



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 39/2019.

Em 18 de novembro de 2019.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 904, de 11 de novembro de 2019, que *“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 nº 73, de 21 de novembro de 1966.*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Pelo art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias (MPs) e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da MP em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A presente MP extingue o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (DPVAT) e, conseqüentemente, os repasses relacionados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), bem como o Seguro de Danos Pessoais causados por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (DPEM).

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) que acompanha a Mensagem de encaminhamento da MP ao Congresso Nacional, o seguro DPAVAT é reconhecido por seu caráter social, pois indeniza vítimas de acidentes de trânsito, sem apuração de culpa, seja motorista, passageiro ou pedestre.

Essa EMI justifica a extinção, contudo, por duplicidade de coberturas. No caso das despesas médicas e suplementares, ela menciona a existência de atendimento gratuito e universal na rede pública, por intermédio do SUS, e, para segurados do Instituto Nacional do Seguro Social, há cobertura de pensão por morte, paga aos dependentes do segurado que falecer ou, em caso de desaparecimento, tiver sua morte declarada judicialmente. Tal Exposição cita ainda a cobertura por invalidez, mediante Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante o pagamento de um



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

salário mínimo mensal para pessoas que não possuam meios de prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família.

A EMI menciona, como exemplo das impropriedades da atual modelagem do DPVAT, a definição do lucro como um percentual fixo de até dois por cento do prêmio arrecadado, gerando um custo social maior na busca pelo lucro privado. Ademais, o elevado número de fraudes tem mobilizado diversas operações da Polícia Federal e inúmeras ações judiciais, além de acórdãos do Tribunal de Contas da União, recomendando a possibilidade de a Susep estudar a viabilidade de alteração do modelo adotado de gestão de recursos.

Também é assentado na EMI que as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva por um único ramo de seguro, Seguro DPVAT, em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros existentes.

A MP prevê cobertura de sinistros ocorridos até o final de 2019, sendo que o pagamento das indenizações continuará a ser realizados pela Seguradora Líder, ou instituição que a suceda, até 31 de dezembro de 2026. Após esse período, a União será responsável por eventuais indenizações de sinistros ocorridos até 2019 e por passivos judiciais que ainda estejam em trâmite. Nesse período, devem ser pagos 95% desses sinistros, o que reduz o risco financeiro de responsabilidade residual da União associado à descontinuidade do Seguro DPVAT.

Quanto ao Seguro DPEM, apesar de inoperante, desde 2016, conforme a EMI, gera riscos jurídicos e financeiros, para a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF) por danos pessoais causados por embarcações não identificadas ou inadimplentes associados à ausência de regulação mais específica.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

Conforme mencionado, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira verifica a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

A MP em análise visa a extinguir o Seguro DPVAT e o Seguro DPEM. No sumário executivo de 2018 da Seguradora Líder, consta repasses, em 2017, de R\$ 2,6 bilhões ao SUS e R\$ 296,5 milhões ao Denatran. Ocorre que constantemente os valores do seguro são revistos, com constantes reduções do valor do prêmio do Seguro DPVAT, determinadas, em regra, pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP);

Há, com a extinção, impacto na receita pública da União que é direcionada tanto ao SUS como ao Denatran. Segundo o Siga Brasil, para 2020, a proposta orçamentária do Poder Executivo prevê R\$ 1.063,7 milhões de receitas para ambos os entes com “PRÊMIO DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIA TERRESTRE – DPVAT”¹.

1

<http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>, acesso em 18 nov. 2019.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Pela mesma fonte de dados, em 2019, estão previstos R\$ 2.386,7 milhões dessas receitas, mas foram arrecadados apenas R\$ 964,1 milhões até a data desta pesquisa, enquanto, em 2018, arrecadaram-se R\$ 2.312,2 milhões.

A EMI informa ativos do Consórcio de cerca de R\$ 8.900 milhões dos quais R\$ 4.200 milhões estão comprometidos com obrigações efetivas. Assim, a renúncia decorrente da extinção dessa receita seria compensada pela determinação de repasse de três parcelas anuais de R\$ 1.250.000 milhões, em 2020, 2021 e 2022 ao Tesouro Nacional. Tais parcelas, conforme EMI, seriam suficientes para compensar as estimativas de repasse ao SUS e ao Denatran, em atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos anos de 2020, 2021 e 2022.

O art. 114 da Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019, determina o seguinte.

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Todavia, não se localizou Memória de Cálculo, nas informações disponíveis de tramitação legislativa da proposição², sendo os valores indicados pela MP baseados nas estimativas e na contabilidade do Consórcio do DPVAT.

Ainda assim, para 2020, a determinação de repasse extrapola a previsão de receita orçamentária em R\$ 436,3 milhões.

² <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139756>, acesso em 18 nov. 2019.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 904, de 11 de novembro de 2019, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Renan Bezerra Milfont
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos