



## Convém fomentar seguros obrigatórios? Uma reflexão sobre o DPVAT

Por meio da Medida Provisória nº. 904, de 11.11.2019, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República extinguiu o seguro obrigatório de danos pessoais causados a veículos automotores de vias terrestres (DPVAT), bem como o seguro obrigatório de danos pessoais causados por embarcações ou por suas cargas (DPEM).

Entre os argumentos apresentados na sucinta justificativa – EMI nº. 00355/2019 ME AGU – destacaram-se os altos custos regulatórios, a ineficiência do seguro DPVAT, designadamente em razão de uma pretensa convergência entre as coberturas oferecidas e o serviço assistencial de saúde oferecido pelo SUS, as denúncias de corrupção afetas à sua administração, deflagradas por iniciativas do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em fevereiro de 2017, entre outras.

Antes de comentar esses argumentos, o que far-se-á à continuação, convém entender o que motiva a criação dos seguros obrigatórios, reflexão que convém elaborar comparando mercados seguradores considerados em desenvolvimento e mercados seguradores desenvolvidos. Para além dos seguros obrigatórios, será igualmente oportuno conduzir a análise à criação dos fundos públicos destinados ao ressarcimento de perdas e danos sofridos pelos cidadãos.

Em caráter introdutório, vale lembrar do profícuo estudo elaborado por Ulrich Beck quando, em uma de suas obras mais festejadas, chamou a atenção de seus leitores àquilo que o autor classificou como a ‘sociedade de risco’. Segundo Beck, os riscos que, no passado, eram provenientes de elementos externos ao agir humano – forças da natureza, por exemplo – no presente passaram à condição de condutas do próprio ser humano, isto é, riscos criados pelas próprias pessoas humanas.<sup>[1]</sup>

A chamada ‘sociedade de risco’ traz consequências nefastas aos seus partícipes; produz danos em progressão geométrica que, em não raras ocasiões, deixam de ser indenizados. As vítimas ficam à sua própria sorte, inexistindo iniciativas públicas com o objetivo de reparar as perdas e danos havidos, de resgatar a sua dignidade enquanto pessoas humanas, o que, ao fim e ao cabo, representa afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, elevado a fundamento da República Federativa do Brasil por meio da Constituição Federal, art. 1º, inc. III.

Os mencionados fundos públicos tiveram crescimento exponencial na França, sobretudo nos anos 90 do século passado quando, naquele país, muitas pessoas foram vitimadas pelo vírus da AIDS, contaminadas por procedimentos médicos havidos no sistema público de saúde. Àquela altura, as autoridades consideraram que as vítimas deveriam ser colocadas em primeiro lugar, afigurando-se de menor importância discutir a culpa dos eventuais responsáveis. Os fundos públicos, nessa direção, tiveram uma finalidade clara: reparar as perdas sofridas pelas vítimas, independentemente do exame da culpa de quem quer que seja.<sup>[2]</sup>

Vertendo o olhar ao Brasil, não há como comparar os fundos criados na França com aqueles que, de uma maneira bastante tímida, existem em *terra brasilis*. A timidez decorre, na realidade, da inexistência de fundos públicos indenizatórios seguindo o modelo francês. Tome-se, como exemplo, as catástrofes ambientais ocorridas em Mariana (2015) e Brumadinho (2019). Para além de um problema causado por



um agente privado – a mineradora responsável pela manutenção das barragens que colapsaram – não há como negar que a envergadura das catástrofes tornou-se um problema social de grandes dimensões, o que poderia, com lucidez, demandar a assistência por parte do Estado.

Quer-se dizer, por meio da assertiva acima, que poderiam ter sido criados fundos públicos voltados para o ressarcimento decorrente de catástrofes ambientais, a serem custeados, por exemplo, por uma associação das empresas mineradoras em parceria com os governos municipal, estadual e federal. Mas, no Brasil, a criação dos fundos funciona de maneira inversa: ocorrida a catástrofe, aí surgem as demandas de responsabilidade contra os ofensores; o Ministério Público, valendo-se de sua competência constitucional, propõe as ações respectivas e, com muito esforço, obtém, em juízo, provimento que determina ao ofensor a constituição de reservas necessárias ao custeio das indenizações. Como se afirmou, o mecanismo é inverso: trata do problema após a sua ocorrência.

Diante desse ‘vácuo’ brasileiro à criação e desenvolvimento de fundos públicos, o que pode se explicar através da burocracia estatal, da falta de iniciativa dos órgãos competentes, da má gestão de recursos públicos que, infelizmente, caracteriza a administração estatal há décadas, o mercado de seguros apresenta-se como uma alternativa. Refere-se aqui aos seguros obrigatórios, objeto desses singelos comentários, mas também poderia referir-se aos seguros facultativos.

A matriz legal à criação dos seguros obrigatórios é o Decreto-lei nº. 73, de 21.11.1966, especificamente o seu art. 20.<sup>[3]</sup> Diversas razões de política pública determinam a sua criação, cumprindo atentar à caracterização de riscos como o seu principal elemento propulsor. *E.g.*, danos causados a passageiros de aeronaves comerciais, a responsabilidade civil de proprietários de aeronaves, os danos causados por veículos automotores e a responsabilidade civil dos transportes terrestres, marítimos, fluviais e lacustres, por danos causados à carga transportada, são elegíveis à categoria dos seguros obrigatórios em razão dos riscos que lhes são próprios.

Ora, se os fundos públicos são incipientes e se a penetração dos seguros facultativos na sociedade ainda não é a desejada, isto é, não contempla boa parte da população brasileira, observa-se um argumento importante a justificar a manutenção dos seguros obrigatórios existentes e, para além deles, a criação de outros, zelando, em primeiro lugar, pela reparação das perdas e danos havidos pelas vítimas. A reboque, não há dúvida de que uma maior penetração dos seguros na sociedade, seja por meio dos seguros facultativos ou obrigatórios, seria proveitosa para todos, isto é, tanto o mercado segurador quanto o próprio governo brasileiro, que arrecadaria mais impostos, observaria uma maior criação de empregos, geração de divisas etc.

Os argumentos apresentados na justificativa à extinção do seguro DPVAT não se sustentam e, respeitosamente, entende-se que não é necessário refletir muito para se chegar à presente conclusão. A afirmação de que o SUS atende à população e que, na mesma linha, atenderia às vítimas dos acidentes de trânsito, parece alheia à realidade conhecida por brasileiros desde sempre. Vale, aqui, novamente fazer uma rápida comparação com a França, cujo sistema público de saúde é reconhecidamente de boa qualidade. Enquanto que lá o sistema público de saúde é eficiente, ainda e em adição, fundos públicos vêm sendo criados desde os anos 90 em franca expansão, tutelando de maneira eficiente os seus cidadãos. No Brasil, a ineficiência do SUS pode ser concebida como um fato notório, lamentavelmente. Portanto, a extinção do seguro DPVAT tem o efeito de subtrair ainda mais do pouco de cobertura que se



---

disponibilizava às vítimas dos acidentes de trânsito, através do pagamento, em dinheiro, das verbas estabelecidas em lei.[\[4\]](#)

O argumento seguinte – má gestão por parte da administração da Seguradora Líder – responsável pelo seguro DPVAT no Brasil, a partir das ações ajuizadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, não pode ser interpretado de maneira a generalizar uma prática que, ao que parece, caracterizou apenas um grupo de diretores que esteve à frente da seguradora por ocasião da deflagração das investigações e medidas judiciais posteriores. Ora, se a gestão, à época, foi efetivamente fraudulenta, implicando na má gestão dos recursos recolhidos, isto não significa dizer que o seguro deva ser extinto. Que se corrija o problema, demitindo funcionários ruins, melhorando programas de governança e *compliance*, mas que não se extinga a ferramenta que, justamente por causa da ineficiência do SUS, tutelava, ainda que de maneira deficiente, as vítimas dos acidentes de viação no Brasil que, como se sabe, ceifam centenas de milhares de vidas ano após ano.[\[5\]](#)

O terceiro argumento – haveria convergência entre as coberturas oferecidas pelo SUS e pelo seguro DPVAT – também é frágil. Como se comentou, o seguro DPVAT indeniza, em moeda corrente, as vítimas dos acidentes de viação. Assim é que, com dinheiro, essas vítimas podem recorrer à saúde privada, principalmente por causa do péssimo serviço de saúde que, repete-se, infelizmente, é oferecido pelo SUS.

Uma nota final não pode deixar de ser apresentada quanto à forma empregada pelo Governo para, de supetão, extinguir um seguro que, admitindo-se algumas dificuldades, já operava no Brasil há tanto tempo. Qual seria a urgência e a relevância para, através de medida provisória, extingui-lo? Por que a sociedade, o mercado segurador, o órgão regulador, os corretores de seguros, não foram chamados à discussão? Não se consegue conceber o racional que determinou a adoção de uma medida tão abrupta para, de inopino, extinguir um seguro importante à sociedade brasileira.

O seguro DPVAT não é perfeito, pode e deve ser aperfeiçoado. Enquanto as vítimas não forem prioridade em nosso País, a dignidade da pessoa humana, como fundamento da República, continuará a ser afrontada.

*\*Esta coluna é produzida pelos membros e convidados da Rede de Pesquisa de Direito Civil Contemporâneo (USP, Humboldt-Berlim, Coimbra, Lisboa, Porto, Roma II-Tor Vergata, Girona, UFMG, UFPR, UFRGS, UFSC, UFPE, UFF, UFC, UFMT, UFBA, UFRJ e UFAM).*

---



[1] “Essa mudança categorial deve-se simultaneamente ao fato de que, a reboque das forças produtivas exponencialmente crescentes no processo de modernização, são desencadeados riscos e potenciais de autoameaça numa medida até então desconhecida. [...] Argumentando sistematicamente, cedo ou tarde na história social começam a convergir na continuidade dos processos de modernização as situações e os conflitos sociais de uma sociedade que “distribui riqueza” com os de uma sociedade que “distribui riscos”. [...] Quem – como Colombo – saiu em busca de novas terras e continentes por descobrir assumiu riscos. Estes eram, por fim, riscos pessoais, e não situações de ameaça global, como as que surgem para toda a humanidade com a fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear. A palavra “risco” tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não da possível autodestruição da vida na Terra.” (BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34. 2011. p. 23-25).

[2] Vide, a propósito: MEKKI, Mustapha. *Les fonctions de la responsabil. civile . l'.preuve des fonds d'indemnisation des dommages corporels*. In *Petites affiches*, 12.01.2005, n. 8. CARVAL, Suzanne. *La responsabilité civile dans sa fonction de peine privée*. Paris : LGDJ, 1995 e LAMBERT-FAIVRE, Yvonne. *L'indemnisation des victimes post-transfusionnelles du Sida : hier, aujourd'hui et demain*. In *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, 1993. p. 1. Para além dos fundos relacionadas à contaminação pelo vírus HIV, a França notabilizou-se pelo desenvolvimento expresso de variados fundos, valendo referir, exemplificativamente, à contaminação por contato com amianto, erros médicos etc.

[3] Decreto-lei nº. 73, de 21.11.1966. Art 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de: a) danos pessoais a passageiros de aeronaves comerciais; b) responsabilidade civil do proprietário de aeronaves e do transportador aéreo; c) responsabilidade civil do construtor de imóveis em zonas urbanas por danos a pessoas ou coisas; d) bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras pública; e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis; e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis; f) garantia do pagamento a cargo de mutuário da construção civil, inclusive obrigação imobiliária; g) edifícios divididos em unidades autônomas; h) incêndio e transporte de bens pertencentes a pessoas jurídicas, situados no País ou nele transportados; i) crédito rural; j) crédito à exportação, quando concedido por instituições financeiras públicas. j) crédito à exportação, quando julgado conveniente pelo CNSP, ouvido o Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX); l) Danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não. l) danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não; m) responsabilidade civil dos transportadores terrestres, marítimos, fluviais e lacustres, por danos à carga transportada.

[4] A lei de criação do Seguro DPVAT é a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, posteriormente emendada pelas Lei nº 8.441/1992, Lei nº 11.482/2007 e Lei nº 11.945/2009.

[5] Em nova comparação, agora com Portugal, os seguros obrigatórios para acidentes de viação lá possuem a soma segurada equivalente a € 5.000.000,00 por acidente para os danos corporais e a € 1.000.000,00 por acidente para os danos materiais, nos termos do art. 12, item “2”, do Decreto-Lei nº 291, de 21 de agosto de 2007 (disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=973&tabela=leis&so\\_miolo=j](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=973&tabela=leis&so_miolo=j)). No Brasil, este limite corresponde a R\$ 13.500,00, em caso de morte ou invalidez permanente, conforme o art. 3º,



itens “1” e “2”, da Lei nº 6.194/1974 (disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16194.htm)).

**Date Created**

02/12/2019