

Por RAFAEL TÁRREGA MARTINS

A Medida Provisória nº 340, de 29 de dezembro de 2006, foi editada no ocaso do ano passado, sendo posteriormente ratificada pela Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007.

As modificações introduzidas por essa norma atingem os mais variados institutos jurídicos. Com uma simples leitura da ementa se pode ver que as matérias tratadas possuem como ponto em comum o fato de pertencerem ao mesmo ordenamento jurídico – nada mais. Assim, num único texto legal se estabelecem preceitos sobre o imposto de renda, CPMF, financiamento para estudantes universitários e, é claro, acerca do seguro DPVAT. Ou seja: com um simples disparo muitos são os alvos atingidos – e com resultados catastróficos no que tange ao seguro obrigatório!

O Seguro DPVAT foi introduzido em nosso direito pelo Decreto-lei nº 73/66. Contudo, foi com a Lei nº 6.194/74, revigorada pelas alterações da Lei nº 8.441/92, que o legislador pátrio demonstrou arrojo, criando um seguro marcadamente social e inédito dentro do panorama jurídico internacional. Com a edição do texto de 1974 o seguro obrigatório deixou em definitivo o campo da responsabilidade civil subjetiva para florescer como um seguro de danos, alicerçado sobre a teoria do risco: já não havia mais a necessidade de demonstrar a culpa do causador do acidente, pois somente com a demonstração do nexo de causalidade entre o dano pessoal e o sinistro de trânsito prosperaria o direito à indenização. Para comprovar o ineditismo de tal posicionamento, basta mencionar que na União Européia esta modalidade de seguro continua sendo de responsabilidade civil, com toda a problemática que envolve a prova da culpa do causador de um acidente e que, ademais, as últimas intervenções realizadas pelo Parlamento Europeu nessa área foram para introduzir novidades que o nosso direito já contempla há mais de três décadas (Diretiva 2005/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11/05/2005).

Outra marcante postura emoldurada na norma de 74 foi a adoção do salário-mínimo como critério para o cálculo das indenizações decorrentes deste seguro. O art. 3º da Lei nº 6.194/74 prescrevia como valores indenizáveis, por pessoa vitimada: a) 40 vezes o valor do salário-mínimo - no caso de morte; b) até 40 vezes o valor do salário-mínimo - para de invalidez permanente; e c) até 8 vezes o valor do salário mínimo - como reembolso à vítima por despesas de assistência médica e suplementares. Desta maneira, as coberturas estariam sempre dentro de patamares aceitáveis e não haveria a necessidade de realizar mudanças na lei para atualização de cifras, evitando-se, com isso, todo o trabalho e custo que envolve um processo legislativo destinado a tal fim.

Ao longo de todo este tempo de vigência da Lei nº 6.194/74 incontáveis foram as vezes em que o Judiciário foi instado a manifestar-se. E uma rápida pesquisa na página web de qualquer de nossos tribunais de justiça demonstrará que a origem de toda essa atividade judicial está na recalcitrância das seguradoras em cumprir com a lei. O comportamento que mais se destaca é, sem dúvida, aquele que se relaciona com o pagamento das indenizações em quantia inferior ao limite normativo. Fazendo caso omissivo do dispositivo legal (art. 3º da Lei nº 6.194/74), as companhias de seguro adotavam como valores indenizáveis aqueles previstos em resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, que apresentavam (e apresentam), como regra, cifras inferiores. A mais recente dessas resoluções, a Resolução CNSP nº 174/2007, prevê como indenizações as seguintes quantias: morte, R\$13.500,00; invalidez permanente, até R\$13.500,00; e despesas de assistência médica e suplementares, até R\$2.700,00. Se aplicássemos o disposto na Lei nº 6.194/74, que utilizava o salário-mínimo como base de cálculo para a indenização, ficaria patente o disparate das quantias pagas pelas seguradoras. Apenas como exemplo citamos a quantia devida por morte: segundo o critério legal obteríamos um valor de R\$ 15.200,00 (40 vezes o salário-mínimo vigente: R\$ 380,00), e não de R\$ 13.500,00, conforme disposto na resolução do CNSP e na atual redação da Lei nº 6.194/74. E a diferença entre a fórmula legal e aquela observada pelas seguradoras pode ser ainda maior, segundo a época analisada.

O pleno do Supremo Tribunal Federal, em decisão prolatada em 31/08/2006, indeferiu liminar nos autos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 95), proposta pela Confederação Nacional do Sistema

Financeiro – CONSIF, entendendo que a utilização do salário-mínimo pela Lei nº 6.194/74 não viola, até ulterior julgamento do mérito, o art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, vez que este é utilizado aqui como quantificador da indenização, e não como fator de correção monetária ou valor de condenação. Também o Superior Tribunal de Justiça, em mais de uma oportunidade (RE nº 723729/RJ, de 30/10/2006; Ag. Reg. no Ag. de Inst. nº 742443/RJ, de 24/04/2006; entre outros) deixou claro que o anterior art. 3º da Lei nº 6.194/74 tinha plena vigência, não sendo revogado pelas Leis nº 6.205/75 e nº 6.423/77, que vedam a fixação do salário-mínimo como índice de correção monetária. Nesta mesma direção apontam decisões exaradas pelos tribunais estaduais.

Pois bem, mesmo depois de todos estes anos de construção jurisprudencial, com um sem número de acórdãos e até súmulas, todas corroborando a validade do salário-mínimo como critério de cálculo das indenizações do Seguro DPVAT, o governo brasileiro decidiu que, de maneira urgente, era preciso mudar essa postura.

As modificações introduzidas pela MP 340/2006 e confirmadas pela Lei nº 11.482/2007

A Lei nº 11.482/2007, em seu art. 8º, traz as novas redações para os artigos 3º, 4º, 5º e 11 da Lei nº 6.194/74.

- *Artigo 3º da Lei nº 6.194/74:*

Este dispositivo estabelece que as indenizações passam a ser de: R\$ 13.500,00, no caso de morte; até R\$ 13.500,00, para a hipótese de invalidez permanente; e até R\$ 2.700,00, como reembolso à vítima, no caso de despesas de assistência médica e suplementares. Há um claro abandono do salário-mínimo como diretriz para as indenizações, optando-se por um sistema de valores fixos. Curiosamente, as cifras inseridas no texto da medida provisória e da lei que a ratificou são idênticos àqueles previstos pela Resolução CNSP nº 151/2006, que então vigorava e tratava do importe das coberturas do DPVAT. E mais: tanto a norma administrativa como a medida provisória foram confeccionadas no mesmo dia 29/12/2006! E o que nos surpreende é que uma resolução de um órgão administrativo que historicamente estabelece valores contrários à lei do seguro obrigatório, com um sem fim de decisões judiciais que corroboram esta afirmação, é a fonte utilizada pelo Executivo para fixar os novos valores indenizáveis!

Na exposição de motivos que precede à MP 340/2006 encontramos a seguinte explicação a tão infeliz mudança: “ *A primeira alteração proposta explícita no texto da própria Lei nº 6.194, de 1974, o valor das indenizações do seguro DPVAT, com pequeno ajuste frente ao valor atual, objetivando tornar mais específico o respectivo montante, não se adotando alternativa que gere constante aumento de custos ao consumidor, (...) em benefício da massa segurada*” . Neste curto trecho não existe uma assertiva capaz de justificar qualquer modificação no seguro obrigatório. Vejamos:

1) A Lei nº 6.194/74 já explicitava em seu art. 3º o valor das indenizações de maneira clara: morte, 40 salários-mínimos; invalidez permanente, até 40 salários-mínimos; e despesas de assistência médica e suplementares, até 8 salários-mínimos. Pergunta: a leitura desse dispositivo gera alguma dúvida quanto ao valor das indenizações? Certamente não.

2) O “*pequeno ajuste frente ao valor atual*” é, na verdade, uma redução das quantias indenizáveis. Citamos o caso da cobertura por morte: se considerássemos a aplicação do salário-mínimo vigente (R\$380,00), obteríamos uma indenização de R\$ 15.200,00 (40 x R\$ 380,00), e não de R\$ 13.500,00, como inserto na MP. Imaginemos esse mesmo cálculo dentro de 5 anos: o

salário-mínimo certamente terá um valor maior que o atual e, todavia, a indenização seguirá com o valor fixado em R\$ 13.500,00. É esse o “pequeno ajuste”

proposto pelo Executivo? Também não vislumbramos aqui uma causa capaz de justificar a alteração introduzida pela MP 340/2006.

3) Encontramos ainda a afirmação de que com a propositura de tais câmbios não se está “*adotando alternativa que gere constante aumento de custos ao consumidor*”. Uma das finalidades do DPVAT é servir de lenitivo às vítimas e/ou familiares de pessoas falecidas em acidente de trânsito. Dentro deste escopo está, como é óbvio, dotar os beneficiários de mínimos recursos para fazer frente às despesas que gera um evento dessa natureza, quer seja com um tratamento médico, quer seja com o funeral de um familiar. Ora, se reduzimos o *quantum* de cada uma das coberturas, o que conseguimos é aumentar progressivamente o custo para o consumidor, já que, ao contrário das indenizações que possuem um valor fixo, os demais gastos seguirão as leis do mercado, ou seja, se incrementarão.

Somente com base nestes três tópicos podemos concluir que a MP 340/2006 não foi pensada para o “*benefício da massa segurada*”. E para ilustrar o tremendo retrocesso representado por esta norma, vale dizer que a última vez que o Brasil adotou um sistema de valores fixos para o seguro obrigatório foi com o Decreto nº 61.867/1967, que previa indenizações em cruzeiros novos. Demos um salto de 40 anos – ao passado!

- *Artigo 4º da Lei nº 6.194/74:*

No que se refere à nova redação deste artigo, o objetivo foi, segundo palavras extraídas da exposição de motivos, “*adequar o pagamento da indenização no caso de morte ao estabelecido no art. 792 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*”.

O art. 792 do Código Civil, inserido na seção “Do Seguro de Pessoa”, dispõe que “*o capital segurado será pago por metade ao cônjuge não separado judicialmente,*

e o restante aos herdeiros do segurado, obedecida a ordem da vocação hereditária”

. No Seguro DPVAT, até esta modificação, o cônjuge supérstite excluía todos os demais beneficiários em se tratando de cobertura por morte: a ele competia a totalidade da indenização, independentemente da existência de filhos ou demais herdeiros. Somente com sua ausência é que se restabelecia a ordem estabelecida no diploma civil. E aqui, uma vez mais, a intervenção do governo parece desvirtuar o seguro obrigatório. Com a equiparação ao Código Civil há uma aparente sobrevalorização da união de direito em detrimento da convivência de fato, circunstância da qual certamente se utilizarão as seguradoras para pugnar pela exclusão do companheiro ou companheira do direito à indenização. Tal menoscabo não existe, pois estes continuam sendo beneficiários do seguro obrigatório. Necessário frisar, ainda, que o cônjuge ou convivente sofre uma sensível diminuição frente aos demais beneficiários, posto que tem sua quota reduzida à metade, considerando que a outra parte obrigatoriamente deva ser distribuída aos outros herdeiros do finado

.
Tal como disciplinado desde a década de 70 o DPVAT atendia perfeitamente à sua finalidade, amparando aquele que havia convivido com a pessoa falecida, dispensando-lhe afeto durante sua vida. Não existe um motivo razoável, portanto, para esta variação normativa.

- *Artigo 5º da Lei nº 6.194/74:*

As alterações experimentadas neste dispositivo situam-se nos parágrafos 1º, 6º e 7º. A anterior redação do §1º exteriorizava que as indenizações seriam pagas num prazo de 15 dias e com base no valor da época da liquidação do sinistro. Agora, segundo o dispositivo, esse intervalo é de 30 dias e o valor deve corresponder ao valor vigente na época da ocorrência do sinistro. Concede-se maior prazo para as seguradoras adimplirem sua obrigação e situa-se num momento pretérito o marco definidor do *quantum* a ser pago. Diz o governo que “*essa medida busca eliminar uma fonte de desequilíbrio financeiro-atuarial hoje existente, já que, pelas regras atuais, as indenizações são calculadas com base nos valores de cobertura vigentes no momento do correspondente pagamento*”

A prática demonstra que as seguradoras não cumprem o prazo legal, seja ele de 15 ou 30 dias. Aquele que em algum momento solicitou a liquidação de um sinistro relacionado com o DPVAT sabe que o tempo médio para o recebimento da indenização, uma vez apresentados todos os documentos exigidos, supera 45 dias, salvo raríssimas exceções. E muitas vezes o beneficiário deverá valer-se do Judiciário para receber o que lhe compete, aumentando esse prazo indefinidamente. Pois aqui está o cerne da questão: depois de um longo tempo pugnando para exercitar um direito amparado por lei, o beneficiário receberá a quantia que vigorava no momento do acidente, que pode situar-se anos atrás e, como é lógico, possuir um valor aquém de suas hodiernas necessidades. Bem é verdade que a MP 340/2006 estabeleceu no § 7º do artigo em comento a incidência de correção monetária e juros de mora para as hipóteses de pagamento fora do prazo estabelecido – o que tampouco constitui algo novo, posto que os magistrados sempre aplicam tais incrementos quando decidem sobre questões como estas. Contudo, é inegável que o anterior sistema favorecia ao beneficiário, que recebia a quantia em vigor no instante da liquidação da obrigação, calculado, como outrora ressaltamos, com base no salário-mínimo atualizado anualmente. Perde a sociedade e ganham as companhias seguradoras, que quanto mais tempo prorroguem o pagamento, menos pagarão. Tampouco procede a alegação de “desequilíbrio financeiro-atuarial”, a respeito do qual trazemos à lume as palavras do Ministro Cezar Peluso proferidas durante a apreciação da Argüição de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 95:

“O problema do cálculo atuarial não me parece tão grave. Primeiro, por se tratar de seguro de caráter social. Nesses anos todos, não me consta que nenhuma das seguradoras, fazendo parte do sistema financeiro brasileiro, que tem apresentado as mais altas taxas de lucro da história, tenha quebrado por conta de pagamentos desse seguro. Não me consta nada disso. E outro, o equilíbrio atuarial depende do prêmio, o qual é fixado pela Superintendência. Está aqui juntada aos autos, dentre outras, a Resolução nº 138, de 28 de novembro de 2005, em que se reajustam todos os prêmios. Basta o reajuste periódico dos prêmios para que seja assegurado o equilíbrio atuarial. Não há problema.” [\[1\]](#)

Já o § 6º prevê agora a possibilidade de que a indenização seja paga através de depósito ou transferência eletrônica de dados (TED) para a conta corrente ou conta poupança do beneficiário. Tal procedimento, de fato conveniente, é seguido

pelas seguradoras, como mínimo, desde a edição da Resolução CNSP nº 109/2004, o que demonstra que não se incorpora nada diferente ao DPVAT.

- *Artigo 11 da Lei nº 6.194/74:*

A última “novidade” é o abrandamento da penalidade para as companhias de seguro que infringem as disposições da Lei nº 6.194/74. O art. 11 original previa, como consequência do incumprimento das obrigações insertas na lei do DPVAT, a suspensão da autorização para operar no seguro obrigatório, ademais de outras penalidades contidas na legislação securitária. Após a mudança, qualquer infração está sujeita unicamente ao disposto no art. 118 do Decreto-lei 73/66, que prevê a aplicação de advertência, suspensão das atividades por um prazo determinado, inabilitação temporária para o exercício de cargo ou função em certas empresas públicas e privadas, multa e, somente então, suspensão para atuação em um ou mais ramos de seguro. Antes, como vimos, a primeira das sanções era a suspensão da autorização, cumulada com outra prevista na legislação respectiva; agora poderá resumir-se a uma simples advertência.

Resta patente que as alterações introduzidas na seara do Seguro DPVAT carecem de justificativa. A existência de cada uma delas supõe, como apresentado, um duro golpe para o beneficiário e um avanço para as seguradoras. Obviamente, não incidem sobre fatos pretéritos, sendo aplicáveis somente aos acidentes de trânsito ocorridos após sua entrada em vigor no dia 29 de dezembro de 2006, como já tivemos a oportunidade de destacar. Assim também já se manifestou a jurisprudência:

Ação de cobrança. Seguro obrigatório - DPVAT. Acidente de trânsito. Comprovado o fato gerador, o dano e o nexos causal. Indenização devida. Invalidez permanente. I. A lei nº 6.194/74 não faz diferenciação em graus de invalidez, sendo desnecessária a produção de prova pericial. II. Os documentos juntados comprovam a invalidez permanente, perda ou inutilização de membro, sentido ou função. III. *Não incidência da Lei 11.482, que somente é aplicada aos casos que se realizarem após a data de sua publicação* .

IV. Correção monetária a contar da data do ajuizamento da ação e juros a partir da citação, conforme a Súmula 14 das Turmas Recursais. Sentença mantida. Recurso desprovido (Recurso Cível Nº 71001521533, 3ª Turma Recursal Cível, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Relator: Des. Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em 18/12/2007) – grifo nosso.

Derradeiramente, e considerando que toda esta barafunda tem sua origem numa medida provisória, agora já convertida em lei, nos permitimos analisar *en passant*

os

requisitos que devem concorrer para sua plena validade e eficácia. A Magna Carta, em seu art. 62, disciplina que “

*em caso de
relevância e urgência*

,
o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei...”.

E aí estão os dois requisitos materiais da medida, cuja ausência de um, ou de ambos, reveste o ato de nulidade, por falta de pressuposto essencial para sua criação. Relevante é aquilo que tem importância, que se destaca; sob o manto do Direito, essa idéia de relevância está relacionada com um bem jurídico detentor de tal valor que a ausência de regulamentação repercute na vida social. Urgente, por seu turno, é algo que não admite delongas; juridicamente essa urgência está ligada a esse bem de alto valor que, se não é disciplinado de maneira rápida, imediata, perecerá. Desta forma, os dois elementos devem estar presentes para justificar a criação de uma medida provisória (o próprio art. 62 da Constituição Federal emprega a conjunção “e” entre os dois termos).

Transportando estas singelas apreciações à messe do DPVAT somos obrigados a reconhecer que a Medida Provisória 340/2006 não estava amparada pelos requisitos materiais mencionados, ao menos naquilo que respeita ao seguro obrigatório. Relevante para o jurisdicionado este seguro é; todavia, se encontra disciplinado em nosso ordenamento jurídico desde a década de 70, contando com um vasto e consolidado repertório jurisprudencial que delimita sua aplicação. Não se trata de um instituto novo que necessite uma intervenção urgente por parte do Executivo, sob pena de desaparecer. Por conseguinte, ausentes os requisitos constitucionais de relevância e urgência, vislumbramos, salvo melhor

juízo, que à medida provisória em comento falta o alicerce da constitucionalidade. Some-se a esta circunstância a falta de justificativa para cada uma das modificações realizadas e teremos formado o convencimento de que com o atual texto quem perde é a sociedade.

A dura verdade é que com um só golpe o governo colocou em risco a função social do seguro obrigatório, que dentro de poucos anos não servirá para atender as mais mezinhas necessidades de seus beneficiários. Nos compete esperar que a luz que faltou para a criação da Medida Provisória 340/2006 e da lei que a sucedeu brilhe no Congresso Nacional quando da análise de outros tantos projetos que propõem mudanças no seguro DPVAT, e, quiçá, no Supremo Tribunal Federal, se convocado a manifestar-se sobre a normativa citada.

[1] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Cível. Seguro obrigatório. Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) nº 95. Argüente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF. Argüidos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 28 de setembro de 2006. Disponível em: <[http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=95.NUMER+ADPF\\$.SCLA.&base=baseAcordaos](http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=95.NUMER+ADPF$.SCLA.&base=baseAcordaos)>. p. 29-30.