

TUTELA PROVISÓRIA NA RECLAMAÇÃO 38.736 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECLTE.(S) : SEGURADORA LIDER DOS CONSORCIOS DO SEGURO DPVAT S.A.
ADV.(A/S) : CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO E OUTRO(A/S)
RECLDO.(A/S) : CONSELHO NACIONAL DE SEGUROS PRIVADOS - CNSP
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
RECLDO.(A/S) : SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de pedido de reconsideração interposto contra decisão de minha lavra, proferida no exercício da competência prescrita no art. 13, VIII, do RISTF, mediante a qual deferi o pedido liminar para suspender os efeitos da Resolução CNSP nº 378/2019.

A União defende que o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) é competente para fixar o prêmio anual do seguro DPVAT (Lei nº 6.194/1974, art. 12; Resolução CNSP nº 332/2015, art. 18), baseando-se “em estudos atuariais e estatísticos elaborados pela SUSEP [Superintendência de Seguros Privados]”, estando “[t]odos os cálculos, pareceres técnicos, critérios técnicos [...], minutas normativas, votos e decisões” utilizados na avaliação e aprovação da tarifa de 2020 compilados no Processo Eletrônico nº SEI 15414.627572/2019-64, em sede do qual foi instaurado o contraditório, oportunizando-se ampla defesa à Seguradora Líder.

Sustenta que

“[...] o procedimento de definição da tarifa tem que considerar não somente as projeções relativas ao ano de referência, mas também os eventuais excessos ou déficits

acumulados nos anos anteriores, de forma que o Consórcio (na verdade, o Fundo existente para cobrir a operação do DPVAT) não tenha nem lucros e nem prejuízos indevidos, haja vista que a margem de resultado do Consórcio é predefinida em norma, não cabendo ao Consórcio lucros adicionais e nem prejuízos decorrentes da variação da sinistralidade”

, e que, atualmente, “a estimativa é de que tal excedente seja da ordem de R\$ 5,8 bilhões.”

Indica-se o Parecer nº 00057/2019/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (editado pela Procuradoria Federal da SUSEP) e o Parecer SEI nº 3545/2019/ME (editado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), como reforço para a conclusão de que “as provisões técnicas e os ativos garantidores e seus respectivos excessos ostentam indiscutível natureza pública”.

Aduz que:

a) até 2016, “a base histórica de dados utilizada no cálculo das projeções” foi influenciada por “comportamentos atípicos de sinistros”, o que acarretou “um superdimensionamento das projeções de indenizações que seriam pagas no futuro” e

b) em 2016, teve início “um processo sucessivo de redução tarifária do seguro DPVAT, visando tanto ao ajuste da projeção de sinistros a ocorrer no ano base da tarifa, como também à utilização do excedente para reduzir a tarifa durante um determinado prazo - até a consumação total desse excedente - após o qual se voltaria a cobrar o prêmio tarifário normal”.

Argumenta que,

“ainda que tenham ocorrido reduções de prêmios significativas de 2016 a 2019 - por exemplo, os prêmios tarifários da categoria 1 (automóveis particulares) foram de R\$ 101,10 (em 2016) para R\$ 63,69 (em 2017), R\$ 41,40 (em 2018) e R\$ 12,00 (em 2019) - as estimativas anteriores estavam tão superdimensionadas e o excedente que se visualizou a partir do

RCL 38736 TP / DF

início da estabilidade da base de sinistros era tão alto, que mesmo com tais reduções ainda não se verificava a redução desse saldo, uma vez que a simples rentabilidade desse valor, por vezes, já era maior do que a parcela do excesso que seria consumida naquele ano (e o prazo projetado para consumo era muito longo)”.

A União afirma, ainda, que, para o ano de 2020:

a) as despesas com sinistros foram projetadas em R\$ 1,5 bilhão, conforme “metodologia de tarifação, disponibilizado no site da SUSEP, no endereço <http://www.susep.gov.br/menu/orientacoes-de-normativos>”; e

b) foi prescrito o valor de R\$ 217,180 milhões para custeio das despesas administrativas do Consórcio DPVAT (Res. CNSP nº 378/2019, art. 3º), ante a “estimativa de um superávit de R\$ 107 milhões - oriundos da cobrança do valor de R\$ 4,15 a título de custo de emissão e de cobrança de cada bilhete do seguro DPVAT”, totalizando os R\$ 324,281 milhões aprovados pela SUSEP a título de orçamento para despesas administrativas.

Reconhece que, no orçamento das despesas do Consórcio DPVAT aprovado pela SUSEP para o ano de 2020, houve supressão de R\$ 20,301 milhões, tendo sido oportunizado o contraditório e a ampla defesa à Seguradora Líder.

Ainda quanto às despesas administrativas, defende que a prescrição normativa “em valor nominal deixa claro os gastos da operadora do seguro DPVAT e facilita o acompanhamento por parte do órgão fiscalizador, resultando em maior transparência das informações e evitando a necessidade de apuração de déficits ou superávits administrativos decorrentes de flutuações na arrecadação total de prêmios.”

No tocante à corretagem anteriormente incluída no valor do prêmio anual do seguro DPVAT, sustenta que

“não há mais que se falar em qualquer percentual de corretagem média para esse seguro, em função do já exposto na

RCL 38736 TP / DF

Carta Circular Eletrônica nº 2/2019/SUSEP (divulgada junto com a notícia no site da SUSEP, no endereço <http://www.susep.gov.br/setores-susep/noticias/noticias/susep-emite-parecer-juridico-sobre-a-contratacao-direta-de-produtos-de-seguros>), tendo em vista restar caracterizada sua contratação mediante bilhete, além da revogação da Lei nº 4.594/64 pela Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, que tornou a corretagem voluntária.”

Defende, dessa perspectiva, que “o total de gastos anuais (por competência) projetados é da ordem de R\$1,7 bilhões”, sendo que esse valor

“se refere aos sinistros ocorridos (incluindo despesas com sinistros) no ano de referência, independentemente da data de aviso e de seu pagamento (ou seja, tais projeções abrangem todo o desenvolvimento dos sinistros ocorridos no ano, ainda que avisados ou pagos após esse ano), além das despesas administrativas de cada ano”.

Sustenta que, com o “objetivo [de] devolver [o excedente estimado em R\$ 5,8 bilhões] à sociedade o quanto antes”, mas sem “ [desconfigurar o] seguro DPVAT [ou causar] qualquer eventual conflito com o art. 757, do Código Civil, - que caracteriza o contrato de seguro como oneroso - a SUSEP propôs que o ajuste para consumo do excedente não gerasse tarifa zero”.

Aduz que não merece prosperar a alegação de que a Res. CNSP nº 378/2019 torna o Seguro DPVAT economicamente inviável, tendo a Seguradora Líder omitido “a informação de que há disponível no fundo administrado pelo consórcio, atualmente, o valor total de R\$ 8,9 bilhões, razão pela qual, mesmo que o excedente fosse extinto de imediato, ainda haveria recursos suficientes para cobrir as obrigações do Seguro DPVAT.”

Apresenta, ainda, outros argumentos referentes às seguintes teses:

“2) Suspensão da Resolução CNSP nº 378/2019 em sua

integralidade através de Reclamação Constitucional, em especial quanto aos demais temas abordados na Resolução em tela que não se comunicam com a fixação do valor do prêmio do Seguro DPVAT e, por conseguinte, com o objeto da ADI 6.262/DF;

3) Forma de cumprimento do decisum, a partir da suspensão dos efeitos da Resolução CNSP nº 378/2019, ante dificuldades operacionais relacionadas à definição do valor dos prêmios a serem cobrados, bem como à identificação do ato normativo a ser observado”.

Requer que seja reconsiderada a decisão, revogando-se o provimento liminar deferido nos autos, destacando-se a urgência na apreciação do pedido, uma vez que “o calendário de pagamento do Seguro DPVAT para o exercício de 2020 inicia-se no dia 09 de janeiro do corrente ano”.

É o relatório. Decido.

No exercício da atribuição que me é conferida pelo art. 13, VIII, do RISTF, entendo que **é hipótese de reconsideração da decisão que proferi liminarmente nos autos.**

Devidamente citada para integrar a presente reclamação, verifico que a União, no exercício do contraditório, logrou apresentar justificativa, apoiada em elementos de prova, no sentido da existência de critérios atuariais do sistema a amparar a modificação da sistemática do seguro DPVAT implementada por meio da Res. CNSP nº 378/2019, afastando, por conseguinte, o fundamento pelo qual concedi o pedido cautelar.

O cálculo que se procedeu para fixar o prêmio do seguro DPVAT prescrito na Res. CNSP nº 378/2019 foi assim apresentado no pedido de reconsideração da União:

“[...] o cálculo elaborado é decorrência da conjugação das duas etapas [...]: a) inicialmente se estimou o valor dos prêmios para 2020 como se não houvesse qualquer excedente – a partir da projeção dos sinistros e despesas com sinistros que ocorrerão no ano de referência da tarifa, além da aprovação do orçamento

RCL 38736 TP / DF

das despesas administrativas (preços apresentados na Tabela 1, abaixo); e b) em seguida, promoveu-se o ajuste atuarial decorrente da inclusão no cálculo do efetivo excedente de reserva técnica existente – da ordem de R\$ 5,8 bilhões, possibilitando a redução do prêmio a ser pago.

Tabela 1 – Preços Atuariais Estimados para 2020

Categorias	Prêmios Tarifários
CAT 01 (carro)	R\$ 18,75
CAT 02 (táxi)	R\$ 18,75
CAT 03 (ônibus)	R\$ 112,15
CAT 04 (micro-ônibus)	R\$ 69,14
CAT 08 (ciclomotores)	R\$ 26,34
CAT 09 (moto)	R\$ 142,50
CAT 10 (caminhões)	R\$ 28,37

*sem incidência de IOF

Assim sendo, o resultado obtido foi o prazo de 4 anos, gerando as tarifas dispostas na Resolução CNSP nº 378/2019 - vide Tabela 2 abaixo - cujos cálculos também constam no parecer técnico SUSEP/DIR4/CGMOP Nº 9/2019, juntado no Processo Eletrônico de nº SEI 15414.627572/2019-64, em anexo (Doc. 09, pág. 06/10).

Tabela2 - Preços Resolução CNSP378/2019

Categorias	Prêmios	Prêmio + bilhete
	Tarifários	(R\$ 4,15)
CAT 01 (carro)	R\$ 1,06	R\$ 5,21
CAT 02 (táxi)	R\$ 1,06	R\$ 5,21
CAT 03 (ônibus)	R\$ 6,38	R\$ 10,53
CAT 04 (micro-ônibus)	R\$ 3,93	R\$ 8,08
CAT 08 (ciclo-motores)	R\$ 1,50	R\$ 5,65
CAT 09 (moto)	R\$ 8,10	R\$ 12,25
CAT 10 (caminhões)	R\$ 1,61	R\$ 5,76

*sem incidência de IOF

[...]

Naturalmente, após o saneamento do excedente atualmente existente, haveria um retorno da tarifa aos valores de equilíbrio atuarial, sujeitos a reavaliações futuras em função de variações no comportamento dos sinistros e despesas ao longo desse período.

Assim, a redução da tarifa em decorrência da existência de superávits acumulados não somente está alinhada com os preceitos técnicos da tarifação do Seguro DPVAT como é absolutamente necessária para que os recursos arrecadados a maior nos anos anteriores cumpram seu objetivo previsto em norma (pagamento de sinistros e despesas com sinistros), e compensem os pagamentos majorados realizados pelos proprietários de veículos nos anos anteriores.

Repise-se: **o objetivo da utilização do excedente técnico de R\$ 5,8 bilhões consiste em promover uma compensação com o excedente de pagamentos realizado pela população ao longo dos anos, sem que haja intenção de esvaziamento do Seguro DPVAT ou de sua extinção obliquamente.**

Tal propósito, inclusive, vai ao encontro das recomendações expedidas à SUSEP pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão TCU nº 2.609/2016 – Plenário, em que ficou expressamente consignado o seguinte:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização que exerce sobre a gestão do seguro DPVAT, especialmente no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o valor do prêmio cobrado dos proprietários de veículos, **recomendar à Superintendência de Seguros Privados**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

[...]

9.1.5 **avale, mediante procedimento específico e metodologia apropriada, a adequação das atuais reservas técnicas do Seguro DPVAT, deixando de acatar aumentos no prêmio do seguro caso seja constatado eventual superdimensionamento;** (grifos nossos).’

[...]

A decisão de redução do valor dos prêmios tarifários, subsidiado pelos valores excessivamente acumulados, não possui o mesmo objetivo constante na Medida Provisória. Ao contrário, além do atendimento à recomendação contida no Acórdão TCU nº 2.606/2019 – Plenário, prevê o cumprimento do estabelecido no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal”. (grifos no original)

Com efeito, conforme alegado pela União, embora observada substancial redução no valor do prêmio de seguro DPVAT para o ano de 2020 em relação ao ano anterior, a Res. CNSP nº 378/2019 mantém a prescrição do pagamento de despesas administrativas do Consórcio DPVAT para o ano de 2020, bem como fundamenta a **continuidade da cobertura** de danos pessoais sofridos em acidentes de trânsito registrados em território nacional, amparada em decisão proferida em processo administrativo com a participação da Seguradora Líder S.A., parte ora reclamante, estando essa decisão fundamentada na existência de saldo superavitário que, somado à arrecadação estimada, é alegadamente suficiente para amparar os gastos projetados para o período, bem como para resguardar eventuais contingências.

Entendo, portanto, ao menos nesse juízo sumário, que a controvérsia dos autos se desenvolve sob a perspectiva da correção dos cálculos apresentados pelos órgãos técnicos a amparar a tomada de decisão político-administrativa, bem como da legalidade da decisão quanto à extinção da cobrança de parcela a título de “corretagem” e quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro na relação entre a entidade que administra o Consórcio DPVAT e a União, temáticas que, ao

RCL 38736 TP / DF

meu ver, não possuem aderência estrita com o objeto da ADI nº 6.262/DF e, portanto, não autorizam a instauração da competência originária do STF em sede reclamationária.

Destaque-se, assim, que a presente decisão não se compromete quanto ao acerto ou não dos temas acima realçados, ficando restrita à análise de requisito formal de admissibilidade da presente ação constitucional.

Isso porque competência originária desta Suprema Corte submete-se a regime de direito estrito, estando fixada, em **numerus clausus**, no rol do artigo 102, inciso I, da Constituição Federal (*v.g.* Pet nº 1.738/MG-AgR, Relator o Ministro **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ de 1º/9/99), sendo inadequado o emprego do instrumento reclamationário como sucedâneo de ação rescisória, de recursos ou de ações judiciais em geral (*v.g.* Rcl nº 23.157/BA-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Segunda Turma, DJe de 7/4/2016).

Por essas razões, e sem prejuízo de melhor análise pelo e. Relator, **exerço o juízo de retratação e reconsidero a decisão liminar anteriormente proferida nesses autos, ficando restabelecida a eficácia da Res. CNSP nº nº 378/2019.**

Dê-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Após, encaminhem-se os autos ao gabinete do eminente Relator.

Comunique-se com urgência.

Publique-se. Int..

Brasília, 9 de janeiro de 2020.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente