



SENADO FEDERAL
Senador Jaques Wagner

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 233, de 2023, da Presidência da República, que *dispõe sobre o Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito (SPVAT); altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e 14.075, de 22 de outubro de 2020, e a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e revoga as Leis nºs 6.194, de 19 de dezembro de 1974, e 8.441, de 13 de julho de 1992, e dispositivos das Leis nºs 8.374, de 30 de dezembro de 1991, 11.482, de 31 de maio de 2007, e 11.945, de 4 de junho de 2009.*

Relator: Senador JAQUES WAGNER

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 233, de 2023, de autoria do Poder Executivo, tem como foco principal disciplinar o Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito (SPVAT).

Em síntese, o projeto substitui o antigo DPVAT (Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não) pelo SPVAT. Propõe-se o estabelecimento de novo marco legal de seguro obrigatório estruturado por meio de um modelo de fundo mutualista privado, sem personalidade jurídica, cujo agente operador será a Caixa Econômica Federal, no qual os recursos necessários para financiar o pagamento das indenizações seriam cobrados, anualmente, dos proprietários de veículos. Esse novo regime

dar-se-ia apartado das disposições do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, com regras próprias e distintas às aplicáveis ao mercado segurador privado, com submissão a uma governança pública a ser efetuada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP.

A proposta traz, ainda, previsão de tratamento para eventual déficit de recursos necessários para quitar as obrigações com o *run-off* do modelo DPVAT, referente aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2023. Tal previsão contempla a possibilidade de cobrança de prêmios temporários de equacionamento, cujos preços serão fixados pelo CNSP.

Argumenta o Poder Executivo, como autor da proposição, que um dos maiores desafios na adoção do modelo de seguro obrigatório em regime de livre concorrência consistia na sua coexistência com o mecanismo de cobertura universal, com previsão de pagamentos de indenizações para acidentes causados por veículos inadimplentes e não identificados. Trata-se de cobertura distinta do padrão típico dos contratos de seguro privado e cuja sistemática apresentou falhas e ineficiências no passado.

Diante disso, o Poder Executivo conclui que a proposta busca preservar a característica inerente ao atual modelo do seguro DPVAT, representada pela cobertura para acidentes causados por veículos não identificados e inadimplentes. Argumenta-se ainda que a medida é relevante para assegurar a natureza de política social do seguro obrigatório, com cobertura universal às vítimas de trânsito, e que, de certo modo, justifica a adoção de um modelo regulatório de gestão centralizada, o qual possibilitará, inclusive, a condução de mecanismos de subsídios cruzados a fim de evitar a ocorrência de prêmios excessivos ou de ausência de oferta em determinadas regiões do Brasil.

A matéria tramitou na Câmara dos Deputados, onde recebeu parecer favorável na forma do substitutivo apresentado pelo relator Deputado Carlos Zarattini, com alterações, sendo as principais:

- (i) ampliação do rol de despesas cobertas pelo SPVAT, para incluir também o reembolso de despesas com assistências médicas e suplementares, inclusive fisioterapia, medicamentos, equipamentos ortopédicos, órteses, próteses e outras medidas terapêuticas, desde que não estejam disponíveis pelo SUS no município de residência da vítima do acidente; despesas com serviços funerários; e despesas

com a reabilitação profissional para vítimas de acidentes que resultem em invalidez parcial;

- (ii) alteração da sede normativa para fixação dos valores de indenização, bem como aprovação de diretrizes e demais normas técnicas e operacionais do seguro SPVAT, de modo que, em lugar de decreto, esses temas sejam regulamentados em resolução do CNSP;
- (iii) melhor especificação da cobertura do SPVAT, para prever que o pagamento da indenização deste seguro se dará independentemente da existência de dolo ou culpa;
- (iv) alteração da regra de pagamento da indenização, de modo a especificar que ele se dará exclusivamente mediante crédito em conta bancária, de poupança, de pagamento ou de poupança social de titularidade da vítima ou do beneficiário;
- (v) inclusão de regra específica para prever a admissibilidade, para fins de prova perante o agente operador do SPVAT, de documentos assinados de forma eletrônica, observando-se, no que couber, o disposto na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020;
- (vi) inclusão de regra específica para estabelecer que os pedidos de indenização do SPVAT devem ser processados e respondidos pelo agente operador preferencialmente por canal eletrônico próprio, disponibilizado na internet;
- (vii) instituição de obrigação ao agente operador de aprovar políticas e adotar medidas que assegurem a integridade, a segurança, a agilidade e a prevenção a fraudes no pagamento das indenizações do seguro;
- (viii) inclusão de regra específica para prever a possibilidade de que o agente operador do SPVAT contrate pessoas jurídicas especializadas em regulação de sinistro, com experiência e capacidade técnica e operacional comprovadas; e

- (ix) inclusão de regra específica para prever o repasse aos municípios e estados onde houver serviço municipal ou metropolitano de transporte público coletivo de 35% (trinta e cinco por cento) a 40% (quarenta por cento) do montante do valor arrecadado do prêmio do SPVAT, nos termos do regulamento;

A matéria foi aprovada em plenário com aprovação da Emenda nº 2, que estabelece que as indenizações decorrentes de acidentes ocorridos entre 1º de janeiro de 2024 e a data de início de vigência da futura lei complementar serão também cobertas pelo SPVAT com base nas coberturas e valores aplicáveis a este exercício.

O texto aprovado em plenário altera também o art. 14 da Lei Complementar (LCP) nº 200, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o Novo Arcabouço Fiscal, antecipando a permissão para abertura de crédito suplementar, em caso de desempenho favorável na arrecadação de receitas primárias, da data de divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre para a data do relatório do 1º bimestre.

No Senado, a matéria foi distribuída unicamente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a análise da matéria tanto sob o prisma da constitucionalidade e juridicidade, quanto em relação ao seu mérito.

Quanto à constitucionalidade e juridicidade, o art. 22, incisos VII XI e XXIII da Constituição Federal, determina que compete à União legislar privativamente sobre seguros, trânsito e transporte, e segurança social, respectivamente. Além disso, por ser a proposição apresentada pelo Poder Executivo, não há que se falar em vício de iniciativa no tocante à alteração da competência de órgãos e entidades da administração direta e indireta federal.

Quanto à adequação financeira e orçamentária, observe-se que os recursos necessários para financiar o pagamento das indenizações do SPVAT serão custeados exclusivamente pelos proprietários de veículos automotores, com possibilidade de compensações entre diferentes exercícios para fazer

frente a possíveis erros ou desvios de estimativa, não havendo, portanto, impacto no gasto público.

No tocante ao mérito, o seguro obrigatório de acidentes de trânsito, que vem funcionando no Brasil desde 1967, cumpre importante função de compensar externalidades negativas produzidas pelos acidentes e os danos pessoais correspondentes. A cobertura universal garante uma cobertura ampla, inclusiva e de proteção social. Especialmente para as classes mais vulneráveis, que muitas vezes não possuem condições de arcar com os custos de tratamento médico ou o sustento do lar em caso de perda ou incapacidade do familiar provedor.

Destaque-se também que os recursos contribuem para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para a redução de mortalidade e gravidade de acidentes, com a parcela destinada à Secretaria Nacional de Trânsito, para investimento em ações de educação e prevenção de acidentes.

Entretanto, apesar dos aprimoramentos regulatórios, o modelo de consórcio do DPVAT não se mostrou satisfatório para atender aos objetivos do seguro obrigatório, tendo sido objeto de fraudes sistemáticas e irregularidades que levaram à atuação intensa de órgãos públicos, como a Polícia Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Em novembro de 2020, as seguradoras consorciadas comunicaram à Susep que o consórcio vigente à época (Consórcio DPVAT) seria dissolvido a partir de 1º de janeiro de 2021, conforme decisão deliberada em assembleia geral, preservando suas responsabilidades para o pagamento das indenizações relativas apenas aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020.

Assim, desde 2021, a Caixa Econômica Federal realiza a gestão e operacionalização dos pedidos de indenizações referentes ao seguro DPVAT, visando garantir, de modo excepcional e temporário a continuidade do pagamento das indenizações referentes a todos os sinistros ocorridos a partir de janeiro de 2021.

Ao final de 2022, dada a ausência de seguradoras interessadas em constituir consórcio para operacionalizar o Seguro DPVAT, editou-se a Medida Provisória nº 1.149, de 2022, convertida na Lei nº 14.544, de 4 de abril de 2023, que estabeleceu a Caixa Econômica Federal como Agente Operador do Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores

de via Terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não – FDPVAT, realizasse a gestão de seus recursos e a gestão e operacionalização dos pedidos das indenizações, de modo a assegurar a sua continuidade, referente aos acidentes ocorridos entre 1º de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2023.

O projeto em análise apresenta proposta que preserva a característica inerente ao modelo do seguro DPVAT, representada pela cobertura para acidentes causados por veículos não identificados e inadimplentes. Trata-se de medida relevante para assegurar a natureza de política social do seguro obrigatório, com cobertura universal às vítimas de trânsito, e que, de certo modo, justifica a adoção de um modelo regulatório de gestão centralizada, o qual possibilitará, inclusive, a condução de mecanismos de subsídios cruzados a fim de evitar a ocorrência de prêmios excessivos ou de ausência de oferta em determinadas regiões do Brasil.

As modificações promovidas pelo substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados aperfeiçoaram o projeto, especialmente quanto à ampliação do rol de despesas cobertas pelo SPVAT, para incluir também o reembolso de despesas com assistências médicas e suplementares – onde não estejam disponíveis pelo SUS –, quanto às regras de processamentos dos pedidos de indenização e a previsão do repasse aos municípios e estados, onde houver serviço municipal ou metropolitano de transporte público coletivo de 35% (trinta e cinco por cento) a 40% (quarenta por cento) do montante do valor arrecadado do prêmio do SPVAT.

Por fim, com a modificação da LCP nº 200, de 2023, o desempenho esperado para a arrecadação federal em 2024 permitiria hoje a expansão do limite da despesa primária do Poder Executivo em 0,8%, o equivalente a R\$ 15,7 bilhões. Tal percentual advém da diferença entre o limite máximo para a expansão real da despesa primária, constante do Novo Arcabouço Fiscal, de 2,5%, e o índice calculado para o crescimento real do limite da despesa primária estabelecido na Lei Orçamentária de 2024, de 1,7%.

O citado aumento do limite de despesa traduzir-se-ia na mera antecipação do momento em que ocorreria a abertura de crédito suplementar por ato do Poder Executivo. Saliente-se que a medida não desobrigaria esse Poder da obrigatoriedade de expurgar a despesa adicional da base de cálculo do limite de gastos de 2025, no que ela fosse incompatível com o percentual de 70% do crescimento real da receita primária verificado ao final deste ano, tampouco do cumprimento da meta de resultado primário e do teto de despesa estabelecido pelo marco fiscal.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 233, de 2023.

Sala da Comissão,

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**,
Presidente

Senador **JAQUES WAGNER**,
Relator