



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

EXMO SR DR JUIZ FEDERAL DA __ VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA
DO RIO DE JANEIRO

(livre distribuição)

URGENTE

Risco de dilapidação de vultoso patrimônio público

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio da Procuradora da República que esta subscreve, no ofício de suas atribuições institucionais, com fundamento no art. 129, inciso III, da Constituição Federal e art. 6º, VII, letra “b”, da Lei Complementar nº 75/93, vem à presença de Vossa Excelência propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

em face da **SEGURADORA LÍDER DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT S.A.**, sociedade empresarial privada por ações, inscrita sob o CNPJ nº 09.248.608/0001-04, estabelecida à Rua da Assembleia, 100, 26º andar, Centro, Rio de Janeiro, CEP 20011-904, pelos fatos e fundamentos a seguir expendidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Sumário

1 — DO OBJETO DA PRESENTE DEMANDA.....	2
2 — DA LEGITIMIDADE DO MPF E DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	3
3 — BREVE ESCORÇO DAS INVESTIGAÇÕES.....	8
4 — DO MODELO DE GESTÃO DO SEGURO DPVAT.....	11
5 — DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DO VALOR DOS PRÊMIOS DO SEGURO DPVAT E DO CÁLCULO DA MARGEM DE LUCROS DAS SEGURADORAS CONSORCIADAS.....	15
6 — DOS ACHADOS DAS FISCALIZAÇÕES EMPREENDIDAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	19
6.1 — DA OPERAÇÃO <i>TEMPO DE DESPERTAR</i>	19
6.2 — DAS AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	21
6.3 — DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO DA SUSEP.....	35
6.4 — DOS RELATÓRIOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.....	39
6.5 — DOS GASTOS IRREGULARES.....	43
6.5.1 — DOS REPASSES AOS DETRANs.....	43
6.5.2—DOS REPASSES AOS SINCORs.....	46
6.5.3—DOS REPASSES À FUNENSEG.....	47
7 — DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 904/2019.....	48
8 — DA NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS ARRECADADOS COM O PAGAMENTO DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT.....	52
9 — DAS PROVISÕES TÉCNICAS DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT.....	64
10 — DA LIMINAR ANTECIPATÓRIA DOS EFEITOS DA TUTELA.....	81
11 — DOS PEDIDOS E DOS REQUERIMENTOS.....	82
ROL DE TESTEMUNHAS:.....	85
ROL DE DOCUMENTOS:.....	86

1 — DO OBJETO DA PRESENTE DEMANDA

A presente Ação Civil Pública visa à proteção do patrimônio público e a salvaguardar o interesse coletivo, promovendo a correta destinação das Provisões Técnicas do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT –, pertencentes à **UNIÃO FEDERAL** e atualmente sob a administração da **SEGURADORA LÍDER** – que, conforme restará demonstrado na presente exordial, tem gerido esses recursos públicos federais de forma temerária,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

danosa e em vilipêndio aos princípios constitucionais da economicidade, eficiência, transparência e legalidade.

2 — DA LEGITIMIDADE DO MPF E DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A legitimidade do Ministério Público para atuar na defesa dos direitos difusos e coletivos decorre de disposição constitucional, seja nos contornos institucionais traçados pelo constituinte originário que, em seu artigo 127, erigiu o Ministério Público à categoria de instituição permanente e essencial à atividade da função jurisdicional, guardião da ordem jurídica e dos direitos e interesses difusos e coletivos, seja no texto expresso do artigo 129, incisos II e III:

*“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
(...)*

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

No inciso II do referido artigo 129, a Constituição da República prevê a atribuição ministerial para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, **função que confere ao Ministério Público a legitimidade para atuar na busca da medida processual ou extraprocessual cabível para a tutela do patrimônio público**, do meio ambiente e de outros direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

De se dizer que a norma constitucional não atribui uma faculdade ao Ministério Público, mas sim um poder-dever vinculante de atuação do órgão ministerial, uma vez caracterizada conduta ofensiva aos interesses difusos ou coletivos.

Somando-se à mencionada previsão constitucional, o artigo 6º, inciso VII, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar nº 75/93, e o artigo 5º c/c o artigo 1º da Lei nº 7.347/85, conferem ao Ministério Público a legitimidade para atuar na proteção dos direitos assegurados na Constituição Federal, na defesa do patrimônio público e social, bem como na defesa de outros direitos difusos, coletivos, individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, não previstos na alínea “c” do mesmo artigo:

*“Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União:
(...)*

*VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:
(...)*

a) a proteção dos direitos constitucionais;

*b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
(...)*

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos”

Assim, tratando-se de Ação Civil Pública que visa à defesa do patrimônio público, **consubstanciado nas verbas públicas federais com origem no pagamento do prêmio do seguro obrigatório DPVAT**, dando aplicabilidade aos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

preceitos constitucionais que elegeram tais bens como direitos fundamentais, indiscutível a legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura da presente demanda.

Outrossim, possuindo o Ministério Público Federal legitimidade para figurar no polo ativo da demanda, firmada está a competência da Justiça Federal para processo e julgamento da lide, conforme salienta TEORI ALBINO ZAVASCKI:

“Com efeito, para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. É que, assim ocorrendo, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público está investido de personalidade processual, e sua condição de personalidade processual federal é por si só bastante para determinar a competência da Justiça Federal. Aliás, é exatamente isso que ocorre também em mandado de segurança, em habeas data e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte.”¹

A propósito, já decidiu o C. Superior Tribunal de Justiça que “*se o Ministério Público Federal é parte, a Justiça Federal é competente para conhecer do processo*”.²

Não bastasse, as indenizações pelos danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não, são provenientes dos pagamentos do prêmio do Seguro DPVAT, cuja arrecadação processa-se compulsoriamente dos cidadãos proprietários de veículos automotores e ostenta inequívoca natureza de recursos públicos federais, como será exaustivamente abordado mais adiante.

¹ ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. São Paulo, Ed. RT, 2006, p. 140.

² STJ, CC 4.927, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 04.10.93, p. 20.482.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Veja-se ainda que as atribuições fiscalizatórias e de normatização da administração do Seguro DPVAT estão a cargo da Superintendência de Seguros Privados e do Conselho Nacional de Seguros Privados, órgãos de natureza federal, nos termos do Decreto-Lei nº 73/66 e da Lei nº 6.194/74:

Decreto-Lei nº 73/66

Art 36. Compete à SUSEP, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, como órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras:

- a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de controle acionário e reforma dos Estatutos das Sociedades Seguradoras, opinar sobre os mesmos e encaminhá-los ao CNSP;
- b) baixar instruções e expedir circulares relativas à regulamentação das operações de seguro, de acordo com as diretrizes do CNSP;
- c) fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatoriamente pelo mercado segurador nacional;
- d) aprovar os limites de operações das Sociedades Seguradoras, de conformidade com o critério fixado pelo CNSP;
- e) examinar e aprovar as condições de coberturas especiais, bem como fixar as taxas aplicáveis;
- e) examinar e aprovar as condições de coberturas especiais, bem como fixar as taxas aplicáveis; (Redação dada pelo Decreto-lei nº 296, de 1967)
- f) autorizar a movimentação e liberação dos bens e valores obrigatoriamente inscritos em garantia das reservas técnicas e do capital vinculado;
- g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras;
- h) fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis;
- i) proceder à liquidação das Sociedades Seguradoras que tiverem cassada a autorização para funcionar no País;
- j) organizar seus serviços, elaborar e executar seu orçamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

k) fiscalizar as operações das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral e de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e aplicar as penalidades cabíveis; e (Incluído pela Lei complementar nº 137, de 2010)

l) celebrar convênios para a execução dos serviços de sua competência em qualquer parte do território nacional, observadas as normas da legislação em vigor. (Incluído pela Lei complementar nº 137, de 2010)

Lei nº 6.194/74

Art . 12. O Conselho Nacional de Seguros Privados expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto nesta lei.

§ 1o O Conselho Nacional de Trânsito implantará e fiscalizará as medidas de sua competência, garantidoras do não licenciamento e não licenciamento e não circulação de veículos automotores de vias terrestres, em via pública ou fora dela, a descoberto do seguro previsto nesta lei. (Incluído pela Lei nº 8.441, de 1992)

§ 2o Para efeito do parágrafo anterior, o Conselho Nacional de Trânsito expedirá normas para o vencimento do seguro coincidir com o do IPVA, arquivando-se cópia do bilhete ou apólice no prontuário respectivo, bem como fazer constar no registro de ocorrências nome, qualificação, endereço residencial e profissional completos do proprietário do veículo, além do nome da seguradora, número e vencimento do bilhete ou apólice de seguro. (Incluído pela Lei nº 8.441, de 1992)

§ 3o O CNSP estabelecerá anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009). (Produção de efeitos).

Assim, seja em decorrência da titularidade do bem jurídico lesado, seja pelo fato de a União Federal deter a competência administrativa para a concessão, regulação e fiscalização do Seguro DPVAT, visualiza-se o **interesse federal na presente causa**, legitimando o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL a atuar na presente demanda e competindo à JUSTIÇA FEDERAL o processamento e julgamento do feito, nos exatos termos do artigo 109, I, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

3 — BREVE ESCORÇO DAS INVESTIGAÇÕES

Tramita nesta Procuradoria da República o Inquérito Civil nº 1.30.012.000410/2011-98, instaurado, ainda no ano de 2011, a partir de representação encaminhada pelo MM. Juiz de Direito da 5ª Vara Cível de Montes Claros-MG, reportando possíveis ilegalidades e prejuízos ao erário em decorrência de acordos firmados entre a empresa SEGURADORA LÍDER e vítimas de acidente de trânsito, que instrumentalizavam o pagamento de indenizações do Seguro DPVAT em valores acima dos estipulados em lei.

Já naquela época, o magistrado representante alertou para a grande quantidade de acordos (autocomposições) que estavam sendo entabulados entre a SEGURADORA LÍDER e as partes autoras de diversas Ações Cíveis ajuizadas naquele foro mineiro, as quais tinham por objeto justamente o pagamento de indenizações por acidente de trânsito abrangidas pelo seguro DPVAT. Precipuamente, chamaram a atenção do juízo três situações fáticas atípicas que estavam ocorrendo com espantosa assiduidade naquela Comarca: (i) as avenças se davam extrajudicialmente, com rápida quitação, e eram apenas apresentadas em juízo para pôr fim às demandas, ante a perda de objeto (sem a apreciação e homologação do juízo); (ii) tais acordos estavam sendo celebrados inclusive em feitos já sentenciados em favor das seguradoras réis; e (iii) os valores pactuados eram sempre superiores aos previstos em lei.

Entre as diligências ministeriais encetadas no bojo do predito Inquérito Civil nº 1.30.012.000410/2011-98, destaca-se a expedição de RECOMENDAÇÃO (Ofício nº 0419/2011-MPF/PRM-MOC/GAB/AVD, e Ofício nº 0420/2011-MPF/PRM-MOC/GAB/AVD, consoante **Anexo 2**), que instou a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT a sustar imediatamente em todo o país a celebração de acordos e os respectivos pagamentos de indenizações por invalidez permanente (total ou parcial) em valores superiores aos percentuais estabelecidos na tabela anexa à Lei nº 6.194/74³.

³ Posteriormente, ao analisar os autos, o Exmo. Procurador da República então em atuação no Ofício de Tutela no Patrimônio Público e Social desta PRRJ, ponderando que os mesmos só estavam guarnecidos de indícios de fraudes em ações acidentárias ajuizadas perante a Comarca de Montes Claros/MG, e que os



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

A lesividade dos referidos acordos foi posteriormente descortinada a partir da Operação Tempo de Despertar⁴ (deflagrada no ano de 2015), na qual o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com esteio em investigações levadas a efeito pela Polícia Federal, denunciou inúmeros agentes, englobando intermediários, policiais civis e militares, profissionais da área de saúde e advogados, os quais se organizavam em grupos com funções específicas para a consecução do estratagema criminoso, atuando de forma concertada para a obtenção fraudulenta de indenizações pela via judicial. As denúncias deram origem a diversas Ações Penais, os quais se encontram em trâmite nas Comarcas de Montes Claros, Janaúba, Diamantina, São Lourenço e outros (**Anexo 3**).

Da atenta análise levada a efeito pelo *Parquet* mineiro, restou evidenciado ainda que a SEGURADORA LÍDER mantinha uma postura absurdamente leniente com relação ao gigantesco esquema de fraudes do qual era supostamente vítima. **E isso porque o aumento das despesas acarretado pelos milionários golpes, longe de afetar de forma negativa a arrecadação do Consórcio gestor – e conseqüentemente, a margem de lucros das empresas que nele operam – acabou por gerar um paradoxal incremento nos lucros experimentados por tais atores, quadro que o Tribunal de Contas da União nomeou de “*paradoxo lucro-ineficiência*”.**

De fato, a SEGURADORA LÍDER, amparada na sistemática legal de formação do valor do prêmio do seguro DPVAT e na falta de efetividade da fiscalização do órgão regulador das atividades securitárias – SUSEP – manteve, entre os anos de 2008 e, ao menos 2016, a indexação de todas suas despesas administrativas, indiscriminadamente, nos custos que compõem os cálculos do preço final do prêmio DPVAT, promovendo uma lógica inversa da que baliza as relações de mercado, eis que quanto maiores seus dispêndios, maior era o lucro alcançado. Criou-se, assim, um ciclo acordos celebrados em todo o país seriam objeto de análise, por amostragem, pela SUSEP, restringiu os efeitos da dita Recomendação aos processos em curso na Comarca de Montes Claros/MG.

⁴ A Operação Tempo de Despertar efetivou o cumprimento de dezenas de mandados de prisão temporária, condução coercitiva, busca e apreensão, além de outras medidas constritivas deferidas pelo Juízo da Primeira Vara Criminal de Montes Claros (autos nº 0433.14.015333-2) e pelo Juízo da Vara Criminal de Janaúba (autos nº 0351.14.0046019-56), todas deferidas pelo Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

interminável de retroalimentação entre receita e despesa, onde o aumento dos desembolsos alegadamente necessários à operação do seguro impacta diretamente no cálculo da tarifa do DPVAT para o próximo ano, e de todas as receitas a ela atreladas.

No decorrer das diligências investigativas levadas a efeito no curso do suso referido Inquérito Civil, evidenciou-se que as milionárias fraudes acima relatadas não eram um problema isolado na gestão dos recursos do Seguro DPVAT. Em verdade, o modelo de gestão adotado, conquanto fundado no nobre objetivo de resguardar os riscos sociais de acidentes automobilísticos, foi sendo paulatinamente deturpado, muitas vezes por força de atos infralegais que acabaram por criar um sistema em que uma empresa privada, sem prévio procedimento licitatório, foi eleita para gerir recursos arrecadados compulsoriamente dos cidadãos proprietários de veículos automotivos⁵. Ao mesmo tempo, o Consórcio/Empresa que opera tal peculiar modalidade de seguro também não é limitado pelas regras de mercado e da livre concorrência, eis que funciona em regime de monopólio legal, não havendo, de tal sorte, qualquer preocupação com a redução da margem de gastos para oferecer um preço competitivo. Como se não bastasse, a falta de parcimônia nos gastos não apenas não diminui a margem de lucros das empresas consorciadas, mas, por mais absurdo que possa parecer, a aumenta, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir.

Tal escandalosa situação chamou a atenção não apenas do Ministério Público de Minas Gerais, mas também de outros órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, a Corregedoria da SUSEP e a Corregedoria do Ministério da Economia, tendo sido ainda reconhecida na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 904/2019⁶, que teve por objeto a extinção do seguro obrigatório DPVAT.

⁵ Que, conforme se demonstrará mais adiante, possuem a inequívoca natureza de recursos públicos federais.

⁶ A Medida Provisória nº 904/2019 teve sua vigência encerrada em 20/4/2020, por perda de eficácia sem a apreciação pelas Casas do Congresso Nacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

4 — DO MODELO DE GESTÃO DO SEGURO DPVAT

O Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres – DPVAT – foi criado no ano de 1974, a partir da Lei nº 6.194/74, tendo o seu arcabouço jurídico passado por diversas e significativas alterações desde então.

No primeiro modelo de gestão adotado, as seguradoras operavam o seguro individualmente, na forma da Lei 6.194/74, regulamentada pela Resolução CNSP nº 1/75, que disciplinou e fixou normas tarifárias para o referido seguro.

Nesse modelo primevo, as seguradoras operavam o Seguro DPVAT de forma independente e concorriam na captação do seguro. O proprietário do veículo contratava o seguro obrigatório diretamente junto à seguradora de sua escolha, que recebia o prêmio e regulava o sinistro posteriormente. Para que o pagamento da indenização fosse devido, era necessário caracterizar a culpa do motorista e identificar qual era a sua seguradora.

Verificou-se, todavia, que a finalidade social do seguro obrigatório ficava comprometida pela descentralização de sua gestão, sendo certo, ainda, que a extensão da cobertura dos sinistros era limitada pela necessidade de se identificar o responsável pelo dano (e, via de consequência, a sua seguradora), além da comprovação de sua culpa. Ademais, não havia vinculação do pagamento do seguro ao processo de licenciamento anual, o que gerava grande inadimplência e dificuldades na sua cobrança.

Com o fito de equacionar tais impasses, foram editadas a Resolução CNSP 11/85, que autorizou a inclusão do DPVAT ao DUT – Documento Único de Trânsito –, e a Resolução CONTRAN 664/86, que incluiu o DPVAT como parte integrante do processo anual de licenciamento de veículos automotores terrestres. Assim, o DPVAT passou a ser parte integrante do DUT.

Em 25/3/1986, a Resolução CNSP 6/86 inaugurou o segundo modelo de gestão, criando o Convênio DPVAT. Por meio do referido instrumento, a FENASEG (Federação Nacional das Seguradoras) firmou convênio com as seguradoras que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

operavam o Seguro DPVAT, na condição de gestora de seus interesses na operação conjunta e solidária do Seguro DPVAT para as Categorias de Veículos 1, 2, 9 e 10⁷.

Assim, a partir desse segundo modelo de gestão, a arrecadação passou a ficar vinculada ao pagamento do licenciamento anual, houve disponibilização de diversos pontos de atendimento das seguradoras aos beneficiários dos seguros em âmbito nacional, e a responsabilidade pelo pagamento das indenizações passou a ser atribuída a todas as seguradoras de forma solidária, com a centralização das provisões técnicas e padronização das operações.

Mais tarde, a Resolução CNSP nº 109/2004 autorizou a inclusão dos veículos de transporte coletivo de passageiros (categorias 3 e 4) no convênio DPVAT. Foi criado, assim, o Convênio 2 do Seguro DPVAT, também administrado pela FENASEG.

Ocorre que a FENASEG, por não ser uma companhia seguradora, mas sim uma entidade de representação de classe, não estava sujeita às restrições regulatórias e ao poder fiscalizatório da SUSEP. Além disso, por não ser o convênio tipificado pela Lei nº 6404/76 como uma associação ou empresa válida, não podia a FENASEG representar as seguradoras nas esferas judicial e administrativa.

Finalmente, a Resolução CNSP 154/2006 (Anexo 4), inaugurando o terceiro e atual modelo de gestão, consolidou as normas disciplinadoras do Seguro DPVAT e dispôs sobre a transformação dos Convênios DPVAT em Consórcios, os quais, a partir de 1/1/2008, passaram a ser administrados por uma seguradora especializada, na qualidade de líder dos Consórcios. A mencionada norma, em seu art. 4º, relaciona as categorias de veículos, de forma a separá-las em dois consórcios, o primeiro composto pelas categorias 1, 2, 9 e 10, e o segundo abrangendo as categorias 3 e 4, a saber:

- Categoria 1 - automóveis particulares;
- Categoria 2 - táxis e carros de aluguel;
- Categoria 3 - ônibus, microônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

⁷ As categorias 3 e 4 continuaram a fazer o seguro obrigatório na forma do primeiro modelo de gestão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Categoria 4 - microônibus com cobrança de frete, mas com lotação não superior a 10 passageiros e ônibus, microônibus e lotações sem cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

Categoria 9 - motocicletas, motonetas, ciclomotores e similares; e

Categoria 10 - máquinas de terraplanagem e equipamentos móveis em geral, quando licenciados, camionetas tipo 'pick-up' de até 1.500 kg de carga, caminhões e outros veículos, a Categoria 10 inclui, também:

I - 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, salvo a espécie e o número de chapa;

II - tratores de pneus, com reboques acoplados a 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;

III - veículos enviados por fabricantes a concessionários e distribuidores, que trafegam por suas próprias rodas, para diversos pontos do País, nas chamadas 'viagens de entrega', desde que regularmente licenciados, terão cobertura por meio de bilhete único emitido exclusivamente a favor de fabricantes e concessionários, cuja cobertura vigorará por um ano;

IV - 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

V - reboques e semi-reboques destinados ao transporte de passageiros e de carga.

No ano seguinte, a Lei 11.482/2007 alterou os artigos 3º, 4º, 5º e 11º da Lei 6.194/1974, promovendo aprimoramentos e atualizações no *quantum* a pagar, especificando valores para cada tipo de consequência pessoal advinda do acidente, dentre outros temas relacionados à operacionalização dos pagamentos das indenizações.

Na data de 12/9/2007, sob o patrocínio da FENASEG – Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados, Capitalização e Previdência Complementar Aberta – a qual se intitula "*entidade sindical de grau superior*"⁸ - reuniram-se na cidade do Rio de Janeiro, em assembleia geral, as empresas privadas que atuam no ramo de

⁸ www.cnseg.org.br



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

seguros de veículos automotivos, com o precípuo fim de *“constituição dos consórcios de operação do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre – DPVAT – para as categorias 3 e 4”*⁹.

A Portaria SUSEP nº 2.797 (Anexo 5), de 4/12/2007, concedeu à Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. autorização para operar com seguros de danos e de pessoas, e ratificou sua posição como entidade líder dos consórcios, responsável, como tal, por sua administração e gerência de recursos.

Frise-se, portanto, que a Seguradora Líder = responsável pela administração dos bilionários recursos arrecadados dos brasileiros por meio do DPVAT¹⁰ = foi criada e autorizada a gerir o Consórcio DPVAT não por força de lei, mas por meio de uma Resolução do Conselho Nacional dos Seguros Privados, o que, por si só, já seria juridicamente questionável, eis que contrário ao comando inserto no artigo 37, inciso XXI, da Carta Republicana¹¹.

Finalmente, a Lei 11.945/2009 alterou os artigos 3º, 5º e 12º da Lei 6.194/1974, e deu competência ao CNSP para estabelecer anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres.

⁹ Atualmente, o consórcio é integrado por cinquenta e cinco empresas seguradoras, relacionadas no site: <https://www.seguradoralider.com.br/A-Companhia/Seguradoras-Consoiciadas>

¹⁰ Que, apenas entre 1/1/2019 e 30/6/2019, somaram R\$1,4 bilhão de reais, conforme as Demonstrações Financeiras Intermediárias da SEGURADORA LÍDER (Anexo 7).

¹¹ “XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

5 — DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DO VALOR DOS PRÊMIOS DO SEGURO DPVAT E DO CÁLCULO DA MARGEM DE LUCROS DAS SEGURADORAS CONSORCIADAS

Conforme disposto no §3º do art. 12 da Lei n.º 6.194, de 1974, com redação dada pela Lei 11.945/2009, cabe ao CNSP estabelecer anualmente, por meio de Resolução, o valor do prêmio DPVAT, após auditoria da Coordenação de Estudos, Projetos e Estatística (COEST) da SUSEP:

Lei n.º 6.194, de 1974

“Art . 12. O Conselho Nacional de Seguros Privados expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto nesta lei.

§3º O CNSP estabelecerá anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres.”

Assim, os prêmios tarifários do Seguro DPVAT são estabelecidos por meio de Resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP –, após estudo atuarial realizado pela SUSEP. Tal estudo, a seu turno, baseia-se nos bancos de dados previstos na Circular SUSEP 360/2008 e nos demonstrativos mensais dos resultados dos consórcios, que são encaminhados pela Seguradora Líder à SUSEP.

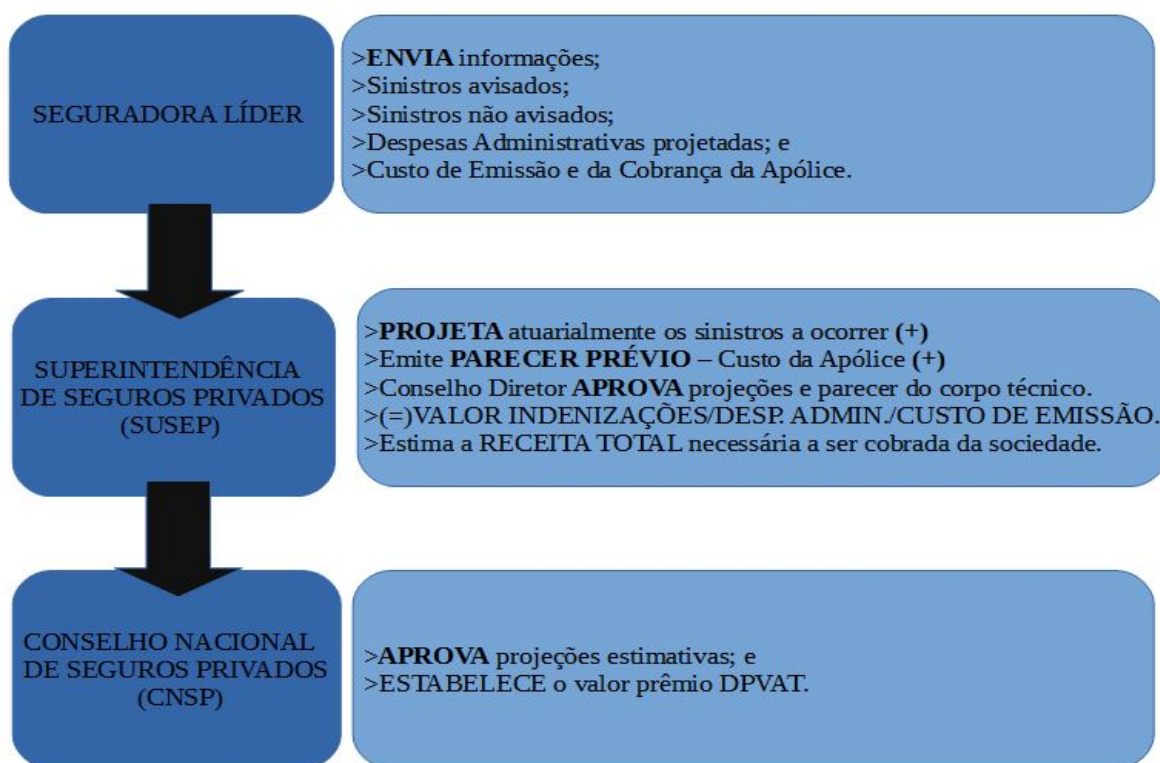
Vale dizer que inicialmente a SUSEP, com base nas informações enviadas pela SEGURADORA LÍDER, via Formulários de Informações Periódicas e demonstrativos mensais dos resultados dos consórcios, projeta atuarialmente para o ano seguinte os sinistros a ocorrer, com fundamento em uma série histórica de sinistros ocorridos. Ao valor obtido, a Autarquia acrescenta a previsão das despesas administrativas apresentada pela Seguradora e aprovada pelo Conselho Diretor da SUSEP, obtendo, então, o valor total que será necessário à operação do Sistema Seguro DPVAT.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Veja-se abaixo o fluxograma ilustrativo indicando as etapas de tramitação das informações, desde sua gênese na SEGURADORA LÍDER, passando pelo crivo da SUSEP e encerrando-se no Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), o qual irá, por meio de Resolução, fixar o valor a ser cobrado a título de prêmio do Seguro DPVT para o ano vindouro.



Na tabela a seguir, constam os valores arrecadados anualmente a título de prêmios do DPVAT, bem como os volumes de indenizações pagas, no decêndio de 2000 a 2010, segundo dados coletados pela unidade técnica do Tribunal de Contas da União, ao instruir o TC-005.624/2011-8 (**Anexo 8**):

Ano	Arrecadação de Prêmios	Volumes de Indenizações Pagas (desp. médicas, invalidez e morte)
2000	R\$ 1.169.931.114,00	R\$ 310.768.977,00
2001	R\$ 1.246.425.505,00	R\$ 345.439.185,00



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Ano	Arrecadação de Prêmios	Volumes de Indenizações Pagas (desp. médicas, invalidez e morte)
2002	R\$ 1.362.220.824,00	R\$ 356.724.029,00
2003	R\$ 1.440.838.582,00	R\$ 360.717.392,00
2004	R\$ 1.566.786.139,00	R\$ 382.080.400,00
2005	R\$ 1.805.668.914,00	R\$ 707.615.339,00
2006	R\$ 2.732.976.966,00	R\$ 1.027.256.848,00
2007	R\$ 3.528.215.891,00	R\$ 1.261.171.289,00
2008	R\$ 4.473.823.466,00	R\$ 1.475.059.621,00
2009	R\$ 5.409.179.421,00	R\$ 1.808.373.102,00
2010	R\$ 5.798.409.245,75	R\$ 2.028.920.597,00

Extrai-se da tabela suso transcrita a existência de constante superavit da arrecadação anual do Seguro DPVAT em relação às indenizações de acidente de trânsito.

A explicação para tal descolamento de valores reside no fato de que as despesas da SEGURADORA LÍDER, sob os olhos complacentes da SUSEP, permaneceram durante anos experimentando vertiginoso incremento, o que, conforme o explanado linhas acima, refletia em uma ampliação das projeções anuais do valor do prêmio do Seguro DPVAT.

O total dos recursos arrecadados com os prêmios do Seguro DPVAT é repartido, por lei, em três grandes grupos de repasses, na forma prevista no Decreto nº 2.867/98 e na Resolução CNSP nº 332/2015 (**Anexo 6**), em obediência às normas estabelecidas nas Leis nº 8.212/91 e nº 9.503/97. De acordo com as referidas normas, tem-se a seguinte repartição dos recursos provenientes do pagamento do seguro DPVAT:

I – 45% para o Fundo Nacional de Saúde, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991;

II – 5% do valor bruto recolhido do segurado ao Departamento Nacional de Trânsito, por meio de crédito direto à conta única do Tesouro Nacional, para

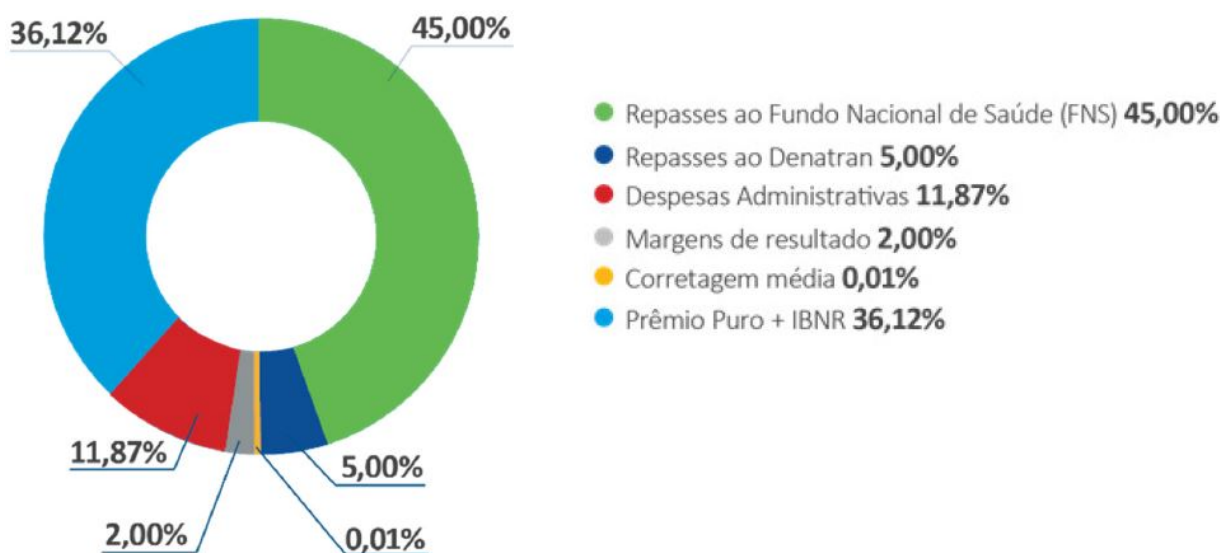


MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 78 da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997;

III – 50% do valor bruto recolhido do segurado à companhia SEGURADORA LÍDER.”

Destes 50% repassados à Seguradora Líder, a percentagem de 2% é apropriada como resultado (margem de lucros) pelas seguradoras consorciadas, sendo o restante (cerca de 48%) destinado: a) ao custeio de despesas administrativas e operacionais da Seguradora; b) ao pagamento de indenizações referentes ao seguro obrigatório; e c) à formação das provisões técnicas¹². Confirma-se os dados referentes ao primeiro semestre de 2019, retirados das Demonstrações Financeiras da SEGURADORA LÍDER (Anexo 6):



Assim, tem-se que o incremento das despesas do Consórcio de Seguradoras, em vez de refletir de forma negativa na margem de lucros das seguradoras

¹² Até 2019, as Provisões Técnicas também eram referidas nos atos infralegais do Conselho Nacional dos Seguros Privados como IBNR (*Incurring But Not Reported*).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Consorticiadas, provoca um **aumento dessa margem de lucros, a qual, repita-se, é calculada no percentual de 2% sobre a parcela destinada ao Consórcio.**

Tal absurdo paradoxo foi apontado pelo **Tribunal de Contas da União**, que instaurou diversas auditorias tendo como objeto a fiscalização da SUSEP sobre a operação do Seguro DPVAT. Outrossim, também no âmbito da SUSEP foram deflagrados diversos processos administrativos para a análise de supostas irregularidades nos gastos apresentados pela SEGURADORA LÍDER, e, por final, foi instaurada no Ministério da Economia a Sindicância Investigativa nº 12100.000077/2016-14. Os resultados de tais exames serão a seguir detalhados, **e não deixam qualquer dúvida acerca da premente necessidade de correção das distorções sublinhadas, bem assim da adoção de medidas tendentes a salvaguardar o patrimônio público, devolvendo ao erário a gestão dos excedentes indevidamente acumulados pelo Consórcio durante os últimos anos, que atualmente compõem as suas Provisões Técnicas.**

6 — DOS ACHADOS DAS FISCALIZAÇÕES EMPREENDIDAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

6.1 — DA OPERAÇÃO *TEMPO DE DESPERTAR*

No ano de 2015, conforme amplamente noticiado, foi deflagrada a Operação Tempo de Despertar, capitaneada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com apoio em investigações levadas a efeito pela Polícia Federal, que desvelaram um esquema criminoso que se retroalimenta a partir das ações e atividades desenvolvidas pelas “corretoras”, “intermediárias” ou “agenciadoras” (primeiro grupo), pelos policiais civis e militares (segundo grupo), pelos empregados administrativos de hospitais, médicos e fisioterapeutas (terceiro grupo) e pelos advogados que se associam criminosamente aos “agenciadores” (quarto grupo). Esses advogados, em conluio com “empresários” de agenciamento, atuando na ponta do esquema criminoso, sempre sob a complacência da alta direção da SEGURADORA LÍDER, se encarregam de cooptar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

pessoas feridas, vítimas ou não das relações de trânsito para, em nome delas, pleitearem fraudulentamente o pagamento de indenizações do Seguro DPVAT¹³. Apurou-se ainda que, na maior parte das vezes, esses agenciadores eram responsáveis por “comprar” boletins de ocorrência da polícia com conteúdo ideologicamente falso, bem como por adulterar laudos médicos que se prestavam a instruir pedidos administrativos ou judiciais de pagamento de indenizações indevidas.

Ocorre que as simulações de acidentes e indenizações feitas pelos grupos que atuam na ponta, para além da elevação dos custos do sistema, acabaram por maquiar as estatísticas oficiais que serviram para orientar as políticas públicas neste setor e também justificar o incremento do preço do Seguro DPVAT pago pelos proprietários de veículos em todo o Brasil.

Verificou-se ainda que, quanto maiores as fraudes impostas contra o Seguro DPVAT, maior a demanda por serviços de perícia e advocacia – serviços enquadrados como “despesas administrativas” do Consórcio – gerando por consequência, nova fonte de enriquecimento ilícito dos líderes do esquema. Além disso, o aumento dos custos das indenizações, como já visto, eleva o custo dos bilhetes, aumentando ainda o montante dos recursos do DPVAT administrados pelo Consórcio e, em última análise, as comissões dos Bancos que os gerenciam¹⁴.

¹³ As fraudes, constatadas inicialmente na Comarca de Diamantina-MG, revelaram-se posteriormente espraiadas não só pelo Estado de Minas Gerais, mas também por todo o território nacional.

¹⁴ As estatísticas geradas pela própria SEGURADORA LIDER revelam o tamanho das fraudes que ocorrem no setor, principalmente quando são analisadas as distorções encontradas na rubrica “Evolução dos Sinistros Avisados em Quantidade”. De fato, analisando-se os números e o gráfico correspondente a essa evolução, nota-se uma estabilidade no número de mortes reportadas. Veja-se, à guisa de exemplo, que, no ano de 1998, esse número foi da ordem de 50.531. No ano de 2015 foram contabilizadas 51.317 mortes. Essa estabilidade, conforme restou apurado, decorre da maior dificuldade existente na falsificação de registros de óbito.

Por sua vez, a quantidade de sinistros avisados envolvendo a modalidade “invalidez” experimentou inacreditável e injustificável elevação. Com efeito, no ano de 1998, foram contabilizados 19.814 casos de invalidez permanente. De forma absolutamente inexplicável, no ano de 2015 foram registrados nada menos que 876.550 eventos que resultaram em “invalidez”, o que corresponde a uma evolução superior a 4.000% (quatro mil por cento).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

6.2 — DAS AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Colaciona-se abaixo, à guisa pedagógica, quadro esquematizado contendo a relação das Tomadas de Contas deflagradas nos últimos doze anos pelo Tribunal de Contas da União, tendo por objeto as irregularidades relacionados à gestão do seguro DPVAT e a efetividade da atuação da SUSEP, como autarquia reguladora e fiscalizadora:

PROCESSO TCU Nº (ordem cronológica)	ORIGEM (representante)	OBJETO	DETERMINAÇÃO
033.490/2008-0 (Encerrado)	Assembleia Legislativa de Minas Gerais	Investigar a ocorrência de supostas irregularidades na aplicação dos recursos do Seguro DPVAT	Adoção de providências de observância do princípio da publicidade pela SUSEP; envio de cópia dos autos à 6ª SeCEX, para atuar junto ao DENATRAN; autorizar o levantamento na SUSEP (deflagrou o Processo 005.624/2011-8)
005.624/2011-8 (Encerrado)	Assembleia Legislativa de Minas Gerais	Levantamento com o fim de conhecer aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais relacionados à arrecadação e ao emprego de recursos do DPVAT	Inclusão, no Plano de Fiscalização de 2012, de auditoria na SUSEP, para verificar a formação e a pertinência dos custos que compõem o prêmio de seguro DPVAT; Ciência à PR-RJ, à SUSEP, ao DENATRAN, ao CNSP e aos Ministros da Fazenda e das Cidades
012.629/2011-1 (Encerrado)	Assembleia Legislativa de Minas Gerais	Levantamento com o fim de conhecer aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais relacionados à arrecadação e ao emprego de recursos do DPVAT	Informar ao <i>Parquet</i> Federal de Minas Gerais sobre o objeto do TC 005.624/2011-8 e apensar este ao anterior
030.283/2012-4 (Encerrado)	Auditoria da SUSEP	Verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da entidade no que tange aos custos de prêmio do DPVAT	Recomendações para aprimorar a supervisão e a fiscalização que sobre a gestão dos custos de prêmio do seguro DPVAT
034.130/2017-9 (Encerrado)	Auditoria da SUSEP	Idem ao de cima + Verificar o cumprimento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário	Novas recomendações, tendo em vista a implementação parcial de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

PROCESSO TCU Nº (ordem cronológica)	ORIGEM (representante)	OBJETO	DETERMINAÇÃO
		(TC acima)	medidas determinadas no TC 030.283/2012-4
032.178/2017-4 (Aberto)	Solicitação do Congresso Nacional	Apurar a existência de supostas fraudes do DPVAT identificadas pela Operação Tempo de Despertar, da PF	Verificar a existência de setor de prevenção de fraudes na Seguradora que administra o DPVAT; e o cumprimento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (TC 030.283/2012-4)
010.729/2018-6 (Aberto)	Representação particular	Investigar possíveis irregularidades ocorridas na SUSEP, relacionadas a conflitos de interesses dos membros do Conselho Diretor e do CNSP, em decisões relativas às despesas administrativas dos custos do DPVAT	Realização de inspeção na SUSEP com vistas a verificar a suposta “captura” da SUSEP em relação à regulação e à fiscalização do mercado de seguros privados e de supostas irregularidades na gestão do Seguro DPVAT

Como resultado da Tomada de Contas nº **TC-033.490/2008-0**, instaurada em decorrência de representação encaminhada por membro da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, determinou-se à 9ª Secretaria de Controle Externo do TCU – SECEX – a realização de levantamento na SUSEP, com o fim de conhecer aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais relacionados à arrecadação e ao emprego de recursos do DPVAT.

Deflagrou-se, então, a **TC-005.624/2011-8**¹⁵ ¹⁶, no bojo da qual foi exarado o Acórdão 3130/2011-TCU-Plenário (**Anexo 8**), que apontou diversas fragilidades no controle fiscalizatório e regulatório exercido pela SUSEP sobre o Sistema DPVAT, as quais redundaram na inclusão, no Plano de Fiscalização de 2012, de auditoria na SUSEP, para verificar a formação e a pertinência dos custos que compõem o prêmio de seguro DPVAT, além da expedição de comunicação a diversas instituições, como o MPF, a SUSEP, DENATRAN e o CNSP.

¹⁵ Tendo por objeto a análise da auditoria realizada na SUSEP.

¹⁶ A estes autos foi apensado a TC-012.629/2011-1, por identidade de objetos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Já no relatório de fiscalização confeccionado para a instrução da TC 005.624/2011-8, restou consignado que o aumento da ineficiência da SEGURADORA LÍDER causa efeitos perversos, pois:

“as despesas da Seguradora Líder podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, uma vez que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório. Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas administrativas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio”.

Em 11/10/2016, já no bojo da TC-030.283/2012-4, foi exarado o Acórdão nº 2609/2016 (Anexo 9), de Relatoria do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, o qual aponta diversas irregularidades na supervisão e fiscalização exercida pela SUSEP sobre a gestão e operação do Seguro DPVAT, especialmente no que tange à formação das Provisões Técnicas, merecendo destaque o trecho a seguir reproduzido:

•o modelo atual de gestão do Seguro DPVAT estabelece que o lucro da Seguradora Líder corresponde a 2% do valor total dos prêmios arrecadados para a operação do seguro, o que estimula o aumento irregular de despesas pela Seguradora Líder, além de impactar para mais o cálculo do prêmio do seguro do exercício seguinte, aumentando, assim, o lucro do referido consórcio de seguradoras, de maneira que, em vez de precisar economizar o recurso público sob sua gestão para, com a racionalização do gasto, obter seu lucro, a Seguradora Líder é incentivada a despender cada vez mais numerário justamente para incrementar seus ganhos;

•as propostas de glosa ou demais sugestões que impactassem para menos o cálculo do prêmio do Seguro DPVAT, levadas a efeito pela Coordenação-Geral de Fiscalização Direta da entidade (CGFIS),



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

referentes a irregularidades encontradas na destinação dos recursos daquele seguro, não eram levadas em consideração no cálculo do valor do prêmio para o ano seguinte, pois dependiam de abertura e encerramento de processo sancionador, cuja morosidade no julgamento impedia o cômputo daquelas glosas no aludido cálculo;

•as ações da CGFIS e da Coordenação-Geral de Produtos (CGPRO) referentes ao Seguro DPVAT não eram integradas, de modo que o cálculo do valor do prêmio levado a efeito pela CGPRO não levava em consideração as verificações realizadas pela CGFIS em seus trabalhos de fiscalização anual na Seguradora Líder, acarretando o repasse para o valor do prêmio do exercício seguinte dos dispêndios irregulares levados a efeito pelo referido consórcio segurador;

•as despesas administrativas irregulares da Seguradora Líder, no valor de R\$ 440.644.615,00, além de representarem desperdício de recursos públicos, ainda acarretaram o aumento do valor do prêmio do Seguro DPVAT desde 2008, pois, em vez de devidamente expurgadas, eram consideradas no cálculo da tarifa referente aos exercícios seguintes;

•o pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00); e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de sua criação em 2005, causando desperdício de recursos públicos no montante de R\$ 1.706.235.903,79 e mais impacto para o aumento do prêmio de seguro;

•a Política de Conciliação da Seguradora Líder, adotada como instrumento para fazer face à judicialização das demandas envolvendo o Seguro DPVAT, vinha acarretando a formalização de acordos judiciais de caráter antieconômico, que, além do prejuízo financeiro causado, ainda impactavam o valor do prêmio de seguro dos anos seguintes;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

• **a provisão de sinistros a liquidar (PSL) apresentava lançamentos de valores já prescritos no montante de R\$ 497.488.291,10, acarretando aumentos desnecessários no prêmio dos anos seguintes;**

• os pagamentos efetuados pela Seguradora Líder de honorários advocatícios montavam R\$ 946.221.152,94, mas o índice de êxitos era muito baixo, não havendo qualquer exigência por parte da seguradora neste sentido, sendo esta mais uma despesa que impactava no cálculo do prêmio;

• **a PSL e a reserva para sinistros ocorridos e não avisados (Incurred But Not Reported – IBNR) apresentavam valores superdimensionados, superiores, portanto, aos necessários para quitar todas as indenizações devidas em razão dos referidos sinistros, também impactando o valor futuro do prêmio;**

• a Diretoria de Fiscalização não contava com mecanismos formais de procedimentos e supervisão de auditorias no Seguro DPVAT;

• a Seguradora Líder adotava regime contábil misto (caixa e competência) em suas demonstrações financeiras, acarretando lançamentos contábeis inapropriados;

• os processos sancionadores não apresentavam qualquer vínculo com os processos de fiscalização que os originaram, sendo observado risco considerável de que irregularidades encontradas em processos de fiscalização não fossem objeto de processos sancionadores;

• a contratação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos pela Seguradora Líder para receber e enviar a documentação referente à solicitação de indenização do Seguro DPVAT estaria acarretando aumento injustificado no custo de processamento do seguro, haja vista a necessidade de remessas de documentação complementar, que eram pagas, cada uma delas, segundo o mesmo valor despendido no envio original;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

- Auditoria Interna da Autarquia não contava com pessoal suficiente para a realização de suas atribuições institucionais.

Em sequência, no curso da **TC-034.130/2017-9**¹⁷, a Corte de Contas monitorou o cumprimento das recomendações apostas no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, exarado no antedito TC-030.283/2012-4.¹⁸

Em sua análise meritória, procedida no recente Acórdão nº 1801/2019-TCU-Plenário (Anexo 10), as recomendações monitoradas foram consolidadas em quatro grupos de achados:

a) Despesas administrativas irregulares (itens 9.1.1 a 9.1.3);

b) Acordos judiciais antieconômicos (item 9.1.4);

c) Provisões superestimadas (itens 9.1.5 e 9.1.11); e

d) Outros temas (itens 9.1.6 a 9.1.9)

Quanto ao primeiro grupo de achados, despesas administrativas irregulares (itens 9.1.1 a 9.1.3), tendo em vista o aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos da SUSEP relacionados ao cálculo do valor do prêmio do seguro DPVAT, julgou a Corte de Contas ser necessária, em consonância com a proposta da unidade instrutora, a expedição das seguintes recomendações à autarquia:

¹⁷ Referida Tomada de Contas, repise-se, cuidou de auditoria realizada na Superintendência de Seguros Privados (Susep), com o objetivo de verificar a conformidade dos atos de regulação e fiscalização dos custos que compõem o prêmio de Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT).

¹⁸ Tramita ainda no Tribunal de Constas da União a TC-032.178/2017-4, instaurada em virtude de representação encaminhada por membro do Congresso Nacional, o qual segue acompanhando o deslinde do TC-034.130/2017-9 para a conclusão da implementação das recomendações feitas no Acórdão 2.609/2016–Plenário (TC-30.283/2012-4, auditoria realizada na Susep).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

- não limitar a fiscalização na Seguradora Líder apenas às despesas administrativas e incluir procedimento de auditoria com a finalidade de verificar a consistência dos dados relativos a pagamento de sinistros;
- estabelecer prazos para que o Conselho Diretor se manifeste sobre o valor do prêmio do Seguro DPVAT do ano seguinte e para que a Seguradora Líder apresente recurso dessa decisão, bem como para que o referido recurso seja apreciado em caráter definitivo;
- reavaliar a estrutura administrativa e buscar meios de assegurar que a unidade encarregada do cálculo do prêmio do Seguro DPVAT disponha de pessoal qualificado e treinado para o cumprimento dessa tarefa;
- reavaliar a permanência da Seguradora Líder como membro da Comissão Permanente do DPVAT, instituída pela Circular 580/2018, ante o possível conflito de interesses.

Ainda no tocante ao primeiro grupo de achados - **despesas administrativas irregulares** (item 9.1.3 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário) - a equipe de auditores do TCU descreveu uma série de despesas irregulares que foram apuradas nas fiscalizações anuais realizadas pela SUSEP, entre os anos de 2008 a 2012.

Tais despesas, na ordem de R\$ 440.644.615,00 (valores históricos e referentes apenas aos quatro anos auditados), **não foram glosadas da margem de resultado da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT**, mas sim indevidamente repassadas para o valor do prêmio do seguro, a saber:

Despesa Irregular	Valor Histórico (R\$)
Repasses aos Detran Os recursos são repassados a título de custo do compartilhamento dos bancos de dados dos veículos que cada Detran possui, mas existe um convênio da Seguradora Líder com o Denatran que garante esse compartilhamento de dados.	271.998.197,00
Repasses à Fenacor (mantenedora da Funenseg) e aos Sincor A Resolução CNSP 192/2003 extinguiu os repasses de recursos do DPVAT para a	164.622.904,00



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Despesa Irregular	Valor Histórico (R\$)
Funenseg, os Sincor e a Susep, que estavam previstas na Resolução CNSP 35/2000, mas a Seguradora Líder continuou os repasses à Fundação e ao Sindicato por meio de convênios com a Fenacor e os Sincor.	
Doações A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	2.611.768,00
Patrocínio de Eventos A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	430.799,00
Consultoria para atender a interesse privado dos acionistas A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	935.000,00
Outros A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	45.947,00
Total	440.644.615,00

Sublinhe-se que os valores supra relacionados se referem apenas ao período compreendido entre os anos de 2008 a 2012, e foram obtidos em análises feitas por amostragem, tendo a Corte de Contas recomendado à SUSEP que fizesse um levantamento completo de tais despesas irregulares.

Com relação ao segundo grupo de achados, acordos judiciais antieconômicos (item 9.1.4), a superveniente edição da Circular Susep 574/2018 (**Anexo 11**) – em consonância com a proposta da unidade instrutora daquela Corte – foi considerada suficiente, sob o ponto de vista normativo, para balizar as despesas a serem custeadas pelas receitas do seguro DPVAT¹⁹.

¹⁹ A partir de então, foi vedada a cobertura de (i) despesas com sinistros que excedam ao valor máximo previsto em Lei, a não ser quando um valor maior for decidido por uma ação judicial; e de (ii) despesas relacionadas a multas ou qualquer outra sanção que decorra de falhas operacionais na gestão do consórcio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

No entanto, foi necessário recomendar à **SUSEP** que incluísse, no âmbito da avaliação da política de conciliação da **SEGURADORA LÍDER**, o exame da pertinência das despesas com honorários advocatícios e demais gastos com a contratação de escritórios de advogados, tendo em vista que tais despesas ainda se encontram em patamar consideravelmente elevado.

Com relação ao terceiro grupo de achados, provisões superestimadas (itens 9.1.5 e 9.1.11), uma importante constatação da equipe de auditoria diz respeito ao intitulado “paradoxo lucro-ineficiência”, transcreve-se:

“Em rápida síntese, conforme exposto no item 3.11.1 do relatório do Acórdão 2.609/2016- TCU-Plenário, o valor do prêmio é definido a partir de três provisões:

13.1. provisão de despesas administrativas da Seguradora Líder necessárias à operacionalização do seguro DPVAT;

13.2. provisão de sinistros a liquidar (PSL);

13.3. provisão para sinistros ocorridos e não avisados (IBNR).

14. Tais provisões são previamente estimadas pela Seguradora Líder e submetidas à Susep que, após sua aprovação, são repassadas ao valor do prêmio, passando a integrá-lo. No entanto, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros – em que a seguradora, em razão da competitividade, busca minimizar as despesas que irão repercutir no preço do prêmio –, no caso do seguro DPVAT, as despesas administrativas da Seguradora Líder, assim como a projeção da PSL²⁰ e do IBNR²¹, podem ser livremente repassadas para o valor do prêmio, uma vez que, por se tratar de seguro obrigatório, os contribuintes não podem sequer deixar de contratá-lo. Ademais, como o lucro do consórcio é fixado em 2% do valor total arrecadado do prêmio, o aumento das despesas eleva, também, o lucro das seguradoras.

²⁰ A PSL corresponderá ao valor esperado a liquidar dos sinistros avisados até a data base de cálculo, incluindo as eventuais atualizações monetárias e juros devidos relacionados aos valores abrangidos pela provisão.

²¹ A provisão de IBNR corresponderá ao valor esperado a liquidar relativo a sinistros ocorridos e não avisados até a data base de cálculo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

15. Em resposta a essa situação, foi proferida a recomendação sob exame (item 9.1.11 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário).

16. Quanto à implementação dessa medida, a unidade instrutora informa que, apesar de terem sido formuladas seis propostas para alteração da operação do Seguro DPVAT, o item 9.1.11 deve ser considerado parcialmente atendido, tendo em vista que não houve, até aquela ocasião, definição de qual modelo seria o mais adequado.

17. Desse modo, considerando a relevância da recomendação sob exame, reputo necessário determinar à SecexEstataisRJ que, no próximo monitoramento a ser realizado na Susep, verifique se houve deliberação acerca de qual modelo de gestão do Seguro DPVAT seria o mais adequado, tendo em vista as seis propostas de alteração da operação de Seguro DPVAT apresentadas pelos grupos de trabalho responsáveis pela revisão tarifária, conforme descrito no item 2.3.2.3 do relatório que antecede este voto.”

(grifo nosso)

Com relação ao quarto grupo de achados (outros temas – itens 9.1.6 a 9.1.9), foi recomendado à SUSEP que:

- padronize, no âmbito da unidade que fiscaliza a Seguradora Líder, procedimentos de auditoria de despesas com sinistros realizadas pelo consórcio DPVAT (pagamentos de indenizações, despesas com investigação, perícia e análise médica, despesas com regulação e recepção de sinistros, despesas com honorários advocatícios);
- verifique a efetiva implementação das alterações nas regras contábeis a que deve se submeter a Seguradora Líder, no âmbito do Seguro DPVAT, até sua aderência total às regras estabelecidas para o mercado de seguros.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Como resultado mais significativo das auditorias levadas a efeito pelo TCU na SUSEP, notou-se a ocorrência de redução progressiva dos valores de prêmio do Seguro DPVAT do exercício de 2016 até o exercício de 2019²², resumidas na tabela a seguir:

Categoria	Valores (em reais) do seguro cobrado em cada ano				
	2016	2017	2018	2019	Total de redução
Categoria 1 automóveis	R\$ 105,65	R\$ 68,10	R\$ 45,72	R\$ 16,21	R\$ 84,65%
Categoria 2 taxis	R\$ 105,65	R\$ 68,10	R\$ 45,72	R\$ 16,21	R\$ 84,65%
Categoria 3 ônibus com frete	R\$ 396,49	R\$ 251,33	R\$ 164,82	R\$ 37,90	R\$ 90,44%
Categoria 4 ônibus sem frete	R\$ 247,42	R\$ 157,42	R\$ 103,78	R\$ 25,08	R\$ 89,86%
Categoria 8 ciclomotores	R\$ 134,66	R\$ 86,38	R\$ 57,61	R\$ 19,65	R\$ 85,41%
Categoria 9 motos	R\$ 292,01	R\$ 185,50	R\$ 185,50	R\$ 84,58	R\$ 71,04%
Categoria 10	R\$ 110,38	R\$ 71,08	R\$ 47,66	R\$ 16,77	R\$ 84,81%

²² Tabelas de prêmios e garantias vigente nos mês de dezembro, no período de 2016 a 2019, nos termos da Resolução CNSP nº 371, de 13 de dezembro de 2018 (**Anexo 12**). Tabelas disponíveis nos links:

<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/tabela-de-premios-completa-2016.aspx>

<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/tabela-de-premios-completa-2017.aspx>

<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/tabela-de-premios-completa-2018.aspx>

<https://www.seguradoralider.com.br/Pages/tabela-de-premios-completa-2019.aspx>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Da análise dos acórdãos da Corte de Contas acima relacionados, extrai-se que, não obstante os benefícios obtidos pelo parcial atendimento às recomendações do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (TC-30.283/2012-4)²³, é necessário repisar que o Tribunal de Contas da União constatou danos concretos ao erário em razão da aplicação ilegal das verbas públicas do seguro DPVAT em despesas administrativas irregulares praticadas pela SEGURADORA LÍDER, as quais remontam o valor histórico de R\$440.644.615,00 (apurados, sublinhe-se, somente nos anos de 2008 a 2012). Nesse particular, o Tribunal recomendou à SUSEP proceder à análise, mediante procedimento específico e metodologia apropriada, acerca da pertinência e regularidade das despesas administrativas da Seguradora Líder que oneraram o valor do prêmio do Seguro DPVAT desde 2008, com vistas a evitar que eventuais gastos irregulares venham a influenciar o cômputo da tarifa nos exercícios futuros, sem prejuízo da adoção das providências cabíveis para fins de obtenção do devido ressarcimento e punição dos responsáveis pelas irregularidades que porventura venham a ser identificadas.

Neste particular, assinalou ainda a equipe técnica do TCU, no âmbito do Acórdão nº 1801/2019-TCU-Plenário (TC-034.130/2017-9), que:

“as despesas administrativas dos anos anteriores não foram examinadas nesse trabalho. Nesse processo, encontram-se versões de minutas da Circular Susep 574/2018, comentários a essas versões e despachos dando andamento ao feito, mas não são encontradas análises das despesas administrativas da Seguradora Líder que

²³ Foram mencionados os seguintes benefícios decorrentes do atendimento parcial das recomendações do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário:

- a) melhoria no processo de fiscalização da operação do DPVAT pela Susep;
- b) melhoria no processo de revisão tarifária do DPVAT, acarretando benefício para a sociedade no valor superior a R\$ 13,5 bilhões;
- c) maior transparência nas demonstrações financeiras do consórcio DPVAT (a partir de 2020);
- d) melhoria na gestão de processos da Susep, com a minimização do risco de não serem devidamente apuradas as irregularidades detectadas nas fiscalizações; e
- e) sucessivas reduções no valor da tarifa do Seguro DPVAT, proporcionando economia estimada de R\$13,8 bilhões aos proprietários de veículos automotores.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

oneraram o valor do prêmio do Seguro DPVAT desde 2008, conforme consta no item 9.1.3 do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (TC-30.283/2012-4)”.

Há mais. Examinando a documentação encaminhada posteriormente pela SUSEP, encontram-se referências a dezenove processos sancionadores referentes à fiscalizações realizadas nos anos de 2011 a 2018. De acordo com essa tabela, oito dos dezenove processos sancionadores ainda se encontram pendentes de julgamento em 1ª instância. São processos vinculados à fiscalizações realizadas nos anos de 2012 (1), 2013 (4), 2015 (1), 2017 (1) e 2018 (1)²⁴.

Em remate, ante a ausência de apuração nas despesas administrativas da SEGURADORA LÍDER que oneram o valor do prêmio do seguro DPVAT, o Tribunal de Contas da União considerou como não atendida a recomendação pertinente, indicando, ainda, que os dados apresentados pela Susep sugerem a possível existência de algumas deficiências no papel de supervisão desempenhado pela Autarquia, *verbis*:²⁵

“a) atraso no julgamento de processos sancionadores, pois ainda existem cinco processos sancionadores relativos a fiscalizações de 2012 e 2013 sem julgamento em primeira instância (26% dos processos sancionadores informados pela Susep); e

²⁴ Dos onze processos apreciados em 1ª instância, seis concluíram pela insubsistência da irregularidade. Dos cinco restantes, quatro foram julgados parcialmente subsistentes e um foi julgado subsistente. Desses cinco processos com julgamento em desfavor da Seguradora Líder, dois tiveram recurso provido, retirando uma das penas impostas num caso e toda a pena imposta no outro caso, enquanto os outros três aguardam julgamento de recurso no Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados (CRSNSP).

²⁵ Em verdade, somente nos últimos dias de 2019 a Diretoria da SUSEP determinou a instauração de processos administrativos com vistas ao levantamento das despesas administrativas indevidamente custeadas com recursos públicos do seguro DPVAT. Tal auditoria, a ser levada a efeito pela Diretoria de Fiscalização da SUSEP, bem assim as posteriores medidas a serem adotadas pela autarquia com o escopo de obter o ressarcimento das despesas irregulares que forem apuradas em todo o período de existência do Consórcio, são alvo de acompanhamento por este *parquet* no Inquérito Civil nº 1.30.012.000410/2011-98, cujas principais peças instruem esta vestibular.

Frise-se, neste particular, que o Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados-Susep, em reunião ordinária realizada em 19 de dezembro de 2019, considerando o Voto Eletrônico DIR4 nº 9/2019 (Anexo 13), o posicionamento jurídico da PF-SUSEP e a recomendação 9.2.4 do Acórdão nº 1.801/2019 - TCU - Plenário, decidiu, por unanimidade, aprovar a possibilidade de proceder à glosa das despesas administrativas consideradas irregulares nas ações fiscais realizadas pela Susep na Seguradora Líder, desde a sua criação, observados o contraditório e a ampla defesa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

b) ineficácia dos instrumentos sancionadores à disposição da Susep, já que as multas são da ordem de R\$ 10 mil enquanto os valores geridos são de mais R\$ 5 bilhões (multa menor que 0,0002% do valor do ativo circulante do consórcio DPVAT).

Quanto às despesas administrativas irregulares desde 2008, que não foram apuradas conforme a recomendação contida no item 9.1.3 do Acórdão, entendemos que, se a Susep não glosar os valores das consorciadas do Seguro DPVAT, tal fato configurará enriquecimento sem causa dessas seguradoras.

Quanto às multas impostas à Seguradora Líder, entendemos que essas devem ser glosadas da margem de resultado da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, pois, de outro modo, os valores das multas ingressam como despesas administrativas e são repassados aos proprietários de veículos.”

Cumpre repisar, por importantíssimo, que a SUSEP não atendeu, até o presente momento, as Recomendações expedidas pela Corte de Contas concernentes à revisão das Provisões Técnicas e das despesas administrativas.

Cita-se, por fim, a **TC-010.729/2018-6**, tendo por objeto inspeção, já autorizada pelo E. Ministro Relator, na Superintendência de Seguros Privados, para que sejam apuradas possíveis irregularidades relativas às despesas administrativas e demais parcelas que compõem os custos do seguro DPVAT, decorrentes de possíveis conflitos de interesses detectados em alguns membros do Conselho Diretor e do antigo Superintendente da SUSEP. Trata-se de Tomada de Contas de conteúdo sigiloso, cuja tramitação está sendo acompanhada por este *parquet*. Todavia, não obstante a relevância do objeto sindicado, não teceremos maiores comentários sobre o tema na presente ação coletiva, uma vez que refoge ao seu escopo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

6.3 — DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO DA SUSEP

Na Superintendência de Seguros Privados foram instaurados inúmeros Processos Administrativos para averiguação da regularidade dos dispêndios feitos pela SEGURADORA LÍDER, incluídos como despesas administrativas, dos acordos judiciais firmados em patamar superior ao legal, bem como para sindicar outros indícios de irregularidades na operação do Seguro DPVAT de que a Autarquia teve notícia. Ocorre que, conforme se verá adiante, nenhum desses processos teve como consequência a aplicação de sanção efetiva à Seguradora Líder, ou mesmo levou à destituição da referida seguradora da posição de líder do consórcio, ante as inequívocas evidências de irregularidades e má gestão dos recursos públicos que compõem o Sistema DPVAT.

O resultado da fiscalização procedida no seio do Processo SUSEP nº 15414.005112/2012-12 (**Anexo 14**) apontou ter a SEGURADORA LÍDER assumido, desde a sua criação, despesas inadequadas e/ou sem relação com a atividade de gestão do Seguro DPVAT, as quais foram indevidamente repassadas ao prêmio tarifário do referido seguro, causando prejuízos a toda a coletividade de contribuintes.

Ainda no bojo do Processo Administrativo SUSEP nº 1514.005112/2012-12, produziu-se a seguinte tabela sintetizadora das despesas administrativas irregulares já auditadas (englobando o período compreendido entre os anos de 2008 e 2012), propondo-se a sua devolução, **uma vez que elas deveriam ter sido suportadas pelas companhias acionistas da Seguradora Líder, e não contabilizadas como Despesas Administrativas a serem computadas para fins de cálculo do prêmio tarifário do seguro DPVAT:**

Despesa Irregular	Valor Histórico (R\$)
Repasses aos Detran Os recursos são repassados a título de custo do compartilhamento dos bancos de dados dos veículos que cada Detran possui, mas existe um convênio da Seguradora Líder com o Denatran que garante esse compartilhamento de dados.	271.998.197,00
Repasses à Fenacor (mantenedora da Funenseg) e aos Sincor	164.622.904,00



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Despesa Irregular	Valor Histórico (R\$)
A Resolução CNSP 192/2003 extinguiu os repasses de recursos do DPVAT para a Funenseg, os Sincor e a Susep, que estavam previstas na Resolução CNSP 35/2000, mas a Seguradora Líder continuou os repasses à Fundação e ao Sindicato por meio de convênios com a Fenacor e os Sincor.	
Doações A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	2.611.768,00
Patrocínio de Eventos A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	430.799,00
Consultoria para atender a interesse privado dos acionistas A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	935.000,00
Outros A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP.	45.947,00
Total	440.644.615,00

Frise-se que, no mercado do Seguro DPVAT, as despesas da Seguradora Líder podem ser livremente repassadas para o valor do prêmio do seguro, uma vez que a seguradora líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, eis que se trata de seguro obrigatório.

Por outro lado, **considerando que o lucro do consórcio consiste em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas administrativas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Veja-se que o valor total apurado de despesas administrativas irregulares e não devolvidas é bastante significativo, totalizando, apenas até o segundo semestre de 2012, de acordo com as fiscalizações realizadas pela própria SUSEP, o montante de R\$ 440.644.615,00.

Já no bojo do **Processo SUSEP nº 15414.609785/2016-61**, foi confeccionado o Relatório nº 01/2016, da Corregedoria-Geral da SUSEP (Anexo 15), tendo por objetivo a análise do resultado do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria SUSEP nº 6.233, de 9/4/2015, com finalidade de averiguar elevados valores em rubricas contábeis apresentadas pela SEGURADORA LÍDER, além das possíveis fraudes já apontadas pelo Departamento de Polícia Federal no âmbito da operação Tempo de Despertar.

O referido Relatório indicou falhas substanciais na atuação da SUSEP, chamando a atenção para (i) o longo tempo de tramitação dos processos administrativos, (ii) a não instauração de processo administrativo sancionador em situações que o exigiam, e (iii) a falta de intervenção da autarquia reguladora na administração ministrada pela SEGURADORA LÍDER, destacando-se a inexistência de justificativa plausível para as irregularidades encontradas.

Pedimos vênias para aqui transcrever o seguinte trecho do Relatório nº 01/2016, da Corregedoria-Geral da SUSEP:

“A luz de todas as considerações e apontamentos colhidos pela equipe de fiscalização da SUSEP e considerando ainda os Relatórios TC-005.624/2011-8 e TC 030.283/2012-4, bem como o Relatório do Inquérito Policial nº 373/2014-DPF/MOC/MG, da Polícia Federal, tem-se possível omissão por parte do ente regulador do mercado de seguros, caracterizada por falhas graves no acompanhamento e controle de ente supervisionado, bem como parece irrefragável a inércia diante de reiteradas comunicações e indicativos de irregularidades.

Neste cenário, há indícios de irregularidades capituladas na Lei nº 8.112, de 11/12/1990.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

(...)

Há ainda indícios de irregularidades capituladas na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992

(...)

*Por fim, diante das constatações que oneraram os valores de DPVAT em anos recentes, **impõe-se a URGENTE necessidade de se alijar do cálculo do Seguro Obrigatório a importância detectada como fraude pelo DPF em exercícios anteriores e já expostas no Relatório de Fiscalização da SUSEP e no Relatório do TCU TC 030.283/2012-4, considerando-se os impactos em duplicidade desta fraude, seja nas rubricas de indenização do ano corrente, seja nas rubricas de provisões técnicas. A não impugnação destes valores na base de cálculo do valor do DPVAT, dado o atual modelo de cálculo, poderia sugerir leniência com tais irregularidades, oportunizando a continuidade das fraudes já detectadas com expressiva lesividade a um amplo número de segurados.***

(grifo nosso)

Também o **Relatório de Fiscalização SUSEP/DIFIS/CGFIS/COSU2 nº 15/16 (Anexos 16 e 17)**, exarado no bojo do Processo SUSEP nº 15414.000928/2016-75, constatou as seguintes irregularidades: (i) falta de registro tempestivo dos lançamentos contábeis das despesas referentes a perícia e análise médica; (ii) pagamentos feitos às empresas prestadoras de perícias médicas mesmo quando a vítima não comparecia no dia agendado para realização da perícia; (iii) vínculo de parentesco entre membros do Conselho de Administração da SEGURADORA LÍDER e os sócios de empresas que lhe prestam serviços²⁶; (iv) rotina irregular no procedimento de submissão de acidentados repetidos a exames periciais em duplicidade; (v) deficiências de controle interno na recepção dos sinistros administrativos; (vi) constituição irregular da Provisão de Sinistros a Liquidar – PSL; e (vii) diversas irregularidades e inconsistências nos

²⁶ Situações conflitantes estas expressamente prosritas pelas Resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

pagamentos de Acordos avençados em razão de demandas judiciais, além de outros problemas verificados na gestão conduzida pela SEGURADORA LÍDER.

Apesar de tais contundentes constatações, não houve qualquer conduta sancionatória por parte da SUSEP. Em verdade, apenas no final do ano de 2019, em atenção às inúmeras pressões dos órgãos de controle, a Diretoria da SUSEP²⁷ iniciou efetivamente o cumprimento das Recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União em tal sentido²⁸.

6.4 — DOS RELATÓRIOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Tramita na Corregedoria-Geral do **Ministério da Economia** (antigo Ministério da Fazenda) a Sindicância Investigativa nº 12100.000077/2016-14, que, na mesma linha do TCU, mas realizando uma análise mais verticalizada, aponta preocupantes falhas no posicionamento fiscalizatório da SUSEP frente aos indícios de irregularidades atribuídos à SEGURADORA LÍDER.

No exercício do seu mister investigativo, o Ministério da Economia buscou, inicialmente, elencar os achados das equipes de fiscalização da SUSEP em trabalhos de verificação da adequação das despesas administrativas da SEGURADORA LÍDER, enumerando-os por processo e período da fiscalização e destacando, para cada despesa irregular detectada, a empresa contratada, o consequente Processo Sancionador (caso instaurado), e os valores indevidamente despendidos pelo Consórcio gestor.

²⁷ Empossada em janeiro de 2019.

²⁸ O Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados, em reunião ordinária realizada em 19 de dezembro de 2019, considerando o Voto Eletrônico DIR4 nº 9/2019 (Anexo 13), o posicionamento jurídico da PF-SUSEP e a recomendação 9.2.4 do Acórdão nº 1.801/2019-TCU-Plenário, decidiu, por unanimidade, aprovar a possibilidade de proceder à glosa das despesas administrativas consideradas irregulares nas ações fiscais realizadas pela Susep na Seguradora Líder, desde a sua criação, observados o contraditório e a ampla defesa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Pede-se vênia para a transcrição integral, dada sua elevada importância, das conclusões alcançadas pelo Ministério da Economia ao cabo das investigações suso referidas, lançadas no Anexo ao Ofício SEI nº 176807/2020/ME (Anexo 18), *verbis*:

“ANEXO AO OFÍCIO Nº 176807/2020/ME

1. Inicialmente, cumpre repisar que as diversas análises de cada um dos processos de fiscalização evidenciaram a ausência de procedimento sancionador que tratassem das diversas irregularidades, sejam aquelas identificadas pelas equipes de fiscalização, sejam as demais que, sob julgo desta Comissão, apenas neste relatório se pronunciaram.

2. O aprofundamento do exame da pertinência e propriedade destas irregularidades que restaram sem tratamento se dará em momento oportuno, justamente por ainda pender o recebimento de processos sancionadores que supostamente trataram de algumas não conformidades apontadas pelas equipes de fiscalização.

3. Em resumo, sob o critério desta Comissão, as irregularidades evidenciadas pela análise dos processos de fiscalização da SEGURADORA LÍDER encaminhados pela Susep podem ser elencados nos 13 principais tipos, dentre outros, a saber:

a. Duplicidade de contratação para o mesmo objeto;

b. Lançamentos sem a documentação suporte;

c. Instrumento inadequado na contratação do convênio;

d. Conflito de interesses;

e. Ausência de cotação de preços;

f. Matéria alheia ao objetivo institucional da SEGURADORA LÍDER;

g. Prática de patrocínio;

h. Ininterrupção de convênio em desacordo com decisão do Conselho Diretor;

i. Ausência de comprovação da despesa;

j. Inadequada delegação de supervisão de prestação de serviços à FUNENSEG;

k. Falta de transparência quanto aos objetivos;

l. Ausência de materialidade dos gastos e resultados;

m. Possível ausência de economicidade;

4. O que se revela diante desta primeira análise é um suposto descaso com a eficiente aplicação de recursos compulsoriamente arrecadados de expressiva parcela da população, onerando ano após ano proprietários de veículos e proporcionando injustificado enriquecimento daqueles responsáveis pela gestão da SEGURADORA LÍDER.

5. Estes excessos perpetuados pela alta administração da SEGURADORA LÍDER na gestão dos recursos DPVAT fatalmente se relacionam com a estrutura atualmente regente do seguro obrigatório, onde a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

operacionalização em completo desalinho com as boas práticas administrativas beneficiam diretamente aqueles responsáveis pela condução da referida companhia que, pelo que se depreende dos autos, supostamente incham o sistema DPVAT para que percebam, na forma do indefensável lucro indexado aos custos, o enriquecimento daquelas seguradoras que compõem o consórcio e as quais representam.

6. O extenso e ramificado rol de irregularidades detectadas parcialmente pelo Departamento de Polícia Federal de Minas Gerais (DPF/MG) e ampliado pelos Grupos de Trabalho da Susep e por esta Comissão, exaustivamente examinados nos Relatórios CSI nQ 01/2017 e 02/2017, emprestam ainda maior gravidade ao descontrolo financeiro da SEGURADORA LÍDER, tratado neste Relatório.

7. Por outro lado, no que se refere à atuação supervisara da Susep, inicialmente dada pelas diversas equipes de fiscalização, esta Comissão, percorrendo o trabalho realizado, deparou-se com diversas questões que poderiam lançar sombra quanto à profundidade dos exames empreendidos pelos analistas da SUSEP.

8. Alguns Grupos de Despesa apresentaram aparente centralização dos prestadores selecionados na participação do valor desembolsado. Entretanto, não houve questionamentos por parte das equipes de fiscalização em relação aos critérios de escolha utilizados pela SEGURADORA LÍDER, ou acerca de controles que pudessem evitar direcionamento daquelas despesas no âmbito da empresa.

9. A cada conta, os analistas, após algumas considerações, eximiram-se de qualquer apuração quanto à aderência dos preços pagos pelos serviços com aqueles praticados no mercado, alegando não possuírem o conhecimento necessário para a verificação dos valores realizados.

10. Neste sentido, era de se esperar que a autarquia, diante desta deficiência técnica, buscasse meios que preenchessem essa lacuna, seja por treinamentos de seu corpo técnico, seja pela elaboração de base de dados com precificação dos principais componentes de despesa das seguradoras para comparações e referência.

11. De forma similar, esta Comissão entende que cabe a alta administração da Susep a definição do escopo, por meio de manual de procedimentos, das fiscalizações a supervisionadas, de forma a abarcar os diversos pontos que devem ser examinados. Este simples modelo descritivo seria capaz de impedir que as diversas fiscalizações realizadas não enxergassem as possíveis situações de conflito de interesses nos quais esta Comissão e os Grupos de trabalho Susep vem relatando.

12. No entanto, entendemos ainda de maior relevo as diversas reversões dos posicionamentos técnicos da autarquia pela alta administração da Susep e os entendimentos dados aos mais variados regimentos e normativos que produziram condições favoráveis à continuidade da liberalidade nos crescentes gastos da seguradora.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

13. **Ao longo da análise dos processos de despesas administrativas, o Conselho Diretor da Susep, diante de robusta e criteriosa análise dos dispêndios da SEGURADORA LÍDER realizada pelas equipes de fiscalização, afasta, abstendo-se de expressa e rigorosa motivação, exigida pelo art. 50 da lei 9.784/99, as principais e mais representativas propostas daquelas equipes, causando, como se depreende da manifestação de Henrique Finco Mariani (§117) um descasamento entre o corpo técnico da autarquia e a sua alta administração.** Neste sentido, a denúncia do SindSUSEP ao TCU e a esta Corregedoria vem a fortalecer este sentir.

14. É de se repisar, neste sentido, a ausência de tratamento da recomendação constante do § 108: "Por fim, a equipe propõe o envio dos autos ao MPF, "a fim de garantir a tutela dos interesses coletivos envolvidos no financiamento inadequado de tais convênios pelas reservas do Seguro obrigatório."

(...)

16. Pode-se observar que, por vezes, o não acolhimento do posicionamento técnico da Susep pelo Conselho Diretor buscou arrimo em pareceres da Procuradoria junto à Susep que por sua vez deram raros entendimentos, no que julga esta Comissão, aos temas em exame.

17. Esta elástica tolerância do Conselho Diretor à continuidade dos pródigos dispêndios da SEGURADORA LÍDER causa ainda maior perplexidade aos se considerar os diversos apontamentos de fraude e conflito de interesses detectados pelo MPE/MG, PM/MG e pelo DPF/MG e o descontrole nos gastos conforme avaliação das auditorias do TCU.

18. Neste sentido, era de se esperar especial rigor no exame sobre as contas dessa seguradora, o que, do que se depreende dos autos analisados, foi interrompido quando das avaliações do corpo diretivo da Susep aos relatórios das equipes técnicas, limitando-se aquela direção a solicitar novos estudos e verificações pelas equipes técnicas.

19. Na avaliação do TCU, no bojo do TC 032.178/2017-4, a SEGURADORA LÍDER:

(...) por auferir seu lucro por meio de percentual fixo da arrecadação, não tem qualquer estímulo em dirimir desperdícios, pois quanto maior o valor despendido em indenizações, maior será o prêmio cobrado dos proprietários de veículos automotores no ano seguinte e maior será, por conseguinte, o lucro da seguradora.

13. Neste contexto, a fiscalização levada a efeito pela Susep assume papel de extrema relevância, pois apenas sua atuação efetiva e pertinaz poderá amainar os prejuízos inerentes ao modelo adotado, cujas distorções apenas poderão ser definitivamente corrigidas quando a lucratividade da seguradora estiver atrelada à boa gestão dos recursos públicos disponibilizados e não o contrário.

20. A reflexão quanto à permissiva continuidade dos pródigos, e por vezes inadequados, dispêndios da SEGURADORA LÍDER, favorecida pelas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

diversas reversões e não acolhimento do posicionamento técnico pela alta administração da seguradora, considerando ainda os diversos indícios de conflito de interesses já levantados por diversas instâncias, suscita questões sobre os reais favorecidos nesse ambiente.

21. Neste sentido, tem-se que, com estreito espaço para objeções, o posicionamento omissivo da Susep em seu mister administrativo beneficiou diretamente não apenas a SEGURADORA LÍDER, que observou seus ganhos se multiplicarem por meio da indexação do lucro aos dispêndios registrados, mas também aqueles que supostamente engendraram os mais variados mecanismos a fim de participar dos crescentes recursos que compõem o sistema DPVAT via irregular prestação de serviço de empresas em quais participavam.

22. Ainda, diante dos vultosos valores de repasses aos DETRANS, FENACOR, FENASEG e FUNENSEG, repetidamente combatidos pelas fiscalizações da Susep, considerando ainda que os contratos que regem tais remunerações são ainda estranhos a esta Comissão e que tais repasses contribuíram expressivamente para os crescentes dispêndios da seguradora, opinamos pela necessidade de avaliação criteriosa e pormenorizada dos termos que regem tais convênios, bem como a execução destes.”

(grifo nosso)

6.5 – DOS GASTOS IRREGULARES

A seguir, passaremos a relacionar, a título exemplificativo, os três principais grupos de gastos irregulares identificados nos relatórios de auditoria da SUSEP, do Tribunal de Contas da União e do Ministério da Economia, os quais evidenciam a temeridade da gestão que vem sendo exercida pela Seguradora Líder, bem assim a premente necessidade de adoção de medidas aptas a sustar o derrame de tais recursos públicos.

6.5.1 — DOS REPASSES AOS DETRANS

A SEGURADORA LÍDER mantém convênios celebrados com os Departamentos Estaduais de Trânsito de todo o país seguindo um mesmo padrão: o repasse de 1% da arrecadação dos prêmios tarifários dos bilhetes do seguro DPVAT dos veículos registrados no Banco de Dados de cada DETRAN, tendo como contrapartida o acesso à base de dados de veículos de cada Unidade da Federação, com vistas a permitir um controle efetivo da arrecadação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Os referidos convênios possuem as seguintes previsões de objeto, padronizadas nos itens “a”, “b”, “c” e “d” dos respectivos instrumentos formais: (a) cuidado para que o licenciamento de veículos sob a jurisdição do respectivo DETRAN seja feito em observância à Lei, (b) realização da fiscalização de trânsito, (c) e (d) disponibilização de dados dos veículos licenciados no âmbito da jurisdição do DETRAN.

Ocorre que tais objetos convenientes encontram-se no escopo institucional dos Departamentos de Trânsito, de sorte que sua execução dispensa qualquer outro instrumento, principalmente de caráter oneroso, que regule e promova tais atribuições.

De fato, o Parágrafo 1º do Art. 12 da Lei nº 6.194/1974 vincula o pagamento do bilhete do seguro DPVAT para que os veículos automotores sejam licenciados e possam circular:

“§1º Conselho Nacional de Trânsito implantará e fiscalizará as medidas de sua competência, garantidoras do não licenciamento e não circulação de veículos automotores de vias terrestres, em via pública ou fora dela, a descoberto do seguro previsto nesta lei.”

A seu turno, o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/1997) estabelece as atribuições dos Departamentos Estaduais de Trânsito, entre as quais estão as relacionadas com o licenciamento anual de veículos e com a fiscalização.

“Art.22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal no âmbito de sua circunscrição:

III – vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;

IV – estabelecer, em conjunto com as Polícias Militares, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

V – executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VII do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

*art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;
VI - aplicar as penalidades por infrações previstas neste Código,
com exceção daquelas relacionadas nos incisos VII e VIII do art.
24, notificando os infratores e arrecadando as multas que
aplicar;”*

Além disso, a Resolução CONTRAN nº 664/86 (e alterações posteriores), que dispõe sobre os modelos dos documentos de Registro e Licenciamento de Veículos, ratifica a Resolução CNSP nº 11/85, a qual aprovou a inclusão da cobrança do DPVAT junto ao Documento de Registro e Licenciamento instituído pelo CONTRAN.

A mesma resolução do Conselho Nacional de Trânsito ratifica a necessidade de pagamento do seguro DPVAT para que o veículo esteja apto a circular:

“Art 10º - O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV somente terá validade (...) após o pagamento do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres- DPVAT (...).

Art 11º Será considerado ‘sem estar devidamente licenciado’ (..) quando portar o mencionado Certificado sem o lançamento da liquidação integral do Seguro Obrigatório DPVAT(..)”

Desta forma, é possível concluir que as atribuições constantes nos itens ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’ dos instrumentos de Convênio celebrados entre a Seguradora Líder e os Departamentos Estaduais de Trânsito são obrigações legais e/ou regulamentares de tais órgão, como organismos pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito, pelo que a sua implementação não dependeria de verba adicional a ser paga sob a guarida do respectivo convênio, cujo custeio, nunca é demais repisar, é repassado aos contribuintes.²⁹

Nesta esteira, convênios que tenham como objeto atribuições já

²⁹ A disponibilização de dados dos veículos licenciados no âmbito da jurisdição do DETRAN (conforme expresso nos itens ‘c’ e ‘d’ do convênio) é uma atribuição que já havia sido demandada pelo DENATRAN, órgão executivo máximo de trânsito da União, conforme expresso no instrumento de convênio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

previstas em Lei violam diretamente a economicidade da gestão dos recursos do Sistema DPVAT.

6.5.2—DOS REPASSES AOS SINCORs

Há diversos convênios pactuados entre a SEGURADORA LÍDER e os Sindicatos de Corretores de Seguros – SINCORs –, tendo por objeto a recepção de sinistros administrativos, em cada estado da federação, e a contraprestação remuneratória.

A equipe de fiscalização do Ministério da Economia, consoante o Anexo ao Ofício SEI nº 176807/2020/ME (**Anexo 18**), exarado no Processo nº 12100.000077/2016-14, apurou haver um duplo dispêndio referente a estas despesas, pois a SEGURADORA LÍDER paga às consorciadas e aos SINCORs pela recepção dos mesmos sinistros administrativos.³⁰

Além disso, apontou a equipe de Auditoria que o total pago aos Sindicatos dos Corretores (SINCORs) no período auditado alcançou R\$12.551.976,00, tendo sido, em contrapartida, recepcionados 10.380 sinistros sob o albrigue dos ditos Convênios, o que perfaz um custo unitário médio de R\$1.209,25 por atendimento.

Todavia, o relatório destaca que, em algumas unidades da federação, por incrível que possa parecer, os Sindicatos recebem valores unitários médios superiores ao teto da indenização do DPVAT, tal como ocorre na Paraíba (R\$12.400,00), Bahia (R\$13.586,48) e Santa Catarina (R\$17.416,62).

³⁰ No tocante à despesa com os SINCORs em face de cooperação técnica e operacional para divulgação e atendimento do seguro DPVAT, já há determinação do Conselho Diretor da Susep no sentido de não se permitir intermediação de qualquer outra instituição na execução do objeto do contrato, isto porque a participação de consorciadas, que recebem dos SINCORs sinistros já recepcionados e encaminham à SEGURADORA LÍDER, provocam duplo dispêndio na recepção de sinistros.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

6.5.3—DOS REPASSES À FUNENSEG

Em diversos dispêndios feitos pela SEGURADORA LÍDER em favor da FUNENSEG – Fundação Escola Nacional de Seguros –, como reiteradamente registrado no Anexo ao Ofício SEI nº 176807/2020/ME (**Anexo 18**), foram encontrados as seguintes irregularidades: (i) ausência de critérios para a quantificação dos serviços prestados; (ii) prosseguimento em repasses descontinuados pela legislação; e (iii) confusão contábil de recursos com diferentes origens e destinos.³¹

Diante de tais constatações, a equipe de fiscalização do Ministério da Economia propôs (i) a glosa para efeitos de projeção das despesas administrativas; (ii)

³¹ Com efeito, o repasse à FUNENSEG dos recursos destinados à corretagem, que no segundo bimestre de 2011 alcançaram R\$8.245.894,62 (equivalente a quase sete vezes o valor de comissionamento com corretores credenciados), provoca uma reflexão quanto à aplicabilidade ao Seguro DPVAT dos artigos 18 e 19 da Lei nº 4.594/64, *in verbis*:

Lei n. 4.594, de 29 de dezembro de 1964.

“Art . 18. As sociedades de seguros, por suas matrizes, filiais, sucursais, agências ou representantes, só poderão receber proposta de contrato de seguros:

- a) por intermédio de corretor de seguros devidamente habilitado;
- b) diretamente dos proponentes ou seus legítimos representantes.

Art. 19. Nos casos de aceitação de propostas pela forma a que se refere a alínea "b" do artigo anterior, a importância habitualmente cobrada a título de comissão e calculada de acordo com a tarifa respectiva será recolhida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG), que se destinará à criação e manutenção de: (Redação dada pela Lei nº 6.317, de 1975)

a) escolas e cursos de formação e aperfeiçoamento profissional de corretores de seguros e prepostos; (Incluída pela Lei nº 6.317, de 1975)

b) bibliotecas especializadas. (Incluída pela Lei nº 6.317, de 1975)

§ 1º As empresas de seguros escriturarão essa importância em livro devidamente autenticado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e recolherão diretamente à FUNENSEG as importâncias arrecadadas, no prazo de 30 (trinta) dias de seu efetivo recebimento, cabendo à SUSEP fiscalizar a regularidade de tais créditos. (Redação dada pela Lei nº 6.317, de 1975)

§ 2º A criação e funcionamento dessas instituições ficarão a cargo do Instituto de Resseguros do Brasil, que arrecadará essas importâncias diretamente das entidades seguradoras.”

De fato, conforme o já visto, por ocasião da adesão ao Seguro DPVAT, não há qualquer liberdade de escolha do contratante acerca da Companhia Seguradora, uma vez que a Seguradora Líder opera em regime de monopólio legal, não havendo, de tal sorte, qualquer justificativa jurídica para a cobrança de taxa de corretagem, tampouco para a cobrança da tarifa substitutiva prevista no artigo 19 acima transcrito, eis que, uma vez mais, o segurado não escolheu prescindir da intermediação de corretor (intermediação esta que, a bem da verdade, é absolutamente desnecessária na contratação do Seguro DPVAT, exatamente pela obrigatoriedade de contratação e ausência de múltiplos prestadores do serviço contratado).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

tratamento contábil para que tais valores sejam suportados pelo resultado; e (iii) suspensão de todos os repasses financeiros à FUNENSEG.

7 — DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 904/2019

Aos 11/11/2019, foi editada a Medida Provisória nº 904/2019, pelo Presidente da República, a qual teve por escopo a extinção do Seguro DPVAT, bem assim do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações e sua Carga – DPEM.

Na Exposição de Motivos nº 00355/2019 ME AGU (**Anexo 19**), alusiva à referida Medida Provisória, foram ressaltadas as conclusões das auditorias relacionadas nos tópicos anteriores, como se vê nos itens 6 a 12 do referido documento, abaixo transcritos:

“6. Além disso, as características do modelo atual do Seguro DPVAT induzem a distorções e ineficiência no funcionamento e na regulação do referido seguro, como, por exemplo, a definição do lucro como um percentual fixo (até 2%) do prêmio arrecadado. **Como consequência, quanto maior o custo maior o lucro.**

7. No atual desenho, o valor do prêmio do Seguro DPVAT é fixado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com base em proposta formulada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), considerando estimativas de despesas com sinistros, administrativas e operacionais, dentre outras, da administradora do Consórcio DPVAT para o exercício seguinte. Para análise das despesas administrativas, a Susep necessita avaliar toda a estrutura de gastos da administradora do Consórcio.

8. Ademais, vale lembrar que, em 2015, o Departamento de Polícia Federal deflagrou a operação denominada “Tempo de Despertar”, com o objetivo de combater fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento do Seguro DPVAT, havendo mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, busca, apreensão, sequestro de bens e afastamento de cargo público.

9. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em fevereiro de 2017, alertou sobre possível ocorrência de fraudes no pagamento de indenizações do Seguro DPVAT, sendo evidenciada a proposição de mais de 120 ações penais e civis públicas envolvendo diversos agentes, como advogados, empresários,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

servidores públicos, médicos e fisioterapeutas, além da Seguradora Líder do Seguro DPVAT.

10. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, apresentou, entre os anos de 2016 e 2019, sete acórdãos sobre o Seguro DPVAT. Dentre as recomendações advindas desse Órgão, destaca-se a possibilidade de a Susep estudar a viabilidade de alteração do modelo adotado de gestão de recursos.

11. Por essas razões, as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva por um único ramo de seguro, Seguro DPVAT, em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros existentes.

12. Diante deste cenário, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo regulatório, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep.”

(grifo nosso)

Subsidiou ainda a elaboração da referida medida provisória a Nota Técnica SEI nº 8316/2019/ME (**Anexo 20**), da lavra da Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Economia, cujas conclusões aqui transcrevemos:

“53. Em que pese o esforço dos diversos órgãos públicos supracitados, o número de fraudes ainda persiste. Em 2018, segundo o relatório da Seguradora Líder, identificaram-se 11.898 fraudes relacionadas ao Seguro DPVAT. Em um só Estado, o do Ceará, foram identificadas 2.771 tentativas de fraude, frente a 22.864 pagamentos de indenizações, ou seja, um índice de tentativas de fraudes de 12,1%.

54. A Susep tem sido instada a responder ou a participar de diversos processos relacionados à operação do Seguro DPVAT, além de Comissão Parlamentar de Inquérito. Conforme planilha da Susep (Anexo I), desde 2016, 151 processos foram abertos naquela autarquia sobre esse seguro. Dentre eles, verificam-se Processos do TCU, denúncias e demandas da sociedade, do Judiciário e do Ministério Público, dossiês jurídicos, análises de solvência, consultas sobre contratos e despesas administrativas da Seguradora Líder, grupos de trabalho, solicitações, processo sancionador, constituição de comissão permanente e relatórios de fiscalização.

55. Segundo a Susep, há cerca de 370 mil ações judiciais em tramitação relacionadas ao DPVAT. Por ano, foram recebidas na Susep uma média de 5.825 reclamações e foram abertos 54 processos administrativos consumidores e 100 processos administrativos sancionadores. De 2018 a junho de 2019,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

15.648 fraudes foram identificadas. Entre abril de 2019 e março de 2020, 12% da força de trabalho da área de Fiscalização de Conduta da Susep será utilizada nas fiscalizações da Seguradora Líder e 20% das semanas de trabalho da área de Fiscalização Prudencial serão alocadas para a Seguradora Líder.

56. Além dos problemas anteriormente colocados e das conclusões do Acórdão do TCU, verifica-se que as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva para a fiscalização e supervisão de um único ramo de seguro (Seguro DPVAT), em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros, também sujeitos à supervisão e fiscalização daquela autarquia.

57. Por todo o exposto, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo de observância, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep.”

(grifos nossos)

O artigo 3º da Medida Provisória em questão estabelecia ainda que o montante correspondente à diferença entre o total de recursos acumulados nas Provisões Técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT³² e o valor estimado como necessário para cobrir as obrigações efetivas do Consórcio até a sua extinção³³ - **correspondente a aproximadamente R\$4.750.000.000,00 (quatro bilhões e setecentos e cinquenta milhões de reais)** - continuaria sob a gestão da Seguradora Líder até 2026. A Seguradora, todavia, repassaria à Conta Única do Tesouro Nacional a importância de R\$3.750.000.000,00 (três bilhões e setecentos e cinquenta milhões), em três parcelas anuais de R\$1.250.000.000,00. Atribuiu ainda o dito ato legislativo à Seguradora Líder a obrigação de repassar à União Federal eventual saldo remanescente nas Provisões Técnicas do Consórcio em 31/12/2025, data prevista para a sua extinção.

Tal partilha foi assim justificada na Exposição de Motivos nº 00355/2019 ME AGU:

³² Da ordem de 8,9 bilhões de reais.

³³ Consistente no numerário necessário pagamento das indenizações referentes aos sinistros ocorridos até 31/12/2019 – data em que o Seguro DPVAT deixaria de existir – e das despesas a elas relacionadas, bem como das despesas administrativas necessárias à operação do Consórcio até a sua completa extinção, prevista para 2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

“15. O valor total contabilizado no Consórcio é de cerca de R\$ 8.900.000.000,00 (oito bilhões e novecentos milhões de reais), sendo que o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas é de aproximadamente R\$ 4.200.000.000,00 (quatro bilhões e duzentos milhões de reais) e **o restante, correspondente à diferença entre os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o valor estimado para cobrir as obrigações efetivas é de aproximadamente R\$ 4.750.000.000,00** (quatro bilhões e setecentos e cinquenta milhões de reais). Tais valores, por serem calculados com base em estimativas que precisarão ser revisadas até 2026, poderão sofrer alterações.

16. Assim, a sobra do montante das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT, **que vem se acumulando ao longo dos anos**, sobre o qual não há previsão de pagamento de indenização, será destinada, em um primeiro momento, à Conta Única do Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, em três parcelas anuais de R\$ 1.250.000.000,00 (um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais), em 2020, 2021 e 2022. Tais parcelas são suficientes para compensar as estimativas de repasse ao SUS e ao Denatran, em atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

17. De acordo com as projeções, ao final de 2026, período até o qual a Seguradora Líder, ou instituição que a suceda, administrará as obrigações restantes do Seguro DPVAT, ainda haverá sobra nas reservas técnicas do Consórcio do Seguro DPVAT de aproximadamente R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). Pelo exposto, a presente proposta tem um caráter superavitário.

18. O valor necessário para o pagamento das indenizações remanescentes do Seguro DPVAT referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2019 permanecerá no balanço do Consórcio do Seguro DPVAT até dezembro de 2026, sob fiscalização da Susep, para fazer frente às obrigações desse período.

19. Se, porventura, em que pese as atuais projeções, os recursos acumulados nas provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT venham a revelar-se insuficientes para o pagamento de indenizações e despesas a elas relacionadas, inclusive administrativas, caberá ao Tesouro Nacional, por intermédio da Susep, o repasse do valor necessário para a cobertura dessas obrigações ao responsável por cumpri-las, observada a legislação orçamentária e financeira de execução da despesa pública.”

Quadra sublinhar que a referida Medida Provisória teve sua eficácia suspensa pelo E. Supremo Tribunal Federal em 20/12/2019, em razão do deferimento da medida cautelar liminar postulada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6262³⁴ (tombada com numeração única nº 0033528-72.2019.1.00.0000).

³⁴ Deliberada em sessão virtual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Registre-se, por fim, que a Medida Provisória em comento teve seu prazo de vigência encerrado em 20/4/2020, em razão do escoamento do prazo constitucional para a sua conversão em lei sem a devida deliberação do Congresso Nacional.

8 — DA NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS ARRECADADOS COM O PAGAMENTO DO SEGURO OBRIGATÓRIO DPVAT

A natureza jurídica dos recursos arrecadados pelo Sistema DPVAT vem sendo objeto de intensos debates doutrinários ao longo da última década, os quais fundamentaram posicionamentos díspares dentro dos próprios órgãos de controle³⁵. A controvérsia se justifica pela complexa sistemática eleita no Brasil para a operação desta modalidade de seguro obrigatório, sem paralelo no restante do mundo. De fato, de acordo com o arcabouço legal que hoje rege o Seguro DPVAT – melhor explanado no item 4, acima – a Seguradora Líder, pessoa jurídica de direito privado não integrante da Administração Pública, detém o monopólio legal sobre a gerência do Seguro DPVAT e,

³⁵De fato, por meio do Acórdão 1861/2005-Plenário, proferido no bojo dos autos do processo do TCU nº 015.048/1997-7, aquela Corte de Contas enunciou que:

“O Seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres - DPVAT constitui-se de recursos públicos federais de natureza tributária. Competência constitucional do TCU de fiscalizar as receitas da União Federal. Descumprimento da previsão expressa da Lei 6.194/74, no sentido de que 50% do valor total dos recursos arrecadados a título de DPVAT é destinado à Seguridade Social. Percentual posteriormente mantido pela Lei 8.212/91. Irregularidades graves na distribuição do tributo arrecadado. Descumprimento dos prazos legais para o recolhimento do tributo aos cofres do SUS. Deduções e apropriações indevidamente realizadas pelas seguradoras. Graves prejuízos para o SUS, beneficiário dos recursos não repassados. Diligências. Audiência. Débito. Responsabilidade administrativa dos gestores da Susep e do IRB. Determinações. Fixação de prazo. Juntada de cópia da deliberação às contas anuais da Susep e do IRB, para apuração da responsabilidade dos gestores. Remessa dos autos ao MP/TCU, para que examine a conveniência, tempestividade e oportunidade da interposição de recursos de revisão, em relação às contas já julgadas de exercícios anteriores ainda sujeitos a recursos.”

Em sentido oposto, aviando constituir a operacionalização do Seguro DPVAT atividade eminentemente privada, sujeita à regulação e à fiscalização do Estado, cita-se o Acórdão 2609/2016–Plenário, prolatado no Processo 030.283/2012-4, do Tribunal de Contas da União.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

para o exercício de tal mister, recebe e administra recursos que são pagos compulsoriamente pelos contribuintes e arrecadados pelo próprio poder público.

Em verdade, a partir do momento em que foi instituído e concedido à Seguradora Líder o monopólio da operação do Seguro DPVAT, assim eliminando a livre concorrência que incentivaria a racionalização dos gastos para fins de oferecimento de preços mais competitivos pelas seguradoras especializadas, tornou-se necessária a edição de vários atos normativos por parte do Conselho Nacional de Seguros Privados e pela própria SUSEP, os quais passaram a regular minuciosamente as despesas administrativas permitidas ao Consórcio, bem assim a dispor de forma estrita sobre a destinação da totalidade dos recursos arrecadados (fixando inclusive a própria margem de lucros das seguradoras), e, ainda, estabelecer anualmente o valor do prêmio a ser cobrado dos proprietários de veículos automotores.

Tal estrito regramento teve por inevitável efeito a completa desnaturação do contrato de seguro obrigatório instituído pela Lei 6.194, de 19 de dezembro de 1974, o qual não guarda hodiernamente qualquer semelhança com a modalidade contratual tipificada no art. 757 do Código Civil Brasileiro³⁶.

Com efeito, por força do mosaico jurídico atualmente vigente, a restrição à autonomia da vontade no momento da contratação do seguro DPVAT não é mais o único elemento que o distancia das demais modalidades de contratos de seguro. Nessa esteira, conforme o já exaustivamente exposto, a mera condição de proprietário de veículo automotor já consiste em fato gerador da obrigação de pagar pelo prêmio (*ex vi* Decreto-Lei nº 073/66, c/c a Lei nº 6.194/74 e Resoluções CNSP nº 154/06, 242/11 e 273/12), sendo certo que o não pagamento de tal exação, além de impedir a regular circulação do automóvel pelas vias públicas, importa ainda a imposição de pesadas sanções pecuniárias, estabelecidas no artigo 20, alínea “I”, da Lei nº 6.194/74, artigo 2º, da Resolução CNSP nº 273 e artigo 232, do Código de Trânsito Brasileiro. Em contrapartida, o inadimplemento de tal obrigação por parte do proprietário do veículo

³⁶“Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

causador do sinistro não exclui o pagamento da indenização devida aos beneficiários do seguro³⁷, conforme entendimento jurisprudencial há muito já consolidado³⁸.

Ressalte-se ainda que, por força de lei, parte expressiva (ao menos 50%) dos volumosos recursos anualmente arrecadados via **Seguro DPVAT** é destinada ao SUS Sistema Único de Saúde e ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme §único do artigo 27, da Lei 8.212/91 e artigo 78, da Lei nº 9.503/97, sendo certo que a destinação e fluxo das demais parcelas dos recursos arrecadados pelo Consórcio – as quais são revertidas para operação do Seguro propriamente dita – é de igual sorte ditada pelas Resoluções do Conselho Nacional dos Seguros Privados, complementadas por Portarias e Resoluções editadas pela SUSEP.

Como se não bastasse, veja-se que a SEGURADORA LÍDER é entidade para cujo custeio o Erário concorre integralmente (art. 1º, caput, da Lei n. 8.429/92), já que a sua receita anual é composta **exclusivamente** pelas arrecadações do prêmio do seguro obrigatório DPVAT, sendo, por via de consequência, a integralidade de suas despesas administrativas pagas com tais recursos.

Há mais. A sistemática legal e infralegal hoje vigente subtrai por completo o risco das seguradoras que operam no sistema DPVAT, uma vez que eventual aumento nas sinistralidades é integralmente suportado pelo mecanismo de formação de prêmios, sendo certo que, de igual forma, eventual superavit na arrecadação – como o que vinha ocorrendo invariavelmente até o ano de 2016 – de igual sorte não reverte em favor das seguradoras para além das suas margens de lucro³⁹ legalmente fixadas – mas é realocado para a formação das Provisões Técnicas (que hoje chegam ao assombroso patamar de 8,4 bilhões de reais).

³⁷ Os quais são pessoas absolutamente indeterminadas no momento da contratação.

³⁸ Nesse sentido: [Súmula STJ nº 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.]; [TJ-BA, Apelação nº 0000051-05.2007.8.05.0146, Des. Marcia Borges Faria, P. 6/8/2013]; e [TJ-MG, Apelação nº 10702150757574002, Relator Octávio de Almeida Neves, P. 11/7/2019].

³⁹ Ressalvado o seu artificioso incremento possibilitado pelo esquema narrado nos tópicos acima, por meio das despesas administrativas irregularmente computadas para fins de formação do valor do prêmio.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Em verdade, a corrente que defende a natureza privada da parcela dos recursos do seguro DPVAT destinada ao Consórcio de Seguradoras – a qual, *concessa máxima vênia*, é no mais das vezes defendida com o hialino escopo de retirar tais verbas do alcance dos órgãos de controle da Administração Pública⁴⁰ – fulcra-se em uma pretensa dicotomia entre as parcelas do prêmio que são legalmente repassadas aos órgãos públicos e aquelas destinadas às seguradoras consorciadas. Tal construção, todavia, foi concebida sob a vigência de arcabouço jurídico diverso, uma vez que, conforme o histórico de evolução legislativa acima delineado, a instituição do monopólio legal para a operação do Seguro DPVAT e a sua outorga a uma pessoa jurídica de direito privado tornaram necessária a edição de diversos atos normativos que acabaram por eliminar por completo a álea do Seguro DPVAT, desnaturando, assim, a relação jurídica existente entre as seguradoras e os contribuintes do Seguro DPVAT, que hoje se distancia diametralmente da figura jurídica do seguro, mesmo na sua modalidade obrigatória. Vale

⁴⁰ V. g. Veja-se o posicionamento da Direção da Seguradora Líder, externado no OFÍCIO PRESI-029/2019, de 11 de dezembro de 2019, da lavra do seu Diretor-Presidente, Sr. José Ismar Alves Tôrres, a saber: (grifo nosso)

“52. Nessa direção, destaca-se que o ponto elementar é: a parcela do prêmio destinada as Consorciadas, bem como os ativos que compõem as Provisões Técnicas, são recursos privados e os prêmios são fixados pelo CNSP, que deve pautar sua atuação no sentido de, por um lado, garantir recursos necessários e suficientes para a sadia operação do Seguro DPVAT e por outro, por meio da definição da projeção montante de arrecadação, remunerar adequadamente as sociedades seguradoras pelo serviço que prestam à sociedade. Conseqüentemente, alterar o valor do prêmio para menos do que se entende suficiente para o adequado funcionamento do seguro DPVAT, seria o mesmo que retirar a ingerência das Consorciadas sobre seus próprios recursos. Retirar o equilíbrio econômico-financeiro da operação do Seguro DPVAT é fadá-lo ao mesmo destino do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Cargas, o DPEM, que dispensa maiores apresentações.

53. Desse modo, mostra-se completamente insubsistente a alegação da d. SUSEP de que o vultoso montante excedente de reservas torna essencial sua utilização para fins de cálculo da tarifa calculada (item 7d do parecer SUSEP/DIR4/CGMOP Nº 5/2019). Nesse sentido, o deliberado esvaziamento das reservas do Consórcio pela d. SUSEP seria o equivalente ao confisco indevido de propriedade privada, como se pode verificar em eloquente trecho de parecer da lavra do eminente Professor Gustavo Tepedino (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

dizer que não é mais apenas a ausência da liberdade de contratar⁴¹ que hoje diferencia o Seguro DPVAT dos demais contratos de seguro.

Diante de tal cenário jurídico, o Colendo Superior Tribunal de Justiça, em julgado datado de 17/10/2017 e publicado no Informativo Jurisprudencial nº 0614 (STJ – REsp nº 1635398 PR – Terceira Turma – Min. Marco Aurélio Bellizze – J. 17/10/2017 – DJe 23/10/2017) reconheceu a inexistência do vínculo contratual na relação jurídica subjacente ao Seguro Obrigatório DPVAT, *in verbis*:

“Em se tratando de obrigação imposta por lei, não há, por conseguinte, qualquer acordo de vontade e, principalmente, voluntariedade entre o proprietário do veículo (a quem compete providenciar o pagamento do "prêmio") e as seguradoras componentes do consórcio do seguro DPVAT (que devem efetivar o pagamento da indenização mínima pelos danos pessoais causados à vítima do acidente automobilístico), o que, por si, evidencia que não se trata de contrato”

No mesmo sentido estão os seguintes julgados da Corte Superior:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.630.980 - PR (2016/0264551-2) RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE RECORRENTE : MANOEL PINHEIRO DE OLIVEIRA RECORRENTE : GERSON PORTO DE OLIVEIRA JUNIOR RECORRENTE : ADRIANO ROBINSON ADVOGADOS : FABIANO FONTANA - PR050812 WAGNER YAMASHITA E OUTRO (S) - PR054505 LUCAS ULTECHAK - PR058094 RECORRIDO : MBM SEGURADORA S/A ADVOGADO : ANDRE LUIZ DO RÊGO MONTEIRO TAVARES PEREIRA - RJ109367 ADVOGADOS : ANELISE ROBERTA BELO BUENO VALENTE - PR043058 MATHEUS PINTO DE ALMEIDA - RJ172498 RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA DE SEGURO OBRIGATÓRIO (DPVAT). OBRIGAÇÃO IMPOSTA POR LEI. AUSÊNCIA DE QUALQUER MARGEM DE DISCRICIONARIEDADE NO TOCANTE AO OFERECIMENTO E ÀS REGRAS DA INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA PELAS RESPECTIVAS SEGURADORAS, NÃO HAVENDO SEQUER A OPÇÃO DE CONTRATAÇÃO, TAMPOUCO DE ESCOLHA DO FORNECEDOR E/OU DO PRODUTO PELO SEGURADO. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE

⁴¹ Inerente aos seguros obrigatórios, os quais, segundo a doutrina majoritária, constituem espécies do contrato de seguro.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

CONSUMO. IMPOSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA COM BASE NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. DECISÃO (...) Cinge-se a controvérsia em saber se o seguro obrigatório (DPVAT) configura uma relação de consumo, a incidir em normas do Código de Defesa do Consumidor. Com efeito, o seguro DPVAT, instituído e imposto por lei, não consubstancia nem sequer reflexamente uma relação consumerista. De plano, é relevante assentar que o seguro DPVAT não tem por lastro uma relação jurídica contratual estabelecida entre o proprietário do veículo e as seguradoras que compõem o correlato consórcio. Trata-se, pois, de um seguro obrigatório por força de lei, que tem por escopo contemporizar os danos advindos da circulação de veículos automotores - cujos riscos são naturalmente admitidos pela sociedade moderna -, que impactam sobremaneira, econômica e socialmente, as pessoas envolvidas no acidente e, reflexamente, o Estado e a sociedade como um todo, a quem incumbe financiar a Seguridade Social. A partir de sua finalidade precípua, já se pode antever, com segurança, que o funcionamento hígido do sistema de seguro DPVAT consubstancia interesse que, claramente, transcende ao do beneficiário, sendo, em verdade, de titularidade de toda a sociedade, considerada como um todo. Em se tratando de obrigação imposta por lei, não há, por conseguinte, nenhum acordo de vontade e, principalmente, voluntariedade entre o proprietário do veículo (a quem compete providenciar o pagamento do "prêmio") e as seguradoras componentes do consórcio do seguro DPVAT (que devem efetivar o pagamento da indenização mínima pelos danos pessoais causados à vítima do acidente automobilístico), o que, por si, evidencia que não se trata de contrato. Note-se que a estipulação da indenização securitária em favor da vítima do acidente, assim como as específicas hipóteses de cabimento (morte, invalidez permanente, total e parcial, e por despesas de assistência médica e suplementares - art. 3º da Lei n. 6.194/74) decorrem exclusivamente de imposição legal e, como tal, não comportam nenhum temperamento das partes envolvidas. Aliás, ainda que não haja sequer o pagamento do "prêmio" por parte do proprietário do veículo, a indenização securitária remanesce devida à vítima do sinistro pelas Seguradoras integrantes do consórcio, conforme dispõe o enunciado n. 257 da Súmula do STJ - "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" -, tudo a demonstrar que as partes envolvidas não detêm nenhuma liberdade para disciplinar seus interesses, segundo um acordo de vontades, elemento, é certo, básico de qualquer contrato. Cuida-se, a toda evidência, de hipótese de responsabilidade legal objetiva, vinculada à teoria do risco, afigurando-se de todo desinfluyente a demonstração, por parte do beneficiário (vítima do acidente automobilístico), de culpa do causador do acidente. Nessa linha de entendimento, destaca-se, por oportuno, o escólio de Sérgio Cavalieri Filho, que insere o seguro obrigatório sob comento na modalidade de responsabilidade extracontratual objetiva, nos seguintes termos: Os riscos acarretados pela circulação de veículos são tão grandes e tão extensos que o legislador, em boa hora, estabeleceu esse tipo de seguro para garantir uma indenização mínima às vítimas de acidentes de veículos, mesmo que não haja culpa do motorista atropelador. Pode-se dizer que, a partir da Lei n. 6.194/74,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

esse seguro deixou de se caracterizar como seguro de responsabilidade civil do proprietário para se transformar num seguro social em que o segurado é indeterminado, só se tornando conhecido quando da ocorrência do sinistro, ou seja, quando assumir a posição de vítima de um acidente automobilístico. O proprietário do veículo, portanto, ao contrário do que ocorre no seguro de responsabilidade civil, não é o segurado, mas o estipulante do seguro em favor do terceiro. Em razão de suas características, pode-se, ainda, afirmar que não há contrato nesse seguro, mas sim uma obrigação legal; um seguro imposto por lei, de responsabilidade social, para cobrir os riscos da circulação dos veículos em geral. Tanto é assim que a indenização é devida, nos limites legais, mesmo que o acidente tenha sido provocado por veículo desconhecido ou não identificado e ainda que tenha havido culpa exclusiva da vítima. A lei n. 8.441/1992 foi ainda mais longe, incluindo entre as hipóteses em que a indenização é devida mais dois casos: veículo com seguro não realizado ou vencido, vale dizer, veículo identificado e comprovadamente sem seguro. A nossa lei, como se vê, adotou também aqui a responsabilidade fundada no risco integral. [...] Importante registrar que apenas 50% da arrecadação do DPVAT são destinados ao pagamento das indenizações, constituição de reservas e despesas operacionais. Dos 50% restantes, 45% são destinados aos SUS e 5% ao DENATRAN. (Cavaliere Filho, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10ª Edição. Editora Atlas. 2012. p. 161 - sem grifos no original). Evidenciado, assim, que o seguro DPVAT decorre de imposição legal, e não de um relação contratual estabelecida entre o proprietário de veículo e as seguradoras integrantes do consórcio do seguro obrigatório sob comento, não se constata, de igual modo, a existência de uma relação consumerista, ainda que se valha das figuras equiparadas de consumidor dispostas na Lei n. 8.078/1990. De fato, a lei consumerista, ao conceituar o consumidor, adotou uma definição ampla em seu alcance material, não se restringindo apenas à figura do adquirente final de um produto ou serviço que, naturalmente, pressupõe uma relação contratual. Equiparou ao consumidor, também, a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo (parágrafo único do art. 2º); todas as vítimas dos fatos do produto ou do serviço - acidente de consumo (art. 17); e todas as pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas comerciais de oferta, de contratos de adesão, de publicidade, de cobrança de dívidas, de bancos de dados, que, no caso concreto, apresentem vulnerabilidade (art. 29). Em tais casos, sempre subjacentes a uma relação de consumo (existente ou potencial), o indivíduo ou a coletividade de pessoas podem ser considerados, por equiparação, consumidores. O seguro obrigatório DPVAT, todavia, não se insere em nenhuma dessas situações. Como já assinalado, é a lei de regência (Lei n. 6.194/74) que especifica a extensão do seguro e as hipóteses de cobertura dos danos causados às vítimas de acidente de trânsito. Não há, assim, por parte das seguradoras integrantes do consórcio do seguro DPVAT, responsáveis por lei a procederem ao pagamento, nenhuma ingerência nas regras atinentes à indenização securitária, inexistindo, para esse propósito, a adoção de práticas comerciais abusivas de oferta, de contratos de adesão, de publicidade, de cobrança de dívidas, etc. Aliás, diversamente do que se dá no âmbito da contratação de seguro facultativo (esta, sim, de inequívoca incidência da legislação protetiva do consumidor), a atuação das seguradoras integrantes do consórcio do seguro DPVAT, adstrita à lei de regência, não é concorrencial, tampouco destinada à obtenção de lucro, na medida em que a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

respectiva arrecadação possui destinação legal específica (50% da arrecadação do DPVAT são destinados ao pagamento das indenizações, constituição de reservas e despesas operacionais. Dos 50% restantes, 45% são destinados aos SUS e 5% ao DENATRAN). Tampouco seria possível falar-se em vulnerabilidade, na acepção técnico-jurídica, das vítimas de acidente de trânsito e muito menos do proprietário do veículo a quem é imposto o pagamento do "prêmio" do seguro DPVAT perante a seguradoras, as quais não possuem nenhuma margem discricionária para efetivação do pagamento da indenização securitária, sempre que presentes os requisitos estabelecidos na lei. Efetivamente, uma vez comprovados os danos (morte, invalidez permanente, total e parcial, e por despesas de assistência médica e suplementares - art. 3º da Lei n. 6.194/1974) decorrentes de acidente automobilístico, a indenização é devida à vítima independente de o proprietário do veículo envolvido no acidente ter quitado o "prêmio"; de o veículo sequer ter sido identificado; ou de a própria vítima ter sido exclusivamente responsável pelo sinistro. É de se notar, aliás, que a lei de regência (Lei n. 6.194/1974), em atendimento à sua finalidade social, é absolutamente protetiva à vítima do acidente, afigurando-se de todo impróprio invocar, para tal escopo, também o CDC, quando ausente relação de consumo, nem mesmo tangencial. Com essa exegese, oportuno trazer à colação pontual artigo doutrinário: [...] A presumida desigualdade verificável nas relações de consumo, que serviu como propulsora para as inovações legislativas capazes de evitar o esmagamento dos indivíduos pelas corporações, não se mostra presente no seguro DPVAT. A própria vulnerabilidade, típica das efetivas relações de consumo, mormente nos seus aspectos técnico e econômico, em regra presente nos seguros facultativos, não se encontra no seguro DPVAT, já que neste, de natureza obrigatória, diferentemente daqueles, não há 'margem de discricionabilidade' no que diz com o oferecimento do 'serviço'. Tampouco há aspectos a serem avaliados quanto a cláusulas abusivas. Veja-se que, enquanto os seguros facultativos se materializam em contratos cuja redação, ainda que previamente autorizada pela Susep, é sabidamente imposta pelo segurador (contratos de adesão), o mesmo não acontece no seguro DPVAT, haja vista que este se encontra estritamente ligado aos termos da lei. Nesse contexto, não se vislumbra a possibilidade de as seguradoras participantes do consórcio DPVAT virem, por exemplo, a modificar as exigências deste seguro, muito menos no sentido de dificultar o seu alcance pelos beneficiários. [...] Corroborando com essa afirmação o fato de que, no seguro DPVAT, tampouco há falar em concorrência. Esta, que não apenas se revela elementar para a economia de mercado como também fundamental à própria proteção dos consumidores, não tem lugar no sistema do seguro obrigatório, posto que não há competição entre os prestadores de serviço, nem variedade no que diz com o serviço em questão. Ao segurado não está facultada, sequer, a opção pela contratação, muito menos a escolha do 'produto' e/ou do 'fornecedor'. [...] Outro aspecto que merece, ainda, ser considerado diz respeito à lucratividade dessa atividade, posto que esta, igualmente, apresenta contornos particulares no seguro DPVAT, mormente se comparado com os seguros facultativos. Diz-se isso, pois, além de a quantia arrecadada com os prêmios possuir destinação própria, a vantagem econômica auferível pelas seguradoras é mínima e limitada. [...] Por derradeiro, há de se reconhecer que ao atribuir ao seguro DPVAT o status de relação de consumo se está, em verdade, enfraquecendo e desvirtuando o próprio CDC, diploma cuja relevância é máxima no



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

ordenamento e que deveria ser reservado para aquelas situações em que a natureza consumerista, mormente nos moldes em que prevista na lei, é patente, sob pena de banalização e descrédito do Codex em apreço (Dahinten, Augusto Franke; Dahinten Berardo Franke. O Seguro Obrigatório DPVAT e o Código de Defesa do Consumidor. Revista Jurídica. São Paulo. v. 62. n. 435. Jan. 2014 - sem grifo no original) Na mesma linha de entendimento, Arnaldo Wald, ao tratar da prescrição da ação de recebimento do seguro DPVAT, afasta peremptoriamente a incidência da legislação consumerista, nos seguintes termos: [...] Não há, pois, qualquer base legal para considerar que o DPVAT não é seguro de responsabilidade civil obrigatório quando o legislador assim o concebeu e regulou, a não ser que se alegue a inconstitucionalidade da norma legal, o que evidentemente não ocorre no caso. Também, com a devida vênia, não há como aplicar, no caso, o Código de Defesa do Consumidor, pois a vítima de acidente de automóvel não é consumidor, nem usuário final, de qualquer produto ou serviços nos precisos termos da definição que consta no art. 21 da Lei n. 8.078/90. (...)

(STJ - REsp: 1630980 PR 2016/0264551-2, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, **Data de Publicação: DJ 06/12/2017**)

O tema foi objeto ainda do Parecer PF-SUSEP n. 00057/2019/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (**Anexo 21**), no qual a Procuradoria Federal Especializada da SUSEP, após minuciosa análise sobre a controvertida questão da natureza jurídica dos recursos arrecadados pelo Sistema DPVAT e das verbas componentes das Provisões Técnicas do Consórcio, concluiu pela natureza inequivocamente pública da totalidade de tais recursos. No mesmo parecer, sublinhou-se que o arcabouço jurídico hoje existente não permite que a Seguradora Líder seja classificada como mera empresa autorizada pela SUSEP a operar no mercado de seguros, tratando-se, em verdade, de **delegatária do Poder Público para a execução da Política Pública em que se transformou o Seguro Obrigatório para Acidentes envolvendo Veículos Automotivos.**

Em razão da precisão das considerações tecidas no susodito parecer jurídico, pedimos vênia para aqui transcrever o seguinte trecho dele extraído:

“II.B.4 - Natureza dos recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios do DPVAT



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

53. As situações acima ponderadas já dão uma direção segura sobre a natureza dos recursos arrecadados com os prêmios do Seguro DPVAT.

54. De partida, afastam-se as discussões sobre se teriam natureza tributária, na modalidade de contribuição parafiscal. Isso já foi debatido ao longo do tempo, o que não resolveu a questão.

55. Tratando-se de uma atividade que, na prática, acabou sendo monopolizada pelo Estado, que houve por bem delegar a sua execução a um Consórcio de empresas, **não restam dúvidas de que os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios, embora não sejam públicos orçamentados, são sim recursos de natureza pública. Isso é indiscutível.**

56. Com efeito, levando em conta (i) que as seguradoras entram no Consórcio sem qualquer aporte financeiro, (ii) que os prêmios são fixados pelo Poder Público, (iii) que as seguradoras que integram o Consórcio não assumem qualquer risco econômico/empresarial pela execução da atividade, tendo margem de lucro certa, independentemente do resultado, (iv) que a SUSEP acompanha e controla todas as despesas administrativas, inclusive promovendo glosas quando identifica despesas em desacordo com a probidade, **seria absolutamente inadequado imaginar que as provisões técnicas e os ativos garantidores, bem assim seus eventuais excessos, sejam recursos de natureza privada.**

57. Com efeito, cancelar tese nesse sentido significaria o mesmo que destinar recursos de natureza pública a um particular sem qualquer contraprestação pactuada, o que seria não só indevido como também altamente lesivo ao patrimônio coletivo dos proprietários de veículos, que é quem, ao fim e ao cabo, ameahou tal volume de recursos.

58. **Nessa linha, considerando a natureza de política pública social que encerra o Seguro DPVAT, aliado às ponderações acima, é de ser proclamado que os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios, embora não sejam públicos orçamentados, ostentam indiscutível natureza pública, devendo o Poder Público zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

59. Reforça a natureza pública dos recursos, aliás, o fato de que ao se deligar do Consórcio a seguradora não poderá levar consigo as provisões técnicas e os ativos garantidores, nem os respectivos excessos. A propósito, confira-se o art. 37 da Resolução CNSP nº 332/2015, verbis:

"Art. 37. Na hipótese de uma determinada seguradora se desligar do Consórcio DPVAT, suas provisões técnicas e respectivos bens garantidores referentes ao Seguro DPVAT deverão ser distribuídos às demais integrantes do Consórcio, por intermédio da seguradora líder."

60. Não faria sentido, aliás, imaginar que a seguradora passasse a integrar o Consórcio hoje sem qualquer aporte financeiro e, resolvendo se desligar amanhã, levasse consigo as provisões técnicas e os ativos garantidores e seus respectivos excessos."

(grifos nossos)

No mesmo sentido se manifestou a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), quando da análise jurídica do texto da Medida Provisória nº 904, de 11 de dezembro de 2019. Na ocasião, foi lavrado o PARECER SEI nº 3545/2019/ME (**Anexo 20**), que corrobora o entendimento acerca da natureza pública dos recursos administrados pela Seguradora Líder, *in verbis*:

“19. Isto porque o risco do seguro obrigatório DPVAT, ao fim e ao cabo, já é da União, cabendo ao Consórcio da Seguradora uma remuneração variável proporcional ao volume de prêmios arrecadados (2%) e independente do resultado da operação ao final do exercício, e o ressarcimento pelos custos administrativos incorridos.

20. Não temos aqui uma relação típica de seguro privado em que o excedente do montante do prêmio pago aos valores do sinistro reveste-se em proveito da seguradora e também o contrário, em que cabe a seguradora arcar com o prejuízo quando o volume de sinistros pagos excede os de prêmios recebidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

21. **Não há risco para o consórcio e sua remuneração é certa.**

22. **Na remota hipótese da reserva técnica não ser suficiente e a seguradora necessitar aportar recursos próprios para pagamentos de sinistros, fará jus ao ressarcimento no ano seguinte por meio de constituição de excedente na contabilização do Consórcio. Do contrário, em havendo superávit de prêmios arrecadados, os mesmos já não são distribuídos entre as consorciadas, servindo para cobrir sinistros ocorridos em anos anteriores e ainda não avisados ou mesmo para minorar o prêmio a ser cobrados nos anos seguintes.**

(...)

24. Destaca-se do fluxo exposto justamente (i) uma remuneração certa e garantida sobre o volume de prêmios de seguro; (ii) a ausência de risco do consórcio; (iii) a ausência de aporte para ingresso no consórcio; e (iv) a impossibilidade de retirada de recursos na saída do consórcio.

25. **Já aqui se observa, à toda evidência, que o consórcio é mero agente do seguro obrigatório cujos recursos têm, assim, natureza pública.**

26. E tanto são públicos os recursos do DPVAT que parcela relevante do prêmio recolhido (metade do volume arrecadado) é destinada à Previdência Social (parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991) e ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN (parágrafo único do art. 78 da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997).

27. Vale citar também que em situação a dos autos semelhante, esta Coordenação-Geral já se manifestou pela natureza pública do contrato seguro e pela necessidade de movimentação dos recursos da reserva técnica à Conta Única do Tesouro Nacional, por ocasião da análise da transferência (e de suas conseqüências) de todas as atividades relacionadas ao Seguro de Crédito de Exportação do IRB Brasil RE para o Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia. É o que se observa dos Pareceres PGFN/CAF de nºs 1771/2008, 509/2009, 1780/2011 e 573/2016. Na hipótese examinada pelos opinativos em questão, tal como ocorre no caso sob exame, a resseguradora (IRB) operava sem risco e com remuneração sobre percentual dos prêmios



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

arrecadados, daí ter se entendido que suas operações se davam em nome e por conta do Governo Federal.”

9 – DAS PROVISÕES TÉCNICAS DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT

A Resolução CNSP nº 321/2015 (**Anexo 22**) estabelece e regula as Provisões Técnicas que devem ser constituídas e mantidas pelas seguradoras, entidades abertas de previdência complementar, sociedades de capitalização e resseguradores.

Art. 4.º Para garantia de suas operações, as seguradoras e EAPC deverão constituir as seguintes provisões técnicas, quando necessárias:

I – Provisão de Prêmios Não Ganhos (PPNG);

II – Provisão de Sinistros a Liquidar (PSL);

III – Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados (IBNR);

IV – Provisão Matemática de Benefícios a Conceder (PMBAC);

V – Provisão Matemática de Benefícios Concedidos (PMBC);

VI – Provisão Complementar de Cobertura (PCC);

VII – Provisão de Despesas Relacionadas (PDR);

VIII – Provisão de Excedentes Técnicos (PET);

IX – Provisão de Excedentes Financeiros (PEF); e

X – Provisão de Resgates e Outros Valores a Regularizar (PVR).

(...)

Art. 6.º A **PSL** deverá ser constituída para a cobertura dos valores a liquidar relativos a sinistros avisados.

Art. 7.º A Provisão de Sinistros **IBNR** deverá ser constituída para a cobertura dos valores a liquidar relativos a sinistros ocorridos e não avisados.

Trata-se, em última análise, de reservas que as seguradoras são obrigadas a manter para operar com uma margem adequada de segurança, uma vez que a previsão do número de sinistros e conseqüente numerário necessário ao pagamento das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

correspondentes indenizações é obtida a partir de estimativas, as quais podem, por óbvio, sofrer variações em função das mais diversas causas.

Especificamente para o Seguro DPVAT, a constituição e regramento das parcelas componentes das Provisões Técnicas encontram-se atualmente disciplinados na **Resolução CNSP N° 377**, de 27 de dezembro de 2019 (**Anexo 23**), *in verbis*:

“Art. 1º Dispõe sobre a constituição das provisões técnicas do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não - Seguro DPVAT.

Art. 2º Para o Seguro DPVAT, deverão ser constituídas, mensalmente, as seguintes provisões técnicas:

I-PPNG: Provisão de Prêmios Não Ganhos;

II-IBNR: Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados;

III-PSL: Provisão de Sinistros a Liquidar;

IV-PDR: Provisão de Despesas Relacionadas;

V-PET: Provisão de Excedentes Técnicos;

VI-PDA: Provisão de Despesas Administrativas; e

VII-PVR: Provisão de Valores a Regularizar.”

Das sete provisões listadas no art. 2º da **Resolução CNSP 377, de 27 de dezembro de 2019**, merecem especial relevo para os fins propostos na presente ação coletiva as relacionadas nos itens II, III e V do dispositivo supratranscrito, quais sejam: ***Provisão de Sinistros a Liquidar (PSL)***, ***Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados (IBNR⁴²)*** e, finalmente, a ***Provisão de Excedentes Técnicos – PET⁴³***.

A ***Provisão de Sinistros a Liquidar (PSL)*** consiste na provisão de recursos necessários ao pagamento de indenizações referentes a sinistros que já

⁴²A sigla corresponde à expressão na língua inglesa “*Incurred But Not Reported*”.

⁴³As demais parcelas das Provisões Técnicas possuem interesse meramente contábil, à exceção da Provisão de Despesas Administrativas, que, no caso específico do Seguro DPVAT, teve seu valor para o ano de 2020 fixado em R\$217.180.000,00, nos termos da Resolução CNSP n° 378/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

ocorreram e foram avisados à Seguradora (não tendo o seu pagamento sido concluído em virtude de pendências administrativas ou judiciais).

Já a ***Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados*** (IBNR) encerra a provisão de recursos necessários ao pagamento de indenizações referentes a sinistros que já ocorreram, mas ainda não foram comunicados ao Consórcio de Seguradoras, sendo o seu cálculo baseado em estimativas atuariais.

Por fim, a ***Provisão de Excedentes Técnicos (PET)*** materializa justamente o acúmulo de superavit mensal resultante das operações de gestão financeira da Seguradora Líder, estando sua constituição e cálculo disciplinados nos artigos 7º e seguintes da **Resolução CNSP nº 377, de 27 de dezembro de 2019**, que a seguir seguem transcritos:

“CAPÍTULO VI DA PROVISÃO DE EXCEDENTES TÉCNICOS (PET)

Art. 8º A PET deverá ser constituída em função dos resultados técnicos de cada mês e produzirá os seguintes efeitos:

I - no caso de déficit técnico no mês, esse valor deverá ser:

- a) quando o saldo da PET for superior ao valor absoluto do déficit técnico do mês de apuração: deduzido do saldo da PET;
- b) quando o saldo da PET for inferior ao valor absoluto do déficit técnico do mês de apuração: deduzido do saldo da PET até o saldo dessa provisão, e o valor remanescente registrado na conta de ativo de valores a compensar; e
- c) quando o saldo da PET for nulo: registrado na conta de ativo de valores a compensar, aumentando o saldo dessa conta.

II - No caso de excedente técnico no mês, esse valor deverá ser:

- a) quando não houver saldo na conta de ativo de valores a compensar: adicionado ao saldo da PET;
- b) quando houver saldo na conta de ativo de valores a compensar, mas em montante inferior ao excedente técnico



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

apurado no mês: utilizado para baixar todo o saldo da conta de ativo de valores a compensar, e o valor remanescente constituído como PET; e

c) quando houver saldo na conta de ativo de valores a compensar em montante superior ao excedente técnico apurado no mês: utilizado para reduzir o saldo da conta de ativo de valores a compensar.

Parágrafo único. O saldo da conta de ativo de valores a compensar poderá ser oferecido como redutor da necessidade de cobertura das provisões técnicas por ativos garantidores.”

É exatamente nesta rubrica que se aglutinam atualmente os valores indevidamente acumulados pela Seguradora Líder durante os anos em que perduraram as práticas perniciosas que, com o auxílio da deficiente fiscalização do órgão regulador, permitiram a majoração artificial dos valores tarifários do Seguro DPVAT.

Com efeito, conforme o já exaustivamente explanado linhas acima, desde a criação e concessão do monopólio de operação do Seguro DPVAT ao Consórcio capitaneado pela Seguradora Líder, no ano de 2008, até, quando menos, 2016⁴⁴, a Seguradora Ré manteve reprováveis práticas que resultaram, em apertada síntese:

- (i) no pagamento de despesas administrativas indevidas e irregulares;
- (ii) no indevido incremento da margem de lucro das seguradoras, a qual, repise-se, é calculada a partir da incidência de um percentual fixo sobre o valor total dos prêmios arrecadados;
- (iii) **em um contínuo e crescente superavit nos resultados financeiros do Consórcio, em razão do gradual e significativo descolamento entre o valor pago nas indenizações e o valor arrecadado** (Tabela inserta no tópico 2.2, extraída dos autos da TC-005.624/2011-8).

⁴⁴ Quando a SUSEP e o CNSP, atendendo às diversas recomendações e pressões dos órgãos de controle, passaram a adotar medidas autocorretivas que resultaram na significativa redução do valor do prêmio anual do Seguro DPVAT.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Em verdade, conforme apontou o próprio Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2609/2016, da TC 030.283/2012-4 (**Anexo 9**), um dos artifícios utilizados pela LÍDER para o incremento do valor tarifário foi exatamente o superdimensionamento do valor estimado para fazer frente à PSL e ao IBNR, o que era possível e, em última análise, estimulado pela ausência de preocupação da monopolista em diminuir seus gastos para oferecer um preço final competitivo.

Assim, tendo em vista que, de acordo com o regramento instituído pelo CNSP para essa peculiar modalidade de seguro, é vedado às seguradoras consorciadas fazer qualquer retirada além da sua margem de lucro, ou mesmo levar consigo o seu quinhão das provisões técnicas na hipótese de se retirarem do Consórcio (art. 37 da Resolução CNSP nº 332/2015 – Anexo 6), todo o excedente operacional obtido pela Seguradora Líder entre os anos de 2008 e 2016 (e mantido sem qualquer redução significativa até os dias atuais) foi revertido para as Provisões Técnicas, **as quais atingiram, em 2019, o incrível patamar de 8,9 bilhões de reais.**

Registre-se ainda que, conforme o salientado no Parecer SUSEP/DIR4/CGMOP Nº 5/2019 (**Anexo 24**), **as sucessivas reduções da tarifa do DPVAT operadas pelo CNSP a partir do ano de 2016 não trouxeram o esperado resultado de redução do valor das Provisões Técnicas.** De fato, tendo em vista o elevadíssimo valor nominal do numerário provisionado, os rendimentos de suas aplicações financeiras foram suficientes para compensar as sucessivas reduções de tarifa operadas desde 2016. Assim, apenas em 2019 o valor das Provisões Técnicas experimentou uma inexpressiva redução – na monta R\$ 168 milhões. Vejam-se as observações acerca do cálculo da tarifa do Seguro DPVAT para o corrente ano de 2020, insertas no referido Parecer:

“5.1. Observações sobre a projeção para 2020:

- a) O cálculo da tarifa do seguro DPVAT 2020, apresentado acima, foi realizado desconsiderando o excedente técnico atual existente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

b) O excedente técnico atual é muito maior do que o valor dos sinistros projetados para ocorrer em 2020. Ou seja, se isso fosse considerado no cálculo, o prêmio puro seria igual a zero (e ainda sobraria recursos).

c) Em função do excedente existente, a tarifa atual é inferior ao valor necessário para cobertura dos sinistros ocorridos no período. No entanto, em decorrência da rentabilidade dos recursos que cobrem o excedente, mesmo com a tarifa abaixo do valor necessário, houve uma redução muito pequena desse excedente em termos nominais em relação ao ano anterior (redução estimada de aproximadamente R\$ 168 milhões).

d) O cálculo da tarifa do seguro DPVAT 2020, apresentado acima, foi realizado sem considerar subsídios entre categorias (apenas entre UF's).

e) As despesas administrativas a serem consideradas no cálculo deverão ser indicadas CGFIP.

f) Cabe destacar que, tendo em vista o montante dos excedentes atuais (indicados no item 6), não consideramos pertinente utilizar os valores projetados no item 4 para efetiva cobrança da tarifa em 2020 (especialmente se considerarmos que a tarifa atual é inferior ao valor indicado acima; e, portanto, a aplicação dessa estimativa geraria um aumento da tarifa, em um cenário de enorme excedente acumulado). Assim, o presente parecer não se propõe a indicar qual valor deve ser utilizado no próximo ano, mas apenas visa evidenciar as projeções relacionadas à operação.”

A mesma conclusão constou da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 904/2019, já transcrita linhas acima.

Ciente da necessidade de corrigir tais distorções e, após a concessão pelo STF da Medida Cautelar nos autos da ADIN 6.262⁴⁵, que sustou a eficácia da Medida Provisória nº 904/2019 - o que teve como efeito prático a manutenção do Seguro DPVAT para o ano de 2020 – o CNSP editou uma série de normas com o fito de melhor regular e controlar o fluxo de tais provisões técnicas.

Dentre tais atos normativos, destaca-se a já citada **Resolução CNSP 377, de 27 de dezembro de 2019**, que, além definir de forma mais minuciosa a

⁴⁵ Ementa: “*CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MPV 904, DE 2019. EXTINÇÃO DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES DE VIAS TERRESTRES – DPVAT E DO SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR EMBARCAÇÕES OU POR SUAS CARGAS – DPEM. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EXCEPCIONAL URGÊNCIA. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

metodologia de cálculo do IBNR e PSL e criar novas rubricas para cada espécie de provisionamento⁴⁶, contém norma transitória, destinada à identificação da parcela correspondente ao efetivo excedente técnico (Provisões de Excedentes Técnicos) do Consórcio em 1º de janeiro de 2020, após efetuadas as correções na metodologia de cálculo mediante as diretrizes fixadas na multi referida Resolução:

“Art. 9º O saldo inicial da PET, em 1º de janeiro de 2020, corresponderá à soma dos valores das provisões IBNR, PSL e PDA registrados em 31 de dezembro de 2019 subtraída da soma dos valores das provisões IBNR, PSL e PDR calculados, na mesma data base, com base nos critérios descritos nesta Resolução.”

Em diligências encetadas no bojo do Inquérito Civil nº 1.30.012.000410/2011-98, o Ministério Público Federal obteve da SUSEP esclarecimentos acerca dos valores integrantes das Provisões Técnicas que, segundo os cálculos atuarias elaborados pela equipe técnica da Autarquia Reguladora a partir da nova metodologia imposta pelo CNSP, seriam necessários para a cobertura dos sinistros securitários e despesas administrativas do Consórcio no exercício de 2020, bem assim daqueles comprometidos com o pagamento de indenizações referentes a sinistros avisados e não avisados (PSL e IBNR) ocorridos nos anos 2019 e anteriores.

Tais esclarecimentos constam do Parecer SUSEP/DIR4/CGMOP nº 1/2020 (Anexo 25), exarado nos autos do Processo SUSEP nº 15414.633600/2019-82, cujos trechos principais a seguir são transcritos (grifos nossos):

“A projeção de sinistros e despesas com sinistros a ocorrer em 2020 foi da ordem de R\$ 1,5 bilhão. As planilhas com os cálculos detalhados dessa projeção constam no Processo Eletrônico de nº SEI 15414.627572/2019-64 (planilha constante no Anexo de nº SEI 0574670 e Pareceres SUSEP/DIR4/CGMOP

⁴⁶ Muitas dessas provisões, de acordo com o regramento anterior, aglutinavam-se sob a rubrica “IBNR”, o que dificultava a fiscalização e controle a ser exercida pela SUSEP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

*Nº 5/2019 (0573846), SUSEP/DIR4/CGMOP Nº 6/2019 (0585537) e SUSEP/DIR4/CGMOP Nº 9/2019 (0612988).
(...)*

Portanto, de forma geral, temos que:

***a) o valor necessário para cobrir os sinistros e despesas com sinistros com ocorrência em 2020 é da ordem de R\$1,5 bilhão.** Cabe destacar que tais valores não abrangem os sinistros ocorridos antes de 2020 e ainda não avisados e nem os sinistros avisados antes de 2020 e ainda pendentes de pagamento. As obrigações remanescentes de sinistros e despesas com sinistros de exercícios anteriores a 2020 já foram custeados pelas tarifas passadas, existindo recursos suficientes (na verdade, recursos muito além do suficiente, da ordem de R\$ 5,8 bilhões, conforme já indicado anteriormente) para cobertura dessas despesas. Ou seja, dos atuais R\$ 8,4 bilhões existentes no fundo específico do Consórcio (em dezembro de 2019), apenas R\$ 2,6 bilhões são necessários para a cobertura dos sinistros e despesas com sinistros ocorridos até 2019 e ainda pendentes de aviso e/ou liquidação. O restante (R\$ 5,8 bilhões) é um excedente técnico (o qual fundamentou uma redução tarifária mais acentuada para o ano 2020, que deve permanecer até 2023, visando que esse excedente retorne, o quanto antes, para a sociedade, por meio de desconto no valor das tarifas futuras).”*

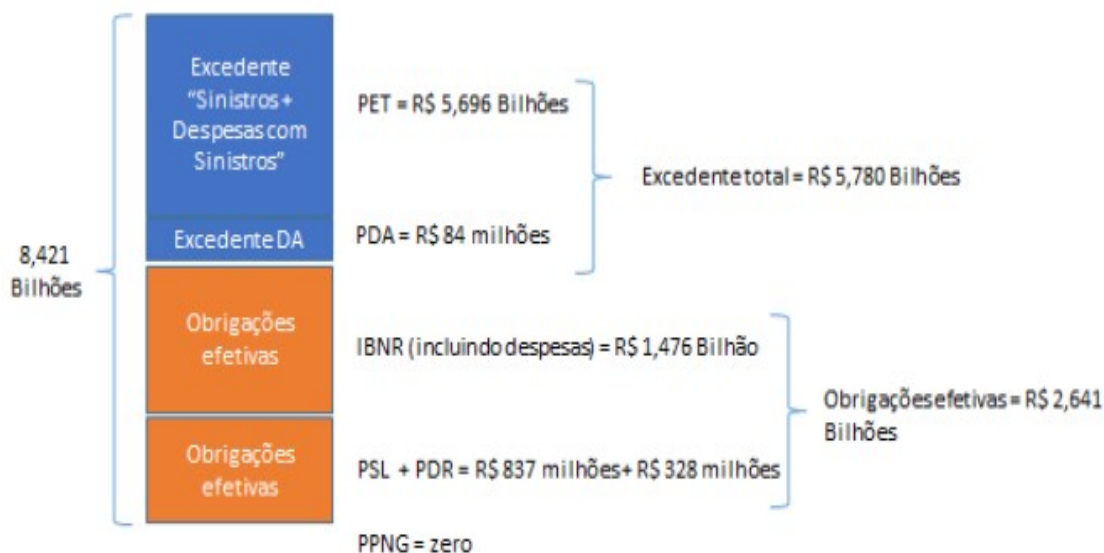
Obteve-se, assim, o numerário efetivamente excedente nas Provisões Técnicas do Consórcio, correspondente à PET do Consórcio calculada em 31/12/2019 (correspondente a 5,780 bilhões de reais), acrescida do valor a ser arrecadado com o pagamento de prêmios no ano corrente (da ordem de 93 milhões de reais), e subtraída do valor das despesas administrativas previstas para o exercício de 2020 (duzentos e dezessete milhões e cento e oitenta mil reais) e do valor necessário ao pagamento das indenizações por sinistros que venham a ocorrer no ano de 2020 (estimado em 1,5 bilhões de reais). **Feitas essas operações, verifica-se que o valor excedente das Provisões Técnicas custodiadas pela Seguradora Líder atinge hoje a cifra**



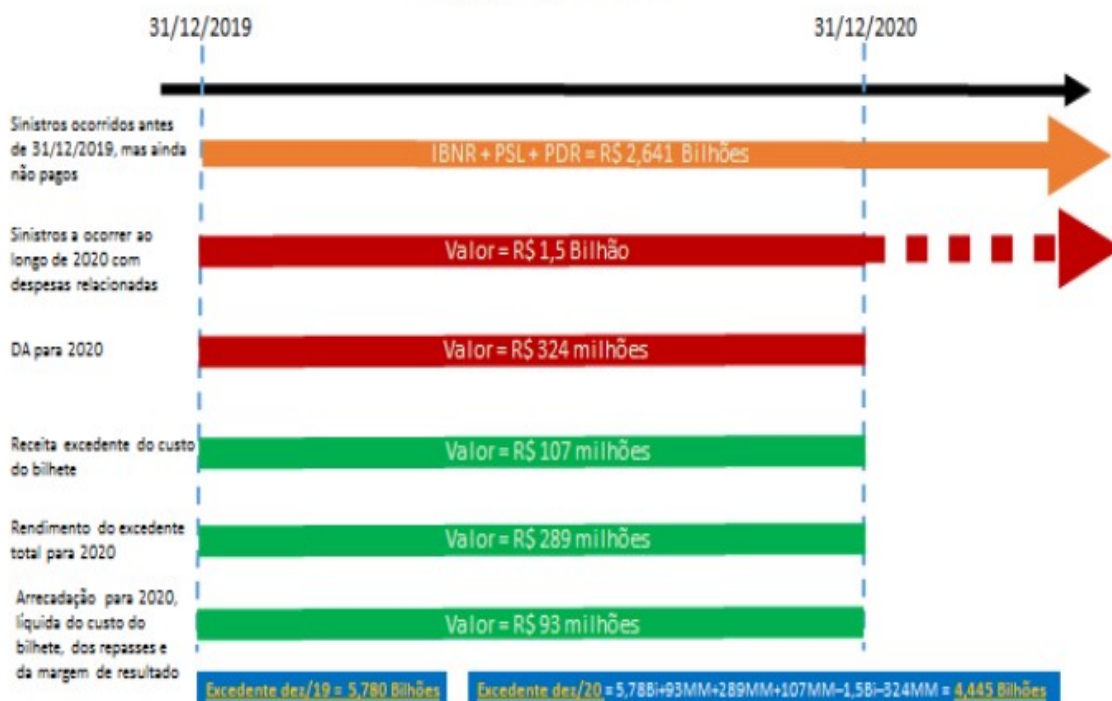
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

astronômica de 4,4 bilhões de reais⁴⁷, conforme o sintetizado nos gráficos abaixo, consoante os esclarecimentos do PARECER ELETRÔNICO N° 4/2020/CGMOP/DIR4/SUSEP (Anexo 27):

Situação patrimonial em 31/12/2019



Projeções para 2020





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

De tal arte, tem-se que, atualmente, o Consórcio detém sob sua guarda um excedente bilionário, formado a partir de práticas reconhecidamente irregulares e perniciosas. E essa elevada soma, não obstante sua inquestionável natureza pública, permanece sob a gestão da mesma empresa privada que durante anos agiu em total descompasso com a relevante função que lhe foi delegada.

Reconhecendo a titularidade da União Federal sobre tais recursos excedentes, e julgando necessário o seu retorno à sociedade, o CNSP editou, ainda, nos últimos dias de 2019, a Resolução CNSP nº 378 (**Anexo 28**), de 27/12/2019, a qual altera dispositivos da Resolução CNSP nº 332/2015 (**Anexo 6**) e fixa as tarifas dos prêmios do Seguro DPVAT em valores notoriamente inferiores aos necessários ao custeio de sua operação no ano de 2020⁴⁸.

Ao assim agir, pretendeu o CNSP promover a devolução/compensação à sociedade (diga-se, aos proprietários de veículos automotores) dos valores que foram indevidamente pagos durante os vários anos em que a tarifa do seguro foi calculada de forma artificiosa e superavitária, bem assim obrigar a Seguradora Líder a consumir os valores constantes da PET (irregularmente acumulados pelo Consórcio) nos próximos 3 ou 4 anos (segundo as previsões dos órgãos técnicos envolvidos), o que somente será possível caso nos próximos anos sejam mantidas a subvalorização dos prêmios tarifários e a sistemática de operação do seguro DPVAT hoje vigente.

⁴⁸ Art. 47. Os prêmios tarifários, por categoria, ficam estabelecidos conforme tabela a seguir:

Categorias	Prêmios tarifários
CAT 01	R\$ 1,06
CAT 02	R\$ 1,06
CAT 03	R\$ 6,38
CAT 04	R\$ 3,93
CAT 08	R\$ 1,50
CAT 09	R\$ 8,10
CAT 10	R\$ 1,61



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Essa foi a justificativa exposta no Parecer SUSEP SUSEP/DIR4/CGMOP nº 1/2020⁴⁹ (**Anexo 25**), bem como nas peças de defesa apresentada pela Advocacia-Geral da União nos autos da Reclamação nº 38.736⁵⁰ (**Anexo 29**) - ajuizada pela Seguradora Líder perante o Supremo Tribunal Federal, com vistas a sustar os efeitos da Resolução CNSP nº 378/2019, a qual, segundo o alegado, iria de encontro à decisão liminar proferida por aquela Corte Constitucional nos autos da ADIN 6.262.

Abaixo, reproduzimos trecho extraído da referida petição, haja vista o seu potencial elucidativo (**Anexo 29**):

“Desse modo, não se pode concluir que a metodologia de precificação acaba por extinguir indiretamente o Seguro DPVAT, desrespeitando a decisão proferida pelo STF na ADI nº 6.262, pois a Resolução nº 378/2019 apenas pretendeu compensar o excesso de provisões técnicas com a redução na arrecadação dos prêmios.

Como e cediço, em sede de reclamação, o ato questionado, em hipótese que verse sobre suposto desrespeito à decisão desse STF, há de se sujeitar, com exatidão e pertinência, aos julgamentos dessa Suprema Corte invocados como

⁴⁹ “ a) (...) Ou seja, dos atuais R\$ 8,4 bilhões existentes no fundo específico do Consórcio (em dezembro de 2019), apenas R\$ 2,6 bilhões são necessários para a cobertura dos sinistros e despesas com sinistros ocorridos até 2019 e ainda pendentes de aviso e/ou liquidação. O restante (R\$ 5,8 bilhões) é um excedente técnico (o qual fundamentou uma redução tarifária mais acentuada para o ano 2020, que deve permanecer até 2023, visando que esse excedente retorne, o quanto antes, para a sociedade, por meio de desconto no valor das tarifas futuras).

(...)

f) No Parecer SUSEP/DIR4/CGMOP Nº 9/2019 (0612988), foram apresentados os cenários e tarifas para o consumo desse excedente. O excedente seria capaz de cobrir as despesas da operação por 3 anos e ainda haveria uma sobra, mesmo com tarifa zero no período. Haveria um total nominal de gastos aproximado de R\$5,4 bilhões (3 x R\$ 1,8 bilhão) para um excedente de R\$5,8 bilhões, que ainda seria incrementado por rendimentos. Para evitar a desconfiguração do seguro DPVAT e qualquer eventual conflito com o art. 757 da Lei nº 10.406/2002, que caracteriza o PARECER - Eletrônico 1 (0650424) SEI 15414.633600/2019-82 / pg. 311 qualquer eventual conflito com o art. 757 da Lei nº 10.406/2002, que caracteriza o contrato de seguro como oneroso, a Susep propôs que o ajuste para consumo do excedente fosse realizado com base no cenário de prazo mais curto que não gerasse tarifa zero. Dessa forma, o resultado obtido foi o prazo de 4 anos, gerando os prêmios tarifários dispostos na Resolução CNSP nº 378/2019 (que representam, em média, valores 94,5% menores do que os prêmios tarifários atuariais de equilíbrio). Após esse período de 4 anos, haverá um retorno da tarifa aos valores de equilíbrio atuarial (sujeitos, naturalmente, as reavaliações futuras em função de variações no comportamento dos sinistros e despesas ao longo desse período).”

⁵⁰ Trata-se da Reclamação nº 38.736-DF, a qual foi ajuizada pela Seguradora Líder perante o STF em 30/12/2019, tendo a liminar sido deferida pelo Exmo. Ministro Relator em 31/12/2019, e revogada através de Decisão de Reconsideração proferida em 9/1/2020, após os percucientes esclarecimentos prestados nos autos pela Advocacia-Geral da União (Autos do Processo nº 0036033-36.2019.1.00.0000).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

paradigmas de confronto, de modo a possibilitar, por meio de análise comparativa, a verificação de conformidade do ato impugnado em relação ao parâmetro de controle apontado.

Tem-se, assim, que “A aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmas é requisito de admissibilidade da reclamação constitucional” (Rcl 24548 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 24/02/2017).

Na hipótese dos autos, no entanto, observa-se que não há “aderência estrita” entre o objeto do ato reclamado, que simplesmente reduziu os prêmios para permitir que aqueles que pagaram em excesso sejam compensados, e a decisão desse Supremo Tribunal Federal que suspendeu os efeitos da MP n° 904/2019 na ADI n° 6.262/DF.”

Ocorre que, não obstante o louvável propósito das medidas autocorretivas adotadas pelo CNSP, não há qualquer justificativa para a manutenção de tais bilionários recursos sob a gestão da Seguradora Líder.

Isto porque, a uma, conforme o exaustivamente demonstrado linhas acima, **todas as parcelas componentes dos valores arrecadados pelo Consórcio DPVAT a partir dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores são de natureza pública e titularidade da União Federal**, não havendo causa jurídica para que a custódia e gerência da parcela de tais recursos que excede ao necessário para a operação do Seguro DPVAT permaneçam nas mãos de uma empresa privada.

A duas porque tal excedente foi formado, conforme o amplamente reconhecido pelos órgãos de controle, a partir de práticas irregulares perpetradas pela gestora do Consórcio, que, desde o início de sua existência, não operou com a boa-fé e probidade exigidas dos gestores de recursos públicos, mas, ao contrário, agiu em benefício exclusivamente próprio e em detrimento do patrimônio dos contribuintes “segurados” e, em último análise, da própria implementação da política social da qual é delegatária. Assim, a manutenção do presente estado de coisas fere o princípio da vedação ao enriquecimento ilícito⁵¹.

⁵¹ Sublinhe-se, no ponto, que o Consórcio é integrado por empresas seguradoras que são controladas por instituições financeiras, os quais também auferem lucros milionários com a aplicação dos recursos que compõem as Provisões Técnicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Além disso, não há porque acreditar que a Seguradora Líder, que desde a sua criação obrou de forma reprovável, nos próximos 3 ou 4 anos que ainda lhe restam de custódia dos bilionários valores que acumulou, passe a pautar seus gastos com parcimônia e probidade. Em verdade, não obstante os esforços que vem sendo ultimamente empreendidos pela SUSEP e CNSP no sentido de tornar mais hígida a fiscalização das despesas declaradas pela Seguradora Líder (permitindo, de tal modo, a tempestiva glosa daquelas consideradas irregulares) e aprimorar os mecanismos de fixação anual do valor dos prêmios, forçoso reconhecer que, até o presente momento, não foram realizadas mudanças estruturais no marco regulatório do Seguro DPVAT. Vale dizer que permanece inalterado o singular modelo de gestão do Seguro DPVAT adotado no Brasil, que deu azo ao multicitado paradoxo do “lucro-ineficiência”.

Assim sendo, tudo leva a crer que a Seguradora Líder seguirá perpetuando o ciclo pernicioso que lhe permitiu amealhar bilionários lucros na última década. E isso, sublinhe-se, não apenas por conta do lamentável histórico de má gestão por ela ostentado, mas também pela manutenção de um modelo em que o aumento de gastos em nada interfere na margem de lucros das Seguradoras que operam no Consórcio, as quais tampouco são limitadas pelas regras de mercado, eis que operam sob o regime de monopólio legal.

Reforça ainda o receio de dissipação de tal vultoso patrimônio a inegável incapacidade da SUSEP de controlar de forma eficaz e segura o fluxo dos recursos que compõem as Provisões Técnicas, bem assim as próprias despesas administrativas declaradas pela Seguradora Líder. De fato, não obstante o reconhecido esforço que vem sendo empreendido pela Diretoria atual da SUSEP, especialmente nos últimos meses de 2019, no sentido de adotar medidas autocorretivas, de modo a dar **efetivo cumprimento** às Recomendações há muito expedidas pelo Tribunal de Contas da União e outros órgãos de controle, necessário reconhecer que a *expertise* técnica dos servidores que integram os quadros da Autarquia é voltada para a regulação e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

fiscalização de seguros típicos, os quais, conforme fundamentação já exposta, em muito se distanciam do DPVAT⁵².

A própria SUSEP vem chamando a atenção para tal fragilidade do seu corpo técnico em vários documentos elaborados por sua Diretoria, nos quais vem sendo apontada como uma das causas a militar em favor da extinção do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT o “alto custo regulatório” de tal seguro. Nesse sentido, confira-se o Parecer Eletrônico SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN n° 6/2019 (**Anexo 30**), encaminhado ao Ministério da Economia com vistas a instruir a Exposição de Motivos da MP n° 904/2019⁵³.

Em igual sentido estão as considerações tecidas na Nota Técnica SEI n° 8316/2019/ME (**Anexo 20**), da Coordenação-Geral de Seguros e Previdência:

“56. Além dos problemas anteriormente colocados e das conclusões do Acórdão do TCU, verifica-se que as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva para a fiscalização e supervisão de um único ramo de seguro (Seguro DPVAT), em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros, também sujeitos à supervisão e fiscalização daquela autarquia.

57. Por todo o exposto, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo de observância, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep.”

(grifos nossos)

⁵² A título de exemplo, não há, nas demais modalidades de seguro reguladas e fiscalizadas pela Autarquia, tal necessidade de estrito controle das despesas administrativas das companhias seguradoras, uma vez que as mesmas operam com recursos próprios e buscam naturalmente diminuir seus custos e despesas para oferecer preços mais competitivos.

⁵³ “Como acima indicado, o modelo, operado em regime de monopólio, exige enorme gasto de recursos públicos para seu controle, como TCU, Corregedoria, Ministério Público, ações no Judiciário e cerca de 20% da força de pessoal de fiscalização disponível no órgão supervisor de todo mercado de seguros (SUSEP).”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

O fato foi ainda reconhecido na Exposição de Motivos da MP 904/2019, na qual se sublinhou, *in verbis*:

“7. No atual desenho, o valor do prêmio do Seguro DPVAT é fixado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com base em proposta formulada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), considerando estimativas de despesas com sinistros, administrativas e operacionais, dentre outras, da administradora do Consórcio DPVAT para o exercício seguinte. Para análise das despesas administrativas, a Susep necessita avaliar toda a estrutura de gastos da administradora do Consórcio.

(...)

11. Por essas razões, as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva por um único ramo de seguro, Seguro DPVAT, em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros existentes.

12. Diante deste cenário, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo regulatório, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep.”

(grifo nosso)

Registre-se, ainda, que a fixação pelo CNSP dos prêmios tarifários do Seguro DPVAT em valores muito inferiores aos necessários para o seu custeio só alcançará o seu almejado desiderato – qual seja, a consunção integral do excedente técnico irregularmente acumulado pela Seguradora LÍDER – daqui a três ou quatro anos. E isso caso até lá seja mantido intacto o sistema de operação do Seguro DPVAT hoje vigente, sob o regime de monopólio outorgado ao Consórcio gerenciado pela Seguradora Ré. Tal cenário, é necessário que se registre, mostra-se duvidoso, uma vez que a SUSEP, também atendendo a antiga Recomendação do TCU (item 9.1.11 do Acórdão nº 2609/2016, referente ao Processo TCU nº 030.283/2012-4⁵⁴), vem elaborando estudos no sentido de substituir o modelo hoje vigente, face à sua comprovada ineficácia, perniciosidade e alto custo regulatório, já tendo sido essa intenção, inclusive, oficialmente comunicada à Seguradora Líder (**Anexo 82**).⁵⁵

⁵⁴ “9.1.11 estude a possibilidade de alteração do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o paradigma atual possibilitar que o aumento das despesas da Seguradora Líder ocasione o incremento do seu lucro;”

⁵⁵ OFÍCIO ELETRÔNICO nº 1159/2019/SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN (**Anexo 82**), encaminhado à Seguradora Líder aos 30/12/2019, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

De outra parte, mesmo que o Seguro DPVAT continue a ser operado nos mesmos moldes de hoje, nada impede que o seu custeio se faça anualmente a partir dos prêmios a serem pagos pelos proprietários de veículos automotores, os quais, em tal hipótese, voltariam a ser calculados de forma atuarial.

Por último, mas não menos importante, sublinhe-se que o montante de 4,4 bilhões de reais⁵⁶ que integra as Provisões de Excedentes Técnicos (PET) do Consórcio capitaneado pela Seguradora Líder, é, **como indica a própria nomenclatura de tal rubrica, efetivamente um excedente, uma vez que tal quantia não é necessária para o pagamento das despesas já contraídas pelo Consórcio, tampouco para fazer frente às indenizações referentes aos sinistros ocorridos no corrente ano de 2020 e às despesas a ele relacionadas, e sequer compromete as parcelas das Provisões Técnicas efetivamente destinadas a assegurar o pagamento de obrigações pretéritas (PSL, IBNR, DPA).**

De fato, o numerário que aqui se aponta como excedente – 4,44 bilhões de reais – corresponde ao valor projetado para as Provisões de Excedentes Técnicos do Consórcio em 31/12/2020. Trata-se, como se vê, de apenas uma parcela do total de 8,421 bilhões de reais que o Consórcio mantém em suas Provisões Técnicas, vez que a presente ação coletiva tem como alvo único os valores constantes da rubrica Provisões de Excedentes Técnicos – PET (que, em 31/12/2019,

“1. Sirvo-me do presente para comunicar a Seguradora Líder do Consórcio DPVAT – Líder, na pessoa de V.Sa. acerca das resoluções aprovadas na 30ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), realizada no dia 27 de dezembro de 2019, e publicadas no Diário Oficial da União em 30 de dezembro de 2019, em anexo.

2. Ressalte-se que, diante da necessidade de ciência e cumprimento imediato por parte da Seguradora Líder, a SUSEP encaminhou, por meio eletrônico no dia 27 de dezembro de 2019, as Resoluções, tão logo assinadas – e mesmo antes de suas publicações no Diário Oficial da União – à Sra. Gerente de Compliance, Nádia Mendes.

3. Adicionalmente, informo que o CNSP, na referida reunião, ainda aprovou, por unanimidade, o entendimento de que o modelo de operação do seguro DPVAT, exceto para as hipóteses previstas no artigo 7º da Lei 6194, de 1974, deverá ser o da livre concorrência, a partir do ano de 2021, e que, para tanto, a SUSEP deverá apresentar, até agosto de 2020, as propostas de normas necessárias para a operacionalização do novo marco regulatório.

4. Sendo assim, serão realizados estudos técnicos para a elaboração do novo modelo que norteará o funcionamento do DPVAT a partir de 2021.”

⁵⁶ PET do Consórcio projetada para 31/12/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

alcançavam a cifra de 5,780 bilhões), dos quais cuidou-se ainda de subtrair o numerário apontado pela SUSEP como necessários para fazer frente ao pagamento das indenizações referentes aos sinistros já ocorridos e que ocorrerão no corrente ano de 2020 e despesas administrativas a eles relacionadas (no valor de 1,5 bilhões)⁵⁷.

Tem-se, assim, que a devolução de tal montante excedente para a União Federal não causará qualquer impacto na segurança operacional do Consórcio DPVAT, uma vez que serão também mantidos sob sua custódia os valores integrantes da PSL, IBNR e demais provisões técnicas fixadas pelo CNSP como necessárias à operação de qualquer empresa que atua no mercado securitário brasileiro.

Trata-se portanto, em última análise, de excedente de arrecadação, não havendo qualquer justificativa para que essa considerável soma fique provisionada para futuros e incertos gastos do Consórcio privado, em vez de serem imediatamente revertidos para a União Federal, que poderá utilizá-la, inclusive, para o custeio de medidas emergenciais necessárias ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus (SARS-COV-2), ou para outras destinações públicas prioritárias.

Assim, por qualquer ângulo que se analise a questão, não há qualquer justificativa lógica e jurídica para a manutenção dos recursos componentes das Provisões de Excedentes Técnicos do Consórcio do Seguro DPVAT – da ordem de R\$ 4.440.000.000 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta milhões de reais) – sob o controle da Seguradora que provocou a sua ilícita acumulação e os vem gerindo de forma temerária.

Urge, de tal sorte, que se promova a imediata devolução dos ditos recursos ao seu verdadeiro titular – a União Federal.

⁵⁷ No cálculo foram ainda computados os valores a serem arrecadados a título de prêmios e o que foi apurado como excedente das despesas orçadas para o ano de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

10 — DA LIMINAR ANTECIPATÓRIA DOS EFEITOS DA TUTELA

A concessão de liminar para o bloqueio das Provisões Técnicas administradas pela SEGURADORA LÍDER é providência judicial que se impõe.

Conforme o exaustivamente demonstrado linhas acima, a manutenção dos recursos públicos federais que compõem as Provisões de Excedentes Técnicos do Seguro DPVAT sob a gestão da SEGURADORA LÍDER encontra-se em flagrante dissonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em especial os da indisponibilidade do interesse público, economicidade, transparência, impessoalidade, isonomia e moralidade administrativa. Caracterizado está, portanto, o *fumus boni iuris*, a autorizar a antecipação dos efeitos da tutela pretendida.

Lado outro, diante dos inúmeros elementos que demonstram irregularidades, fraudes e mal emprego das verbas públicas federais pela SEGURADORA LÍDER na gestão da política pública que lhe foi delegada – a operação do Seguro DPVAT – resta de igual forma evidenciado o *periculum in mora*, a justificar a imediata adoção da providência, a fim de evitar que, através de gastos irregulares e fraudes, sejam dissipados os vultosos recursos públicos constantes das Provisões de Excedentes Técnicos do Consórcio capitaneado pela SEGURADORA LÍDER, gerando situação fática de inviável irreversibilidade⁵⁸.

Frise-se que este pleito cautelar, em última análise, pretende tutelar o patrimônio público federal, transferindo a gestão das Provisões de Excedentes Técnicos da SEGURADORA LÍDER para a UNIÃO FEDERAL, por se tratar de vultosas verbas públicas que estão sendo geridas sem o adequado controle.

Repise-se, ainda, que o valor cujo bloqueio ora se pretende não prejudicará o pagamento das obrigações já assumidas pelo Consórcio (concernentes às indenizações por sinistros avisados e não avisados ocorridos até 31/12/2019), tampouco das despesas administrativas e indenizações de sinistros ocorridos e a ocorrer no corrente ao de 2020, uma vez que o pedido de bloqueio ora manejado

⁵⁸ Tenha-se ainda em linha de conta que a Seguradora LÍDER, por diversas vezes, já externou seu equivocado entendimento acerca da natureza privada dos recursos que compõem as suas Provisões Técnicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

apenas incide sobre o saldo das Provisões de Excedentes Técnicos projetado para 31/12/2020, cujo cálculo já foi feito computando-se o abatimento de tais despesas.

Em vista de todo o exposto, e considerando a vultosidade das divisas públicas em comento, que atualmente giram em torno de **R\$4.400.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais)**, é crucial a concessão de medida liminar *inaudita altera pars*, para fins de que este juízo determine, com supedâneo no art. 12 da Lei nº 7.347/85, o **BLOQUEIO IMEDIATO** do numerário de R\$4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais) constante das Provisões de Excedentes Técnicos – PET do Consórcio gerenciado pela Seguradora Líder⁵⁹, **o qual deverá sair imediatamente da disponibilidade da Seguradora Líder e ser transferido para conta corrente à disposição desse Juízo, ou, alternativamente, passar para a administração direta da União Federal, da SUSEP ou de outro ente integrante da Administração Pública a ser por elas indicado.**

11 — DOS PEDIDOS E DOS REQUERIMENTOS

Forte nos motivos explicitados, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

- a) com supedâneo no art. 12 da Lei nº 7.347/85, uma vez demonstrados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, a concessão de medida liminar *inaudita altera pars* para fins de determinar o **BLOQUEIO IMEDIATO** do numerário correspondente a R\$4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais) constante das Provisões de Excedentes Técnicos – PET do Consórcio gerenciado pela Seguradora Líder⁶⁰, **o qual deverá sair**

⁵⁹ Constituídas na forma da Resolução CNSP nº 377/2019 (Anexo 23).

⁶⁰ Constituídas na forma da Resolução CNSP nº 377/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

imediatamente da disponibilidade da Seguradora Líder e ser transferido para conta corrente à disposição desse Juízo, ou, alternativamente, passar para a administração direta da União Federal, da SUSEP ou de outro ente integrante da Administração Pública a ser por elas indicado;

b) a citação da **SEGURADORA LÍDER**, para, querendo, oferecer contestação, considerando-se verdadeiros os fatos aqui deduzidos, caso não o faça;

c) a intimação da **UNIÃO FEDERAL**, representada pela Procuradoria-Geral da União no endereço da R. México, 74, Centro, Rio de Janeiro-RJ, CEP: 20020-021, e da **SUSEP**, sediada na Av. Pres. Vargas, 730, Centro, Rio de Janeiro, CEP 20071-900, para que informem se há interesse em integrar a relação processual, e, em caso, positivo, em qual qualidade;

d) no mérito, a procedência *in totum* do pleito autoral, determinando-se a **TRANSFERÊNCIA** do numerário correspondente a R\$ 4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais) constante das Provisões de Excedentes Técnicos – PET do Consórcio que opera o Seguro DPVAT, atualmente sob a administração da ré **SEGURADORA LÍDER**, para a Conta Única do Tesouro Direto;

e) **subsidiariamente**, caso não seja acolhido o pleito delineado na alínea anterior, seja determinada a **TRANSFERÊNCIA** do numerário correspondente a R\$ 4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais) constante das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

Provisões de Excedentes Técnicos – PET do Consórcio que opera o Seguro DPVAT para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Protesta por todos os meios de prova em direito admitidos, mormente pela **prova documental e testemunhal**, cujos arrolados encontram-se qualificados ao fim, especialmente pela juntada dos seguintes documentos, sem prejuízo da apresentação superveniente de outros elementos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais).

Rio de Janeiro, 7 de agosto de 2020.

DANIELLA SUEIRA T. PIZA
PROCURADORA DA REPÚBLICA

ANA PAULA RIBEIRO RODRIGUES
PROCURADORA DA REPÚBLICA

RENATO SILVA DE OLIVEIRA
PROCURADOR DA REPÚBLICA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

ROL DE TESTEMUNHAS:

- 1-ALEXANDRE MONNERAT PANARO DIAS, auditor do Ministério da Economia
- 2-FELIPE AUGUSTO TREVISAN ORTIZ, auditor do Ministério da Economia
- 3-ALEXANDRE FERREIRA GUIMARÃES, auditor do Ministério da Economia
- 4-JOÃO BOSCO TEIXEIRA BRITO, auditor do Ministério da Economia
- 5-SOLANGE PAIVA VIEIRA, superintendente da SUSEP
- 6-IGOR LINS DA ROCHA LOURENÇO, procurador federal da SUSEP
- 7-EDUARDO FRAGA LIMA DE MELO, matrícula 1349959, Diretor de Fiscalização da SUSEP
- 8-ROBERTO SUAREZ SEABRA, matrícula 1819748, Coordenador-Geral da CGMOP, área de cálculos da SUSEP
- 9-CARLOS ROBERTO ALVEZ DE QUEIROS, matrícula 1375946, Coordenador-Geral da área fiscalizatória da SUSEP (CGFIP)
- 10-BRENO BARBOSA CERQUEIRA ALVES, Corregedor-Geral da SUSEP
- 11-FABIANA VIEIRA LIMA, Corregedora-Geral do Ministério da Economia



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

ROL DE DOCUMENTOS:

- Anexo 2: Recomendações à SUSEP e à SEGURADORA LÍDER, expedidas no bojo do Inquérito Civil Público nº 1.30.012.000410/2011-98;
- Anexo 3: Cópia da Inicial da Ação Civil Pública e Extrato Processual das Ações Penais vinculadas à Operação Tempo de Despertar, apresentadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais;
- Anexo 4: Resolução CNSP 154/2006;
- Anexo 5: Portaria SUSEP nº 2.797/2007;
- Anexo 6: Resolução CNSP nº 332/2015;
- Anexo 7: Demonstrações Financeiras da SEGURADORA LÍDER, exercício 2019;
- Anexo 8: Acórdão 3130/2011-TCU-Plenário, da TC-005.624/2011-8;
- Anexo 9: Acórdão nº 2609/2016, da TC-030.283/2012-4;
- Anexo 10: Acórdão nº 1801/2019-TCU-Plenário, da TC-034.130/2017-9;
- Anexo 11: Circular Susep 574/2018;
- Anexo 12: Resolução CNSP nº 371/2018;
- Anexo 13: Voto Eletrônico DIR4 nº 9/2019;
- Anexo 14: Processo SUSEP nº 15414.005112/2012-12;
- Anexo 15: Relatório nº 01/2016, da Corregedoria-Geral da SUSEP;
- Anexo 16: Relatório de Fiscalização SUSEP/DIFIS/CGFIS/COSU2 nº 15/16 (Parte 1);
- Anexo 17: Relatório de Fiscalização SUSEP/DIFIS/CGFIS/COSU2 nº 15/16 (Parte 2);
- Anexo 18: Ofício SEI nº 176807/2020/ME e respectivo Anexo;
- Anexo 19: Exposição de Motivos nº 00355/2019 ME AGU;
- Anexo 20: Nota Técnica SEI nº 8316/2019/ME e PARECER SEI nº 3545/2019/ME (ambos encaminhados pelo OFÍCIO SEI Nº 132/2020/ME);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

- Anexo 21: Parecer PF-SUSEP nº 00057/2019/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU;
- Anexo 22: Resolução CNSP nº 321/2015;
- Anexo 23: Resolução CNSP Nº 377/2019;
- Anexo 24: Parecer SUSEP/DIR4/CGMOP Nº 5/2019 (encaminhado pelo Ofício Eletrônico nº 1130/2019/SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN);
- Anexo 25: Parecer SUSEP/DIR4/CGMOP nº 1/2020;
- Anexo 26: Voto Eletrônico DISOL nº 14/2019;
- Anexo 27: Parecer Eletrônico nº 4/2020/CGMOP/DIR4/SUSEP;
- Anexo 28: Resolução CNSP nº 378/2019;
- Anexo 29: peças de defesa apresentada pela Advocacia-Geral da União nos autos da Reclamação nº 38.736;
- Anexo 30: Parecer Eletrônico SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN nº 6/2019;
- Anexo 31: Circular SUSEP nº 517/2015;
- Anexo 32: Ofício Eletrônico nº 1130/2019/SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN (Parte 1);
- Anexo 33: Ofício Eletrônico nº 1130/2019/SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN (Parte 2);
- Anexo 34: Ofício Eletrônico nº 1130/2019/SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN (Parte 3);
- Anexo 35: Ofício Eletrônico nº 284/2019/SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN;
- Anexo 36: Ofício SEI nº 103811/2019/ME;
- Anexo 37: Relatório de Grupo de Trabalho da SUSEP (SUSEP/DICON/GT – Portaria 6640 nº 0032355/2016, tendo por objeto atividade de fiscalização vinculada à Operação Tempo de Despertar);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

- Anexo 38: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 1);
- Anexo 39: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 2);
- Anexo 40: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 3);
- Anexo 41: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 4);
- Anexo 42: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 5);
- Anexo 43: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 6);
- Anexo 44: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 7);
- Anexo 45: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 8);
- Anexo 46: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 9);
- Anexo 47: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 10);
- Anexo 48: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 11);
- Anexo 49: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 12);
- Anexo 50: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 13);
- Anexo 51: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 14);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

- Anexo 52: Ofício Eletrônico nº 343/2020/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 15);
- Anexo 53: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 1);
- Anexo 54: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 2);
- Anexo 55: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 3);
- Anexo 56: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 4);
- Anexo 57: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 5);
- Anexo 58: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 6);
- Anexo 59: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 7);
- Anexo 60: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 8);
- Anexo 61: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 9);
- Anexo 62: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 10);
- Anexo 63: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 11);
- Anexo 64: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 12);
- Anexo 65: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 13);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

- Anexo 66: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 14);
- Anexo 67: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 15);
- Anexo 68: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 16);
- Anexo 69: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 17);
- Anexo 70: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 18);
- Anexo 71: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 19);
- Anexo 72: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 20);
- Anexo 73: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 21);
- Anexo 74: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 22);
- Anexo 75: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 23);
- Anexo 76: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 24);
- Anexo 77: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 25);
- Anexo 78: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 26);
- Anexo 79: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP (Parte 27);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro

-Anexo 80: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP
(Parte 28);

-Anexo 81: Ofício Eletrônico nº 895/2019/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP
(Parte 29);

-Anexo 82: Ofício Eletrônico nº 1159/2019/SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN.