

# Economic Analysis of Law Review

## Uma Análise Jurídico-Econômica dos Objetivos Regulatórios do Seguro DPVAT.

Danielle Cavalcante Duarte  
*Fundação Getúlio Vargas-FGV*

Érica Diniz Oliveira  
*INSPER e Fundação Getúlio Vargas-FGV*

### RESUMO

O objetivo desse trabalho é apresentar uma discussão a respeito dos objetivos regulatórios do Seguro DPVAT. Este possui a peculiaridade de que nem todo o valor arrecadado com os prêmios pagos pelos proprietários de veículo automotor é destinado ao financiamento de coberturas indenizatórias e seus custos de operação. Na verdade, parte significativa de seus recursos são compulsoriamente destinados à promoção de políticas públicas como financiamento do sistema público de saúde do país, educação no trânsito e desenvolvimento educacional do mercado de seguros. Daí depreende-se a natureza híbrida do DPVAT: uma parte corresponderia a um seguro, mesmo que com características específicas e diferentes de um seguro privado, e a outra parte, a uma política pública.

**Palavras-chave:** Seguro obrigatório de trânsito; DPVAT; Seguro; Política pública; Regulação.

**JEL:** D60; D82; G22; G28; K22;

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to present a discussion about the regulatory objectives of the DPVAT Insurance. This has the peculiarity that not all the value collected from the premiums paid by the owners of motor vehicles is destined to the financing of indemnification coverages and their operating costs. In fact, a significant portion of its resources are compulsorily earmarked for the promotion of public policies such as financing the country's public health system, education in transit, and educational development of the insurance market. Hence the hybrid nature of DPVAT: one part would correspond to insurance, even if with specific and different characteristics of private insurance, and the other part to a public policy.

**Keywords:** Mandatory traffic insurance; DPVAT; Safe; Public policy; Regulation

**R:**29/04/2017 **A:**10/10/2017 **P:**30/12/2017

\* E-mail:

\*E-mail: [ericado@insper.edu.br](mailto:ericado@insper.edu.br)  
275

## 1. Introdução

O último Relatório Global de Segurança no Trânsito divulgado em 2015 pela Organização Mundial de Saúde – OMS indicou que acidentes rodoviários provocam anualmente a morte de mais de 1,2 milhões de pessoas nas estradas do mundo e ferimentos não fatais em cerca de 50 milhões de vítimas. Esses números apresentam importante impacto sobre a atividade econômica dos países, afetando significativamente o sistema previdenciário, de saúde e a capacidade produtiva da população. A OMS estima que os acidentes automobilísticos impliquem gastos da ordem de 3% do Produto Interno Bruto Global (WHO, 2015).

O primeiro relatório da OMS sobre o tema, publicado em 2009, estimou que, até 2030, os acidentes de trânsito ocupariam o 5º lugar entre as principais causas de morte no mundo. Assim, com o objetivo de reduzir e estabilizar o número de mortes provocadas pelo tráfego rodoviário, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 2010, a Resolução 64/255, que criou a “Década de Ação pela Segurança no Trânsito 2011-2020”. Para tanto, foram assinaladas cinco soluções consideradas efetivas e de baixo custo a serem implementadas pelos países: (i) gerenciamento de segurança rodoviária; (ii) mobilidade mais eficiente e maior segurança nas rodovias; (iii) veículos mais seguros; (iv) rodovias mais seguras para os usuários; e (v) melhor resposta pós-acidente com atendimento hospitalar mais eficiente.

Com efeito, observa-se, desde então, um grande esforço no sentido de se recomendar medidas que promovam segurança viária.

Além do emprego gradual de tais medidas por diversos países, alguns deles também adotam mecanismos de solidariedade social para mitigar os custos decorrentes dos acidentes provocados pelo tráfego de veículos automotores, dentre os quais o seguro obrigatório de trânsito é o mais comumente utilizado.

No Brasil, esse instrumento foi instituído com a publicação do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que impôs ao proprietário de veículo automotor a contratação de um seguro de responsabilidade civil para garantir os danos provocados por seu uso e circulação (RCOVAT). No entanto, à época vigorava o Código Civil de 1916, que vinculava o instituto da responsabilidade civil à teoria da culpa, razão pela qual considerou-se que um seguro com estas características não atenderia o objetivo para o qual foi criado. Assim, pouco menos de dez anos após sua criação, foi substituído pelo atual Seguro DPVAT – Lei nº 6.194, de 1974.

Mas o que é o Seguro DPVAT? Seria o DPVAT apenas um seguro compulsório de trânsito? Quais são seus objetivos regulatórios? Uma resposta simples e objetiva seria dizer que se trata de um seguro compulsório imposto aos proprietários de veículos automotores que visa garantir uma compensação mínima às vítimas de acidentes automobilísticos.<sup>2</sup> No entanto, existem outras questões que perpassam essa simples resposta.

---

<sup>2</sup> Segundo de Britto e Rocha (2013), “o Seguro DPVAT constitui um seguro do gênero Seguridade Social, contratado compulsoriamente por força de lei por todos os proprietários de veículos automotores de via terrestre, no âmbito do território brasileiro, com a finalidade de prevenir acidentes de trânsito e indenizar todas as vítimas ou

De maneira bastante sucinta, pode-se dizer que o Seguro DPVAT foi criado como um seguro obrigatório de trânsito, que deve ser pago por todos os donos de veículos automotores concomitantemente ao pagamento do licenciamento anual dos veículos. Atualmente, parcela dos recursos arrecadados são destinados à cobertura indenizatória das vítimas, cuja gestão é realizada pelo Consórcio DPVAT. Esse consórcio é constituído por seguradoras autorizadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Em outras palavras, a gestão do Seguro DPVAT é realizada por meio de um mecanismo que atua segundo um regime de monopólio, não havendo, portanto, liberdade de escolha para os proprietários de veículos automotores que detém o dever de contratar esse seguro obrigatório.

O prêmio do Seguro DPVAT é fixado e revisado anualmente pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com base em estudos estatísticos e atuariais desenvolvidos pela SUSEP, a partir das informações encaminhadas pela entidade gestora do Consórcio DPVAT. Este valor varia de acordo com a categoria de veículo (carros de passeio, moto, ônibus), mas não são levadas em consideração outras variáveis que individualizem os riscos representados pelos veículos (como potência do motor, região de utilização, itens de segurança) e seus condutores (como idade, sexo)<sup>3</sup>.

Saliente-se que não há uma literatura muito vasta que explore a temática do Seguro DPVAT. Na verdade, a maioria dos trabalhos existentes abordam principalmente as questões legais do Seguro DPVAT. Dentro desse contexto, destacamos os trabalhos De Britto e Rocha (2013), Porto et al (2017), Martins (2009), Pereira Filho e outros (2013).

O artigo de De Britto e Rocha (2013) apresenta que o seguro obrigatório de trânsito no Brasil teria uma tripla função, tendo como ponto nodal uma análise crítica sobre a função indenizatória do DPVAT, não se aprofundando no que se refere aos demais objetivos regulatórios. Os autores argumentam que esta função indenizatória não é cumprida a contento na medida em que os valores das indenizações fixas do seguro não indenizam adequadamente as vítimas e/ou seus beneficiários.

O livro organizado por Porto et al (2017) apresenta uma ampla visão sobre o Seguro DPVAT, discutindo várias das suas características e apresentando informações e detalhes relevantes sobre o seu funcionamento, além de trazer informação a respeito do funcionamento de seguro obrigatório de trânsito em outros países no mundo. Já o trabalho de Pereira Filho e outros (2013) é um compêndio de artigos e pareceres jurídicos que descreve a evolução do seguro em comento sob a perspectiva de seus administradores, isto é, dos gestores do Consórcio DPVAT.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é trazer à lume a discussão acerca de quais sejam os objetivos associados ao seguro obrigatório de trânsito no Brasil nos moldes atuais. A

---

beneficiários das vítimas fatais do prejuízo resultante de danos pessoais causados por aqueles veículos, por intermédio de um valor monetário pré-determinado para os casos de morte, invalidez permanente, despesas de assistência médica e hospitalar, independentemente da existência de culpa (Martins, 2008)".

<sup>3</sup> Maiores detalhes sobre esses valores são apresentados em O Seguro DPVAT (2017), em elaboração pela Editora Letramento.

relevância dessa discussão mostra-se ainda maior em razão de duas observações. A primeira delas é o Seguro DPVAT ter sido objeto de investigação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara dos Deputados, que tinha por fim investigar denúncias e supostas irregularidades na concessão do Seguro DPVAT. A segunda é que o desenho institucional de operação desse seguro tem sido objeto de críticas nos trabalhos de acompanhamento realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nos últimos seis anos, tendo sido recomendado pelo Plenário daquele órgão, que sejam realizados estudos para avaliar a possibilidade alteração de modelo de gestão.

O modo de operacionalização da gestão do Seguro DPVAT vigente, tem amparo em determinação normativa do CNSP<sup>4</sup>, segundo a qual, para operar no seguro em comento, as sociedades seguradoras devem aderir ao Consórcio DPVAT administrado por uma entidade líder<sup>5</sup>, inexistindo, destarte, outro meio de se operar com esse seguro obrigatório.

O instrumento jurídico que viabiliza a gestão do Seguro DPVAT por meio de um pool de seguradoras, o Consórcio DPVAT, foi objeto de uma análise econômico-institucional sob a perspectiva da Teoria da Agência (DUARTE, 2015), demonstrando haver conflito de agência entre os diferentes *stakeholders* que se conectam por meio dessa estrutura regulatória.

Frise-se que o conflito de agência decorre da contraposição de interesses entre partes opostas, verificando-se sempre que uma ou mais pessoas nomearem outra, mediante algum tipo de contrapartida, monetária ou não, para desempenhar em seu nome alguma atividade com a delegação de um poder decisório. Diante desse contexto, a organização desse artigo foi feita em quatro seções. Além dessa introdução, a Seção 2, que apresenta uma breve discussão a respeito da teoria econômica sobre seguros. A Seção 3, intitulada “Objetivos regulatórios do Seguro Obrigatório de Trânsito no Brasil”, é dedicada à apresentação e discussão dos três principais objetivos regulatórios depreendidos a partir dos repasses dos recursos arrecadados com os prêmios do seguro. Por fim, a quarta e derradeira seção apresentará a conclusão deste artigo.

## 2. Breve Panorama a respeito da Teoria Econômica sobre Seguros

Seguros são um importante instrumento utilizado pelos agentes econômicos para se protegerem contra risco. Como vastamente analisado na literatura econômica de incerteza a partir dos conceitos de utilidade esperada desenvolvidos por von-Neumann e Morgenstern (1944)<sup>6</sup>, as pessoas compram seguros com o intuito de suavizarem suas perdas na ocorrência de estados da natureza ruins, ou seja, para manterem relativamente estáveis suas riquezas nos diversos estados da natureza possíveis (como a ocorrência ou não de acidentes, no caso de seguro de

<sup>4</sup> PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 20-22. O autor afirma que a opção pelo modelo de Consórcios teria decorrido de proposta apresentada pelo mercado ao Conselho Nacional de Seguros Privados, que em vista de previsibilidade legal no artigo 7º da Lei nº 6.194/74, fez publicar a Resolução nº 154/2006 (posteriormente revogada pela Resolução CNSP nº 273/2012). Ressalte-se que, somente em 2008, teve início a gestão por dos recursos arrecadados dos prêmios do Seguro DPVAT pelo formato de Consórcios.

<sup>5</sup> Resolução nº 154/2006, artigo 5º, *caput* e §3º (posteriormente revogada pela Resolução CNSP nº 273/2012, que manteve tal disposição no artigo 4º, §1º).

<sup>6</sup> Entre algumas referências clássicas sobre incerteza, pode-se citar Varian (2006), Nicholson e Snyder (2012) e Jehle e Reny (2011).

trânsito). Entre os principais tipos de contratos de seguro pode-se citar os seguros de saúde, de vida, de automóveis, de imóveis, os seguros rurais, ou até mesmo os contratos futuros ou as opções financeiras<sup>7</sup>, ressaltando-se que todos esses exemplos apresentam uma característica relacionada à minimização de riscos.

No que concerne à mecânica de um seguro, saliente-se que, mediante o pagamento de um prêmio, o segurado (agente econômico que comprou o seguro) transfere parte da sua riqueza presente para a seguradora (agente econômico que vende o seguro) por meio do pagamento de um prêmio, que lhe garante em troca o recebimento de uma indenização, em caso de ocorrência de um estado da natureza<sup>8</sup> ruim que possa diminuir a riqueza futura do segurado, denominada sinistro.

Melhor explicando: o seguro pode ser visto como um instrumento que reduz a riqueza presente do segurado devido ao pagamento do prêmio de seguro, com a contrapartida de evitar que a riqueza futura diminua muito na hipótese ocorrência do evento assegurado. Trata-se, portanto, de uma troca de um valor certo hoje por um valor futuro esperado tomando por base a indenização que eventualmente será recebida.

Um ponto relevante que merece destaque quanto às relações contratuais dos seguros é a presença de informações assimétricas entre as partes – segurado e segurador. Em particular, observa-se presente no mercado de seguros tanto a assimetria de informação denominada seleção adversa, quanto aquela designada risco moral (moral hazard). A primeira caracteriza-se pela informação oculta na relação, uma vez que a seguradora não consegue observar perfeitamente certas características intrínsecas importantes dos segurados, presentes ex ante à assinatura do contrato de seguro. Já o risco moral caracteriza-se pela ação oculta ex post à relação contratual, uma vez que é extremamente custoso para as seguradoras observarem todas as ações tomadas pelo segurado após a compra do seguro.

## 2.1. Um Modelo de Seguro

Como será brevemente descrito ao longo dessa subseção, um resultado bastante conhecido na literatura de seguros<sup>9</sup> é que, em um cenário de incerteza, se não há assimetria de informação entre o segurado e o segurador, os indivíduos avessos ao risco buscam igualar seus consumos (ou suas riquezas) entre diferentes estados da natureza, ou seja, desejam um seguro completo. No entanto, o modelo que será apresentado, além de ilustrar esse resultado, mostra que, quando existe assimetria de informação entre as duas partes em um mercado competitivo de seguro, o equilíbrio pode não ter essa propriedade de seguro completo.

<sup>7</sup> De Britto e Rocha (2013) apresentam uma breve discussão a respeito de alguns desses tipos de seguros.

<sup>8</sup> Esse conceito sobre estado da natureza, além de estar presente nas formulações de von-Neumann e Morgenstern (1944), também estão presentes em Savage (1954) e Anscombe e Auman (1963). Mas deve-se destacar que ele foi utilizado, a partir da percepção de Debreu (1959), com o intuito de estender resultados de equilíbrio geral para uma situação que envolva incerteza.

<sup>9</sup> Varian (2006) e Nicholson e Snyder (2012), entre outros, apresentam esse modelo básico.

Escolha de seguro em ambiente com assimetria de informação foi tema explorado por Stiglitz<sup>10</sup> em seu primeiro artigo sobre o problema de seleção adversa, em co-autoria com Rothschild (ROTHSCHILD E STIGLITZ, 1976). Os autores analisam o equilíbrio competitivo no mercado de seguros no qual os demandantes de seguro apresentam informação privada sobre seu próprio grau de risco. Como resultado, verifica-se que as seguradoras oferecem diferentes combinações de seguros com a intenção de leva-los a revelar informações sobre seus tipos (grau de risco). Esse é um mecanismo explorado na teoria como processo de auto-seleção.

Para entender melhor esses resultados, imagine um ambiente econômico no qual os indivíduos são diferentes apenas devido a probabilidade de cada um sofrer um acidente. Em particular, suponha que o agente  $i$  tem probabilidade  $\pi_i \in [0,1]$  de sofrer um acidente de trânsito (grau de risco). Para simplificar, considere que existem apenas indivíduos de dois tipos: os de baixo risco de acidente, indicados por  $\pi_L$ , e os de alto risco,  $\pi_H$ . Cada um desses agentes pode reduzir a probabilidade de perda em caso de ocorrência de acidente gastando mais em medidas preventivas, denominadas  $e$ .

Assume-se que existem apenas dois estados da natureza possíveis: ocorrer um acidente, representado por  $a$ , e não ocorrer o acidente, representado por  $na$ . Também considera-se que os indivíduos são avessos ao risco, e que devido à incerteza, um indivíduo  $i$  apresenta função de utilidade Von-Neumann-Morgenstern dada por

$$U_i(w_{na}, w_a) = \pi_i U(w_a) + (1 - \pi_i) U(w_{na}), \quad (1)$$

onde  $i \in (L, H)$ ,  $w_{na}$  é a riqueza sem ocorrência de acidente, e  $w_a$  é a riqueza em caso de acidente.

Em particular, partimos do pressuposto de que cada consumidor possui uma riqueza inicial  $w$ , e tem uma perda de  $d$  caso aconteça um acidente. Dessa forma, sem adquirir um seguro, a riqueza de um indivíduo em caso de não ocorrência de acidente é dada por  $w_{na} = w$ , e em caso de acidente,  $w_a = w - d$ . Essas riquezas nos permitem identificar a utilidade reserva<sup>11</sup> de cada indivíduo  $i \in (L, H)$ , ou seja, a utilidade quando o agente não adquire seguro, que é dada por

$$\bar{U} = \pi_i U(w - d) + (1 - \pi_i) U(w).$$

Considere agora um mercado de seguro com seguradora neutra ao risco, mas no qual os consumidores são diferentes apenas devido à probabilidade de cada um se envolver em um acidente de trânsito. Em particular, o contrato oferecido é definido da seguinte maneira: o indivíduo paga um prêmio  $p$  à seguradora em todos os estados da natureza, mas, caso ocorra algum acidente, recebe da seguradora uma indenização de  $l$ .

<sup>10</sup> Um dos vencedores do Prêmio Nobel de Economia em 2001, pelas contribuições na chamada “Teorias dos Mercados com Informações Assimétricas”. Prêmio compartilhado com Michael Spence e George Akerlof.

<sup>11</sup> Maior utilidade alcançada por um indivíduo  $i$  na ausência da aquisição de um seguro.

A utilidade Von-Neumann-Morgenstern de cada indivíduo é idêntica à (1), no entanto, ao adquirir um seguro e pagar o prêmio do seguro em todos os estados da natureza, pode empregar também esforço na adoção de medidas de precaução e, dessa forma, tem-se que a riqueza em caso de não acidente é dada por  $w_{na} = w - p - e$ , e em caso de acidente,  $w_a = w - p - e - d + l$ .

Ademais, supõe-se que o custo de oferecer seguro é zero. Logo, se o prêmio do seguro pago em todos os estados da natureza é  $p$ , a companhia de seguro espera oferecer um contrato que maximize seu lucro esperado dado por

$$L(p, l; \pi_i) = p - \pi_i l.$$

Dessa forma, quando a seguradora pode monitorar perfeitamente o segurado e não há assimetria de informação entre as partes, o contrato oferecido é de seguro completo. Isso porque, a solução do problema da seguradora que conhece as probabilidades de ocorrência de acidente dos agentes, dado por

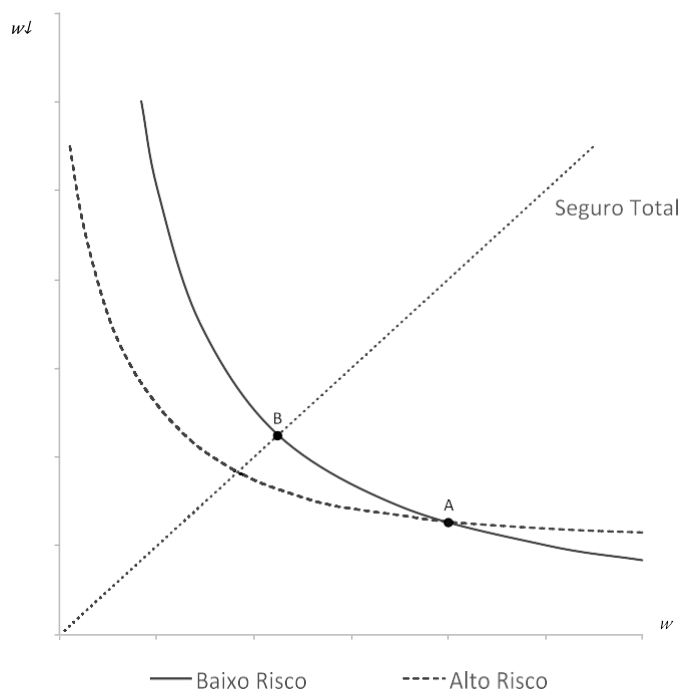
$$\left\{ \begin{array}{l} \max_{(p,L)} p - \pi_i l \\ s. a. \quad \pi_i U(w - p - e - d + l) + (1 - \pi_i) U(w - p - e) \geq \bar{U} \end{array} \right. ,$$

é exatamente  $l = d$ , ou seja, a indenização é igual à perda, o que representa seguro completo.

Com relação ao nível de precaução  $e^*$  ótimo, ele é caracterizado pelo benefício social marginal da precaução ser igual ao custo social marginal da precaução.<sup>12</sup> Em síntese, o contrato de seguro oferecido em um mundo sem qualquer tipo de assimetria de informação (first best) oferece seguro total para os agentes, mas requer que cada um deles escolha o nível de precaução socialmente eficiente.

Figura 1 – Escolhas de Seguro

<sup>12</sup> Para maiores detalhes, Nicholson e Snyder (2012).



A figura 1 acima ilustra as possibilidades de riqueza no conjunto  $(w_{na}, w_a)$  de um indivíduo no cenário sem seguro, representado pelo ponto A, e no cenário com seguro total, ponto B. O eixo vertical representa a riqueza com acidente,  $w_a$ , enquanto que o eixo horizontal representa a riqueza sem acidente,  $w_{na}$ .

Ressalta-se, no entanto, que, na presença de assimetria de informação (tanto a seleção adversa quanto o moral hazard), se a seguradora não puder monitorar o nível de precaução adotado pelo segurado nem puder identificar o tipo do segurado, isto é, se é um agente de alta ou baixa probabilidade de acidente, o contrato de first best descrito acima não pode ser implementado. Isso porque quando o nível de precaução não puder ser observado, o agente irá escolher o menor nível de precaução, ou seja,  $e = 0$ , e o segurado com maior probabilidade de acidente irá desejar o contrato do agente de menor probabilidade.

Nesse contexto, o nível de precaução não pode ser especificado diretamente em um contrato e a seguradora deve desenhar contratos maximizando seu lucro esperado dada a distribuição dos tipos na economia,<sup>13</sup> levando em consideração a restrição de compatibilidade de incentivo dos agentes, isto é, que cada segurado não tenha incentivo a se passar pelo outro tipo. No entanto, ressalta-se que, na presença de assimetria de informação, o contrato de seguro não

<sup>13</sup> Observa-se que no caso com assimetria de informação, o lucro esperado da seguradora é dado por  $L(p, l) = \lambda_H L(p, l; \pi_H) + \lambda_L L(p, l; \pi_L) = p - (\lambda_H \pi_H + \lambda_L \pi_L)l$ , onde  $\lambda_i$  representa a distribuição de agentes do tipo  $i$  na economia.



envolverá mais seguro completo, e sim, apenas seguro parcial.<sup>14</sup> A intuição por trás desse resultado é que, ao expor o agente a algum nível de risco, isso criará um incentivo para induzi-lo a adotar ao menos um pouco de precaução.<sup>15</sup>

Diante desse contexto, alguns mecanismos econômicos de incentivos são lançados com o intuito de amenizar os problemas de ineficiência decorrentes das assimetrias de informação presentes nas relações contratuais de seguro. Entre estes podem ser citados a sinalização, a reputação construída através dos históricos dos segurados, os seguros para grupos, e a adoção de franquias.

Com relação à franquia, importa mencionar que a mesma consiste em uma espécie de co-pagamento a ser suportado pelo segurado no caso de ocorrência de um sinistro. Trata-se de um mecanismo de compartilhamento de responsabilidade, frequentemente inserido nos contratos de seguros pelas seguradoras, que tem por objetivo induzir o segurado a tomar ações que reduzam a probabilidade do sinistro e amenizem o problema trazido pelo risco moral presente na relação contratual.

Dessa forma, uma apólice de seguro que conte com esse mecanismo pode ser interpretada, segundo Contador (2007), como uma opção financeira de compra, sendo a seguradora a vendedora da opção com preço de exercício igual ao valor da franquia. Nesse sentido, De Britto e Rocha (2013, p. 28) afirmam que “o segurado é o proprietário da opção, da apólice, e, por isso, tem o direito de exercê-la ou de receber o valor de cobertura do seguro. Para ter este direito, i.e., no caso de sinistro, o segurado paga um prêmio à seguradora. Se a apólice de seguro não for exercida durante o seu período de vigência, porque não houve sinistro ou porque o valor do sinistro é menor do que a franquia, o segurado perde o prêmio”.

Outro aspecto relevante no mercado de seguros é a determinação do prêmio. Do ponto de vista do segurado, o produto comprado é a garantia de que, em caso de ocorrência de um sinistro, ao menos uma parte da sua riqueza será restituída na forma do pagamento de uma indenização por parte da seguradora. Assim, a decisão de quanto comprar de seguro (indenização) e de quanto pagar por ele (prêmio) dependem fortemente do grau de aversão ao risco do segurado, do tamanho da perda esperado, e da probabilidade que o segurado estima de ocorrência do estado da natureza ruim, que caracteriza o sinistro. *Ceteris paribus*, quanto maior a aversão ao risco do consumidor, a probabilidade de ocorrência do sinistro e/ou a perda esperada associada, mais propenso deve estar o segurado de contratar o seguro.

Diante do exposto, a teoria dos contratos nos permite identificar que, devido aos problemas de assimetria de informação, as seguradoras oferecem no mercado vários possíveis contratos, todos respeitando a relação de que o prêmio do seguro não pode ser menor do que a

<sup>14</sup> A solução do contrato com assimetria de informação é um pouco complicada dada a forma funcional geral apresentada e foge do escopo desse trabalho. No entanto, para maiores detalhes, veja SHAVELL, S. (1979).

<sup>15</sup> O modelo de Rothschild e Stiglitz (1976) descreve um ambiente econômico parecido a menos da estrutura de mercado das empresas seguradoras, uma vez que os autores apresentam um modelo de concorrência perfeita. A lógica dos resultados é a mesma, no entanto, a grande diferença reside na distribuição dos excedentes: em concorrência perfeita o lucro das seguradoras é nulo e o excedente é revertido para os consumidores, enquanto que em monopólio o excedente dos consumidores é (pelo menos parcialmente) extraído.

probabilidade do estado da natureza ruim multiplicada pela indenização, mais os custos administrativos da empresa. A partir desse cardápio de contratos oferecidos, os segurados se “auto-selecionam”, isto é, escolhem o melhor contrato para cada um deles a partir de sua informação privada sobre o seu tipo, suas preferências, sua aversão ao risco, e seu esforço pós assinatura do contrato.

Deve-se ressaltar, no entanto, que todas as questões explicitadas ao longo dessa seção, consideradas de especial relevância na teoria de seguros, inexistem no Seguro DPVAT. Isso porque, apesar de obrigatório, não há qualquer tipo de escolha por parte dos agentes no que concerne o seguro obrigatório de trânsito no Brasil. Isto é, além de os agentes não poderem escolher seus contratos de seguro obrigatório, não há concorrência no mercado de seguros obrigatório de trânsito no Brasil.

### 3. Objetivos regulatórios do Seguro Obrigatório de Trânsito no Brasil

Como já mencionado na introdução, o antecessor do Seguro DPVAT foi um seguro com características essencialmente de responsabilidade civil. No entanto, este artigo irá restringir-se à estrutura regulatória pós 1974, com especial atenção à Lei nº 6.194, ainda vigente, embora com alterações.

De acordo com a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 2.367, de 1974 – posteriormente convertido na Lei nº 6.194, a substituição do RCOVAT pelo DPVAT teria o condão de garantir o pagamento de indenização pelos eventos de morte e invalidez permanente e/ou reembolso pelas despesas médicas suplementares no caso de danos corporais. Para tanto, o projeto buscou simplificar o processo de liquidação de sinistros, de modo a reduzir o crescente número de discussões judiciais verificado naquela ocasião.

Assim, o legislador criou um seguro de contratação compulsória que garante um risco multitudinário (COLLARES; SABBI, 1975), cuja cobertura indenizatória é devida a todo e qualquer pedestre, bem como a cada motorista de veículo automotor que venha a sofrer acidente de trânsito, independentemente de apuração de culpa. Em outros termos, como descrito por De Britto e Rocha (2013) e apresentado por Martins (2008), o Seguro DPVAT constitui um seguro compulsório a todos os proprietários de veículos automotores de via terrestre no Brasil, que visa indenizar todas as vítimas, ou beneficiários de vítimas fatais, do prejuízo resultante de danos pessoais causados por aqueles veículos, por meio de indenizações para os casos de morte, invalidez permanente, ou despesas de assistência médica e hospitalar, com valores pré-determinados independentemente da existência de culpa.

Mais de 40 anos depois dessa reestruturação e após várias alterações legislativas, o Seguro DPVAT transmutou-se de tal forma que é considerado uma peculiaridade brasileira, com “hibridez camaleônica”, segundo Santos (2013, p. 187 e 190). O resultado é que muitas das alterações legislativas que deram azo a esse híbrido apresentam justificativas generalistas, dificultando a compreensão dos objetivos pretendidos com a política implementada pela lei.

Segundo Secchi (2013), todas as atividades desenvolvidas pelo Estado expressam um ato interventivo, cujo conteúdo concretiza as decisões estatais e seu modo de atuação, de modo a orientar o comportamento ativo ou passivo de um determinado agente ao fim (ou fins) que se

pretende alcançar, seja econômico ou não, visando solucionar um problema tido por coletivamente relevante.

Daí se deprenderia, por exemplo, a motivação para a instituição de um mecanismo de solidariedade social como o seguro obrigatório de trânsito. Ocorre, todavia, que este seguro no Brasil além de não guardar algumas das características básicas de um contrato seguro, possui aspectos totalmente distintos dos seguros considerados em sentido estrito, como se discutirá ao longo dessa seção.

Além disso, deve-se destacar que, no Seguro DPVAT, não há possibilidade de qualquer escolha por parte do segurado acerca de elementos do contrato do seguro, como limite de cobertura, prêmio e franquia. Não se deve olvidar que a liberdade de os agentes econômicos fazerem escolhas é um aspecto central na teoria microeconômica. Dessa forma, inexistem no seguro em comento alguns aspectos econômicos considerados primordiais em um seguro, como aqueles relacionados às assimetrias de informação discutidas na seção anterior.

Com efeito, o total dos recursos arrecadados com os prêmios do Seguro DPVAT é repartido, por lei, em três grandes grupos de repasses, conforme demonstra o Decreto nº 2.867, de 1998. De acordo com o artigo 1º do referido normativo, 45% destina-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), 5% ao Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e os 50% restantes são entregues à gestora do Consórcio DPVAT, na forma da regulamentação vigente, isto é, na forma determinada pelo CNSP<sup>16</sup>.

Assim, de acordo com a norma infralegal vigente, Resolução CNSP nº 342, de 2016, seria possível extrair um quarto objetivo regulatório, a se considerar o repasse de 0,59% dos recursos para o Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG)<sup>17</sup>.

A análise da proporcionalidade na divisão dos recursos permite identificar, ainda que indiretamente, os objetivos regulatórios que lhes deu ensejo. Frise-se, ainda, que não é possível aferir uma hierarquia de importância entre os objetivos que serão demonstrados a seguir, a despeito de sua ordem cronológica de instituição.

### **3.1. Da cobertura indenizatória às vítimas de acidentes de trânsito ou a seus beneficiários – Consórcio DPVAT**

O primeiro objetivo que se pode verificar a partir da repartição legal dos recursos do Seguro DPVAT é assegurar o pagamento de cobertura indenizatória às vítimas de danos pessoais provocados por acidentes automobilísticos, que resultem em morte ou invalidez permanente, seja ela total ou parcial, e reembolso para despesas médicas e suplementares (DAMS).

<sup>16</sup> Registre-se, por oportuno, que, anualmente, o CNSP edita resoluções com o detalhamento dos repasses de recursos arrecadados com os prêmios do Seguro DPVAT pagos pelos proprietários de veículo automotor.

<sup>17</sup> Embora o tema seja melhor explorado na seção 3.4, importa ressaltar que tal repasse, segundo consta da norma infralegal mencionada, teria fundamento no artigo 19 da Lei nº 4.594/64, com redação dada pela Lei nº 6.317/75, sendo tal dispositivo aplicável, indistintamente, a todos os ramos de seguros.

Esse grupo de repasse congrega 50% do total dos recursos arrecadados com os prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores. Tais valores são integralmente transferidos à entidade gestora do Consórcio DPVAT para a consecução dos fins descritos no parágrafo anterior.

Preliminarmente, convém esclarecer que a gestão dessa parcela é realizada por meio de um consórcio empresarial formado por seguradoras que detém autorização para operar com este seguro, cabendo sua representação a uma seguradora designada pelas demais: a Seguradora Líder DPVAT.

Pode-se afirmar que este grupo de repasse é o único que guarda alguma semelhança com a estrutura originária do seguro obrigatório de trânsito instituído pelo Decreto-Lei nº 73/66 e alterado, posteriormente, pela Lei nº 6.194/74. Como é possível observar da evolução histórica do seguro obrigatório de trânsito em Duarte (2015), esse instrumento guardava as características próprias de um seguro até 1986, quando passou a ser parcialmente ofertado em regime de monopólio.

De acordo com a noção clássica de seguro privado, o inadimplemento no pagamento do prêmio pela parte contratante (segurado), desobriga a outra (seguradora) do dever de indenizar, o que, todavia, não ocorre na hipótese de inadimplemento do seguro obrigatório em comento, havendo o dever de indenizar mesmo na eventualidade de acidentes de trânsito que provoquem danos cobertos pelo Seguro DPVAT.

Não se deve deixar de mencionar que se encontra pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1003 MC-DF interposta em face da nova redação do caput do artigo 7º da Lei nº 6.194/74, que universalizou a cobertura do Seguro DPVAT, de modo a garantir indenização a todas as vítimas de acidente de trânsito, independentemente de identificação da seguradora responsável, de o seguro ter sido realizado ou de estar vencido, e mesmo, de o dano ter sido provocado por veículo não identificado.

Deve-se ressaltar que o entendimento sumulado pelo STJ estabelece o dever de indenizar mesmo no caso de inadimplemento no pagamento do Seguro DPVAT<sup>18</sup>. Não obstante, o (CNSP) editou a Resolução nº 332/2015, que, em seu artigo 17 e parágrafos, regulou hipóteses de exclusão de cobertura para o proprietário de veículo automotor que esteja inadimplente com o pagamento do seguro e que seja vítima de acidente de trânsito.

Com efeito, de acordo com a regulamentação infralegal, se o proprietário de veículo automotor vier a falecer sem que tenha adimplido sua obrigação de pagar o prêmio do Seguro DPVAT, é razoável presumir que seus beneficiários não terão direito ao pagamento da indenização por morte. A mesma situação se verifica caso o proprietário tenha optado pelo parcelamento do prêmio e o acidente ocorra fora do período proporcional à quantidade de parcelas pagas pro rata temporis.

<sup>18</sup> Súmula 257. A falta de pagamento do prêmio do seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) não é motivo para a recusa do pagamento da indenização.

Para se ter uma noção do potencial de exclusão de cobertura que a Resolução CNSP nº 332/2015 regulamentou, pode-se citar que, segundo dados de 2014 da gestora do Consórcio DPVAT, os motoristas representaram 62,7% das 763.365 vítimas de acidentes de trânsito indenizadas naquele ano, considerando-se todas as categorias de veículos<sup>19</sup>.

Do total de vítimas, 426.782 eram motoristas de veículos enquadrados na categoria motocicleta. Vale salientar que esta categoria, naquele mesmo ano, teria sido responsável por 41,2% da inadimplência<sup>20</sup>. Assim, tendo em conta a nova regulamentação, vigente desde 01/01/2016, e assumindo que todos os motoristas eram os proprietários inadimplentes, apenas nessa categoria, potencialmente mais de 170 mil pessoas estariam sujeitas à negativa de cobertura indenizatória.

Outro aspecto que distingue o DPVAT da noção clássica de seguro diz respeito ao seu prêmio. Segundo Castello Branco (1976, p. 63), “o cálculo do prêmio deve sempre corresponder à probabilidade concreta do risco”, devendo ser observadas as características objetivas e subjetivas dos eventos.

Ocorre que o prêmio desse seguro obrigatório é fixado anualmente pelo CNSP para cada categoria de veículo automotor, com base na estimativa de sinistralidade, o princípio da solidariedade entre os segurados, as despesas administrativas, as despesas de corretagem, a constituição de reservas técnicas, margem de resultado das seguradoras integrantes do consórcio que administra o sistema e os repasses legais para o SUS e para o DENATRAN.

Isto é, o cálculo do prêmio do Seguro DPVAT não leva em consideração aspectos individuais do risco segurado, estando todos os proprietários de veículo automotor nivelados pelo mesmo risco em cada uma das 7 categorias discriminadas na Resolução CNSP nº 332/2015. Em outras palavras, aspectos que normalmente influenciam na fixação do prêmio de um seguro em sentido estrito, como idade, sexo, tempo de habilitação do principal condutor, características do veículo ou área geográfica de circulação do veículo são desconsideradas.

Além disso, o valor da importância segurada pelo Seguro DPVAT não guarda uma relação direta com o prêmio pago, como ocorre nos seguros privados em geral, sobretudo em razão do fato de incidirem no pagamento do prêmio o custo dos repasses compulsórios ao SUS e ao DENATRAN.

Em particular, os valores de indenização do seguro obrigatório de trânsito, desde sua instituição – como RCOVAT – até os dias atuais tem sido fixado por lei. No caso de morte, o valor atual da indenização é de R\$ 13.500,00 fixos e é dividido de acordo com a quantidade de beneficiários, quais sejam: cônjuge (ou alguém que esteja em posição equiparada a este) e os herdeiros da vítima<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Acesso em 02/11/2016 <<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/Desempenho-DPVAT-completo-2015-vitima-veiculo.aspx>>

<sup>20</sup> Acesso em 02/11/2016 <<http://g1.globo.com/carros/motos/noticia/2015/02/dpvat-de-412-das-motos-nao-foi-pago-em-2014.html>>

<sup>21</sup> Na falta destas pessoas, poderão ser beneficiários aqueles que provarem que a morte da vítima os privou dos meios necessários à subsistência, conforme parágrafo único do artigo 5º da Resolução CNSP nº 332/2015.

No caso de invalidez permanente a indenização será paga à vítima num valor de até R\$ 13.500,00. A invalidez não pode ser reversível, ou seja, deve ser obrigatoriamente permanente. O valor da indenização será apurado (desde que esteja terminado o tratamento) tomando-se por base o percentual da incapacidade de que for portadora a vítima, de acordo com a tabela anexa à Lei nº 6.194/1974.

Para o caso de reembolso por despesas de assistência médica e suplementares (DAMS), o valor máximo da indenização é de até R\$ 2.700,00 e varia em função das despesas efetivas. Assim como no caso de invalidez permanente, a DAMS é paga diretamente à vítima. Tal categoria cobre despesas médico-hospitalares decorrentes de acidente de trânsito efetuadas em estabelecimentos particulares, bem como da rede credenciada junto ao SUS, desde que realizadas em caráter privado, e despesas suplementares, tais como fisioterapia, medicamentos, equipamentos ortopédicos, órteses, próteses e outras medidas terapêuticas. É válido ressaltar que todos esses procedimentos devem ser previamente justificados pelo médico.

Por outro lado, o seguro não indenizará tais despesas quando estas forem cobertas por planos ou seguros privados de saúde, assim como quando não forem especificadas quanto aos valores por parte do prestador do serviço na nota fiscal. Despesas e operações suportadas pelo SUS também não são cobertas pelo Seguro DPVAT. O valor das indenizações pagas por DAMS é controlado pela Seguradora Líder, com a tutela da entidade reguladora, para evitar fraudes. Esse controle se dá por meio da utilização de uma tabela de valores de mercado no mínimo 50% superiores aos da tabela do SUS.

### **3.2. Do custeio da assistência médico-hospitalar prestada pelo sistema público de saúde aos segurados vitimados em acidentes de trânsito**

O segundo objetivo regulatório que se pode destacar refere-se à destinação de 45% de recursos ao SUS, que tem por finalidade subsidiar o sistema público de saúde no ressarcimento dos custos de atendimento das vítimas de acidente de trânsito.

Antes de adentrar no esclarecimento de como foi instituído esse repasse, faz-se premente mencionar que, em 1980, quando ainda vigia o regime de livre concorrência na oferta do seguro obrigatório de trânsito, o CNSP editou a Resolução nº 06. Essa norma alterou a redação do item 5 da Resolução CNSP nº 01/1975, que estabelecia as normas disciplinadoras do Seguro DPVAT, de modo a salvaguardar o direito de o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) ser ressarcido pelas sociedades seguradoras que operassem com o seguro cogente.

De acordo com a regulamentação infralegal, quando a assistência às vítimas de acidente de trânsito fosse prestada pelo INAMPS ou por entidade que com este mantivesse convênio, as seguradoras deveriam realizar o reembolso das despesas em até 30 dias do recebimento das faturas de atendimento. Além disso, o valor de ressarcimento era efetuado com base em tabela fixada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, vigente na data do acidente, e a responsabilidade das sociedades seguradoras circunscrevia-se ao limite da importância segurada.

Seis anos mais tarde, com a adoção do primeiro modelo de gestão centralizada do Seguro DPVAT – Convênio DPVAT – foi firmado um acordo entre a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), na qualidade de gestora nomeada para administrar os recursos do Convênio DPVAT, o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), na condição de ressegurador integral das coberturas relativas à assistência médica e suplementares indenizáveis pelo seguro compulsório em comento, e o INAMPS.

Originariamente, tal acordo tinha a finalidade de assegurar o repasse de 20% da arrecadação do prêmio do seguro obrigatório de trânsito, a título de reembolso pela prestação de assistência médica e suplementares às vítimas de acidentes de trânsito<sup>22</sup>.

Esse repasse ganhou o status legal, em 1987, com a promulgação da Lei nº 7.604. Destaque-se que, durante a tramitação do projeto de lei que deu azo à referida lei, foi suscitada a possibilidade de tornar o seguro obrigatório de trânsito um monopólio da Previdência Social, nos moldes do seguro de acidente de trabalho. Na ocasião, foi utilizado o argumento de que, como a Previdência Social suportava, recorrentemente, as despesas com internamento hospitalar das vítimas, deveria, portanto, receber todas as receitas. A proposta não foi acatada, tendo sido vencida pela proposta de majoração do percentual de repasse para 30%, sem qualquer demonstração de aumento correspondente nas despesas com atendimento das vítimas de acidentes de trânsito pelo INAMPS. No entanto, ressalta-se que a proposta evidencia que parte dos recursos arrecadados pelo Seguro DPVAT tem por objetivo a execução de uma política pública, equivalente a outras políticas como o seguro de acidente do trabalho.

Posteriormente, com a Lei nº 8.212/1991, esse repasse chegou a 50% do total dos recursos arrecadados, percentual ainda vigente nos dias atuais. No entanto, com a promulgação do Código de Trânsito Nacional – Lei nº 9.503/1997, ficou definido que 10% desse montante destinado ao SUS a título de recolhimento do Seguro DPVAT fosse repassado ao Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) com o intuito de financiar programas de prevenção de acidentes. Assim, atualmente, o SUS recebe 45% de todos os prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores e o DENATRAN, 5%.

Destaca-se que, apesar dos referidos aumentos de percentual de repasse para o sistema público de saúde incidentes sobre o total arrecadado dos prêmios pagos, os gastos do SUS com acidentes de trânsito representam menos de 10% do que é transferido pelo DPVAT, conforme apresentado em Porto et al (2017). Segundo dados do Ministério da Saúde e do DataSUS, estima-se que, no ano de 2015, os recursos repassados para o SUS oriundos do Seguro DPVAT foram da ordem de R\$ 3,8 bilhões, enquanto que os gastos com vítimas de acidente de trânsito foram da ordem de R\$ 266,8 milhões. Ou seja, o gasto real do SUS com acidentes de trânsito representa apenas aproximadamente 7% do total recebido.

Com efeito, considerando que mais de 90% do total de recursos repassados ao SUS não se presta ao ressarcimento de despesas de atendimento de vítimas de acidentes de trânsito, conclui-se que tais valores funcionam, na verdade, como um subsídio cruzado ao sistema público

<sup>22</sup> Apostila “Evolução das participações percentuais no Seguro DPVAT”. Fonte: Biblioteca Luiz Mendonça (FENASEG).

de saúde. Esse fato ilustra a afirmação anteriormente feita de que o DPVAT apresenta características distintas de um seguro em sentido estrito, exercendo papel também de uma política pública no qual o governo visa intervir na economia com intenções redistributivas.

Considerando que o objetivo regulatório que deu ensejo a essa política pública seria ressarcir os custos decorrentes do atendimento às vítimas de acidentes de automobilísticos, é possível presumir que o percentual de 45% de transferência de recursos fixado legalmente não mais reflete essa necessidade.

O sistema público de saúde integra, juntamente com a assistência social, o subsistema não contributivo da seguridade social, cujo pagamento de benefícios e prestação de serviços independem de qualquer contraprestação específica dos usuários (AMADO, 2015). Nesse sentido, ao se estabelecer um percentual de repasse de recursos dos prêmios pagos pelos proprietários de veículo automotor em margem que ultrapasse o limite do mero ressarcimento, está-se, em tese, impondo a estes o pagamento de uma contribuição social.

Barroso (2013) corrobora o entendimento quanto à natureza tributária da parcela de recursos repassada ao SUS e ao DENATRAN a partir do Seguro DPVAT. De acordo com o autor, tais recursos integram o orçamento da União em respeito ao princípio da universalidade do orçamento previsto no § 5º do artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Além disso, não se deve esquecer que a Constituição estabelece que a instituição de outras fontes de custeio para a seguridade social, não previstas no texto constitucional, só pode se dar por meio de lei complementar, com base nos artigos 154, inciso I, e 195, §4º23.

### **3.3. Dos programas de prevenção de acidentes**

Outro objetivo regulatório a ser destacado seria aquele concernente ao financiamento de políticas de educação e prevenção de acidentes automobilísticos, criado pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB) – Lei nº 9.503, de 1997. A partir de sua promulgação, 10% do total de recursos destinados ao sistema público de saúde pelo Seguro DPVAT foram legalmente repassados ao DENATRAN, o correspondente a 5% do total de prêmios arrecadados. Esses recursos constituem um fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito e que é gerido pelo Fundo Nacional de Segurança e Educação no Trânsito (FUNSET) do próprio DENATRAN.

De acordo com dados do Portal da Transparência, os 5% de recursos do DPVAT destinados a ações de educação no trânsito correspondem a um percentual entre 40% e 50% da totalidade da receita no orçamento do DENATRAN, conforme ilustrado na tabela 1, o que evidenciaria o importante papel desses recursos para a atuação daquele órgão.

---

<sup>23</sup> Argumento semelhante foi utilizado no Recurso Extraordinário 597.064 impetrado em face do ressarcimento ao SUS imposto às operadoras de planos de saúde pelo atendimento a seus beneficiários, na forma do artigo 32 da Lei nº 9.656/1998.



Tabela 1 – Relação entre Receita vinda do DPVAT/Receita Total do DENATRAN (R\$ milhões – em valores correntes)

Ano	Receita recebida do DPVAT	Receita Total	% DPVAT/Total
2009	267,77	552,61	48,46%
2010	289,69	628,80	46,07%
2011	304,34	713,96	42,63%
2012	360,34	768,43	46,89%
2013	438,19	837,07	52,35%
2014	422,40	902,31	46,81%
2015	436,77	995,16	43,89%

Fonte: Portal da Transparência

Fonte: Tabela organizada por CPDE/FGV DIREITO RIO (2016).

No entanto, apesar do objetivo regulatório determinado em lei para a aplicação dos recursos, é pertinente mencionar que, desde sua instituição na década de 1990, tais valores têm sido contingenciados para atingir metas de superávit primário.

Essa situação resultou no ajuizamento de uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal em face da União, no ano de 2005, com vistas à restituição dos recursos contingenciados, atualizados monetariamente, ao FUNSET. Após deferimento do pedido nas instâncias inferiores, a demanda foi encaminhada ao STJ, na forma do Recurso Especial nº 1453563/SP, que se encontra pendente de julgamento.

A judicialização do caso traz à tona a questão relativa à discricionariedade do ente federado na aplicação de recursos endereçados a determinadas políticas públicas para fins diversos daqueles pretendidos legalmente. Ainda que se possa argumentar que o contingenciamento de tais valores não acarrete prejuízos ao Denatran, enquanto destinatário legal dos recursos, ou que não resulte em uma desvinculação da receita ao órgão, sendo possível a sua utilização, no futuro, para os projetos definidos em lei (art. 8º da LRF), deve-se ponderar qual o limite dessa discricionariedade, uma vez que em quase 20 anos o montante arrecadado nunca teria sido efetivamente aplicado no financiamento de políticas públicas para as quais foi criado.

Outra análise possível no que concerne a esse objetivo regulatório seria comparar os recursos advindos do seguro obrigatório de trânsito com os gastos do FUNSET que são, de fato, direcionados às políticas de segurança de educação no trânsito. A tabela 2 abaixo apresenta esses dados.

Tabela 2 – Relação entre gastos do FUNSET e recursos provenientes do DPVAT (R\$ milhões – em valores correntes)

Ano	Gastos FUNSET	Receita recebida do DPVAT	% DPVAT/Total
2009	95,23	267,77	35,56%
2010	50,58	289,69	17,46%
2011	116,07	304,34	38,14%
2012	80,28	360,34	22,28%
2013	98,53	438,19	22,49%
2014	68,45	422,40	16,21%
2015	77,01	436,77	17,63%

Fonte: Portal da Transparência

Fonte: Tabela organizada por CPDE/FGV DIREITO RIO (2016).

A análise da tabela acima nos permite identificar que os gastos efetivos da FUNSET com políticas de segurança de educação no trânsito correspondem a um percentual relativamente pequeno da totalidade recebida do DPVAT. Em particular, no ano de 2015, os gastos da FUNSET com essas políticas foram da ordem de R\$ 77 milhões, enquanto que os recursos recebidos do DPVAT corresponderam a um pouco menos de R\$ 437 milhões. A tabela acima nos permite também identificar que apenas 23,3% do total que poderia ter sido efetivamente aplicado em ações de educação e prevenção no período de 2009 a 2015 foram de fato aplicados.

Deve-se ressaltar que, no manifesto assinado por alguns dos parlamentares que participaram da CPI DPVAT na Câmara dos Deputados, havia recomendações expressas no sentido de que os recursos destinados ao DENATRAN devessem ser efetivamente repassados àquela entidade para consecução de seus objetivos legais.

### 3.4. Desenvolvimento educacional em seguros

Outro eventual objetivo regulatório que pode ser citado, refere-se àquele que assegura o repasse de 0,59% do total de recursos do Seguro DPVAT ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro (FDES), administrado pela FUNENSEG<sup>24</sup>. O referido dispositivo determina que, nos casos de aceitação de propostas por meio de venda direta de seguros sem que tenha havido a efetiva prestação de serviço por corretor de seguros, a importância habitualmente cobrada a título de comissão de corretagem deverá ser recolhida ao FDES. O repasse dessa importância teria por finalidade fomentar o desenvolvimento educacional em seguros por meio da criação e manutenção de escolas e cursos de formação e aperfeiçoamento profissional de corretores de seguros e prepostos, bem como de bibliotecas especializadas.

Considerando que o Seguro DPVAT é um seguro que somente pode ser vendido de forma direta, tendo em vista a existência de uma única Seguradora que o oferece (a gestora do Consórcio DPVAT), bem como o fato de que os proprietários de veículo pagam o prêmio, de

<sup>24</sup> De acordo com o quadro de repasses que consta do artigo 49 da Resolução CNSP nº 332/2015, com redação dada pela Resolução CNSP nº 342/2016, esse repasse teria por fundamento o artigo 19 da Lei 4.594/1964, com redação dada pela Lei nº 6317/1975.

forma compulsória, juntamente com o IPVA, não seria factível o estabelecimento de um percentual que possa ser estimado como habitual referente a comissão de corretagem que não seja 0%.

Para melhor compreensão da origem desse repasse de prêmios do Seguro DPVAT para o FDES, faz-se pertinente uma breve digressão histórica.

De acordo com a legislação vigente, o corretor de seguros é o intermediário legalmente autorizado a angariar e a promover contratos de seguros entre as sociedades seguradoras e as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Desse modo, sua remuneração (comissão de corretagem) seria devida em face da efetiva prestação do referido serviço.

Com efeito, visando desestimular a venda direta de contratos de seguros, isto é, sem a interveniência de um corretor de seguros na relação de consumo existente entre segurado e seguradora, foi inserido no texto original da Lei nº 4.594/1964 um ônus para as sociedades seguradoras. Nesses casos, o valor habitualmente pago a título de comissão de corretagem deveria ser revertido para a criação de escolas profissionais em sentido lato e de um "Fundo de Prevenção contra incêndios".

No entanto, com o passar dos anos verificou-se a necessidade de se promover o barateamento dos custos de comercialização dos contratos de seguros, notadamente aqueles contratados por pessoas físicas, cujo valor do prêmio não fosse superior a cinco vezes o salário mínimo. Nesse sentido, a Lei nº 6317/1975 determinou que na comercialização de contratos de seguros sem a efetiva prestação de serviços de corretagem, os valores habitualmente cobrados a esse título fossem revertidos para o FDES, fundo até então inexistente. O objetivo seria fomentar o desenvolvimento da recém-criada FUNENSEG, que era mantida com recursos do IRB, Susep e contribuições do mercado segurador (FREITAS, 1996).

Paralelamente, deve-se ressaltar que, desde a criação do Seguro RCOVAT (1966)<sup>25</sup> até a criação do Convênio DPVAT, administrado pela FENASEG (1986)<sup>26</sup>, a comercialização do seguro obrigatório de trânsito operava-se em regime de livre concorrência. No entanto, em 1975, o CNSP fixou em 8% o limite máximo de comissão de corretagem no Seguro DPVAT. A imposição de tal limite tinha a intenção de baratear os custos de intermediação de um seguro de relevância social e contratação compulsória.

Ocorre que, com a criação do Convênio DPVAT e a inclusão do Seguro DPVAT no processo de licenciamento anual dos veículos automotores<sup>27</sup>, deixou de haver a efetiva intermediação de corretor de seguros na venda desse seguro, especificamente em relação aos veículos integrantes nas categorias 1, 2, 9 e 1028. Quanto à comercialização do seguro para categorias

<sup>25</sup> Decreto Lei nº 73/1966, artigo 20, alínea I (redação original).

<sup>26</sup> Resolução CNSP nº 06/1986, item 1.1.

<sup>27</sup> Resolução CNSP nº 11/1985 e Resolução CONTRAN nº 664/1986.

<sup>28</sup> Essas categorias correspondem aos seguintes veículos:

Categoria 1 – automóveis particulares;

Categoria 2 – táxis e carros de aluguel;

Categoria 9 – motocicletas e motonetas;

3 e 429, como continuavam a ser operadas em regime de competição, a comissão de corretagem passou a ser livremente negociada<sup>30</sup>. Em 2003, com o fim da oferta desse seguro em regime de livre concorrência, não mais era possível a prestação de serviços de corretor de seguros em nenhuma das categorias<sup>31</sup>.

Após a unificação dos Consórcios do Seguro DPVAT em janeiro de 2016<sup>32</sup>, foi estabelecido que o percentual de 0,7% do total dos recursos arrecadados com os prêmios do seguro em comento deveria ser recolhido ao FDES.<sup>33</sup> Considerando que a média de recolhimento de recursos ao FDES tenha se mantido a mesma desde o estabelecimento do desenho institucional de gestão por consórcios, em 2008, é possível estimar, com base na arrecadação de prêmios anuais do Seguro DPVAT<sup>34</sup>, que, nos últimos 8 anos, o volume de recursos repassados ao Fundo quase dobrou (Tabela 3).

Tabela 3 – Repasses ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Seguros

Ano	Arrecadação total (100%) (R\$ milhões)	Repasso ao FDES (0.7%) (R\$ milhões)
2015	R\$ 8.654,1	R\$ 60,6
2014	R\$ 8.468,1	R\$ 59,3
2013	R\$ 8.029,8	R\$ 56,2
2012	R\$ 7.143,9	R\$ 50,0
2011	R\$ 6.706,5	R\$ 46,9
2010	R\$ 5.797,4	R\$ 40,6
2009	R\$ 5.409,2	R\$ 37,9

Observe que, apesar de o percentual de repasse para o FDES ser relativamente pequeno, se considerados aqueles verificados nas seções anteriores, o volume de recursos revertidos para esse fim não o é.

Categoria 10 – inclui: a) máquinas de terraplanagem e equipamentos móveis em geral, quando licenciados, camionetas tipo "pick-up" de até 1.500 kg de carga e caminhões; b) veículos que utilizem "chapas de experiência" e "chapas de fabricante" para trafegar em vias públicas, dispensando-se, nos respectivos bilhetes de seguro, o preenchimento de características de identificação dos veículos, salvos a espécie e o número de chapa; c) tratores de pneus, com reboques acoplados à sua traseira destinados especificamente a conduzir passageiros a passeio, mediante cobrança de passagem, considerando-se cada unidade da composição como um veículo distinto, para fins de tarifação; d) caminhões ou veículos "pick-up", adaptados ou não, com banco sobre a carroceria para o transporte de operários, lavradores ou trabalhadores rurais aos locais de trabalho; e e) reboques e semirreboques destinados ao transporte de passageiros e de carga.

<sup>29</sup> Essas categorias correspondem aos seguintes veículos:

Categoria 3 – ônibus, micro-ônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

Categoria 4 – micro-ônibus com cobrança de frete, mas com lotação não superior a dez passageiros, e ônibus, micro-ônibus e lotações sem cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

Saliente-se que, a partir de 2016, foi criada pela Resolução CNSP 332/2016 a categoria 8, que engloba os ciclomotores.

<sup>30</sup> Resolução CNSP nº 01/1975, item 25.1, com redação dada pela Resolução CNSP nº 17/1991.

<sup>31</sup> Artigo 1º do Anexo da Resolução CNSP nº 99/2003.

<sup>32</sup> Resolução CNSP nº 332/2015.

<sup>33</sup> Esse percentual foi resultado da média de recolhimento realizada pelos Consórcios unificados.

<sup>34</sup> Fonte: Seguradora Líder DPVAT <<https://www.seguradoralider.com.br/Centro-de-Dados-e-Estatisticas/Desempenho-DPVAT>>. Consulta em 22 de dezembro de 2016.

Em suma, embora o CNSP tenha reduzido<sup>35</sup>, a partir do exercício de 2017, a margem de percentual de repasse para o FDES de 0,7% para 0,59% do total da arrecadação do Seguro DPVAT, é possível ponderar que a comercialização direta nesse seguro prejudica qualquer interpretação de qual seja o percentual de repasse a ser considerado como “habitual”, para fins do disposto no artigo 19 da Lei 4.594/64.

Não obstante, considerando a finalidade para a qual foi criado o FDES, seria relevante ponderar se tal objetivo teria alguma convergência com as políticas públicas pretendidas com a instituição de um seguro obrigatório de trânsito.

Some-se a isso o fato de que, passados mais de 40 anos desde a publicação dessa regra legal, a instituição beneficiária do repasse tornou-se referência nacional na prestação de serviços de ensino (MBA, pós-graduação, graduação e diversos cursos) e produção literária na área de seguros, resseguro, capitalização, previdência privada e temas correlatos.

Dessa forma, seria factível supor que o objetivo colimado pelo legislador, quando da imposição de recolhimento compulsório da comissão de corretagem ao FDES, nas hipóteses em que é inexistente a intermediação de contratos de seguros por corretor de seguros habilitado e registrado, cumpriu seu fim, razão pela qual, nos dias atuais, não encontraria a mesma justificativa.

Frise-se ainda que a destinação desses recursos a uma única instituição de ensino e pesquisa em seguros poderia configurar um instrumento de barreira de entrada de novas instituições com o mesmo fim. Especialmente se considerado o volume de recursos demonstrados na tabela 3.

Além disso, tal imposição poderia caracterizar um ônus imerecido ao consumidor de seguros, facultativos ou não, uma vez que nem este nem seus potenciais beneficiários usufruem dos serviços pelo qual efetivamente paga.

#### 4. Conclusão

Embora o Seguro DPVAT tenha sido concebido no ordenamento jurídico como um seguro de responsabilidade civil, revestido de características de seguro privado, a partir das diversas reformas estruturais por que passou, é possível se cogitar que, de certa forma, o mesmo afastou-se da natureza político-social de seguro privado, vindo a aproximar-se do conceito de seguro social ou “estatal” (SANTOS, 2003). Corrobora tal entendimento, o fato de 50% do total dos prêmios arrecadados serem destinados ao financiamento de outras políticas públicas, conforme demonstrado nas seções anteriores.

Assim, nos dias atuais não se afigura tecnicamente correto classificar o Seguro DPVAT como sendo, essencialmente, um seguro de responsabilidade civil obrigatório. Em outras palavras, nessa espécie de seguro, o segurado somente fará jus à recomposição de seu patrimônio, caso venha a ser considerado civilmente responsável por perdas e danos provocados a terceiros. Contrariamente, o Seguro DPVAT assegura o mínimo indenizatório para os danos pessoais

<sup>35</sup> Resolução CNSP nº 342/2016.

sofridos pelas vítimas de acidentes de trânsito, inclusive, para o próprio causador do dano (SANTOS, 2013), aproximando-se, portanto, do seguro de acidentes pessoais, no qual o beneficiário é o próprio segurado (CARVALIEIRI FILHO, 2010).

Freire apud Jorge Andrade Costa (2005) esclarece que “enquanto no seguro privado o prêmio individual é, tanto quanto possível, proporcional ao risco corrido individualmente, no seguro social a conexão entre a contribuição e o risco é bem menos estreita”. No mesmo sentido, Amilcar Santos apud Ramos (2001) explica que “a diferença fundamental entre o seguro social e o privado é que aquele é obrigatório e de responsabilidade coletiva”, tendo por fim a proteção de classes economicamente, enquanto este é facultativo e de responsabilidade contratual individual”. Nesse sentido, o autor arremata descrevendo que a finalidade do seguro social é assegurar a proteção de classes economicamente desfavorecidas contra certos e determinados riscos; ao passo que o seguro privado, sendo de livre estipulação é contratado por iniciativa individual daquele que pretende a obter proteção econômica em face de perdas pessoais e/ou patrimoniais que venha a sofrer.

Diante dessa definição, vê-se que as características do Seguro DPVAT o aproximam da natureza político-social de um seguro social, em virtude de seu caráter assistencialista, uma vez que tem por finalidade garantir à coletividade uma cobertura indenizatória em razão de danos decorrentes de determinados riscos sociais (LACERDA, 2009), como os acidentes de trânsito, ainda que o financiamento deste dê-se exclusivamente pelo recolhimento compulsório de prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores. Assim, além de contribuir individualmente para a formação de provisões técnicas<sup>36</sup> necessárias para a satisfação do bem-estar social, assegurando uma indenização mínima para suprir as necessidades urgentes e imediatas das vítimas de acidente de trânsito ou de seus beneficiários, o DPVAT contribui ainda para o custeio de políticas públicas relacionadas a tais acidentes, mediante repasse, igualmente compulsório, de metade do total pago ao SUS e ao DENATRAN.

Destaca-se, também, que várias das questões discutidas ao longo da seção sobre a análise dos modelos econômicos, consideradas de grande relevância na teoria de seguros, inexistem no Seguro DPVAT. Afastando suas características das usuais presentes em um seguro privado, corroborando sua dimensão de política social. Isso porque, apesar de obrigatório, não há qualquer tipo de escolha por parte dos agentes no que concerne o seguro obrigatório de trânsito no Brasil.

A natureza social de que se reveste este seguro revela-se também pelo monitoramento rigoroso promovido pelo Tribunal de Contas da União no que se refere à gestão dos recursos arrecadados por este seguro obrigatório, o que se verifica pela análise dos recentes acórdãos<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Mano e Ferreira (2009) conceituam provisões técnicas como valores constituídos e alocados no passivo de empresas que operam com o “risco”, para o atendimento de compromissos futuros conhecidos ou estimados. A relevância da correta estimativa do cálculo das provisões técnicas demonstra-se pelos efeitos decorrentes seu “superdimensionamento”, que, por consequência, reduz a distribuição dos lucros aos acionistas, ou de seu “subdimensionamento” que pode acarretar um estado de insolvabilidade da empresa, por essa razão, necessariamente, esses cálculos devem ser elaborados por atuários.

<sup>37</sup> Nesse sentido, destaquem-se as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 2920/2010–TCU Plenário, de 03/11/2010; Acórdão nº 3130/2011–TCU Plenário, de 30/11/2011; Acórdão nº 1453/2012–TCU Plenário, em 13/06/2012; Acórdão nº 2906/2016–TCU Plenário, em 11/10/2016.

do Plenário daquele Tribunal, que vêm impondo diversas medidas no intuito de salvaguardar os interesses coletivos, que podem ensejar novas reformas regulatórias.

Por fim, sua importância para a coesão social demonstra-se ainda mais latente se for levado em consideração os estudos elaborados pela Organização Mundial de Saúde, conforme mencionado na introdução deste artigo<sup>38</sup>, salientando necessidade de uma constante avaliação da alocação de seus recursos com a realidade nacional.

## 5. Referências

- Anscombe, F. J.; Aumann, R. J. (1963). A Definition of Subjective Probability. *Ann. Math. Statist.* 34(1):199-205
- Barroso, Luís Roberto. (2013). Natureza jurídica dos recursos que o custeiam. In: *DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar. p. 99-130.
- Carvalieiri Filho, Sérgio. (2010). *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas.
- Costa, Jorge Andrade. (2005). Contabilidade de seguros: as experiências no Brasil e no Mercosul em comparação com as normas propostas pelo IASB. Orientador Sérgio Iudícibus. *CADERNOS de Seguros: teses*, 10(27). Rio de Janeiro: Funenseg.
- Castello Branco, Elcir. (1976). *Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores*. São Paulo: Editora Universitária de Direito.
- Collares, Alceu; Sabbi, Alcides P. (1975). *As vítimas do Seguro Obrigatório*. Canoas: Bells.
- Contador, Cláudio Roberto. (2007). *Economia do seguro: fundamentos e aplicações*. São Paulo Atlas.
- Debreu, Gérard. (1959). *The theory of value: an axiomatic analysis of economic equilibrium*. New York: Wiley.
- De Britto, Paulo Augusto Pettenuzzo; Rocha, Carlos Henrique. (2012/2013). Fragilidades do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestres (DPVAT) sob o Ponto de Vista do Beneficiário. *Revista Brasileira de Risco e Seguro*, Rio de Janeiro, 8(15):23-36. Available in: [http://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs\\_15\\_2.pdf](http://www.rbrs.com.br/arquivos/rbrs_15_2.pdf).
- Duarte, Danielle C. (2015). *Conflito de Agência no Consórcio DPVAT: uma análise à luz da Nova Economia Institucional sob a perspectiva da Teoria da Agência*. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) - Escola de Direito Rio da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Finke, Anna. (2001). O Prêmio do Seguro. In: Teixeira, Antônio Carlos (Org.). *Em debate*. n. 3. Rio de Janeiro: Funenseg. p. 3-25.
- Freitas, Evaldo. (1996). *A Funenseg e sua história*. Rio de Janeiro: Funenseg. Available in: [http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=Bib\\_Digital&pasta=&pesq=fdes](http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=Bib_Digital&pasta=&pesq=fdes).
- Jehle, Geoffrey A. e Reny, Phillip J. (2011). *Advanced Microeconomic Theory*. 3. ed.

<sup>38</sup> Em discussão! Revista de Audiências Públicas do Senado Federal, ano 3, nº 13, novembro de 2012, p. 21. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/upload/201204 %20%20novembro/pdf/em%20discuss%C3%A3o!\\_novembro\\_2012\\_internet.pdf](http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/upload/201204%20%20novembro/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_novembro_2012_internet.pdf)>. Acesso em 20 de dezembro de 2014.

- Lacerda, Eric Vicente de. (2009). O Seguro e o Risco Empresarial. In: Teixeira, Antônio Carlos (Org.). *Em debate*, nº 7. Rio de Janeiro: Funenseg. p. 369-451.
- Mano, Cristina Cantanhede Amarante; Ferreira, Paulo Pereira. (2009). *Aspectos Atuariais e Contábeis das Provisões Técnicas*. Rio de Janeiro: Funenseg.
- Martins, Rafael Tárrega. (2008). *Seguro DPVAT: seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres*. 3. ed. Campinas: Servanda Editora.
- Martins, Rafael Tárrega. (2009). *Seguro DPVAT: seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres*. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. Campinas: Servanda Editora.
- Nicholson, Walter; Snyder, Christopher. (2012). *Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions*. Editora Cengage.
- Porto, Antônio José Maristrello; Oliveira, Érica Diniz; Dutra, Joisa Campanher; (Org.). (2017). *Regulação do Seguro DPVAT: marco regulatório e econômico*. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio.
- Ramos, Severino Garcia. (2001). Seguro Saúde. *Cadernos de Seguros: Coletânea 1981 – 2001 ed. 23, jul/ago 1985*. Rio de Janeiro: Funenseg. p. 63-71.
- Rothschild, M.; Stiglitz, J. (1976). Equilibrium in competitive insurance markets: An essay on the economics of imperfect information. *The Quarterly Journal of Economics*, p. 629-649.
- Santos, Jerônimo Jesus dos. (2003). Meios alternativos de solução de conflitos: efeitos sociais, econômicos e jurídicos no seguro, resseguro, previdência e capitalização. Orientador Alejandro Bugallo Alvarez. *Cadernos de Seguros: teses*, 8(18). Rio de Janeiro: Funenseg.
- Santos, Ricardo Bechara. (2013). Seguro DPVAT: Segurados e Beneficiários. In: *DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar. p. 167-225.
- Savage, Leonard J. (1954). *The Foundations of Statistics*. New York, Wiley.
- Secchi, Leonardo. (2013). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Shavell, S. (1979). On Moral Hazard and Insurance. *The Quarterly Journal of Economics*, 93(4):541-562.
- Varian, Hall R. (2006). *Microeconomic Analysis*. 7. ed. New York: Norton.
- WHO. *Global status report on road safety 2015*. Available in: [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2015/en/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/).