



**MYLENA RODRIGUES SILVA LOPES**

**O FIM DO DPVAT E SEU IMPACTO NO SUS**

**LAVRAS – MG  
2020**

**MYLENA RODRIGUES SILVA LOPES**

**O FIM DO DPVAT E SEU IMPACTO NO SUS**

Trabalho de Conclusão de Curso, na modalidade artigo, apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

Professora Doutora Stefania Becattini Vaccaro  
Orientadora

**LAVRAS – MG  
2020**

## RESUMO

O presente artigo se dedica a analisar as questões controversas referentes à Medida Provisória (MP) nº 904 que extingue o Seguro de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT) e os possíveis impactos que sua extinção causaria ao Sistema Único de Saúde (SUS). Para cumprir esse objetivo foram analisados: a justificativa da própria MP em questão, os argumentos jurídicos apresentados na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.262/DF proposta pelo partido REDE e também os posicionamentos jurisprudenciais e as justificativas da Superintendência de Seguros Privados do Brasil (SUSEP). Neste artigo foram consolidados os argumentos centrais ao debate no intuito de evidenciar algumas contradições existentes na lógica daqueles que advogam para o fim o seguro DPVAT. A estrutura do artigo inicia pela análise do instituto DPVAT e de sua natureza jurídica, segue para o exame da MP 904 e seus impactos no SUS e, em sequência, para a análise da substituição do DPVAT por programas sociais, seguido de uma crítica aos apontamentos realizados pela Superintendente de Seguros Privados e, por fim, algumas possíveis alternativas à MP 904.

**Palavras-chave: Seguro Obrigatório DPVAT. Medida Provisória 904. SUS.**

### **ABSTRACT**

The present article aims to analyze the controversial issues concerning the Provisional Measure (MP) 904 that extinguishes the Personal Injury caused by Motor Vehicles Insurance (DPVAT) and the possible impacts that this extinction would cause to the National Health Service (SUS). To ensure that this objective will be met, the justification of the referred Provisional Measure, the legal arguments put forward by the Direct Unconstitutionality Action (ADI) 6.262/DF proposed by REDE Political Party, and also the jurisprudential positions and justifications of the Brazilian Superintendency of Private Insurance (SUSEP) were analyzed. The central arguments of the debate were consolidated in this article, with the aim of emphasizing some contradictions in the logic of those who advocate ending the DPVAT. The article's structure begins with the analysis of the DPVAT Institute and its legal nature, follows to the exam of the MP 904 and its impacts on the SUS, proceed to the replacement of the DPVAT by social programs, follows to a critic of the notes made by the Private Insurance Superintendent, and lastly, concludes with some possible alternatives to the MP 904.

## 1 INTRODUÇÃO

No final de 2019, o Governo Federal propôs, por meio da Medida Provisória N° 904 a extinção do Seguro de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT). A medida provisória, entretanto, foi obstada por meio de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 6.262/DF interposta pelo partido REDE. Apesar dessa medida judicial, pode-se afirmar que a iniciativa governamental foi relativamente exitosa, considerando que propiciou um ato de revisão dos valores praticados a título de seguro DPVAT pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), com base em novos estudos estatísticos e atuariais realizados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP, 2019).

Ocorre que, anteriormente à atual proposta de extinção do seguro DPVAT, ainda não havia sido realizado um amplo debate na sociedade sobre a finalidade desse seguro, a destinação do dinheiro arrecado, quem administra esse montante, e, se realmente é necessária sua extinção, e no que exatamente isso implica.

Este ato veio a ser objeto de questionamento judicial e coloca em debate o destino dos recursos angariados com o referido seguro, especialmente aqueles concernentes ao Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com o Governo<sup>1</sup> a proposta de extinção do seguro DPVAT teve como fundamento o fato de que, quando da criação do seguro DPVAT, o Brasil ainda não contava com todo o aparato estatal relativo às proteções de ordem social que se tem hoje, tais como a universalidade do atendimento médico realizado através do SUS (Sistema Único de Saúde) e o benefício de prestação continuada ofertado pelo INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), dentre outras. Nesse sentido, o argumento central apresentado pelo Governo foi no sentido de que, antes das medidas de proteção social garantidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), era necessário ter um seguro na forma do DPVAT, porém, após a promulgação da Carta Magna, não haveria mais necessidade de se manter o seguro DPVAT, uma vez que a Constituição já versa sobre as proteções sociais em seu bojo; e todas essas justificativas estão dispostas na Exposição de Motivos Interministerial nº 00355/2019 ME AGU, que acompanha a medida provisória 904/19.

---

<sup>1</sup> Entretanto, existem especulações de que, tanto a extinção do seguro DPVAT, quanto a redução drástica de seus valores, teriam como motivo uma retaliação por parte do Governo Federal, na pessoa do chefe do executivo, contra seu antigo aliado Luciano Bivar, que é dono de uma das empresas que participa do consórcio DPVAT, e se tornou desafeto político do atual Presidente da República, e com o possível fim do seguro, sua empresa seria atingida.

Essa problemática fez com que a sociedade passasse a debater um tema que sempre foi indiscutível, mas que se tornou necessário, pois toca em algo primordial para a população brasileira, a saúde, pois além desse dinheiro ser repassado a organizações privadas, também é destinado ao SUS, bem como é repassado às vítimas, em forma de indenização. Nesse sentido, é importante que a sociedade brasileira se informe acerca da função do DPVAT, sua natureza, pontuando perdas e ganhos, e refletindo se é mesmo desnecessário sua manutenção. É preciso analisar qual impacto o DPVAT tem nas contas públicas no que tange à questão da saúde pública gratuita e universal, uma vez que parte substancial dos valores arrecadados pelo DPVAT é repassada anualmente ao SUS.

Assim, este artigo se propõe a contribuir para ampliar a compreensão sobre o Seguro DPVAT e também sobre os argumentos jurídicos e técnicos apresentados para a revisão/extinção da referida exação. Neste sentido, primeiramente analisar-se-á a estrutura do próprio seguro e, em seguida, serão analisados os argumentos apresentados na ADIN 6.262 e no parecer técnico da SUSEP. Deste modo, acredita-se contribuir ao debate da sociedade dentro dos pilares democráticos.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 DPVAT**

Ao adquirir veículo automotor no território nacional, obrigatoriamente o proprietário deve arcar com seguro de danos pessoais a pessoas transportadas ou não, sejam os estragos causados pelo veículo ou por sua carga. A reparação pretendida é de cunho indenizatório e cobre três eventos distintos e não excludentes: restituição com despesas médicas, invalidez permanente e morte.

A referida proteção de caráter compulsório foi instituída pela Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974 (BRASIL, 1974), que dispõe sobre as condições gerais deste benefício, incluindo cobertura, *quantum* indenizatório, bem como condições gerais sobre o prêmio e indenização devida. Em outras palavras, em 1974 foi inserido junto ao ordenamento jurídico brasileiro, o Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores Terrestres, popularmente conhecido como DPVAT.

Conforme asseveram Norbim e Norbim (2014), o DPVAT tem como agente causador do sinistro, tanto o veículo terrestre, quanto sua carga, motorista ou pessoa transportada.

O seguro DPVAT beneficia todas as vítimas e acidentes com veículos, ocorridos dentro do País, sejam pedestres, passageiros ou motoristas. As indenizações pagas independem da apuração de culpa ou da identificação do veículo causador do dano, necessidade de intermediário (NORBIM; NORBIM, 2014, p. 206).

Os valores pagos a título de prêmio do seguro DPVAT pelos proprietários de veículos automotores são determinados pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e são revisados e fixados anualmente.

Conforme exposto por Duarte e Oliveira (2017) os valores dos prêmios a serem pagos são estabelecidos com base em estudos estatísticos e atuariais, análise de riscos e expectativa, os quais são elaborados pela SUSEP. As informações que abastecem os estudos são enviadas à Seguradora Líder. Essa análise de risco impacta no valor do prêmio e varia conforme a categoria do veículo, portanto, para cada tipo de veículo se tem um resultado do valor do prêmio diferente.

A divisão dessas receitas advindas do pagamento dos prêmios tem como base a Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991), que em seu art. 27, parágrafo único, dispõe:

As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinquenta por cento) do valor total do prêmio recolhido e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito (BRASIL, 1991).

A configuração final que se tem é: 45% do valor arrecado é destinado ao SUS, para a manutenção da assistência médico/hospitalar das vítimas de acidentes de trânsito, 5% são repassados para o Denatran (Departamento Nacional de Trânsito), que destina esses valores para campanhas de prevenção de acidentes e, 50% são administrados pela Seguradora Líder e também os utiliza para gastos com despesas administrativas, bem como para o pagamento das indenizações.

Não é possibilitado ao segurado escolher qual seguradora irá contratar, pois o regime de atuação do DPVAT é realizado na forma de um monopólio (DUARTE; OLIVEIRA, 2017). Isso se deve ao fato de que, por meio da Resolução nº 154 com alterações trazidas pela Resolução nº 161 de 17 de maio de 2007 (BRASIL, 2007), a CNSP definiu como se daria o modelo de administração dos recursos do DPVAT. A administração e gestão dos recursos é realizada exclusivamente pela Seguradora Líder, conforme dispõe o art. 5º da Resolução nº 154 com alterações trazidas pela Resolução nº 161 de 17 de maio de 2007 (BRASIL, 2007).

Art. 5º Para operar no seguro DPVAT, as sociedades seguradoras deverão aderir, simultaneamente, aos dois Consórcios específicos, um englobando as categorias 1, 2, 9 e 10 e o outro, as categorias 3 e 4.

§ 3º Cada um dos Consórcios terá como entidade líder uma seguradora especializada em seguro DPVAT, podendo a mesma seguradora ser a entidade Líder dos dois Consórcios previstos no caput deste artigo (BRASIL, 2007).

Portanto, foi exigida a criação de um consórcio de seguradoras administrado pela Líder Seguradora. A atual gestora do consórcio é uma empresa nacional privada de capital fechado (Seguradora Líder S/A), estando à frente de um conúbio com mais 79 empresas. O consórcio administra todas essas seguradoras que o compõe, e responde por elas administrativa e judicialmente no que tange a questões relativas ao DPVAT (SEGURADORA LÍDER, 2018). A Seguradora Líder, em seus documentos, afirma que não auferir nenhuma remuneração por exercer a função de administradora do consórcio, e que obtém ganhos através de sua atuação como consorciada.

## 2.2 Natureza jurídica

Regra geral, as pessoas acreditam que o DPVAT se trata de um tributo, especialmente em razão de sua obrigatoriedade de pagamento, e também devido ao fato de seu pagamento ser realizado simultaneamente a outros tributos. Entretanto, para que uma prestação pecuniária compulsória seja considerada de natureza tributária, ela deve observar requisitos específicos que estão dispostos no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), que define tributo como “Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

O que se pode depreender desse artigo são os elementos que caracterizam uma relação tributária. Primeiramente, tem-se a questão relativa à prestação em pecúnia, “O tributo é sempre uma obrigação de pagar” (MAZZA, 2018, p. 138). Apesar de que, para ser considerado tributo, a prestação deva ser pecuniária e compulsória, nem todas as prestações pecuniárias compulsórias previstas em lei são necessariamente um tributo. É necessário que, além desse requisito, se preencha todos os outros que são colocados no art. 3º do CTN.

Um segundo critério é a compulsoriedade da prestação pecuniária. A compulsoriedade se trata do fato de que o tributo não é uma questão de que se possa facultar ou concordar, é uma imposição legal que se dá de maneira unilateral. O tributo é fruto de uma imposição do Estado no exercício do seu poder de tributar.

Juntamente ligada à compulsoriedade está a questão da legalidade necessária ao tributo. Conforme explicita Mazza (2018, p. 142) “A compulsoriedade decorre da natureza legal da obrigação tributária.” Quando o CTN expressa que o tributo será ‘instituído em lei’, a noção que se pode depreender é de que não haverá tributos sem lei anterior que o defina, e a lei, para que possa entrar em vigor, é necessária toda uma formalidade. Portanto, pode-se dizer que é impossível, por exemplo, se instituir um tributo através de decretos.

Além disso, o tributo deve ser expresso e pago em moeda ou em valor que nela se possa exprimir, isto é, não se pode pagar ou expressar o valor de um tributo com serviços ou bens, ele necessariamente deverá ser quitado e ter seu valor expresso em moeda. O que se utiliza usualmente são unidades de medida em que se exprime os valores sem que seja necessária uma mudança legislativa em todos os tributos. Portanto, na lei da instituição do tributo se determina a quantidade de unidades de medidas e seu valor é atualizado separadamente.

Outro requisito para a constituição de tributo é que ele não deve ser confundido com multa ou penalidades. Todo o tributo tem como fato gerador um ato que está em acordo com o direito, o tributo não pode decorrer de uma ilicitude. Produtos de atos ilícitos, em regra, não devem ser tributados. Entretanto, pode haver situações em que o produto de um ato ilícito é tributado, por exemplo, quando a união não consegue distinguir que o fato tributado tem como origem o ato ilícito.

A sanção por ato ilícito não se configura como tributo. De acordo com Mazza (2018) o tributo não pode ser posto ao contribuinte como uma sanção por um ato ilícito, a tributação não é uma sanção, não pode ser utilizada como um instrumento punitivo do Estado.

Por último, vem a questão da cobrança do tributo. A administração pública não pode omitir-se na cobrança dos tributos, que sempre será feita por ela, que deverá tributar. Tanto a constituição do tributo, quanto sua cobrança, são feitos pela administração pública.

Para que se caracterize a natureza tributária é necessário haver um fato gerador, isto é, o fato que origina o pagamento do tributo sobre o qual incide a tributação. Também é preciso que se tenha um sujeito ativo, isto é, aquele que faz a cobrança do tributo e, por fim, um sujeito passivo, aquele suporta a tributação.

Nos termos da teoria pentapartida, são espécies tributárias: impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições. Os impostos são resultado de uma manifestação da riqueza do contribuinte, conforme assevera Machado (2004), e independem de uma atuação estatal. Já as taxas são aqueles tributos que estão estritamente vinculados a uma atividade estatal. Para haver a incidência de uma taxa é

necessário a utilização de um serviço público certo e divisível. No caso das contribuições de melhoria, elas se caracterizam de acordo com Machado (2004), por ser tributos decorrentes da realização de obras públicas de melhoria que, em face de sua feitura, valorizam imóveis particulares nas proximidades do local onde a obra pública foi realizada. Existem também os empréstimos compulsórios, que são aqueles tributos em que a União cria, em casos específicos, para que seu recurso seja utilizado pelo fato gerador que o originou, como uma calamidade pública, por exemplo, em que a União precisa desse recurso para resolver o problema, utilizando-se do empréstimo compulsório. Por fim, tem-se as contribuições, que conforme Machado (2004), devem ser destinadas para a finalidade que justificou sua cobrança e que estão dispostas na Constituição em seu art. 149, sendo utilizadas para custear serviços assistenciais do governo.

Assim, demonstrado em linhas gerais o que é um tributo, pode-se analisar se há no instituto do seguro DPVAT, a natureza tributária. Pode-se pensar que o DPVAT tem natureza tributária tendo em vista sua coerção no que tange à prestação pecuniária, que deve ser paga anualmente à seguradora, pois a compulsoriedade da prestação é um dos primeiros requisitos elencados como definição de tributo. Pode-se alegar também, que o DPVAT poderia ser uma contribuição parafiscal, isto é, que a União delegasse para a Seguradora Líder a capacidade de se beneficiar da exação. Isso porque se tem a imposição do pagamento do seguro à Seguradora Líder e, posteriormente, o repasse de alguns valores para a União, de forma que contribuam para o custeio da seguridade social. Entretanto, o que se pode compreender é que o Estado não obriga o pagamento da prestação pecuniária, mas sim, institui a obrigatoriedade da contratação do seguro, e a prestação pecuniária nasce então, em razão da obrigatoriedade da contratação do seguro. Sendo assim, a obrigatoriedade é da contratação do seguro.

No caso do DPVAT, a imposição estatal não está ligada ao pagamento do prêmio, prestação pecuniária, mas sim à obrigatoriedade da contratação do seguro. Portanto, não há que se falar em compulsoriedade da prestação pecuniária, pois a relação que se tem é a obrigação de se contratar o seguro. Uma obrigação privada de cunho social tendo em vista a finalidade do seguro. À princípio, portanto, a análise desse primeiro requisito não permite vislumbrar a natureza tributária do DPVAT.

Entretanto, conforme parecer do Ministro Luiz Roberto Barroso (2011), à época, atuando como advogado da seguradora Líder, verifica-se a existência de uma dupla relação jurídica no DPVAT. A primeira relação se estabeleceria entre os proprietários dos veículos automotores e a empresa seguradora, enquanto a segunda seria constituída pela seguradora e a União.

A primeira relação seria de natureza contratual, já a segunda teria natureza tributária. Na relação contratual, o contratante e a contratada assumem uma relação de direito privado e conforme ainda assevera o Ministro Barroso (2011), pode ser caracterizada como um contrato realizado entre entes privados, e que, apesar do cunho social do seguro, não pode ser confundida como uma relação de direito público, apesar da coação para a contratação, seria portanto, uma relação de direito privado.

Já na segunda relação, a Seguradora Líder deve realizar compulsoriamente o pagamento de 50% do valor arrecadado das receitas do DPVAT para a União, essa obrigação está instituída por lei. Para (BARROSO, 2011) esta relação é de direito público, os valores são da União, têm natureza tributária e podem ser considerados uma contribuição social à seguridade social, portanto, esse repasse da arrecadação para a União teria natureza tributária.

O STJ, em entendimento contrário, firmou que o DPVAT tem natureza jurídica de seguro obrigatório de responsabilidade civil, tal como delimitado nos autos do Recurso Especial nº 1.418.347.

RECURSO ESPECIAL. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. AÇÃO DE COBRANÇA. SEGURO OBRIGATÓRIO. DPVAT. COMPLEMENTAÇÃO DE VALOR. PRESCRIÇÃO. PRAZO TRIENAL. SÚMULA Nº 405/STJ. TERMO INICIAL. PAGAMENTO PARCIAL. 1. A pretensão de cobrança e a pretensão a diferenças de valores do seguro obrigatório (DPVAT) prescrevem em três anos, sendo o termo inicial, no último caso, o pagamento administrativo considerando a menor. 2. Recurso especial provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução/ STJ nº8/2008 (MINAS GERAIS, 2013).

Nesse sentido, o que se tem é, de um lado aqueles que defendem a natureza tributária do DPVAT como um todo, porém, é algo que em uma análise mais detalhada no conceito de tributo, como se pode ver, não se encaixa. Há também quem defenda essa natureza bipartida na relação, uma de direito público e outra de direito privado, o que mais para a frente, leva a um entendimento de que os valores da relação privada são de natureza privada, isto é, pertencem ao consórcio. Mas, por fim, o entendimento do STJ é no sentido de que o seguro não tem natureza tributária, mas sim natureza jurídica de seguro obrigatório de responsabilidade civil.

### **2.3 Natureza social**

Independentemente da natureza jurídica adotada, o DPVAT apresenta impactos diretos sobre os possíveis beneficiários deste seguro e também sobre seus contribuintes. No tocante a

esses últimos, em entrevista à Pamplona (2019), Solange Vieira, superintendente da SUSEP, argumenta que essa natureza híbrida de seguro e tributo seria um problema sob a perspectiva da natureza tributária, isso porque a arrecadação se dá de maneira que não beneficia os proprietários menos favorecidos financeiramente. O problema reside no fato de que, em termos de arrecadação, devido à natureza securitária do DPVAT, os proprietários de motocicletas pagam mais do que os proprietários de carros, e isso se deve ao fato de que o prêmio do seguro é pago de acordo com o risco, sendo o risco do acidente com motociclistas, maior do que o de veículos automotores. Entretanto, historicamente, se verifica que os proprietários de motocicletas são em sua maioria pessoas de baixa renda. Nesse sentido, sob o ponto de vista da arrecadação, o princípio da capacidade contributiva não estaria sendo observado, pois o contribuinte de menor capacidade econômica estaria em termos comparativos pagando mais do que o contribuinte de maior capacidade.

Já no tocante aos possíveis beneficiários, o desenho legal adotado pelo DPVAT permite que a vítima do acidente de trânsito receba o pecúlio independentemente de comprovar o nexo de causalidade entre o dano e o ofensor.

Ora, como se sabe, a responsabilidade civil é uma obrigação de reparação em face de um dano causado a terceiros (CHAVES; ROSENVALD, 2015). Regra geral, para que se estabeleça a responsabilidade civil é necessário que se delimite qual o dano, o nexo de causalidade entre o dano e o agente causador. Nesse caso, é necessário que a vítima demonstre como a conduta do ofensor foi capaz de provocar o dano a ela. Estabelecida essas premissas pode-se determinar a responsabilidade civil do ofensor, obrigando-o a reparar a vítima frente ao dano causado.

A escolha do DPVAT revela seu caráter de abrangência social dado que sua indenização independe da aferição de culpa do ofensor, pode-se atingir um maior número de vítimas, que talvez com a exigência da demonstração de culpabilidade do ofensor não seriam alcançadas. Tal característica encontra-se prevista no art. 5º da Lei Nº 6.194/74 (BRASIL, 1974), bastando para tanto, a simples prova do acidente.

Portanto, basta a prova da existência do acidente culminado com o dano para que se possa pleitear a indenização frente a seguradora. O que demonstra Vicente (2012), ao dizer que o DPVAT, ao extinguir a exigência da culpabilidade civil, faz com que o fato gerador da obrigação de indenizar não seja o ato ilícito, mas somente o nexo de causalidade entre a existência do acidente e o dano, o que faz com que a responsabilidade seja objetiva com base na teoria do risco integral, isto é, bastando que haja o dano.

Há que se apontar, aliás, que o próprio Tribunal da Cidadania compreende o DPVAT com ‘índole eminentemente social’, visto ter sido “criado para minimizar os danos experimentados por vítimas de acidente com veículos automotores, cuja utilização foi tida, já em 1966, como atividade que, por sua natureza, implica em risco aos direitos dos outros” conforme voto do Ministro Fernando Gonçalves no Recurso Especial 1071861-SP, 2008/0143233-9 (SÃO PAULO, 2008).

Corroborar-se com dita índole, de abrangência social, o fato de beneficiar motoristas, pedestres, passageiros, independentemente de sua nacionalidade, desde que estejam em território nacional, sem que se importe a quantidade de pessoas vitimadas.

#### **2.4 Medida Provisória Nº 904 de 2019**

A Medida Provisória nº 904 de 2019 propôs o fim DPVAT, assim como os repasses de recursos financeiros provindos desse seguro ao SUS e DENATRAM. De acordo com a MP não se justifica mais o seguro DPVAT tendo em vista as políticas sociais impostas a partir do advento da Constituição Federal de 1988. Argumenta-se que uma das funções do DPVAT é o ressarcimento das despesas médicas oriundas de atendimentos realizados na rede privada de assistência médica. Entretanto, com a Constituição de 1988, o Brasil passou a contar com um Sistema Único de Saúde (SUS), e esse sistema garante a universalidade e a gratuidade da assistência médica, o que faz com que se torne dispensável a procura por atendimento na rede privada. Nesse sentido, essa função do DPVAT, a partir da redemocratização, não é mais necessária.

Outro ponto disposto na medida provisória, é que para os segurados do INSS existe a cobertura em casos de morte que é paga aos dependentes, restando também desnecessária sua cobertura via DPVAT. E, além disso, existe também a cobertura pelo INSS em casos de invalidez, o que, portanto, também segundo a MP, seria um reforço positivo para a extinção do DPVAT. Nesse sentido, segundo os argumentos da Medida Provisória nº 904, tanto as despesas médicas, quanto as indenizações por morte ou invalidez, se sobrepõem ao DPVAT, tendo em sua criação pós CF/88, o que demonstraria o caráter desnecessário do seguro DPVAT, tendo em vista as políticas públicas estabelecidas pela Constituição.

Ademais, a MP 904 elenca algumas operações policiais ocorridas entre 2015 e 2017, que demonstram a ocorrência de fraudes no seguro. Fraudes essas que teriam sido perpetradas por profissionais da saúde, advogados e, inclusive, com a participação da Seguradora Líder.

Nesse sentido, a MP também traz à luz, a recomendação do TCU, que solicita a alteração no modelo de gestão dos recursos do DPVAT.

## 2.5 SUS e DPVAT

Existe uma relação entre o DPVAT e o SUS, pois parte dos valores arrecadados pela Seguradora Líder através do seguro é repassada aos cofres públicos e destinada ao custeio do SUS. Com a extinção do DPVAT, esses recursos também seriam extintos, portanto, é indispensável avaliar os possíveis impactos que essa medida acarretaria ao sistema. Nesse sentido, é preciso, primeiro, se debruçar a respeito de como surgiu o SUS e seus avanços para a população brasileira.

Anteriormente à criação do SUS, a maioria dos brasileiros estavam excluídos do acesso à saúde, a assistência médica fornecida pelo sistema público era condicionada àqueles que contribuía para a Previdência Social, e grande parte da população que se encontrava em situação de vulnerabilidade somente tinha acesso a ações de saúde pontuais promovidas pelo governo. Portanto, uma parcela da população não tinha o direito à saúde garantido, pois nessa época, o direito universal à saúde ainda não era positivado pela ‘Constituição cidadã.’ (DRAUZIO VARELLA apud MACHADO, [S.D]).

A Constituição de 1988 avança ao dispor a assistência à saúde como um direito universal, que garante uma democratização no que tange à assistência médica. Isso faz com que todo o povo tenha garantido esse direito e participe da vida democrática nesse aspecto. “A democracia não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental” (SILVA, 2016, p. 139).

Em igual sentido, Silva (2016) explícita que o direito à saúde posto na Constituição é um direito firmado na atuação do Estado frente ao cidadão, em promover políticas públicas e prestações de serviços que efetivem a promoção à saúde. Tudo isso de maneira universal e gratuita a todos, *in verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

A criação de um Sistema Único de Saúde (SUS), que atende gratuitamente toda a população brasileira e a todos aqueles que estão presentes em nosso País, e que necessitam de assistência médica, é manifestação desse direito. Com a positivação do direito à saúde e a criação do SUS, todo brasileiro, independente de sua situação financeira, passou a ter acesso à assistência médica gratuita. O SUS é a materialidade do direito à saúde disposto na Constituição, é através dele que os brasileiros gozam dessa garantia. Sem a criação e efetivação do SUS o direito à saúde seria uma mera aspiração política e filosófica sem aproveitamento prático e sem mudança na vida da população.

Segundo Collucci (2018), de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil possui o maior sistema de saúde gratuita do mundo. A pesquisa aponta que, de cada 10 brasileiros, 7 dependem do SUS. Em um país desigual como o Brasil, ter um sistema como esse, que trata desde a saúde familiar até casos de alta complexidade de maneira gratuita, é realmente um feito extraordinário.

Entretanto, uma das queixas que se tem é do subfinanciamento do SUS, isto é, a destinação de recursos financeiros é abaixo do necessário para o custeio do sistema. Nesse sentido, uma das críticas à extinção do DPVAT é que parte substancial de suas receitas é repassada à União e destinada ao SUS. Nos relatórios exibidos pela Seguradora Líder, somente no ano de 2016, foi repassado ao SUS cerca de R\$ 3,9 bilhões, no ano de 2017 o repasse realizado foi R\$ 2,6 bilhões. Com a extinção do DPVAT como se manteria o SUS sem essas receitas?

Já Barbosa (2019) defende a manutenção do DPVAT, porém, com alterações na forma de distribuição dos recursos e na natureza jurídica do seguro. Para o professor, o seguro DPVAT deveria ser transformado em contribuição social. A administração, portanto, seria realizada somente pela União, que repassaria 95% dos recursos para o SUS e, 5%, como já acontece, para o DENATRAN. Ainda para Barbosa (2019) o governo não toma essa atitude porque, extinguindo o DPVAT, ele reduz as despesas obrigatórias, isto é, com a extinção do DPVAT, menos de R\$ 2 bilhões arrecadados pelo DPVAT, por ano, não serão investidos obrigatoriamente na saúde.

## **2.6 Substituição do DPVAT pelos programas sociais: Previdência Social**

A resposta dada à extinção do DPVAT quanto às indenizações seria a substituição dessas pelos programas sociais existentes a partir da Constituição de 1988. Aqueles que advogam pela extinção DPVAT afirmam que, com os benefícios previdenciários vigentes,

aquelas pessoas que necessitam das indenizações não deixariam de ser assistidas e, para além disso, em caso de se buscar um reparo ao dano sofrido, poderiam recorrer ao Judiciário para pleitear suas indenizações.

Entretanto, conforme dispõe a ADI 6.262/DF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019), proposta pelo partido REDE em face da extinção do DPVAT, a proposta da MP nº 904 em substituir as coberturas do DPVAT por políticas sociais não leva em consideração a diferença da natureza jurídica desses institutos. Enquanto o DPVAT tem a natureza jurídica de contrato de seguro conforme já foi visto nesse texto; O SUS, o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e a indenização por morte via sistema previdenciário têm natureza jurídica de serviço público ou de caráter continuado. Portanto, é impossível a substituição de um instituto pelo outro, o DPVAT não se equivale à previdência, são institutos com naturezas jurídicas completamente diferentes.

Deve-se pensar no DPVAT como um seguro de cunho social. A extinção do DPVAT se dará em troca da desobrigação de um pagamento que já faz parte da lista de despesas do cidadão brasileiro. Ressaltando que a demanda ao SUS é ampliada pela externalidade provocada por acidentes com veículos automotores, porém se extinto o seguro DPVAT como um todo deverá arcar com esse custo. Cabe dizer que a constituição Cidadã de 1988, tendo em vista seu caráter de proteção social, e com a vedação ao retrocesso de direitos fundamentais sociais, contempla a continuidade do DPVAT juntamente com os outros direitos por ela estabelecidos e que não substituem o que é alcançado pelo seguro.

## **2.7 Argumentos jurídicos e técnicos**

No tocante à questão das indenizações, Pamplona (2019) cita a entrevista de Solange Vieira, superintendente do SUSEP, que admite que o fato do DPVAT ter esse papel de indenizar as vítimas foi um movimento arbitrário de desencorajamento da população na judicialização de suas demandas no caso de dano sofrido no trânsito. O que para a superintendente é prejudicial à vítima, pois, historicamente, esses pleitos no âmbito judicial em termos de valores indenizatórios, seriam mais satisfatórios do que aqueles que o DPVAT tem a oferecer.

Entretanto, é necessário ponderar que, apesar do Direito ter esse papel na resolução dos conflitos, sabe-se que no caso da reparação em termos de responsabilidade civil no âmbito jurídico é diferente daquela que se utiliza nos casos cobertos pelo seguro DPVAT. No DPVAT, como já dito, não é necessário que se demonstre a culpabilidade do ofensor e nem o

nexo causal entre o dano e a conduta do agente ofensor, elementos que são exigidos no Direito Civil. O que pode acarretar no desamparo de algumas vítimas, e, além disso, o Direito muitas vezes pode ser protelatório. Além disso, o fato de receber a indenização do DPVAT não impede que aquele que se sinta eventualmente prejudicado no seu direito venha a se socorrer no Judiciário. A medida visa tão somente minorar os danos sofridos ao estabelecer uma rede de proteção social mínima para aqueles que venham a ser acometidos por acidentes de veículos automotores terrestres.

Por outro lado, ainda em entrevista dada à Pamplona (2019), Solange Vieira, (superintendente da SUSEP) argumenta que, essa crítica feita à extinção do DPVAT é infundada, uma vez, que devido ao mínimo constitucional, isto é, a definição pela constituição de valores mínimos a serem destinados à saúde, a falta de uma fonte não acarretaria em uma perda substancial de recursos, uma vez que a União seria obrigada a substituir essa fonte por outra, em observação ao mínimo constitucional garantido. Portanto, a extinção do DPVAT não geraria prejuízo ao SUS.

O mínimo constitucional de que fala Solange Vieira, foi estabelecido via Emenda Constitucional nº 29/00, § 2º do art. 198 da CF/88 (BRASIL, 1988). A emenda dispõe que, dos impostos, deve-se aplicar um valor mínimo de recursos para serviços públicos de saúde, essa norma vale para a União, os estados, e os municípios e é de obediência obrigatória. Caso haja o descumprimento dessa norma existe previsão no art. 34, VII, “e”, CF/88 (BRASIL, 1988), para que haja até mesmo Intervenção Federal.

Entretanto, o argumento posto por Solange é falacioso e contraria previsão legal. Primeiramente, o mínimo constitucional do qual a superintendente fala é realizado através de recursos advindos de impostos. O DPVAT conforme visto nesse estudo, não tem natureza tributária, portanto, seus valores não estão inclusos no mínimo constitucional do qual ela apregoa, o que significa dizer que o DPVAT não faz parte da fonte utilizada para o mínimo constitucional, sendo assim, é um recurso extra que não está previsto no cálculo desse instituto, vide art. 27, parágrafo único da Lei nº 8212/91 (BRASIL, 1991).

E em segundo lugar, destaca-se que o DPVAT deve ser visto como um instituto que foi criado para compensar uma externalidade, que são os acidentes de trânsito. O DPVAT é um recurso extra, não está previsto no mínimo constitucional. A assistência às vítimas custa dinheiro ao sistema público de saúde, e sem o seguro, continuará a receber as vítimas, porém, sem contraprestação financeira advinda das receitas do seguro, o que vai de encontro à lei de responsabilidade fiscal, que prevê que em seu art. 24, que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte

de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda, as exigências do art. 17.

Portanto, ao extinguir o seguro, o que acontece é que a externalidade permanece, a demanda continua, porém, o sistema que já é subfinanciado perde sua fonte de custeio, contrariando a previsão legal estabelecida.

Sendo assim, o argumento de Solange, que afirma que o SUS não irá deixar de receber recursos, é enganoso e ilegal. Enganoso, porque esses valores não fazem parte do mínimo constitucional, e ilegal porque cria para o SUS uma demanda, qual seja, todas as vítimas de acidente de trânsito, e não indica qual será a fonte de custeio.

O Partido Rede, na ADI 6.262/DF, afirma que é incoerente essa medida, tendo em vista que ela acaba por retirar recursos do SUS, ao mesmo tempo que a demanda aumenta. Retira recursos ao extinguir o DPVAT, juntamente com seus repasses ao SUS, e aumenta a demanda ao impedir que as vítimas se utilizem de assistência médica privada, obrigando-as, portanto, a se utilizarem somente do serviço público de saúde. Isso porque com a extinção do DPVAT se elimina também a possibilidade de reembolso de atendimento médico realizado por instituições de assistência médica privada. E faz todo esse movimento em um sistema que é sabidamente muito onerado pela procura regular. Um dos argumentos favoráveis à extinção do DPVAT é que, com o atendimento universal e gratuito, é desnecessário o ressarcimento com despesas médicas que ocorreram em função do dano sofrido nos casos previstos pelo seguro.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É oportuno observar que, por mais que o anseio atual da população seja pela desoneração do cidadão em termos de gastos com o Estado, quanto menos o cidadão paga pela presença do Estado, menos serviços públicos de qualidade se tem, e quem geralmente se utiliza de serviços públicos de assistência médica no Brasil são pessoas que realmente não têm condições financeiras para arcar com assistência privada. A escolha por um sistema de saúde gratuito e universal é uma opção ousada, e uma resposta que a Constituição de 1988 dá à desigualdade social, qualquer movimentação com o fim de retirar recursos da saúde pública deve ser analisada detidamente e discutida com a população.

Por isso uma das opções à extinção do Seguro do DPVAT seria de uma atualização no modelo de gestão do atual seguro. Talvez uma opção por um modelo de gestão de recursos financeiros com parcerias privadas como é hoje, mas em que o Estado tivesse maior

autonomia e controle na distribuição dos recursos financeiros arrecadados. O próprio Tribunal de Contas em recomendação ao Seguro afirmou que é necessária uma alteração no modelo de gestão de recursos adotado atualmente.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, N. DPVAT, desoneração e desumanidade. Impor contribuição previdenciária aos desempregados é simplesmente desumano. **Folha de São Paulo**, 15 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/sem-dpvat-bolsonaro-nao-sabe-quem-pagara-emissao-de-65-milhoes-de-documentos-veiculares.shtml>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6194.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória Nº 904, de 11 de novembro de 2019**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv904.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2020.

CESEC. Centro de Estudos de Segurança de Cidadania. Estudos e dados estatísticos apontam aumento do número de vítimas fatais de acidentes com motos no trânsito, mas risco de morte sobre duas rodas é menor para motociclistas profissionais. **Dados Estatísticos**, 2018. Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/contato/>>.

CHAVES, C.; ROSENVALD, N. **Curso de Direito Civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COLLUCCI, C. Subfinanciamento limita expansão do SUS, maior sistema público de saúde do mundo. Brasil é referência em atenção primária, mas há gargalos no acesso a tratamentos complexos. **Seminários Folha**, 26 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/04/subfinanciamento-limita-expansao-do-sus-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo.shtml>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

DUARTE, D. C.; OLVEIRA, E. D. Uma análise jurídico-econômica dos objetivos regulatórios do seguro DPVAT. **Revista Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 275-298, jul./dez. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil alcança recorde de 13,5 milhões de miseráveis. **Veja**, 06 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/brasil-alcanca-recorde-de-135-milhoes-de-miseraveis-aponta-ibge/>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Resolução nº 154 com alterações trazidas pela Resolução nº 161 de 17 de maio de 2007**. Disponível em: <<https://www.trf3.jus.br/sepe/precatórios/resolucao-no-154-com-alteracoes-trazidas-pela-resolucao-no-161-de-17-de-maio-de-2007/>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

MACHADO, H. de B. Curso de Direito Tributário. 24. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, R. Portal Drauzio Varella. Saúde Pública. **Antes dos SUS**. [S.D.]. Disponível em: <<https://drauziovarella.uol.com.br/saude-publica/antes-do-sus/>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

MAZZA, A. **Manual de direito tributário**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2018.

MINAS GERAIS (estado). STJA. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1418347-MG 2013/0380124-0**. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=44888589&num\\_registro=201303801240&data=20150415&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=44888589&num_registro=201303801240&data=20150415&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 11 mar. 2020.

NORBIM, L. D.; NORBIM, F. D. **Manual Prático de Seguros no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

PAMPLONA, N. Controle sobre fraudes no DPVAT é frouxo, diz chefe de órgão regulador. **Folha de São Paulo**, 27 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/controle-sobre-fraudes-no-dpvat-e-frouxo-diz-chefe-de-orgao-regulador.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

SÃO PAULO (estado). STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1071861-SP 2008/0143233-9**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061840/recurso-especial-resp-1071861-sp-2008-0143233-9>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SEGURADORA LÍDER. **Relatório de Sustentabilidade**. 2018. Disponível em: <[https://www.seguradoralider.com.br/Documents/relatorio-de-sustentabilidade/relatorio\\_de\\_sustentabilidade-2016-2017.pdf](https://www.seguradoralider.com.br/Documents/relatorio-de-sustentabilidade/relatorio_de_sustentabilidade-2016-2017.pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SILVA, J. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 6262/2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5817441>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

SUSEP. Superintendência de Seguros Privados. **Metodologia para a Avaliação atuarial anual do Seguro DPVAT 2017/2019**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/setores-susep/cgsoa/copra/arquivos-copra/orientacoes/Manual%20da%20Metodologia%20de%20Tarifacao%20do%20Seguro%20DPVAT.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2020

VICENTE, C. L. **Constitucionalidade do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres - DPVAT**. 2012. 61 f. Monografia (Bacharel em Direito) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, 2012.