019 pelos próximos 3 anos: R\$ 1,25 bilhões por ano até 2022. No final do período de obrigações remanescentes do DPVAT (até 2025), estimase que mais R\$ 1 bilhão será repassado ao SUS, garantindo aproximadamente 5 anos de repasses (considerando o valor de 2019).

B. *O seguro DPVAT como rede de proteção social*

Ao longo dos últimos anos, o seguro DPVAT, que tinha como objetivo proteger a população contra danos causados por veículos automotores, vem demonstrando ser uma forma ineficiente de política pública e injusta de tributação. A função primordial de um seguro social dessa natureza seria proteger a população de danos causados por acidentes, principalmente aqueles cidadãos que não tem condições de se proteger por conta própria e que sofrem as externalidades negativas do trânsito (terceiros). No entanto, o DPVAT destina a maior parte dos pagamentos de indenizações ao próprio motorista (58%), mesmo que ele seja inadimplente ou culpado pelo acidente, onerando todos os demais proprietários de veículo automotores independentemente da faixa de renda. Pedestres recebem apenas 28%



das indenizações do DPVAT e apenas 3% são casos de morte. Importante lembrar que a rede de políticas públicas, hoje existente no Brasil, tem atendimento universal na saúde e previsão de benefícios assistenciais por invalidez para a população de baixa renda (BPC/LOAS). Em números de 2018, foram 91.297 (noventa e um mil, duzentos e noventa e sete) indenizações para pedestres, sendo 10.846 (dez mil, oitocentos e quarenta e seis) casos de morte de pedestres. Se comparados com a população brasileira[1], tratase, respectivamente, de 0,043% e 0,005% da população total. Considerando o total de indenizações pagas pelo DPVAT em 2018 (328.142), chegase ao percentual de 0,16% da população brasileira. Vale lembrar que esses números ainda contém um volume significativo de fraudes, inadimplência, e de seguros pagos a motoristas com culpa ou dolo. No caso das despesas médicas previstas no DPVAT, a maior parte dos atendimentos acaba ocorrendo de forma gratuita na rede pública por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo orçamento é garantido constitucionalmente. A rede pública de saúde é a forma tipicamente usada em casos de acidente de trânsito, em especial pela população de menor renda, não havendo, nesses casos, direito à indenização do DPVAT. Quanto à cobertura por invalidez, o Governo Federal oferece o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante o pagamento de um salário mínimo mensal para pessoas com deficiência que não possuam meios de prover sua subsistência. Diferentemente do BPC, a indenização do DPVAT, tanto para morte quanto para invalidez, não gera pagamento de renda, apenas pagamento único de até R\$13.500 para a vítima, independentemente de sua renda e não observa a capacidade econômica do beneficiário, pagando os mesmos valores para ricos ou pobres. Quando da criação do seguro obrigatório DPVAT (1974), as políticas sociais não contributivas descritas acima não estavam vigentes. Dessa forma, as coberturas de despesas médicas e de invalidez do DPVAT se sobrepõem a essas políticas, tendo o contribuinte que pagar duas vezes por coberturas semelhantes que já atendem aos que mais necessitam de políticas sociais” (...)

Conclusão

A decisão de extinção do atual modelo DPVAT é estritamente técnica e procura avaliar junto à sociedade o custo benefício de uma política pública implantada em 1974, que se mostra danosa à sociedade em relação aos preceitos básicos que uma política pública deve buscar alcançar, especialmente pelo fato de: i) apresentar uma fonte de arrecadação altamente regressiva, ou seja, arrecada mais dos mais pobres; ii) ser um produto de seguro ineficiente, à medida em que devolve apenas R\$0,28 centavos para cada R\$1,00 real pago pela população. A revisão do modelo não significa, de forma alguma, que outros instrumentos de política pública não poderão ser discutidos junto ao congresso e à sociedade. É dever do Governo Federal instruir e informar à sociedade o resultado das políticas públicas implementadas e trabalhar sempre pelo aprimoramento das mesmas e propor mudanças(...)

Antes de entrar no mérito de aspectos relativos ao seguro DPVAT que são pertinentes a consulta, logicamente, sem pretender exaurir o tema, é preciso avaliar melhor as consequências no plano jurídico, especialmente, no Direito Positivo, da extinção da citada MP.

Não houve qualquer iniciativa legislativa após a perda de vigência da MP N°904/2019, sendo evidente que tal circunstância jurídica objetiva acarreta necessariamente, a vigência, pelo fenômeno da repristinação, da Lei n°6194/74 e suas alterações contidas na Lei n°8.441/92.

Além do mais, toda a ação normativa do Conselho Nacional de Seguros Privados-CNSP ou da SUSEP só será válida se compatível e harmônica com as normas legais vigentes, visto que não podem confrontar atos legislativos, tendo o Pretório Excelso, inclusive, sinalizou que apenas o veículo de lei complementar seria suficiente para promover as inovações na ordem jurídica pretendidas no caso concreto.

Outra importante consequência, que não vem recebendo o devido tratamento da Administração Pública é a ausência de arrecadação de prêmio e consequentemente a omissão em arrecadar valores previstos em lei que caberiam ao Sistema Único de Saúde- SUS, o que se traduz, em última análise, em prejuízo ao erário.

Tal circunstância já era conhecida e foi abordada no Parecer acima citado, no seguinte trecho:

“(…)

Da ausência de renúncia de recurso público. Obediência estrita ao art. 113 da ADCT Em relação ao tema, a petição inicial dedicou item específico para justificar uma suposta violação ao art. 113, da ADCT, que prevê que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”. Afirma a autora que há total dissenso entre responsabilidade fiscal e orçamentária e a Medida Provisória n° 904, de 2019, em virtude de renúncia de receita destinada ao Sistema Único de Saúde e Denatran e, ao mesmo tempo, aumento potencial da demanda de usuários da



Seguridade Social e SUS. A retórica apresentada demonstra, com clareza, o total desconhecimento do partido político requerente em relação ao tema DPVAT. Como visto linhas acima, não há qualquer renúncia de recurso público com a sua extinção. A própria Medida Provisória prevê o ressarcimento aos cofres públicos de aproximadamente R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), justamente para recompor o eventual vácuo orçamentário. Neste sentido, a MP nº 904, de 2019, em seu art. 3º, previu o repasse à Conta Única do Tesouro Nacional de três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão, duzentos e cinquenta milhões de reais), já a partir de 2020 (inciso I), além do saldo remanescente nas provisões técnicas do Consórcio do Seguro DPVAT no balanço de 2025 (inciso II). Portanto, a fim de dar imediato cumprimento ao previsto no texto da medida provisória, a Mensagem Modificativa[5] encaminhada ao Congresso Nacional já constou a citada previsão dos recursos públicos, deixando claro que não há qualquer renúncia de recursos públicos. Confira-se: • Exclusão da estimativa de ingresso do Prêmio do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre DPVAT, que, no PLOA original, somava R\$ 957,4 milhões, e inclusão da Reversão da Provisão de Sinistros Ocorridos e não Avisados, no valor de R\$ 1.250,0 milhões, conforme disposto na Medida Provisória nº 904, de 11 de novembro de 2019; (p. 14) Nada obstante, saliente-se que o repasse dos recursos do seguro DPVAT é disciplinado pelo Decreto nº 2.867, de 24 de julho de 1991, o qual estipula que o prêmio tarifário deve ser arrecadado pela rede bancária e repassado ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e à operação do seguro, na proporção de, respectivamente, 45% (art. 27, parágrafo único, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991), 5% (art. 78, parágrafo único da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) e 50% (Resolução CNSP 332, de 09 de dezembro de 2015), sendo suas tarifas definidas anualmente pelo Conselho Nacional de Seguros Privados. Assim, tendo-se identificado o excesso de recursos equivalente a R\$ 5bi, caso não fosse adotada a providência contida na Medida Provisória, ou na hipótese de ser deferida a medida cautelar pleiteada, o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP deveria debater acerca da redução do valor da tarifa, no limite a valor zero, a fim de consumir os valores excedentes, de forma que o repasse ao SUS e ao Denatran, nesta hipótese, também estariam comprometidos(...)

Ressalto que, a previsão no decreto que também resta repristinado, é que o prêmio tarifário deve ser partilhado daquela forma, e pouco importa se foi estabelecido com erro, majorado ou minorado, de modo que o excesso de provisões constituídas, não extingue o dever de arrecadar prêmios pelo mezinheiro princípio de que estes não se destinam a apenas um exercício, mas devem permitir que as provisões se mantenham enquanto os riscos estiverem vigentes.

Não se pode olvidar que todo o arcabouço normativo prevê, ainda, a existência do seguro DPVAT e, portanto, os direitos sociais, derivados desse comando legal, devem ser efetivados pelo Poder Público e o desvalor ao instituto, outrora manifestado pela SUSEP e presente em suas informações técnicas, não tem o condão de superar as obrigações legais.

Algumas objeções que a SUSEP havia externado sobre o seguro DPVAT, como, supostamente representar uma restrição à livre iniciativa, já foram devidamente analisadas pelo Supremo Tribunal Federal, consoante o aresto abaixo, tendo sido firmada a conclusão de que a solidariedade social legitimava a existência do Consórcio de Seguradoras, declarando constitucional a sua existência:

**“ADI 1003 / DF - DISTRITO FEDERAL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA

Julgamento: 01/08/2018

Publicação: 18/02/2019

Órgão julgador: Tribunal Pleno

view_listpicture_as_pdflibrary_booksfile_copyprint

Publicação

ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 15-02-2019 PUBLIC 18-02-2019

Partes

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC ADV.(A/S) : SERGIO BERMUDEZ INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 7º DA LEI N. 6.194/1974, ALTERADO PELO ART. 1º DA LEI N. 8.441/1992. CRIAÇÃO DE NOVAS HIPÓTESES DE



RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DO CONSÓRCIO DE SEGURADORAS QUE OPERAM O SEGURO DPVAT. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. INOCORRÊNCIA DE DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA (ART. 170, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA) E DO DIREITO À PROPRIEDADE (ART. 5, INC. XXII, DA CONSTITUIÇÃO). A NORMA IMPUGNADA GARANTIU AO CONSÓRCIO DE SEGURADORAS AÇÃO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL PELO ACIDENTE, SE VIER A SER IDENTIFICADO, E A LEGISLAÇÃO REGENTE DO SEGURO DPVAT AUTORIZA O REAJUSTE DA TARIFA PARA COBRIR EVENTUAIS CUSTOS ADICIONAIS PROVOCADOS PELA INOVAÇÃO LEGISLATIVA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Decisão

O Tribunal julgou improcedente o pedido formulado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade. Votou o Presidente. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Moreira Alves e Marco Aurélio, Presidente. Presidência do Senhor Ministro Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Plenário, 08.08.2002. Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia (Presidente), julgou improcedente a ação direta. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux, e, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 1º.8.2018.”

A situação estabelecida é de que o DPVAT é um seguro privado, não sendo um programa social. Todo o desvalor manifestado no parecer da SUSEP citado e que resultou na edição da mencionada medida provisória foram afastados pela decisão do Supremo Tribunal Federal e não foram novamente veiculados ato legislativo que atendesse à moldura constitucional.

O poder legislativo é dotado da maior discricionariedade existente em nosso Direito e o silêncio em disciplinar aquela matéria antes tratada naquela medida provisória exclui aquele regramento do direito positivo e, portanto, a Administração, que deve seguir o princípio da legalidade e que tem sua discricionariedade controlada pela lei e pela Constituição não pode deixar de atender, no limite de suas possibilidades, a legislação reprimada.

Consoante o Artigo 37 da Constituição Federal, a Administração deve atender ao princípio da legalidade só podendo fazer o que está autorizado pela Lei. Isso significa que nenhuma norma do CNSP pode autorizar a SUSEP a desviar de todas as leis em sentido formal que constituem um regramento do modelo anterior.

Essa omissão estatal pode ensejar um risco judicial de responsabilização dos agentes públicos que concorrerem para a não implantação ou re-implantação do modelo anterior de comercialização e operação do seguro DPVAT, já que não houve qualquer revogação das leis acima citadas.

Com relação aos prêmios não cobrados nesse período porque se entendeu que havia excesso nas provisões é preciso ressaltar que tal conclusão, em tese, pode não ser reconhecida pelos órgãos que deixaram de receber valores de prêmio. Durante o exercício de 2021/2022, os acidentes automobilísticos continuaram ocorrendo e o Estado, por meio do SUS, desembolsou valores para custear o tratamento das vítimas, sem contar com a contribuição das receitas oriundas de DPVAT.

A não cobrança de prêmios no período onde os riscos estão vigentes, nem sequer formalmente, é uma circunstância ensejadora de diversos riscos judiciais, uma vez que há diversos organismos com direito a parcela de repasse arrecadados e com a extinção da MP 904, os valores que iriam ser repassados ao SUS, não mais o serão.

Outro ponto a se destacar é que, embora já extemporânea a discussão a natureza dos recursos do DPVAT, apesar de já ter sido constituído fundo para cumprir a finalidade do instituto que é pagar indenizações pelos eventos cobertos, os valores que compõem tal fundo são oriundos de prêmios e devem ser usados para o custeio da operação securitária.

Segundo as recentes decisões da corte de contas, sua preocupação era de que tais valores, oriundos exclusivamente da arrecadação de prêmios de um seguro privado de grande relevância social e obrigatório, retornassem as seguradoras membros do consórcio, sem ser usados para pagamento de indenizações, isso poderia constituir uma espécie de locupletamento sem causa. Então o TCU recomenda que a SUSEP exerça a gestão de uma espécie de run off do seguro DPVAT por intermédio seguradora líder, sendo certo que tendo sido a normatização do CNSP inovou primariamente na ordem jurídica determinando a constituição de um fundo privado e autorizando a SUSEP a contratar



uma instituição financeira com diversas restrições e especificações sendo certo que o artigo 36 do Decreto Lei 73 não dá essa atribuição para SUSEP.

Essa discussão está submetida ao Poder Judiciário na ação movida contra a SUSEP e União (CNSP), em razão das glosas sobre a previsão orçamentária apresentada pela Companhia para cobertura de despesas com a operação do seguro no exercício de 2022, que somam o montante de R\$ 31.129.273,62.

Nesta ação, a Seguradora Lider, além de discutir a natureza jurídica dos recursos oriundos das arrecadações de prêmio, especificamente, busca obstar as glosas atinentes à contratação do seguro D&O e ao pagamento de PLR e honorários advocatícios. Tais restrições orçamentárias foram exercidas através do parecer eletrônico da SUSEP nº 23/2021/CFIP1/CGFIP/DIR4/SUSEP, o qual fora acolhido pelo CNSP, com a edição da Resolução 433/21. Também foram trazidos argumentos contra as glosas ocorridas em 2021.

Por outro lado, pagar indenizações é função privativa de seguradora de modo que todo esse sistema constituído tem sua juridicidade questionável e, mais uma vez, pode sujeitar os agentes públicos a sua responsabilização pessoal visto que, como já mencionado a Administração deve cumprir com princípio da legalidade.

Nos parece bastante precária a crença de que só uma instituição pública financeira poderia assumir aquela função de gerir o fundo de recursos DPVAT, uma vez que qualquer instituição financeira de abrangência Nacional privada ou pública poderia atender à necessidade ditada pelo CNSP.

Não por outra razão, a Controladoria Geral da União, já ofereceu objeções fundamentadas a essa avença, podendo suas apurações, em tese, levar a responsabilização dos agentes envolvidos.

É princípio comezinho do Direito Administrativo que a contratação emergencial não pode se protrair indefinidamente no tempo. Já houve diversas reuniões do CNSP, onde diversas matérias foram discutidas e eram oportunidades para versar sobre os assuntos destes autos que, se tão emergenciais, mereceriam a urgência de serem pautados e discutidos, gerando atos normativos compatíveis com o modelo de DPVAT estabelecido em lei.

E preciso destacar, ainda, que para enfrentar as questões de gestão observadas na seguradora líder a SUSEP dispõe de medidas tais como a intervenção, prevista na Lei nº 6.024/74 e que não foram utilizadas sendo de que os objetivos da autarquia foram no sentido de encerrar a operação do seguro DPVAT, mesmo após a extinção da MP 904 e a repristinação de toda a legislação anterior.

A recente constituição de um grupo de trabalho no âmbito do Ministério da Economia, não tem o condão de suprimir as atribuições que o artigo 36 do Decreto-Lei nº 73/66 comanda à SUSEP. A atribuição de seus gestores é privativa e a responsabilidade por suas ações ou omissões, também o são.

Tampouco pode ser utilizada como justificativa para prorrogação de contrato emergencial, visto que é circunstância constituída pela Administração por sua discricionariedade.

Na verdade, desde a extinção da MP904 o seguro DPVAT voltou a existir de direito não a existir de fato, provavelmente porque as determinações judiciais não estavam em consonância com o que a SUSEP externava em suas análises técnicas em busca da extinção do instituto, apesar de seu funcionamento equilibrado.

Tal circunstância jurídica coloca os agentes públicos em choque com as normas imperativas cogentes que regem a ação da Administração Pública. Não se trata mais de discricionariedade tradicional ou técnica mas de ações ou omissões em desacordo com o Direito Positivo.

Um fato a mitigar essa circunstância irregular é que o fim do consórcio DPVAT, na verdade, a ausência do seu prosseguimento também se dá por que os agentes privados em Assembleia, a partir de um certo momento decidiram se retirar da operação e até agora órgão fiscalizador não os instou a prosseguir ou não, diante do fim da MP 904.



Nenhum procedimento do Tribunal de Contas determinou ou poderia determinar a cessação de uma atividade econômica privada que a própria lei prevê a sua continuidade até porque o próprio Tribunal de Contas que reconheceu seu interesse público ao entender que os recursos acumulados tem natureza pública, embora este signatário já tenha emitido pareceres ressaltando a natureza privada de tais verbas.

Evidentemente, recursos oriundos de prêmios de seguros não são recursos públicos. São gerados por pessoas físicas ou jurídicas que pagam um prêmio de um seguro privado. Sabendo disso, o legislador, ao reger o seguros DPVAT, determinou a apropriação de parte da receita para o Estado, sendo a outra parte, evidentemente privada, embora com finalidade claramente definida.

Hoje, parte de tais recursos constituem um fundo cuja criação contou com todas as fragilidades jurídicas, acima apontadas em sua concepção. Tal fundo é responsável pelo pagamento dos sinistros, de modo que, para atendimento da legislação vigente, cabe precipuamente à SUSEP, em primeiro lugar, instar a seguradora líder a se manifestar quanto ao interesse seguir ou não no Consórcio DPVAT, retomando a operação, bem como diligenciar os estudos para a nova tarifa, levando em conta as lições o quê obteve com todo o processamento administrativo da matéria.

Notificar o Ministério da Economia do não interesse em prorrogar o contrato com Caixa Econômica Federal para gestão dos recursos oriundos da arrecadação de prêmios de DPVAT, uma vez que não se verifica mais qualquer emergência e nunca constou do artigo 36 do decreto-lei 73/66 atribuição da SUSEP para exercer tal gestão e, com base no artigo 37 da Constituição Federal, o administrador público não pode agir sem autorização da lei não sendo suprida autorização do CNSP.

Importante ressaltar que a Administração Pública contrata no regime de licitações para que suas atribuições sejam desempenhadas por terceiros e, no presente caso, não há nenhuma atribuição da SUSEP para que ela possa terceirizar. A SUSEP não foi estabelecida como gestor de fundos e não deve se imiscuir na atividade que fiscaliza confundindo o público com privado.

Embora a SUSEP não tenha sido responsável por essa confusão autorizada pelo CNSP, esse abre campo para que a SUSEP, contrate ou não, de modo que, com base na fundamentação desta opinião jurídica, o parecer é para que não se renove a contratação com a Caixa Econômica Federal.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 30 de agosto de 2022.

PAULO ANTÔNIO COSTA DE ALMEIDA PENIDO
PROCURADOR CHEFE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 15414614258202217 e da chave de acesso 45f542e5

Documento assinado eletronicamente por PAULO ANTONIO COSTA DE ALMEIDA PENIDO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 975510382 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ANTONIO COSTA DE ALMEIDA PENIDO. Data e Hora: 30-08-2022 13:49. Número de Série: 2297714307104028037025703824010243896. Emissor: AC OAB G3.

