

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA-UFU**

**FACULDADE DE DIREITO**

**MÁRIO JOSÉ DE SOUSA JÚNIOR**

**A NATUREZA JURÍDICA E A CONSTITUCIONALIDADE DO SEGURO DPVAT**

**Uberlândia - MG**

**2023**

**MÁRIO JOSÉ DE SOUSA JÚNIOR**

**A NATUREZA JURÍDICA E A CONSTITUCIONALIDADE DO SEGURO DPVAT**

**Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal de Uberlândia.  
Orientador: Prof. Dr. Karlos Alves Machado**

**Uberlândia - MG**

**2023**

## SUMÁRIO

RESUMO .....	1
INTRODUÇÃO .....	2
1. A HISTÓRIA DO SEGURO .....	2
1.1. O Contrato de Seguro no Código Civil Brasileiro .....	4
2. O SURGIMENTO DO SEGURO DPVAT.....	5
3. A OPERACIONALIZAÇÃO DA SEGURADORA LÍDER-DPVAT .....	11
4. A NATUREZA JURÍDICA DO DPVAT .....	13
5. A DIVERGÊNCIA CONSTITUCIONAL.....	16
5.1. O Monopólio do DPVAT .....	17
6. A MEDIDA PROVISÓRIA 904 DE 2019 .....	22
6.1. As Alegações da Medida Provisória 904.....	23
6.1.1. Da Ineficiência do DPVAT.....	23
6.1.2. Do Valor do Prêmio.....	24
6.1.3. Inviabilização devido as Fraudes.....	24
6.1.4. O Valor Repassado ao SUS e Sua Pouca Representatividade.....	25
6.1.5. Da Proteção à População Vulnerável.....	25
7. A REVOGAÇÃO DA MP 904.....	25
8. A DISSOLUÇÃO DO CONSÓRCIO DPVAT .....	26
9. A ILEGALIDADE NA FORMA DA CONTRATAÇÃO DA C. E. F.....	28
10. PROPOSTA DE NOVO MODELO PARA O DPVAT.....	32
10.1. Proposta da Comissão de Corretores .....	33
10.2. Proposta da Câmara dos Deputados.....	34
11. CONCLUSÃO.....	35
12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	37

## RESUMO

O estudo tem por escopo, analisar a constitucionalidade e da legalidade do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT), tendo em vista as diversas discussões sobre a gestão dos prêmios auferidos que estava sendo feita por um pool de seguradoras privadas, ou seja, o Conselho Nacional de Seguros Privados, através da sua Resolução nº 154 de 08/12/2006, que determinou a constituição de dois Consórcios específicos a serem administrados por uma seguradora especializada, na qualidade de líder. Para atender a essa exigência, foi criada a Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A., ou simplesmente Seguradora Líder-DPVAT, através da Portaria nº 2.797/07, publicada em 07/12/2007, de forma que a gestão do DPVAT é realizada por meio de um mecanismo que atua segundo um regime de monopólio, não havendo liberdade de escolha para os proprietários de veículos automotores, que, portanto, devem obrigatoriamente contratar o seguro com este consórcio. Nesse estudo, buscar-se-á analisar especialmente a incidência do princípio da autonomia da vontade e os fundamentos da responsabilidade civil no Seguro DPVAT. Além disso, há discussões sobre a forma como o DPVAT é gerido e a distribuição dos recursos arrecadados pela Seguradora Líder, que era responsável pela administração do seguro no país. Alguns argumentam que a distribuição de recursos para entidades públicas e privadas não tem justificativa plausível e que a administração do seguro deveria ser mais transparente e eficiente. Esse estudo abordará esse assunto não se limitando a uma análise somente no plano teórico, mas, sobretudo, seus efeitos e sua aplicação na vida prática.

## **INTRODUÇÃO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso está relacionado às áreas de Direito Securitário, Responsabilidade Civil e Constituição Federal, concentrando-se na natureza jurídica da arrecadação de uma parcela dos prêmios do seguro obrigatório DPVAT pelo Estado e sua validade jurídica.

A destinação de parte dos prêmios arrecadados para entidades públicas e privadas, como o SUS, o Denatran, Sindicatos de Corretores de Seguros e a Escola Nacional de Negócios e Seguros, não é justificada e prejudica os segurados. O que deve trazer à discussão, o fato de que o objetivo dos prêmios de seguros deve ser a garantia dos riscos e a higidez da estrutura operacional da seguradora, calculados com base na frequência dos sinistros e outros encargos inerentes à operação, sendo que a subvenção de recursos a entidades externas ao mercado segurador privado não se relaciona com qualquer princípio técnico subjacente aos contratos de seguro.

Isto posto, é mister analisar a história do seguro, chegando ao DPVAT e as suas fragilidades que merecem atenção. A natureza jurídica do DPVAT deve ser observada e passaremos a analisar a gestão desse seguro que é de natureza privada, sendo feita por um monopólio, o que pode ser uma violação ao princípio da livre iniciativa e concorrência e, portanto, deve-se observar uma possível inconstitucionalidade.

O Seguro DPVAT tem sido alvo de investigações e passa por uma suspensão na cobrança de prêmios e ainda está sob nova gestão, analisaremos possíveis irregularidades e possíveis soluções.

### **1. A HISTÓRIA DO SEGURO**

A causa subjacente ao surgimento da atividade securitária é um motivo comum a muitos outros institutos, sendo eles de natureza jurídica ou não, que fazem parte da vida humana contemporânea: a busca por segurança. A exposição constante aos riscos inerentes à vida despertou na humanidade a consciência de que a coletividade é a melhor maneira de mitigar os danos aos quais estão todos os sujeitos. Como Domingues Afonso Krieger Filho comentou ao abordar esse tema, "o seguro certamente surgiu à medida que o ser humano começou a perceber a transitoriedade de sua existência e a falibilidade de suas criações"

(KRIEGER FILHO, 2000, p. 15).

Thomas Hobbes já dizia que o Estado “é meramente um Homem Artificial, bem mais alto e robusto que o Natural, e que foi instituído para a sua proteção e defesa” (HOBBS, 2000, p. 11).

Nesse sentido, a socialização de riscos por meio do compartilhamento de interesses é uma característica fundamental de grande parte das comunidades humanas ao longo da história, e isso se aplica perfeitamente à atividade securitária. Os seguros surgiram da necessidade de distribuir os riscos substanciais por um grande número de pessoas de forma preventiva, tornando viáveis atividades que, de outra forma, seriam evitadas devido à alta probabilidade de fracasso (conforme classificação de ALVIM, 1999, p. 1-6 ).

Não há grande controvérsia sobre a origem histórica do modelo atual da prática securitária. Suas raízes estão intrinsecamente ligadas à origem do Direito Marítimo, especialmente à previsão normativa encontrada em legislações antigas que determinavam a partilha dos prejuízos decorrentes da necessidade de descarregar mercadorias dos navios para evitar naufrágios. Como explicado por Camila Mendes Vianna Cardoso:

Durante a Idade Média, o parâmetro era a Lei de Rhodes (Lex Rhodia de Jactu – século II a.C.) [...]. Com a Lei de Rhodes tem-se a decretação de que se, com o fim de tornar o navio mais leve, uma mercadoria tiver que ser alijada ao mar, para benefício de todos, todos devem contribuir para tal. (VIANNA CARDOSO, 2016, p. 66).

O desenvolvimento da indústria de seguros no Brasil teve suas raízes em eventos históricos significativos, notadamente a fuga da Família Real Portuguesa para o Brasil e a subsequente abertura dos portos em 1808. Essas mudanças envolveram o comércio marítimo e, conseqüentemente, a necessidade de segurança. Em resposta a essa demanda, a primeira empresa de seguros no Brasil, a Companhia de Seguros Boa-Fé, foi estabelecida no mesmo ano, com foco principal no seguro marítimo.

Nesse período, a regulação das atividades de seguros estava sujeita às leis

portuguesas do Reino do Brasil, Portugal e Algarves, condições pelo Rei Dom João VI. Somente em 1850, muito depois da independência do Brasil, com a promulgação do "Código Comercial Brasileiro" (Lei nº 556, de 25 de junho de 1850), o seguro marítimo foi pela primeira vez estudado e regulado em todos os seus aspectos.

A introdução do "Código Comercial Brasileiro" foi de importância fundamental para o crescimento do setor de seguros no Brasil, incentivando a criação de várias seguradoras que não apenas atuaram no seguro marítimo, conforme previsto na legislação, mas também se expandiram para o seguro terrestre. Mesmo o seguro de vida, originalmente proibido expressamente pelo Código Comercial, foi autorizado em 1855, sob a justificativa de que a proibição era apenas para os casos em que o seguro de vida era combinado com o seguro marítimo.

Com a expansão do setor, empresas de seguros estrangeiras demonstraram interesse no mercado brasileiro. Isso levou ao estabelecimento das primeiras sucursais de seguros com sede no exterior por volta de 1862. Esse movimento marcou o início da presença das seguros internacionais no Brasil, contribuindo para a diversificação e o desenvolvimento do mercado de seguros no país.

O surgimento da previdência privada no Brasil ocorreu no século XIX e pode ser datado a partir de 10 de janeiro de 1835, com a criação do Mongeral - Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado. Essa iniciativa foi proposta pelo então Ministro da Justiça, Barão de Sepetiba, e marcou uma vez em que planos com primeiras características de facultatividade e mutualismo foram oferecidos.

Vale destacar que a Previdência Social, como as que conhecemos atualmente, só foi instituída posteriormente, por meio da Lei nº 4.682 (Lei Elói Chaves), datada de 24 de janeiro de 1923.

### **1.1. O Contrato de Seguro no Código Civil Brasileiro**

Em 1º de janeiro de 1916, ocorreu um avanço significativo no campo do contrato de seguro com a promulgação da Lei nº 3.071, que instituiu o "Código Civil Brasileiro". Este código incluiu um capítulo específico dedicado ao "contrato de seguro". Os princípios estabelecidos tanto pelo Código Civil como pelo Código Comercial, juntos, compõem o que é

conhecido como Direito Privado do Seguro. Esses princípios fundamentais estabeleceram as bases do contrato e disciplinaram os direitos e deveres das partes envolvidas, com o objetivo de prevenir e resolver conflitos entre eles. Foram esses princípios que garantiram o desenvolvimento da instituição do seguro no Brasil.

Em 1939, o governo de Getúlio Vargas criou o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) por meio do Decreto-Lei nº 1.186, datado de 3 de abril de 1939. A partir desse momento, as seguradoras foram obrigadas a ressegurar suas responsabilidades que ultrapassariam sua capacidade de retenção própria no IRB. Através do mecanismo de retrocessão, o IRB passou a compartilhar o risco com as seguradoras operantes no Brasil.

Em 1966, foi criada a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), com o objetivo de substituir o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização como o órgão oficial encarregado de fiscalizar as operações de seguro no Brasil.

## **2. O SURGIMENTO DO SEGURO DPVAT**

Os primeiros indícios do seguro obrigatório no Brasil surgiram com a promulgação do Decreto-Lei nº 1.186/39, que instituiu o resseguro. No entanto, foi apenas a partir da criação do Decreto-Lei nº 73/66 que o seguro obrigatório ganhou destaque e força no país. Esse decreto instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados, que antevê a contratação de determinados seguros, incluindo o RECOVAT.

O seguro obrigatório, conhecido como RECOVAT, foi criado em conjunto com outros seguros obrigatórios por meio do Decreto-Lei nº 73/66 em 1966, que também é conhecido como Lei do Seguro. Inicialmente, a sigla RECOVAT representava “Responsabilidade Civil Obrigatória de Veículos Automotores Terrestres”. No entanto, em 1974, com a entrada em vigor da Lei nº 6.194/74, o seguro obrigatório RECOVAT foi renomeado como DPVAT, mantendo a mesma finalidade de proteção social e proteção em casos de acidentes de trânsito.

Com a nova redação, o DPVAT desvinculou-se da teoria da culpa e passou a ser interpretado sob a ótica da teoria do risco. Como Carlos Roberto Gonçalves disserta:

Nesse tipo de seguro, a questão da culpa é completamente irrelevante. Sua cobertura engloba todos os danos pessoais, inclusive os sofridos pelo próprio segurado. Portanto, trata-se da aplicação da teoria objetiva às pessoas que utilizam veículos em vias públicas. Sua principal importância é garantir o pagamento de uma indenização mínima diante de um evento de dano. (Gonçalves, In. Responsabilidade Civil 13, 2011, p. 1.056).

Com o advento da lei que ainda está em vigor (Lei nº 6.194/74), a natureza jurídica do seguro obrigatório passou por uma transformação, deixando o campo da responsabilidade civil e se tornando essencialmente um seguro de danos pessoais. Com essa mudança de natureza, características próprias foram incorporadas ao seguro, diferenciando-o de outras modalidades de seguro. Essa mudança também afetou a nomenclatura do seguro, que passou a ser descrita como Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT, abandonando a denominação anterior de “seguro de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestres”.

O Convênio DPVAT foi implementado em 29 de abril de 1986, trazendo três mudanças significativas, especialmente na forma de receber o prêmio e a indenização do seguro. A partir desses dados, foi determinado que, se um acidente tivesse ocorrido antes do nascimento do novo Convênio em 1986, a vítima precisaria entrar em contato com a seguradora que havia recebido o pagamento do seguro para solicitar a coleta de indenização. Somente essa seguradora, por ter recebido a contribuição do seguro, seria responsável por pagar a indenização correspondente ao sinistro sofrido.

Para os acidentes e sinistros ocorridos após o estabelecimento do Convênio, as orientações para as novas vítimas e beneficiários seriam diferentes. Eles deveriam procurar qualquer seguradora conveniada para solicitar a indenização. Isso se devia ao fato de que a partir da existência do Convênio, várias seguradoras passaram a operar em conjunto, compartilhando tanto os prêmios quanto as indenizações a serem pagas, de modo que qualquer uma delas poderia ser acionada para solicitar a indenização.

Em 1992, o DPVAT passou por importantes alterações por meio da Lei 8.441/92, que promoveram duas mudanças significativas. Primeiro, acidentes envolvendo veículos não

identificados (VNI) passaram a ter cobertura total. Antes da lei, esses acidentes eram cobertos apenas em caso de morte, e a indenização correspondia a apenas 50% do valor. Com a nova lei, a cobertura foi estendida para todos os tipos de danos.

Outra mudança importante foi em relação à comprovação do pagamento do seguro. A partir dessa lei, a apresentação do comprovante de pagamento não era mais necessária para dar entrada no pedido de indenização, exceto no caso dos proprietários de veículos. Se o beneficiário fosse o proprietário do veículo deveria apresentar o comprovante de pagamento e estar em conformidade com a Lei 6.194/74, que torna o pagamento do Seguro DPVAT obrigatório para todos os proprietários de veículos. Essa exceção se aplica exclusivamente aos proprietários de veículos e reflete como a Lei 8.441/92 amplia significativamente a abrangência social do Seguro DPVAT.

Até 2004, os veículos de transporte coletivo de passageiros, conhecidos como veículos das categorias 3 e 4, pagavam o DPVAT por meio de uma seguradora específica que, ao receber diretamente o prêmio, ficava exclusivamente responsável pelo pagamento das indenizações. No entanto, a partir de 2005, as indenizações para os veículos de transporte coletivo passaram a ser pagas pelas seguradoras que faziam parte do Convênio DPVAT, da mesma forma que ocorria desde 1986 para os demais tipos de veículos. Essa mudança representou uma evolução no sistema, garantindo maior igualdade nos procedimentos de pagamento de prêmios e indenizações do DPVAT para todos os tipos de veículos.

Em maio de 2007, a Medida Provisória nº 340, que já indicava alterações e regulamentações nas normas do seguro DPVAT, foi sancionada pelo Presidente da República e se tornou a Lei 11.482/07. Esta lei, em seu Artigo 8º, alterou os artigos 3º, 4º, 5º e 11 da Lei 6.194/74, ratificando que os valores das indenizações do Seguro DPVAT devem ser pagos em reais, não em salários mínimos, como estava previsto na Lei 6.205 /75. Além disso, a lei determina que as indenizações devem ser pagas com base no valor vigente na data do acidente, especificamente aplicáveis aos acidentes ocorridos após 29 de dezembro de 2006, dados em que a Medida Provisória nº 340 entrou em vigor. E ainda, a lei determinou que a indenização por morte fosse dividida entre o cônjuge/companheiro e os herdeiros da vítima, com base no Artigo nº 792 do Código Civil.

Em seguida, a Medida Provisória nº 451/08, convertida na Lei 11.945/09,

introduziu uma das mais importantes alterações no seguro obrigatório DPVAT: a tabela de perdas da SUSEP. Essa tabela é aplicada na hipótese de invalidez permanente total ou parcial, completa ou incompleta, como parâmetro para aferir o percentual exato de invalidez e, com base nisso, considere o valor da proteção dentro dos limites do teto máximo fixado pela Lei 11.482/2007.

É importante ressaltar que as alterações decorrentes da fixação do valor do teto máximo do Seguro DPVAT em R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais), bem como a criação da tabela de perdas da SUSEP, foram objeto de discussão acaloradas no Poder Judiciário. Além disso, foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4627, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, com o argumento de que as alterações trazidas pelas Leis 11.482/07 e 11.945/09 violaram o princípio das disposições ao retrocesso e afrontaram diretamente a dignidade da pessoa humana. No entanto, esta tese foi refutada pelo Supremo Tribunal Federal por meio do julgamento conjunto das ADIs 4.350 e 4.627.

No ano de 2015, as primeiras fraudes do seguro DPVAT foram descobertas durante a Operação Tempo de Despertar. A ação foi coordenada pelo delegado Marcelo Freitas, de Montes Claros (MG), e o promotor Paulo Márcio, do Ministério Público de Minas Gerais. À época, foram descobertos vários tipos de fraude cometidas em relação ao seguro DPVAT.

Haviam grupos de advogados, médicos e policiais que forjavam a ocorrência de acidentes para obter o dinheiro da indenização. Ao mesmo tempo, familiares dos controladores por trás da Líder Seguradora são os principais prestadores de serviço para a companhia. Assim, as indenizações pagas chegavam às mãos destes, transformando acidentes de trânsito em um negócio lucrativo. Em 2015, por exemplo, o DPVAT arrecadou mais de R\$ 8 bilhões, mas se estima que 25% desse total tenham sido desviados.

As investigações apontaram que o esquema de fraudes foi profundamente arraigado na Seguradora Líder, com membros corruptos da empresa se beneficiando financeiramente das indenizações fraudulentas. Isso é reconhecível porque os familiares desses membros da empresa desempenhavam papéis-chave nas áreas de "perícia médica" e "serviços de advocacia". Estas áreas desempenham um papel crítico no processo de pagamento das indenizações, uma vez que a avaliação médica é necessária para determinar o grau de

invalidez das vítimas e os serviços jurídicos podem estar envolvidos na tramitação de processos de pedido de indenizações. O esquema parecia operar de tal forma que quanto mais altos fossem os gastos da empresa com indenizações fraudulentas, maiores seriam os ganhos pessoais dos membros corruptos e seus familiares envolvidos no processo.

As investigações sobre as fraudes no Seguro DPVAT revelaram que houve pressão e tentativa de obstaculizar a operação investigativa. Segundo o delegado da Polícia Federal e o promotor do Ministério Público de Minas Gerais, essa pressão e interferência política eram evidentes, destacando a grande influência da Seguradora Líder no meio político.

Em 2016 foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para desvendar a destinação de recursos do DPVAT e a atuação da Seguradora Líder, que é o consórcio de 73 seguradoras, no desvio de bilhões de reais e a visível inoperância da Superintendência de Seguros Privados no que tange a prevenção das fraudes e solução de conflitos que envolvem o DPVAT, porém, a CPI do DPVAT enfrentou forte resistência do Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Resseguros e de Capitalização e até de legisladores inescrupulosos que no afã de impossibilitar o avanço das investigações, impetraram um mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF) (MC MS 34229 DF - DISTRITO FEDERAL 4001322-39.2016.1.00.0000) contra o colegiado, sob o argumento de que a comissão não teria fato determinado a investigar.

Boicotada em toda a sua duração, pela ausência maciça de seus membros, o que impedia sessões deliberativas, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do DPVAT foi encerrada oficialmente dia 28 de setembro de 2016 sem apresentar um relatório final, com pedidos de indiciamentos ou recomendações. A Seguradora Líder figurou entre os principais alvos das investigações da comissão, instalada em junho com o propósito de investigar suspeitas de fraudes praticadas contra esse seguro obrigatório do trânsito.

O presidente da CPI, Marcus Vicente (PP-ES), tentou adiar o prazo para a conclusão dos trabalhos, mas seu pedido não foi atendido. O presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), não prorrogou os trabalhos da comissão e não submeteu ao Plenário o requerimento de Vicente solicitando mais tempo.

Embora os resultados tenham sido inconclusivos, os trabalhos da CPI indicaram

que o DPVAT está fundamentado em um sistema que enfrenta desafios significativos. O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e a Polícia Federal também compartilham a visão de que o DPVAT enfrenta problemas gravíssimos quanto a transparência de suas operações e fortes esquemas de fraudes.

Ainda em 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) verificou que o cálculo do prêmio do DPVAT incorporou, entre 2008 e 2012, despesas irregulares de aproximadamente R\$ 440 milhões, o que tornou o prêmio mais caro para os proprietários de veículos.

Os resultados da auditoria revelaram que havia falta de transparência na operação do DPVAT, e que os princípios contábeis estavam sendo descumpridos. Além disso, não houve uma divulgação adequada das receitas e despesas relacionadas ao seguro.

Essa falta de transparência e desrespeito aos princípios contábeis levanta preocupações quanto à gestão dos recursos do Seguro DPVAT e à fiscalização de seu funcionamento. É importante que a administração desses recursos seja realizada de maneira transparente e em conformidade com as disposições e as obrigações legais para garantir que as vítimas de acidentes de trânsito recebam os benefícios a que têm direito.

As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) levantaram uma série de problemas e irregularidades na gestão dos recursos do Seguro DPVAT, incluindo o favorecimento indevido de membros da alta administração da Seguradora Líder com várias evidências de que membros da alta administração da Seguradora Líder foram favorecidos de maneira imprópria. Negócios da Líder favorecendo pessoas politicamente expostas, os auditores apontaram que a Seguradora Líder teria realizado negócios que beneficiariam pessoas politicamente expostas, o que pode ser um indicativo de influência política indevida. Houve também, um possível conflito de interesses no Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados (CRSNSP), além de tentativas de frustrar a Operação Tempo de Despertar e as próprias auditorias da KPMG.

Após vários estudos que apresentaram cerca de 370 mil ações judiciais em tramitação relacionadas ao DPVAT, sobrecarregando o Poder Judiciário. Levantou-se que eram recebidas na Susep, por ano, uma média de 5.825 reclamações, e que foram abertos 54 processos administrativos de consumidores e 100 processos administrativos sancionadores e,

apenas no ano de 2018, 15.648 fraudes haviam sido identificadas. Alegando tais motivos colacionados, o Governo Federal editou, em 11 de novembro de 2019, a Medida Provisória nº 904, que extingue o DPVAT, a partir de 1º de janeiro de 2020.

No ano de 2021, a Seguradora Líder — empresa privada até então encarregada da administração do DPVAT — foi dissolvida e, para contornar o problema, a Superintendência de Seguros Privados (Susep) — firmou contrato diretamente com a Caixa Econômica Federal.

Em 2023 foi promulgada a lei A Lei 14.544, que autoriza a Caixa Econômica Federal a gerenciar o fundo do DPVAT. A norma é resultante da Medida Provisória (MP) 1.149/2022, aprovada pelo Senado em 2022. De acordo com a justificativa apresentada pelo governo na época em que o texto começou a tramitar no Congresso, ainda no ano passado, a escolha da Caixa decorre da inexigibilidade de licitação, do seu porte, capilaridade e expertise em operações de pagamentos de maior complexidade. Justificativas bastante questionáveis, conforme veremos ao longo de nosso estudo.

Já a Seguradora Líder continua responsável pelo reembolso às vítimas de acidentes registrados até 31 de dezembro de 2020. O consórcio continuará recebendo, até o fim de 2023, os pedidos de indenização relativos a sinistros anteriores a 2021.

### **3. A OPERACIONALIZAÇÃO DA SEGURADORA LÍDER-DPVAT**

A mudança na gestão do Seguro DPVAT, com a criação dos convênios reguladores e a intervenção do governo federal, teve como objetivo principal aumentar a eficácia na operacionalização do seguro. Antes desse modelo, em que cada seguradora administrava o DPVAT de forma individual, houve problemas significativos, incluindo altos índices de inadimplência nos prêmios e descontrole nas operações.

A Resolução CNSP nº 06/1986, emitida pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), determinou a necessidade da criação de convênios para gerenciar o Seguro DPVAT de maneira eficaz. Isso levou à formação da FENASEG (Federação Nacional das Seguradoras), que atuou como procuradora e representante das seguradoras participantes no convênio. A principal função da FENASEG era gerenciar o convênio e garantir que o Seguro DPVAT fosse operacionalizado de forma eficiente.

As Resoluções CNSP 7/97 e 16/97 estabeleceram um novo modelo operacional para o Seguro DPVAT, desvinculando os seguros do saldo negativo que havia sido acumulado. Posteriormente, foi emitida a Resolução CNSP nº 109/04, criando um Convênio para as categorias 03 e 04, que se refere a veículos de transporte coletivo que antes não eram abrangidos pelo seguro obrigatório. Essa medida foi tomada após uma recomendação do Tribunal de Contas da União, reduzindo o índice de inadimplência dos prêmios e melhorando o controle das operações do Seguro DPVAT.

Segundo a Resolução 154/2006, era necessário constituir dois consórcios específicos para o DPVAT. Eles seriam gerenciados por uma empresa qualificada, que atuaria como líder. Daí o nome e a criação da entidade. A partir de 1º de janeiro de 2008, com o objetivo de aprimorar a administração do Seguro DPVAT e atender de maneira mais eficaz aos interesses sociais, foi estabelecido o Consórcio Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S/A. Essa entidade, composta por seguradoras integrantes de ambos os consórcios originais, passaram a ser responsáveis pela gestão e administração do Seguro DPVAT.

Desde então, sob a égide de pessoa jurídica de direito privado, por um consórcio formado por bancos e por outras seguradoras, conforme Portaria nº 2.797/07 editada pela SUSEP – Superintendência de Seguros Privados - órgão ligado ao Ministério da Fazenda -, a Seguradora Líder trabalha com o DPVAT e é uma companhia de capital nacional. Ela é formada por 77 empresas de seguros que gerenciam todos os recursos desse seguro e tem como missão principal garantir que a população em todo o território nacional tenha acesso aos benefícios do Seguro DPVAT. Para atingir o objetivo, ela se compromete a administrar com transparência os recursos a ela confiados e a apoiar iniciativas que visem a redução de acidentes de trânsito.

A gestão centralizada dos recursos dos prêmios arrecadados pelo Seguro DPVAT é regulamentada pela Resolução CNSP nº 273/2012. Essa resolução estabelece os seguintes pontos principais:

- O prêmio do Seguro DPVAT é fixado anualmente pelo CNSP para cada uma das categorias de veículos.

- O Seguro DPVAT é administrado por um consórcio integrado pelas sociedades seguradoras autorizadas a operar no seguro obrigatório.
- O lucro do consórcio é limitado a 2% sobre o total da arrecadação dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores.
- O consórcio deve observar diretrizes gerais para a consecução de despesas administrativas.

Tão logo foi fundada, nos moldes de verdadeiro monopólio, a Seguradora Líder recebera do Governo Federal, sem qualquer tipo de fiscalização, concorrência ou algo que o valham, autorização para arrecadar e administrar os bilionários recursos gerados pelo Seguro DPVAT.

#### **4. A NATUREZA JURÍDICA DO DPVAT**

De acordo com Scarpassa (2007), o direito da vítima à indenização do DPVAT se mantém mesmo quando o nexo de causalidade não exista, tendo em vista a presença dos fatores de exclusão de responsabilidade. Os fatores de exclusão de responsabilidade são aqueles que impedem a responsabilização do proprietário do veículo pelo acidente, são eles caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e ato de terceiro.

Além desses fatores, o direito da vítima à indenização do DPVAT também se mantém quando o veículo causador do dano não for identificado, ou mesmo quando não houver pagamento do prêmio devido. Da mesma maneira, o direito ao recebimento da indenização se mantém quando a vítima for o próprio condutor ou o proprietário do veículo responsável pelo pagamento.

Scarpassa(2007) ainda pontua que o nexo de causalidade não é um requisito essencial para o pagamento da indenização do DPVAT. Os fatores de exclusão de responsabilidade, o veículo não identificado, a falta de pagamento do prêmio e a circulação do veículo não impedem o pagamento da indenização. O direito ao recebimento da indenização também se mantém quando a vítima é o próprio condutor ou o proprietário do veículo responsável pelo pagamento.

Essas exceções ao nexo de causalidade são importantes para garantir que as vítimas de acidentes de trânsito tenham acesso à indenização do DPVAT, mesmo em situações que não são típicas.

De acordo com Sérgio Cavalieri Filho (2003), o seguro DPVAT deixou de ser caracterizado como um seguro de responsabilidade civil do proprietário, para se transformar em um seguro social em que o segurado é indeterminado. No seguro de responsabilidade civil, o segurado é a pessoa que tem a obrigação de indenizar alguém que sofreu um dano. No caso do seguro DPVAT, o proprietário do veículo é o estipulante, ou seja, a pessoa que contrata o seguro em favor de terceiros. O segurado do seguro DPVAT é a vítima do acidente de trânsito, independentemente de quem seja o culpado pelo acidente. Isso significa que o seguro DPVAT não é um seguro de responsabilidade civil, mas sim um seguro social.

Conforme Sérgio Cavalieri Filho (2003, p. 153):

Pode-se dizer que o seguro obrigatório deixou de ser caracterizado como um seguro de responsabilidade civil do proprietário, para se transformar em um seguro social em que o segurado é indeterminado, só se tornando conhecido quando da ocorrência do sinistro, ou seja, quando assumir a condição de vítima de um acidente automobilístico.

Segundo o autor, o proprietário do automóvel, ao contrário do que ocorre no seguro de responsabilidade civil, não é o segurado, e sim o estipulante em favor de terceiro.

O seguro DPVAT é obrigatório para todos os proprietários de veículos automotores. A obrigatoriedade não se refere ao pagamento do prêmio, mas à contratação e manutenção do seguro. Isso significa que o proprietário do veículo deve contratar o seguro e mantê-lo em vigor, pagando o prêmio anualmente.

A respeito do contrato obrigatório, observaram Ernesto Tzirulnik, Flavio de Queiroz Cavalcanti, e Ayrton Pimentel:

Evidentemente o contrato obrigatório, até mais do que o contrato de adesão ou o contrato padrão, é distante do modelo clássico dos contratos, tal como desenhado nos códigos civis tradicionais. O afastamento existente entre o arcabouço do contrato clássico e o contrato obrigatório fez com que parte da doutrina negasse a estes a natureza jurídica de contrato. Muito se escreveu sobre a crise do contrato, ou mesmo o fim do contrato e assim avante, em razão da dificuldade de adaptação dos juristas tradicionais às novas realidades.

Do valor total do prêmio, 45% são destinados ao SUS para o pagamento de despesas médicas e hospitalares das vítimas. Outros 5% são destinados ao Denatran para o desenvolvimento de programas de prevenção de acidentes. Os outros 50% são usados para a gestão e operacionalização do seguro. (Leis 8.212/91 e 9.503/97)

O seguro DPVAT é um contrato de seguro privado, com todos os elementos de um contrato de seguro. A destinação de parte das receitas do seguro para fins públicos não significa que o seguro em si seja um tributo ou uma contribuição parafiscal.

A cobrança do prêmio do seguro DPVAT é obrigatória, mas isso não significa que o seguro seja um tributo. Visto que a Constituição Federal define tributo como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" (art. 3º). O DPVAT não é uma prestação pecuniária compulsória, pois não é exigido de todos os cidadãos. Apenas os proprietários de veículos automotores são obrigados a pagar o DPVAT. (artigo 21, do Decreto-lei 73/66).

A obrigatoriedade do seguro é uma forma de garantir que todas as vítimas de acidentes de trânsito tenham acesso à indenização, independentemente de sua condição social ou econômica. As receitas do seguro DPVAT são distintas, mesmo que sejam arrecadadas conjuntamente. As receitas destinadas ao SUS e ao Denatran são receitas públicas, enquanto as receitas destinadas à gestão e operacionalização do seguro são receitas privadas. (Acórdão 2609/2016-TCU-Plenário)

Conforme observado, o DPVAT se diferencia de outros tipos de seguros obrigatórios estabelecidos na legislação, sem se enquadrar como um "tributo". Isso é semelhante a outros seguros obrigatórios listados no artigo 20 do Decreto-Lei 73, de 21/11/1966, assim como o seguro obrigatório de edifícios, conforme estipulado no artigo 1.346 do Código Civil e artigo 13 da Lei 4.591/64, e o seguro de transporte multimodal de cargas, conforme definido pela Lei 6.194/74.

O contrato de seguro é um instrumento jurídico complexo e importante no direito brasileiro. Ele permite que os riscos sejam socializados, ou seja, distribuídos entre um grupo de pessoas. A determinação dos riscos deve ser feita de forma justa e equilibrada, respeitando a boa-fé objetiva e a dignidade da pessoa humana. O segurado não pode ser colocado em uma situação de extrema desvantagem ou de onerosidade excessiva.

## **5. A DIVERGÊNCIA CONSTITUCIONAL**

O Direito Econômico é um ramo do direito que regula as relações econômicas e sociais, com o objetivo de garantir a livre concorrência e a proteção dos interesses da sociedade. O artigo 170 da Constituição Federal estabelece os princípios gerais da ordem econômica brasileira, como a liberdade de iniciativa, a livre concorrência, a propriedade privada, a função social da propriedade, o trabalho como fonte de riqueza e a solidariedade social. Esses princípios são o fundamento legal do Direito Econômico brasileiro.

A livre concorrência é a possibilidade de as empresas competirem entre si de forma justa, sem barreiras ou restrições. Ela é essencial para garantir que os consumidores tenham acesso a uma ampla variedade de produtos e serviços de qualidade a preços competitivos. A Constituição Federal estabelece princípios e regras que devem ser observados na exploração da atividade econômica. Esses princípios e regras visam garantir a dignidade da pessoa humana e a valorização social do trabalho, com base na justiça social.

A Constituição Federal estabelece princípios que devem orientar a atividade econômica no Brasil. Alguns desses princípios são a livre concorrência e a livre iniciativa, conforme previsto em nossa Carta Magna de 1988. Vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

A Constituição Federal incentiva a livre concorrência para evitar que um único ente econômico concentre todo o poder no mercado. Isso é importante porque a concentração de poder econômico pode levar a práticas anticoncorrenciais, como o aumento de preços e a redução da qualidade dos produtos e serviços. (CRETELLA JR., 2000, p. 263)

O capitalismo contemporâneo tende a favorecer a concentração de poder econômico, o que pode levar à adoção de práticas abusivas, como o monopólio. Por isso, o Estado deve atuar para proteger os consumidores e a concorrência. (GONÇALVES, 2014, P.1239)

Outrossim, a Constituição Federal brasileira estabelece princípios que visam à proteção dos direitos humanos e o bem-estar social. Esses princípios também se aplicam à atividade econômica, de forma a garantir que o desenvolvimento econômico seja alcançado de forma justa e equitativa, respeitando a dignidade da pessoa humana.

### **5.1. O Monopólio do DPVAT**

O direito do segurado em ter livre escolha para fazer a sua apólice é um direito fundamental previsto no Código de Defesa do Consumidor (CDC), no artigo 54, inciso I. Esse direito garante ao segurado a liberdade de escolher a seguradora, o tipo de seguro e as coberturas que deseja contratar.

O CDC também estabelece que a seguradora deve oferecer ao segurado todas as informações necessárias para que ele possa tomar uma decisão informada sobre a contratação do seguro. Essas informações devem incluir, entre outros, o valor do prêmio, as coberturas contratadas, as exclusões de cobertura e as condições gerais do contrato.

O direito do segurado em ter livre escolha para fazer a sua apólice é importante para garantir que ele possa escolher o seguro que melhor atende às suas necessidades e ao seu

orçamento. Esse direito também contribui para promover a concorrência entre as seguradoras, o que pode favorecer ao segurado.

O Seguro DPVAT é um seguro obrigatório no Brasil e o segurado não pode escolher com quem irá contratar o seguro. Isso ocorre porque o seguro é oferecido por um único consórcio de seguradoras. Essa situação cria um monopólio no mercado do Seguro DPVAT, o que pode levar a preços mais altos e a um atendimento de menor qualidade aos consumidores.

O sistema do Seguro DPVAT é administrado por um consórcio de seguradoras. O consórcio é uma forma de associação de pessoas ou empresas para realizar um objetivo comum. O consórcio foi permitido no Brasil a partir da Lei nº 6.404/1976. No entanto, a Lei nº 12.529/2011 proibiu a formação de consórcio de empresas que tenham como objetivo restringir a liberdade de comércio, dominar o mercado, eliminar a concorrência ou obter monopólio para elevar os preços.

Vejamos in verbis a Lei nº 12.529/2011:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

(...)

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma:

- a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;
- b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços;
- c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a

distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos;

d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

II - promover, obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou acertada entre concorrentes;

III - limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

(...)

O consórcio de empresas é uma forma de reunir empresas para atuarem em conjunto em uma determinada atividade econômica. Essa união pode levar a vantagens como a diluição de despesas administrativas e custos fixos de produção, a eliminação de intermediários e a ampliação do número de estabelecimentos. No entanto, o processo de concentração econômica também pode levar à limitação da concorrência e à dominação de mercado, em virtude do poder econômico decorrente da concentração.

Em um mercado perfeitamente competitivo, todos os agentes econômicos são tomadores de preço, o que significa que eles não têm poder para influenciar o preço de um determinado bem.

No monopólio, há apenas um agente econômico no mercado, o que lhe dá poder para influenciar o preço. O monopólio pode aumentar o preço de um bem reduzindo a quantidade ofertada.

O termo "monopólio" refere-se diretamente à situação em que uma única pessoa, empresa, governo ou entidade detém o privilégio exclusivo de comercializar ou explorar um mercado específico. O monopólio é prejudicial para a sociedade, uma vez que retira o direito de escolha dos cidadãos e diminui a motivação das empresas para oferecer produtos ou serviços de alta qualidade.

A falta de concorrência no mercado pode resultar em aumento descontrolado de preços, produtos ou serviços de baixa qualidade e dependência da população. Além disso, o

monopólio pode levar a práticas abusivas por parte das instituições privilegiadas que prestam os serviços. (FIGUEIREDO, 2011, P.80)

Conforme Figueiredo, o monopólio convencional é originário de práticas abusivas realizadas por agentes econômicos. Essas práticas podem envolver acordos e contratos estabelecidos por dois ou mais agentes, com o objetivo de eliminar os concorrentes, permitindo que uma única entidade (ou um pequeno grupo de entidades previamente definidas) tenha o controle exclusivo sobre a atividade em questão, estabelecendo assim um monopólio.

A Carta Magna de 1988 normatiza no Art. 177:

Constituem monopólio da União:

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

Empresas que possuem o controle absoluto de um mercado são conhecidas como empresas estatais. Sua missão não se concentra em obter lucro, mas sim em cumprir propósitos de interesse público. Legalmente, essas empresas representam uma forma de monopólio.

Nesse contexto, em um mercado monopolizado, o monopolista pode cobrar mais por um bem ou serviço, mesmo que ele ofereça uma quantidade menor. Isso ocorre porque o monopolista não tem concorrentes e, portanto, não precisa se preocupar com a concorrência.

No caso do Seguro DPVAT, o mercado é um monopólio jurídico. Isso significa que apenas uma empresa é autorizada a oferecer o seguro. Além disso, o seguro é de aquisição compulsória, o que significa que os consumidores não têm a opção de não contratá-lo.

Essas duas características tornam o monopólio do Seguro DPVAT ainda mais prejudicial para os consumidores. Mesmo que o preço do seguro seja definido pelo governo, o monopolista ainda pode cobrar mais do que o necessário. Isso ocorre porque os consumidores não têm outra opção, a não ser pagar o preço que o monopolista determinar.

Verifica-se ainda, que o valor do prêmio do Seguro DPVAT é calculado anualmente com base em diversos fatores determinados pelo CNSP, incluindo as despesas administrativas associadas à gestão dos recursos arrecadados. Além disso, como os lucros da gestão do Consórcio DPVAT são fixados em 2% do total arrecadado, as seguradoras consorciadas não têm um forte incentivo para reduzir essas despesas. Em termos mais simples, os agentes econômicos buscam maximizar seu próprio benefício.

O segurado, que é obrigado a pagar o prêmio do seguro obrigatório para licenciar seu veículo, naturalmente deseja pagar o mínimo possível por esse seguro. Por outro lado, as sociedades seguradoras que fazem parte e gerenciam o Consórcio DPVAT, representado pela entidade que o administra, buscam maximizar seus próprios benefícios.

Portanto, é lógico supor que o aumento das despesas administrativas ou despesas relacionadas às provisões, como gastos com escritórios de advocacia ou mesmo fraudes no sistema, pode levar a um aumento no valor do prêmio. Isso resultaria em custos financeiros mais altos para os proprietários de veículos automotores, já que teriam que arcar com o aumento correspondente ao prêmio. Como resultado, esse aumento no prêmio resultaria em uma arrecadação maior de recursos, o que, por sua vez, geraria maiores lucros para as seguradoras consorciadas, uma vez que esses lucros são uma porcentagem da arrecadação bruta total.

No entanto, o parágrafo único do artigo 15 da Resolução CNSP nº 273/2012 permite que a entidade gestora dos consórcios estime o valor efetivo de Despesas de Assistência Médica e Suplementares (DAMS), tendo como base os preços praticados pelo mercado e como limite mínimo aqueles constantes na Tabela do SUS.

Em um cenário em que o monopolista não pode livremente aumentar o valor do prêmio tarifário, devido ao controle público, ele pode buscar meios de influenciar os preços com combinações de custos de forma a ampliar seu lucro.

Nesse sentido, seria possível que o monopolista generalize a estimativa de Despesas de Assistência Médica e Suplementares (DAMS) a todos os casos de pedido de indenização, não se restringindo aos casos de fraude comprovada. Isso poderia acarretar a adoção de tabelas de referências não impostas pelo Estado a todo e qualquer caso.

Tendo isso em vista, poderia ocorrer cenários nos quais uma vítima, cuja documentação comprobatória de despesas seja legítima e não relacionada a fraude, e mesmo assim, não receba a restituição completa dos valores gastos em seu tratamento médico.

Considerando isso, surgem desafios regulatórios decorrentes da própria configuração do Seguro DPVAT e do seu modelo de gestão. Esses desafios incluem a detecção de desvios de natureza econômica que podem levar a uma alocação ineficaz dos recursos originados dos prêmios anuais pagos por esse seguro compulsório. Além disso, há o risco de adotar práticas anticoncorrenciais, como a criação deliberada de obstáculos à entrada de novos participantes no mercado.

Portanto, percebe-se que as características do Seguro DPVAT já mencionadas, o distinguem da lógica e dos objetivos socioeconômicos típicos dos seguros de responsabilidade civil. Esses seguros buscam minimizar a perda de riqueza do seguro, proporcionando indenizações em situações adversas. A restrição da liberdade do consumidor na escolha do seguro imposta pelo sistema de monopólio resulta em uma redução do bem-estar.

## **6. A MEDIDA PROVISÓRIA 904 DE 2019**

O governo federal editou, em 11 de novembro de 2019, a Medida Provisória nº 904 que extingui o Seguro DPVAT a partir de 1º de janeiro de 2020. A medida foi tomada após um diagnóstico da Secretaria de Política Econômica (SPE) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), que apontou problemas no seguro, como:

- **Monopólio:** O DPVAT é um seguro obrigatório que é administrado pelo governo. Isso cria um monopólio, que pode levar a preços mais altos e menor qualidade do serviço.
- **Fraudes:** O DPVAT é um alvo frequente de fraudes. Em 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou R\$ 440 milhões em despesas irregulares no seguro.

- Gestão: A gestão do DPVAT é considerada ineficiente. O seguro é administrado por um consórcio de seguradoras, que tem sido criticado por sua falta de transparência em sua prestação de contas.

## **6.1. As Alegações da Medida Provisória 904**

### *6.1.1. Da Ineficiência do DPVAT*

A principal razão de existência de um seguro obrigatório como o DPVAT é a correção de uma imperfeição do mercado, visto que quando um motorista decide conduzir seu veículo em vias públicas, ele impõe um risco adicional, ainda que pequeno, para os demais cidadãos, que podem ser vítimas de acidentes. Isso é conhecido no contexto econômico como uma externalidade. A imposição da aquisição de um seguro que cubra os prejuízos causados a terceiros visa corrigir essa imperfeição do mercado, pois o motorista passa a arcar com o risco que ele gera para os terceiros ao pagar pelo seguro.

No entanto, ao contrário do que acontece em outros países que possuem seguros obrigatórios de trânsito, o DPVAT não se destina principalmente a terceiros que não tenham culpa pelo acidente. Na realidade, a maior parte das indenizações do DPVAT é paga aos próprios motoristas (58%), mesmo que eles sejam responsáveis pelo acidente e estejam em situação de inadimplência. Isso acaba gerando um ônus para todos os proprietários de veículos automotores, independentemente de sua faixa de renda. Portanto, o modelo do DPVAT não encontra respaldo na literatura econômica nem na experiência internacional.

Observa-se ainda, uma ineficiência histórica do DPVAT, em média, apenas 30% do montante arrecadado pelo DPVAT é efetivamente direcionado para o pagamento de indenizações. Os outros 70% são usados para custear impostos indiretos e manter uma estrutura operacional especial, dispensável e constantemente suscetível a práticas fraudulentas. Estimativas não oficiais indicam que uma grande parte das indenizações do DPVAT acaba sendo paga a intermediários e despachantes. Esses intermediários se beneficiam da população mais pobre, que tem dificuldade de acessar os canais diretos da Seguradora Líder. Se considerarmos que 50% de uma indenização é cobrada por um intermediário, apenas R\$ 0,15 de cada R\$1 pago pelos cidadãos viram indenização.

### *6.1.2. Do Valor do Prêmio*

Em 2016, o prêmio do DPVAT era de mais de R\$ 100 para carros e quase R\$ 300 para motos, em valores daquela época. Um esforço vigoroso (e inviável, como será explicado a seguir) para combater as fraudes a partir de 2015 realizadas em um excedente de reservas. A partir de 2017, a decisão foi tomada de usar esse excedente para subsidiar os prêmios em 2018 e posteriormente em 2019. Portanto, os prêmios atualmente em vigor não são sustentáveis. De acordo com estimativas da Susep, o valor de prêmio necessário para o equilíbrio estimado em 2019 seria de R\$ 45 para carros e R\$ 185 para motos. Isso significa que seria necessário mais que triplicar o preço do DPVAT para carros e mais que dobrar o preço para motos para cobrir os custos.

### *6.1.3. Inviabilização devido as Fraudes*

O Seguro DPVAT tem sido alvo de inúmeras fraudes ao longo dos anos. Somente no ano de 2018 foram identificadas 15.648 tentativas de fraude. Em 2015, a Polícia Federal lançou a operação “Tempo de Despertar” com o objetivo de combater fraudes administrativas e judiciais relacionadas ao pagamento de indenizações do Seguro DPVAT, que envolviam o uso de informações ideologicamente falsas e documentos médicos adulterados. Como resultado da operação, ocorreram prisões temporárias, condutas coercitivas, busca e apreensão, sequestro de bens e afastamento de cargas públicas. Estima-se que as fraudes podem ter chegado a R\$ 1 bilhão por ano.

O Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu sete acórdãos nos últimos anos relacionados ao Seguro DPVAT. Em alguns deles, foi recomendado à Susep que estudasse a possibilidade de alterar o modelo de gestão dos recursos do seguro. Isso ocorreu como resultado do Relatório de Monitoramento, que visava verificar se a regulação e a fiscalização dos custos que compõem o prêmio do DPVAT estavam em conformidade com as normas condicionais.

Em resumo, o Seguro DPVAT exige um gasto insustentável de recursos públicos para combater as fraudes e a corrupção relacionadas ao seu modelo atual. Sem esse gasto, as fraudes, que ainda persistem, provavelmente aumentariam, levando a um possível retorno aos níveis de prêmios oferecidos até 2016.

#### *6.1.4. O Valor Repassado ao SUS e Sua Pouca Representatividade*

A extinção do DPVAT não terá impacto significativo no orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2019, o valor repassado ao SUS foi de R\$ 965 milhões, o que corresponde a 0,79% do orçamento total da saúde naquele ano, que totalizou R\$ 122,6 bilhões. Além disso, o valor global do orçamento do SUS está previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e está sujeito a um mínimo de gastos obrigatórios determinados pela Constituição. Portanto, a extinção do DPVAT não afetará o orçamento do SUS.

Além disso, a Medida Provisória determina que seja feito um repasse ao Tesouro de R\$ 1,25 bilhão anualmente até 2022. Ao final do período de obrigações remanescentes do DPVAT, previsto para 2025, estima-se que um valor adicional de R\$ 1 bilhão será repassado ao Tesouro. Isso garante praticamente 5 anos de repasses ao Sistema Único de Saúde (SUS) com base nos valores de 2019.

#### *6.1.5. Da Proteção à População Vulnerável*

No que diz respeito ao aspecto de seguro social do DPVAT, ou seja, a proteção à população vulnerável independentemente da culpa pelo acidente, a atual rede de Seguridade Social no Brasil desempenha um papel mais eficaz na proteção social da população do que o DPVAT.

No que se refere a despesas médicas, o atendimento gratuito é oferecido pela rede pública de saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo orçamento é garantido constitucionalmente. A rede pública de saúde é a principal opção em casos de acidentes de trânsito, especialmente para a parcela da população de menor renda, que não tem direito a indenizações do DPVAT em tais situações. É fundamental destacar que, quando o Seguro DPVAT foi criado (1974), nenhuma das políticas sociais mencionadas no parágrafo anterior estava em vigor.

## **7. A REVOGAÇÃO DA MP 904**

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia da Medida Provisória (MP) 904/2019, que extinguiu o DPVAT e o DPEM. A decisão, tomada por maioria

de votos em sessão virtual, veio em resposta a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6262, ajuizada pela Rede Sustentabilidade. Os ministros entenderam que alterações no seguro só podem ser efetuadas por meio de lei complementar.

O relator da ação, ministro Edson Fachin, ressaltou que o sistema de seguros faz parte do sistema financeiro nacional, que está sujeito à regulação do Banco Central do Brasil. De acordo com a CF/88 artigo 192, para tratar dos aspectos regulatórios do sistema financeiro, é necessária uma lei complementar. O ministro informou que o Poder Executivo já havia proposto ao Congresso Nacional diversos projetos de lei complementares anteriores que propunha alterações no Decreto-Lei 73/1966, que regulamenta o sistema nacional de seguros privados. E ainda afirmou:

Como a legislação sobre seguro obrigatório regula aspecto essencial do sistema financeiro, para o qual se exige lei complementar, o tema não poderia ser veiculado na medida provisória.

## **8. A DISSOLUÇÃO DO CONSÓRCIO DPVAT**

Até o final de 2020, a gestão do Seguro DPVAT estava a cargo do consórcio administrado pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT SA. Em novembro de 2020, foi decidida a dissolução desse consórcio, com a interrupção das novas subscrições de riscos a partir de 1º de janeiro de 2021. No ano de vigência da Resolução CNSP nº 399, o consórcio das seguradoras responsáveis pela administração e gestão do seguro DPVAT foi dissolvido. Conforme a resolução mencionada, o Ministério da Economia, em conjunto com o Conselho Nacional de Seguros Privados, decidiu que a cobrança do seguro DPVAT para o ano seguinte seria isenta, estabelecendo o valor do prêmio como zero. (RESOLUÇÃO CNSP Nº 399, 2020).

A fim de solucionar a instabilidade na gestão do DPVAT, a Resolução CNSP nº 400/2020 determinou que a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) contratasse uma nova empresa para administrar o DPVAT e efetuar os pagamentos das indenizações. Conseqüentemente, essa nova empresa ficaria responsável pelos sinistros ocorridos a partir do primeiro dia de 2021, enquanto os sinistros ocorridos antes desses dados seriam de

responsabilidade do consórcio do seguro DPVAT, de acordo com o artigo 2º da Resolução CNSP nº 400/2020.

A Caixa Econômica Federal (CEF), uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, foi contratada de maneira temporária para administrar o seguro DPVAT. Nesse sentido, a C.E.F. assume a responsabilidade de gerenciar os recursos contidos no fundo remanescente do consórcio de seguradoras do DPVAT (FDPVAT), além de receber os pedidos de indenização e efetuar os pagamentos de acordo com o previsto no parágrafo 2º do artigo 1º da Resolução CNSP nº 403/2021:

O FDPVAT tem por finalidade exclusiva de custear o pagamento de indenizações por acidentes de trânsito ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021, envolvendo veículos automotores de via terrestre, em território nacional, seja ao motorista, passageiro ou pedestre, até o limite do seu patrimônio, bem como sua gestão e operacionalização, visando a garantir a continuidade das coberturas de riscos previstas na Lei nº 400, de 29 de dezembro de 2020 (2021).

Essa transição foi formalizada por meio do Contrato 02/2021, realizada entre a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a C.E.F. Este contrato abrange o seguro de danos pessoais ocorridos entre 1º de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2021, conforme previsto na Cláusula Primeira, Parágrafo Segundo.

As reservas técnicas, ou provisões técnicas, exercem papel importante na prevenção e controle dos riscos garantidos e operacionais da atividade de seguro. Compreendem, em sentido amplo, os diversos fundos constituídos pelo segurador, por exigência regulatória ou não, “para garantia das suas operações”, visando assegurar tanto a sua “estabilidade econômico-financeira” como a disponibilidade de recursos para o pagamento aos segurados em caso de sinistro. (Miragem; Petersen, 2022, p. 53).

No momento, devido à isenção dos prêmios pelos contribuintes, a Caixa Econômica Federal, a empresa responsável pela administração do DPVAT, não tem acesso à receita gerada pelos pagamentos de prêmios pelo segundo ano consecutivo. Portanto, a C.E.F. depende exclusivamente dos recursos contidos no Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (FDPVAT), para cumprir com as indenizações em caso de sinistros.

## **9. A ILEGALIDADE NA FORMA DA CONTRATAÇÃO DA C. E. F.**

O ponto a ser considerado é uma possível ilegalidade na contratação da Caixa Econômica Federal para a gestão e operação do seguro DPVAT, pois essa contratação ocorreu sem que fossem cumpridos os requisitos essenciais para garantir sua legalidade.

Em janeiro de 2021, a SUSEP, devido à dissolução do consórcio de seguradoras que operava o seguro DPVAT, conforme determinação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e decisão cautelar do Tribunal de Contas da União (TCU), contratou a Caixa Econômica Federal para administrar o DPVAT. Essa contratação foi realizada de forma gratuita e sem que a C.E.F. tivesse que fornecer contrapartidas. Tal feito se deu através da Resolução 400 de 29.12.2020, cujo artigo 2º vemos a seguir:

Art. 2º Autorizar a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) a contratar instituição para realizar 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 (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 nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, cabendo à contratada a representação judicial e extrajudicial dos interesses relacionados ao serviço prestado, nos limites do objeto do contrato.

Podemos depreender desse ato que há evidência de irregularidade, uma vez que o

CNSP, sendo órgão consultivo e regulador, de acordo com as disposições da Resolução nº 0111/2004, vez que o CNSP, que aprovou seu Regimento Interno, não abrange a competência para autorizar a contratação de um prestador de serviços e, menos ainda, para dispensar um procedimento licitatório prévio para a concretização de uma futura contratação.

A contratação direta da Caixa Econômica Federal se deu, equivocadamente, sob o pretexto de ser inexigível o processo licitatório. A contratação direta não elimina a necessidade de um procedimento formal adequado, uma vez que se constitui em um ato administrativo formal, conforme previsto no artigo 4º, parágrafo único da Lei 8.666/93, que estabelece que "os atos administrativos de contratação, formalizados por meio de instrumentos hábeis, devem ser precedidos de processo administrativo, assegurada a publicidade dos atos e dos resultados da licitação".

Portanto, o processo de contratação direta deve ser devidamente documentado com os elementos especificados no artigo 26 dessa lei, que são: autorização da autoridade competente; justificativa da contratação; projeto básico ou termo de referência; estimativa de preços; declaração de inexigibilidade ou dispensa de licitação; convite ou proposta comercial; parecer jurídico; ata da contratação.

Ainda, é normatizado no art. 25 da Lei 8.666/93, sobre as hipóteses em que a licitação é dispensável, que devem ser justificadas e comunicadas à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial. A ratificação e a publicação devem ser feitas no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

O parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93 elenca outros elementos que devem ser incluídos na instrução do processo de inexigibilidade, além da justificativa da contratação. Esses elementos são: II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço.

Outra possível irregularidade observada, é que na fase interna do procedimento não houve a estimativa do valor da contratação, que é um ato preparatório imprescindível nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação. Ela é importante para garantir que a contratação seja feita de forma econômica e eficiente.

TCU" (Tribunal de Contas da União, p. 140) dispõe da seguinte forma:

É importante que a Administração Pública, ao proceder à contratação direta, promova a estimativa do valor da contratação, por comprovada pesquisa de mercado, com a finalidade de evitar superfaturamento ou pagamento de preços excessivos.

Na mencionada contratação da C.E.F., houve uma omissão grave na fase externa, que consiste na ausência da "justificativa do preço". A omissão da justificativa do preço e a falta de instrumentos de controle do serviço contrariam a essência do art. 55 da Lei nº 8.666/93, que estabelece que a Administração Pública deve adotar medidas necessárias para assegurar a correta execução dos contratos. A falta de justificativa do preço também impossibilita o comparativo de preço com o praticado no mercado, o que presumiria o superfaturamento.

A Lei nº 8.666/93, quando trata da inexigibilidade de licitação, refere-se a duas condições básicas, quais sejam: a inviabilidade de competição e contratação de serviço técnico de natureza singular.

O artigo 2º da Resolução nº 400 do CNSP, que autorizou a contratação da Caixa Econômica Federal para operar o seguro DPVAT, afirma que a contratação foi realizada com base na "singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT". A inviabilidade de competição ocorre quando não há mais de um fornecedor que possa fornecer o bem ou serviço desejado.

No caso do seguro DPVAT, existem outras seguradoras que poderiam operar o seguro. Portanto, a situação não era inviável de competição. A natureza singular de um serviço ocorre quando ele é único ou excepcional. No caso do seguro DPVAT, o serviço é o mesmo que era prestado pelo consórcio de seguradoras. Portanto, o serviço não era de natureza singular.

Quanto a alegação de a C.E.F. ter sido escolhida pelo fato de ela ter ampla expertise, notória especialização em relação ao objeto perseguido, peculiaridade ou singularidade não se sustenta, uma vez que a Caixa Econômica Federal está fora do mercado

de seguros a mais de 20 anos desde quando, vendeu a Caixa Seguros à francesa CNP Assurances, que adquiriu 50,75% do capital social que pertencia à Funcef (Fundação dos Economiários Federais).

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República consagra a obrigatoriedade de licitação pública como pré-requisito para a realização de contrato administrativo. A licitação pública é um procedimento administrativo que tem o objetivo de garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e isonomia. Vejamos:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei nº 8.666/93, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação. A inexigibilidade de licitação ocorre quando a licitação é inviável, ou seja, quando não é possível realizar uma competição entre os interessados.

Marçal Justen Filho (2005, p. 255) argumenta que:

A contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta [...]

Então, a Administração não pode privilegiar certa instituição de modo injustificado. Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo

de preferência por uma delas especificamente. Se não for possível encontrar um fundamento compatível com o princípio da isonomia, a solução será produzir um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as possíveis interessadas.

No atual modelo aplicado, além da contratação ser considerada ilegal quanto a inexigibilidade de licitação e devido a não serem atendidos os requisitos legais, há uma clara extrapolação de atribuições legais que normalmente são de responsabilidade das empresas que atuam no setor de seguros. Essas funções não devem ser exercidas por instituições financeiras, especialmente pela Caixa Econômica Federal, que nos últimos anos tem recebido fomentos do Governo Federal para auxiliar na implementação de políticas públicas. Essas atividades se revelaram completamente incompatíveis com a gestão do seguro DPVAT.

A gestão e operação de seguros são atividades que exigem conhecimentos e habilidades específicas, que não são necessariamente possuídos por instituições financeiras. Além disso, a C.E.F. não tem experiência na gestão e operação de seguros. A falta de experiência da Caixa é um fator que contribui para a ineficiência do atual modelo de negócios.

A ilegalidade da contratação, embora seja motivo suficiente para anular todo o processo, não é um fato isolado. Suas ramificações afetaram o interesse público representado pelo erário e o interesse coletivo dos segurados, que estão enfrentando dificuldades para receber indenizações devido à ineficiência da na gestão da Caixa na operação do seguro DPVAT.

## **10. PROPOSTA DE NOVO MODELO PARA O DPVAT**

O atual governo, por meio do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e o presidente da CNSEG, Dyogo Oliveira, discutiram o retorno do DPVAT.

Em reportagem ao Jornal Poder 360, o Ministro disse o seguinte:

Nesse momento, a gente está rediscutindo a modelagem de como fazer DPVAT, mas apresentando uma proposta de fazer com um modelo de concorrência. O modelo anterior era um monopólio,

você tinha uma única seguradora, e essa seguradora tinha um consórcio de seguradoras por trás dela”. (...) Então, cada seguradora vai decidir se quer operar, se não quer operar o DPVAT. A gente acha que, com isso, o DPVAT vai ficar bem mais barato pela concorrência das empresas.

Já o presidente da CNSEG (Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais), Dyogo Oliveira, declarou:

O governo anterior confiscou esses recursos, mas eles agora estão acabando. Talvez dê para terminar esse ano, mas não há a menor condição de permanecer em funcionamento o DPVAT para 2024. Então, precisa restabelecer o sistema, voltar a ter condições de atender as pessoas.

### **10.1. Proposta da Comissão de Corretores**

A Comissão de Corretores de Seguros Independentes, por meio de seu procurador chefe, Paulo Antônio Costa de Almeida Penido, também apresentou uma proposta de mudança para o DPVAT.

Eis os pontos principais:

- Inclusão do Corretor de Seguros no processo do Seguro Obrigatório – no que se propõe no seu ingresso imediato, a fim de dar “pluralidade” técnica e liquidez ao processo como um todo no produto DPVAT/CAIXA, e conseqüentemente em suas mudanças propostas em suas EMENDAS. (SOAT)
- Atendimento presencial pelos Corretores de Seguros as vítimas de trânsito e seus beneficiários, em instalações próprias, adequando ao atendimento mais humanizado, com uma linguagem simples e técnica, sem ônus a vítima de trânsito. Sendo o valor de atendimento (recepção de documentos), este já previsto no Contrato SUSEP/CAIXA.

- Criação de uma Comissão de Corretores de Seguros, participando efetivamente como Consultor Analítico nas decisões, movimentações e fiscalizações do processo do Seguro Obrigatório para acrescentar a “expertise” dentro do processo vivido pelo Corretor de Seguros. Sendo esta proposta composta de (05) cinco membros integrantes, Corretor de Seguros inserido nas discussões atinentes ao processo do Seguro Obrigatório como um todo, e suas mudanças.

- Enquadramento do Corretor de Seguros dentro das normativas/propostas prevista quanto ao atendimento a vítima de trânsito, dentro dos orçamentos (custos) do Contrato em Vigência SUSEP/CAIXA em decorrência ao serviço prestado oriundo desta manifestação.

- Participação junto a CNSP conforme Decreto-Lei Nº 73, de 21 de novembro de 1966 - capítulo iv – onde cita da sua formação do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP - no Art. 34 - VIII – de corretores. Nas discussões com a representação da Comissão de Corretores de Seguros no trato ao Seguro Obrigatório e suas mudanças propostas.

## **10.2. Proposta da Câmara dos Deputados**

Existe ainda o Projeto de Lei 8.338/2017, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, que propõe a extinção do DPVAT e a inserção do SOAT no seu lugar. O PL de autoria do Deputado Lucas Vergilio, propõe a extinção do seguro DPVAT e a inserção do SOAT (Seguro Obrigatório de Acidentes de Trânsito) no seu lugar.

O SOAT é um seguro obrigatório que existe em vários países da América Latina e da Europa. O seguro é contratado pelo proprietário do veículo e cobre danos corporais, materiais e morais causados a terceiros em acidentes de trânsito.

A proposta do PL 8.338/2017 é que o SOAT seja contratado por todas as seguradoras autorizadas a operar no Brasil, isso aumentaria a concorrência, o que levaria a uma melhoria da qualidade do serviço e a uma redução do preço. O seguro seria financiado por meio de um prêmio único, que seria pago no momento da aquisição do veículo.

No entanto, o PL 8.338/2017 também apresenta alguns desafios. O prêmio único do SOAT pode ser mais caro do que o valor atual do seguro DPVAT. Isso pode representar um ônus para os proprietários de veículos. A gestão do SOAT seria mais complexa do que a gestão do seguro DPVAT. Isso pode exigir um aumento da capacidade do Governo Federal.

## **11. CONCLUSÃO**

Inicialmente propusemos analisar quanto a natureza jurídica do DPVAT e pode-se inferir que se trata de um seguro atípico que não se limita a Responsabilidade Civil do Segurado, mas também abrange os Danos Pessoais, independentemente da culpa do segurado e, até mesmo, não se detem à adimplência para que o segurado ou terceiro tenham o atendimento e a indenização pelas despesas médicas, morte ou invalidez dos que sofrem acidente causado por atomotores em via terrestre, se tornando assim, um seguro social.

Os estudos mostram que as regulamentações devem ser guiadas pela perspectiva política de Estado, não apenas pela política de governos ou partidos políticos. No entanto, a natureza jurídica do seguro DPVAT é de seguro privado e é um contrato pelo qual o segurador se obriga, mediante o recebimento de um prêmio, garantir ao segurado o pagamento de uma indenização, em caso de ocorrência de um evento futuro e incerto e, qualquer posição alternativa que tente desvirtuar a finalidade do DPVAT, desconfigurando sua natureza legal de Seguro, para tratá-lo como um elemento de amparo e proteção social, sendo parte de políticas públicas de governo, contraria frontalmente a norma e a ordem legal.

Constatou-se ainda que o seguro DPVAT estava sendo administrado por um monopólio, o que é uma afronta à Constituição Federal, ferindo a legalidade, à livre iniciativa e concorrência, e à segurança jurídica. A tentativa de desvirtuar a natureza jurídica do seguro DPVAT é uma tentativa de transformar um contrato privado em uma relação entre o Estado e o cidadão, fato eivado de ilegalidade e que deve ser combatido, tendo em vista que a prática do monopólio tem levado a um aumento do preço prêmio do seguro e reduzido o valor da indenização.

Outro fato observado, é quanto aos graves indícios de fraudes que levaram a dissolução do consórcio e da seguradora Líder-DPVAT e, de maneira equivocada, houve a contratação da Caixa Econômica Federal para a gestão e operação do seguro DPVAT, que se

deu sob o pretexto de ser inexigível o processo licitatório. A inexigibilidade de licitação é uma exceção ao princípio da licitação pública, que é um princípio constitucional que garante a igualdade de condições entre os interessados em contratar com o Poder Público. A inexigibilidade de licitação só deve ser utilizada quando realmente for inviável a realização de uma competição entre os interessados.

Outrossim, verifica-se que o modelo de seguros nacional é considerado antiquado e limitado pelo Decreto-Lei nº 73/1966, que não é democrático nem eficiente de acordo com a Constituição Federal de 1988. Deve-se observar que é de extrema necessidade a atualização dessas regulamentações para melhor atender aos interesses coletivos da sociedade brasileira.

Por fim, constata-se que há inúmeros e justificados motivos para que o seguro DPVAT seja extinto, porém, a simples ruptura com o modelo atual não seria suficiente para garantir um seguro obrigatório de trânsito eficiente e justo. Há que se verificar o bem estar social e, se não se extinguir o DPVAT, há de se fazer mudanças profundas, o seguro obrigatório de trânsito é um direito dos cidadãos brasileiros, e a reforma do seguro deve ser feita de forma a atender às necessidades, não somente de seguradoras, políticos e corretores de seguros, mas das vítimas de acidentes de trânsito, garantindo-lhes uma indenização justa, regulamentando o mercado para garantir a qualidade do serviço, preço do prêmio compatível e a proteção dos segurados e terceiros.

## 12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Brasil. Ministério da Fazenda. Sobre a SUSEP e a história do seguro. Disponível em: <http://homolog2.susep.gov.br/menususep/historiadoseguro.asp>. Acessado em: 05 out. 2023.

Portal UOL. Notícias que apresenta as fraudes no DPVAT. Disponível em: <https://autopapo.uol.com.br/noticia/10-fatos-para-entender-a-fraude-do-dpvat/>. Acessado em 05 out. 2023.

Portal 360. Estudo do governo diz que DPVAT é ineficiente e exposto a fraudes. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/estudo-do-governo-diz-que-dpvat-e-ineficiente-e-exposto-a-fraudes/>. Acessado em 18 out. 2023.

Portal Senado Notícias. Dispõe sobre todas as fases do DPVAT. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/tags/DPVAT>. Acessado em 16 out. 2023.

Brasil. Portal sobre SUSEP - Superintendência de Seguros Privados. Disponível em: <https://www.gov.br/susep/pt-br>. Acessado em 15 out. 2023.

Portal Gente Seguradora. Notícias. CPI do DPVAT termina sem resultado e frustra expectativas. Disponível em: <https://genteseguradora.com.br/cpi-do-dpvat-termina-sem-resultado-e-frustra-expectativas/>. Acessado em 17 out. 2023.

Brasil. Portal Ministério da economia. Dispõe sobre nota informativa sobre a medida provisória 904. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/12/arquivos/dpvat-nota-informativa-vf.pdf>. Acessado em 20 out. 2023.

Brasil. Portal TCU. Auditoria do Tribunal encontra falhas no seguro DPVAT e na seguradora Líder. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tribunal-encontra-falhas-no-seguro-dpvat-e-na-seguradora-lider.htm>. Acessado em 20 out. 2023.

Portal STF. Informa sobre a suspensão da MP 904. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=433403>. Acessado em 22

out. 2023

Brasil. Portal Gov.br. Ministério da Economia. Dispõe sobre o DPVAT. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/search?SearchableText=dpvat>. Acessado em 23 out. 2023.

Walter Polido. Árbitro em seguros e resseguro, parecerista, professor universitário, diretor de atividades docentes do IBDS – Instituto Brasileiro de Direito do Seguro. Disponível em: <http://www.polidoconsultoria.com.br/artigos/soat.pdf>. Acessado em 17 out. 2023

LARRAMENDI, I.H.; PARDO, J.A. e CASTELO J. (1997). Gráfica Vitória Ltda, ed. Manual Básico de Seguros. Brasil: FUNENSEG. [S.l.: s.n.]

In. Seguro DPVAT: Seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres. 4. ed. Campinas: Editora Servanda, 2009. p. 36.

SCARPASSA, Marco Antonio. DPVAT: Reflexões sobre prescrição e decadência e os interesses das vítimas de acidentes de trânsito. Jus Navigandi, Teresina, 2007, v. 12

TZIRULNIK, Ernesto; CAVALCANTI, Flavio de Queros B.; PIMENTEL, Ayrton. O Contrato de Seguro de Acordo com o Novo Código Civil brasileiro. 2. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 147.

BORGES, Danielle da Costa Leite; OLIVEIRA, Érica Diniz. Autonomia da vontade, responsabilidade civil e monopólio no seguro obrigatório automotor no Brasil e na União Europeia. Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil, Belo Horizonte, v. 18, p. 75-102, out./dez. 2018.

ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: Problemas das sociedades anônimas e direito comparado. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 275 (nota de rodapé no 2), 291 (nota de rodapé no 50 e 312.)

(PENTEADO, Mauro Rodrigues. Consórcios de Empresas. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 1-5.)

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Cartel: Teoria Unificada da Colusão. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 106.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Lições de direito econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2011.  
19 GAGLIANO Pablo Stolze, Rodolfo Pamplona Filho. Novo Curso de Direito Civil. Vol I. São Paulo: Saraiva, 2004; GOMES, Orlando. Introdução ao estudo do direito civil. 10ª. Rio de Janeiro: Forense, 1993;

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.