



SENADO FEDERAL
Senador Jaques Wagner

PARECER Nº , 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 consiste 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 no plenário da Câmara dos Deputados 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).

Foram apresentadas três emendas.

A Emenda nº 1, do Senador Alessandro Vieira, e a Emenda nº 3, do Senador Mecias de Jesus, suprimem o art. 27 da proposição, que altera o Novo Arcabouço Fiscal.

A Emenda nº 2, do Senador Jader Barbalho, altera o § 2º do art. 3º do PLP para estabelecer que a indenização seja paga em instituição bancária qualquer, de livre escolha do beneficiário, em conta bancária de poupança, corrente ou de pagamento.

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 seguridade 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 que 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.

Deixamos de acatar as Emendas nº 1 e nº 3, que pretendem suprimir o art. 27, uma vez que o Novo Arcabouço Fiscal não terá a sua essência alterada pelo adiantamento da possibilidade de abertura de crédito suplementar ampliando o limite de despesas do Poder Executivo neste exercício financeiro.

Do ponto de vista das receitas públicas, é de se notar que a receita líquida ajustada, conceito de receita relevante para o marco fiscal, tem previsão de crescer 12,7% em termos reais em 2024 (ou 8,9% se levarmos em conta a limitação legal de uso de apenas 70% de sua expansão) com os dados da avaliação de receitas do 1º bimestre.

Portanto, só se a expansão da receita líquida ajustada prevista para 2024 caísse mais de 9,1 pontos percentuais no relatório do 2º bimestre é que o crédito aberto com fundamento neste relatório seria menor que R\$ 15,7 bilhões. Todavia, mesmo essa situação não isentaria o Poder Executivo de promover contingenciamento para cumprir a meta de resultado primário de 2024.

Não acolhemos a Emenda nº 2, que pretende estabelecer que a indenização seja paga em instituição bancária qualquer, de livre escolha do beneficiário, em conta bancária de poupança, corrente ou de pagamento, já que essa possibilidade já está atendida pelo PLP nº 233, de 2023. De qualquer forma, apresentamos emenda de redação que torna mais clara a redação e evitará interpretações divergentes.

Apresentamos, ainda, emenda de redação para deixar clara a intenção do autor do projeto, de que as contratações de pessoas jurídicas auxiliares pela Caixa Econômica Federal não são compulsórias e se darão conforme a necessidade.

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, pela rejeição das Emendas nºs 1, 2 e 3, e com as alterações decorrentes das seguintes emendas de redação:

EMENDA – CCJ

Dê-se ao § 2º do art. 8º do Projeto de Lei Complementar nº 233, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 8º

.....

§ 2º À Caixa Econômica Federal cabe contratar, conforme necessidade, pessoas jurídicas com o objetivo de auxiliar no desempenho de suas atividades relacionadas ao SPVAT, incluindo pessoas jurídicas especializadas em recepcionar, processar e enviar documentos necessários ao atendimento dos pedidos de indenização de que trata o inciso IV do caput do art. 7º.”

EMENDA – CCJ

Dê-se ao § 2º do art. 3º do Projeto de Lei Complementar nº 233, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 3º

.....

§ 2º A indenização devida será paga com base no valor vigente na data da ocorrência de acidente, no prazo de até 30 (trinta) dias, contados do recebimento pelo agente operador previsto no art. 7º desta Lei Complementar de todos os documentos exigidos, na forma estabelecida pelo CNSP, exclusivamente mediante crédito em conta, de titularidade da vítima ou do beneficiário, dos seguintes tipos:

- I - conta bancária,
- II - conta de poupança,
- III - conta de pagamento, ou
- IV - conta poupança social digital.

.....”

Sala da Comissão,

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**,
Presidente

Senador **JAQUES WAGNER**,
Relator