

AUTONOMIA DA VONTADE, RESPONSABILIDADE CIVIL E MONOPÓLIO NO SEGURO OBRIGATÓRIO AUTOMOTOR NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA

PRIVATE AUTONOMY, CIVIL LIABILITY AND MONOPOLY IN BRAZILIAN AND EU MOTOR THIRD PARTY LIABILITY INSURANCE

Danielle da Costa Leite Borges

Doutora em Direito pelo Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália).
Pesquisadora de Pós-Doutorado na Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa, Itália).
Advogada. *E-mail:* <danielle.borges@eui.eu>.

Érica Diniz Oliveira

Doutora e Mestre em Economia pela FGV EPGE. Professora da Graduação dos cursos
de Economia e Administração do Insper. Economista. *E-mail:* <ericado@insper.edu.br>.

Resumo: Este artigo apresenta uma perspectiva jurídico-econômica sobre aspectos do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Seguro DPVAT) que o diferenciam dos demais seguros de responsabilidade civil. O artigo também traz uma abordagem sobre o seguro obrigatório automotor na União Europeia (UE), identificando as normas de funcionamento de tal seguro e comparando suas principais características com as do Seguro DPVAT. A partir da análise jurídico-econômica concluiu-se que a estrutura de mercado no formato de monopólio torna o Seguro DPVAT um seguro de responsabilidade civil *sui generis*, no qual a autonomia da vontade é mitigada, não havendo escolha na contratação da seguradora por parte do consumidor-segurado, trazendo implicações econômicas. Além disso, as regras de responsabilidade civil aplicáveis ao caso do Seguro DPVAT diferem daquelas geralmente aplicáveis a situações de acidentes no trânsito. Resulta, assim, que o Seguro DPVAT se afasta dos objetivos socioeconômicos dos seguros de responsabilidade civil de minimizar a perda de riqueza da vítima/segurado por meio do recebimento da indenização, com uma consequente redução do bem-estar social.

Palavras-chave: Seguro DPVAT. Autonomia da vontade. Responsabilidade civil. Monopólio. União Europeia.

Abstract: This article aims at analyzing from a legal-economic point of view some aspects of the Brazilian Motor Third Party Liability Insurance (Seguro DPVAT) that distinguish it from other liability insurance, namely: private autonomy in contract performance and liability principles. Moreover, the article provides a general overview of the rules on Motor Third Party Liability Insurance in the European Union (EU) comparing them with the Brazilian ones. The article concludes that the DPVAT's monopolist market structure makes it a *sui generis* liability insurance with no private autonomy in the performance of the contract. Furthermore, the liability principles applicable to Seguro DPVAT are different from ones usually applicable to traffic accidents in Brazil. Therefore, although being a type of liability insurance,

Seguro DPVAT socio-economic objectives are different from other of liability insurance and consequently create less social welfare.

Keywords: DPVAT Insurance. Private autonomy. Civil liability. Monopoly. European Union.

Sumário: **1** Introdução: o contrato de seguro, sua função econômica e o Seguro DPVAT – **2** Noções gerais sobre o contrato de seguro e as especificidades do Seguro DPVAT – **3** A questão do monopólio – **4** A experiência da União Europeia com o seguro obrigatório automotor – **5** Seguro obrigatório: algumas considerações sobre Brasil e UE – **6** Conclusão

1 Introdução: o contrato de seguro, sua função econômica e o Seguro DPVAT

O contrato de seguro teve sua origem no século XIV, na cidade de Gênova, com uma das primeiras intervenções legislativas sobre o assunto.¹ Expandiu-se posteriormente para outras cidades italianas, como Pisa e Florença, e depois para Espanha, Portugal, Países Baixos e Inglaterra.²

No Brasil a história do seguro é recente e se inicia com a chegada da Família Real em 1808, mesmo ano em que foi autorizada a funcionar no país a primeira companhia seguradora, chamada Boa-Fé,³ cujo nome alude ao princípio norteador da relação decorrente do contrato de seguro. De lá para cá o seguro ganhou cada vez mais importância no cenário nacional, a exemplo do que já ocorria fora do Brasil, sendo uma das principais garantias patrimoniais para o comércio e a indústria nacionais, além de contribuir para a geração de uma poupança interna considerável.⁴

De maneira geral, o seguro é um instrumento para proteger os agentes econômicos contra riscos. Assim, as pessoas compram seguros com o intuito de, na ocorrência de estados da natureza ruins, suavizarem suas perdas. Por essa razão, o seguro pode ter por vezes papel fundamental na manutenção do patrimônio individual (seguros de danos ou responsabilidade civil), na preservação de recursos financeiros de uma família (seguros de vida e acidentes pessoais) e/ou na preservação da saúde das pessoas (seguros-saúde), o que demonstra sua importância na sociedade contemporânea.

¹ ALVIM, Pedro. *O contrato de seguro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 123. No mesmo sentido, vide SANTOS, Ricardo Bechara. *Direito de seguro no Novo Código Civil e legislação própria*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 12-16.

² OLIVEIRA, Celso Marcelo. *Teoria geral do contrato de seguro*. Campinas: LZN, 2005. v. I. p. 11.

³ OLIVEIRA, Celso Marcelo. *Teoria geral do contrato de seguro*. Campinas: LZN, 2005. v. I. p. 17.

⁴ Segundo dados da Susep, o mercado de seguros brasileiro movimentou no ano de 2015 aproximadamente 92 bilhões de reais em volume de prêmios emitidos pelas empresas do setor (SUSEP. *3º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados*. Susep: Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menuestatistica/SES/relatorio-2015-final.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2016).

De maneira geral, o mecanismo de funcionamento de um seguro caracteriza-se pela seguinte dinâmica: mediante o pagamento de um prêmio, o agente econômico que comprou o seguro – o segurado – transfere com alguma periodicidade parte da sua riqueza presente para o agente econômico que vendeu o seguro – a seguradora – em troca do recebimento de uma indenização em caso de sinistro, ou seja, de ocorrência de um estado da natureza ruim que possa diminuir a riqueza futura do segurado.

Dentro desse contexto insere-se o objeto de estudo deste trabalho: um seguro peculiar existente no Brasil, com características *suis generis* que o tornam único no mundo, denominado Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, também conhecido como Seguro DPVAT. Este, apesar de se inserir no âmbito dos seguros de responsabilidade civil, visto que tem como seu principal objetivo indenizar as vítimas de acidentes causados por veículos automotores, apresenta características e objetivos próprios, além de estar regulamentado por legislação específica, qual seja: o Decreto-Lei nº 73, de 21.11.1966, e a Lei nº 6.194, de 19.12.1974, a qual criou a figura do seguro obrigatório de trânsito no Brasil e, em particular, impôs ao proprietário de veículo automotor a contratação de um seguro de responsabilidade civil para garantir os danos provocados por seu uso e circulação.

Entre suas características e especificidades, destaca-se que o Seguro DPVAT é um seguro obrigatório de trânsito, que deve ser pago por todos os donos de veículos automotores, concomitante ao licenciamento anual. No entanto, a indenização pode ser recebida por qualquer pessoa envolvida em um acidente de trânsito – isto é, o motorista de um veículo automotor, um passageiro ou um pedestre – ainda que o veículo causador do dano não seja o responsável pelo acidente ou ainda nos casos em que o veículo não seja identificado. Em outras palavras, o DPVAT caracteriza-se por apresentar uma cobertura universal e prática a todas as pessoas sujeitas aos riscos de danos no trânsito, de forma que a indenização pode ser recebida por qualquer pessoa envolvida em acidente de trânsito, tendo pago ou não o prêmio do seguro.

Destaca-se também que o Seguro DPVAT é gerido por meio de um único consórcio, constituído por seguradoras autorizadas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) a atuar com seguros dessa natureza, de forma que a gestão do DPVAT é realizada por meio de um mecanismo que atua segundo um regime de monopólio, não havendo liberdade de escolha para os proprietários de veículos automotores, que, portanto, devem obrigatoriamente contratar o seguro com este consórcio.

As peculiaridades do Seguro DPVAT, especialmente no que se refere aos princípios formadores do contrato, regras de responsabilidade civil e gestão, acabam por diferenciá-lo substancialmente dos demais seguros de responsabilidade

civil, além de interferir na estrutura do mercado segurador como um todo. E é justamente sobre essas peculiaridades que este trabalho se debruça. O artigo analisará especialmente duas delas: a incidência do princípio da autonomia da vontade e os fundamentos da responsabilidade civil no Seguro DPVAT. A análise partirá de considerações jurídicas sobre a restrição da autonomia da vontade neste tipo de seguro para alcançar suas consequências econômicas, de forma que analisaremos também a questão do monopólio do consórcio de seguradoras que vendem o Seguro DPVAT do ponto de vista econômico. Além disso, o artigo apresentará, ainda, um panorama do seguro obrigatório automotor na União Europeia (UE), identificando as normas de funcionamento de tal seguro e comparando suas principais características com as do Seguro DPVAT, de modo que se possa refletir sobre possíveis aprendizados ou alternativas para o sistema brasileiro.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: na primeira seção serão apresentadas noções gerais acerca do contrato de seguro e regras de responsabilidade civil aplicáveis ao caso de acidentes automobilísticos no Brasil, assim como as especificidades do Seguro DPVAT em relação a estes dois pontos. A seguir, será feita uma análise da estrutura e gestão do Seguro DPVAT, demonstrando de que forma ela se assemelha à de um monopólio. Na última seção, o artigo tratará do seguro automotor obrigatório na UE e suas diferenças em relação ao Seguro DPVAT.

2 Noções gerais sobre o contrato de seguro e as especificidades do Seguro DPVAT

Conforme definição prevista no art. 757 do Código Civil, no contrato de seguros, “o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados”. Tal definição traz discussões em torno da natureza deste contrato e, ainda que existam posições divergentes na doutrina acerca da natureza do contrato de seguro, majoritariamente ele é tido como um contrato aleatório.⁵ Isso porque “o segurador assume os riscos, sem equivalência entre as prestações recíprocas, ainda que se conheça o valor global das obrigações do segurado”.⁶ Portanto, o ganho ou a perda consequente do contrato está na dependência de um evento incerto para ambas as partes.⁷

⁵ VIOLA, Mario. Privacidade e seguro: a coleta e utilização de dados nos ramos de pessoas e de saúde. *Cadernos de Seguro: Teses*, Rio de Janeiro, v. 33, 2009.

⁶ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. v. II. p. 562.

⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Contratos. Rio de Janeiro: Forense, 2006. v. III. p. 69.

Em outros termos, o contrato gira em torno do risco, caracterizado como um acontecimento futuro e incerto, cujas consequências econômicas o segurado transfere parcialmente ao segurador, mediante o pagamento do prêmio. No caso de ocorrência de um estado da natureza adverso, que seria o evento definido no contrato como sinistro, um pagamento é feito pelo segurador ao segurado com o intuito de indenizá-lo. Por outro lado, se o evento futuro não se verifica, no caso, o acidente ou estado da natureza adverso, o segurador irá reter a quantia recebida. Não há, assim, equivalência nas obrigações⁸ por força da natureza aleatória do contrato.⁹

O contrato de seguro é, portanto, um instrumento que reduz a riqueza do segurado, em decorrência do pagamento realizado em todos os estados da natureza do prêmio de seguro, com o intuito de minimizar a sua perda de riqueza futura, por meio do recebimento da indenização, em caso de ocorrência de um estado da natureza adverso. Dessa forma, pode-se interpretar um contrato de seguro como uma troca de um valor presente livre de incerteza por um valor futuro esperado tomando por base a indenização que eventualmente será recebida.

Ademais, os contratos de seguro são usualmente instrumentos nos quais se costuma verificar assimetria de informação entre as partes. Esta assimetria pode ser de dois tipos: a primeira é a seleção adversa, uma vez que a seguradora não consegue observar perfeitamente todas as características relevantes dos segurados; e a segunda é o risco moral, caracterizado pela ação oculta *ex post* à relação contratual, uma vez que é extremamente custoso para o segurador observar todas as ações que podem afetar o recebimento da indenização pelo segurado após a compra do seguro.¹⁰

Dentro desse contexto, uma questão central no que concerne ao contrato de um seguro em geral é exatamente o desenho deste contrato quanto aos valores do prêmio e da indenização, com intuito de contornar as questões de seleção adversa e risco moral. Em particular, o segurador tem por desafio desenhar um contrato construído a partir de uma situação de incerteza que envolve risco, com o objetivo de alinhar os incentivos dos agentes envolvidos.

Essas são, portanto, as características de um seguro comum. No entanto, como já mencionado, o Seguro DPVAT apresenta algumas especificidades, entre elas a de que o agente econômico envolvido não pode escolher nem o quanto

⁸ ALVIM, Pedro. *O contrato de seguro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 123.

⁹ SANTOS, Ricardo Bechara. *Direito de seguro no Novo Código Civil e legislação própria*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 12.

¹⁰ DUARTE, Danielle Cavalcante; OLIVEIRA, Erica Diniz. Uma análise jurídico-econômica dos objetivos regulatórios do Seguro DPVAT. *Economic Analysis of Law Review*, v. 8, n. 2. p. 275-298, jul./dez. 2017.

deseja comprar do seguro, dado seu nível de aversão ao risco, nem com quem deseja fazer esse contrato, conforme se verá a seguir.

2.1 Prêmio e indenizações no Seguro DPVAT

Diferentemente de um seguro comum, o prêmio do Seguro DPVAT não é fixado pela seguradora de acordo com a quantidade de cobertura que o segurado deseja comprar e com os riscos estimados em cada situação, mas é definido e revisado anualmente pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), baseado em estudos estatísticos e atuariais que são desenvolvidos pela Superintendência de Seguros Privados (Susep). Este valor varia de acordo com o tipo de veículo com base em critérios adotados pelo próprio CNSP. Os critérios são a estimativa de sinistralidade em cada categoria veicular, solidariedade entre os segurados, magnitude das despesas administrativas do consórcio, necessidade de formação de reservas técnicas, lucro das seguradoras integrantes do consórcio, comissão de corretagem e repasses legais para financiamento de políticas públicas.¹¹

Os pagamentos dos prêmios de seguro estão condicionados à categoria em que cada veículo se enquadra.¹² Existem sete categorias, cujo valor do prêmio varia entre R\$101,10 e R\$396,49. A Tabela 1 apresenta a descrição de cada categoria, bem como os valores cobrados por cada uma delas.

¹¹ Este valor inclui ainda R\$4,15 do custo do bilhete e 0,38% de IOF (imposto de operações financeiras), logo o prêmio total consiste na soma do IOF, do custo do bilhete e do prêmio tarifário ou prêmio puro: “valor correspondente ao prêmio pago, excluindo-se o carregamento, os impostos e o custo de emissão de apólice, se houver; (Resolução CNSP 117/04)” – definição extraída do *Glossário de Seguros* da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP. *Glossário*. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/glossario>>. Acesso em: 28 fev. 2018).

¹² Observa-se que o total do prêmio tarifário arrecadado é dividido segundo a seguinte regra: 5% é repassado para o Denatran, 45% repassado para o SUS e os 50% restantes são utilizados para administração do consórcio

Tabela 1 – Valores dos prêmios DPVAT por categoria

Categoria	Tipo de Veículo	Prêmio Tarifário	Prêmio Total
1	Automóveis e camionetas particulares/oficial, missão diplomática, corpo consular e órgão internacional	R\$ 101,10	R\$ 105,65 (somente à vista)
2	Táxis, carros de aluguel e aprendizagem	R\$ 101,10	R\$ 105,65 (somente à vista)
3	Ônibus, Micro-ônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais)	R\$ 390,84	R\$ 396,49 à vista ou 3x de R\$ 134,00
4	Micro-ônibus com cobrança de frete mas com lotação não superior a 10 passageiros e Ônibus, Micro-ônibus e lotações sem cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais)	R\$ 242,33	R\$ 247,42 à vista ou 3x de R\$ 84,30
8	Ciclomotores	R\$ 130,00	R\$ 134,66 (somente à vista)
9	Motocicletas, motonetas e similares	R\$ 286,75	R\$ 292,01 à vista ou 3x de R\$ 99,17
10	Caminhões, caminhonetes tipo "pick-up" de até 1.500 Kg de carga, máquinas de terraplanagem e equipamentos móveis em geral (quando licenciados) e outros veículos	R\$ 105,81	R\$ 110,38 (somente à vista)

Fonte: Seguradora Líder - DPVAT

Na ocorrência do sinistro, o Seguro DPVAT irá cobrir indenizações por morte, invalidez permanente e ainda eventual reembolso de despesas de assistência médica e suplementares (DAMS). Recapitulando-se, as pessoas que estão aptas a receber as indenizações do Seguro DPVAT são todos os pedestres, passageiros e motoristas (estes últimos devem apresentar o pagamento do seguro obrigatório em dia), independentemente de o veículo causador do dano ser o culpado e ser identificado ou não.

O proprietário de veículo que não efetuar o pagamento do prêmio do Seguro DPVAT até o vencimento será considerado inadimplente e se sujeitará a duas importantes consequências: (i) no caso de acidente causado por veículo não identificado, a indenização será paga pela Seguradora Líder para cada pessoa vitimada. Porém, se o causador for identificado posteriormente e não estiver em dia com o pagamento do seguro obrigatório, a Seguradora Líder poderá, mediante ação

própria contra o responsável, haver o ressarcimento da importância efetivamente indenizada e, (ii) por outro lado, sendo a ocorrência do acidente posterior ao vencimento do seguro e este não estando devidamente pago, o proprietário do veículo não terá direito à indenização, conforme Resolução CNSP nº 332/2015.¹³

Cada uma dessas três coberturas – morte, invalidez permanente e DAMS – se associam a valores e regras diferentes, de forma que é útil analisar cada caso separadamente.

No caso de morte o valor da indenização é de R\$13.500,00, fixo e dividido de acordo com a quantidade de beneficiários, quais sejam: cônjuge (ou alguém que esteja em posição equiparada a este) e herdeiros da vítima. Na falta destas pessoas, poderão ser beneficiários aqueles que provarem que a morte da vítima os privou dos meios necessários à subsistência, conforme Resolução CNSP nº 332/2015.

No caso de invalidez permanente, a indenização será paga à vítima num valor de até R\$13.500,00. A invalidez não pode ser reversível, ou seja, deve ser obrigatoriamente permanente. O valor da indenização será apurado (desde que esteja terminado o tratamento) tomando-se por base o percentual da incapacidade de que for portadora a vítima.¹⁴ Para isto, verifica-se a parte do corpo invalidada, levando em conta a importância dela.¹⁵

Para o caso de reembolso por DAMS, o valor máximo da indenização é de R\$2.700,00 e varia em função das despesas efetivas. Assim como no caso de invalidez permanente, a DAMS é paga diretamente à vítima. Tal categoria cobre despesas médico-hospitalares decorrentes de acidente de trânsito efetuadas em estabelecimentos da rede credenciada junto ao SUS, desde que realizadas em caráter privado e não cobertas por outros planos ou seguros privados, e despesas suplementares.^{16 17}

¹³ Além disso, circular com um veículo sem o seguro DPVAT quitado implica multa de R\$191,54, sete pontos na carteira e apreensão do veículo, sendo considerado infração gravíssima.

¹⁴ De acordo com a tabela anexa à Lei nº 6.194/1974.

¹⁵ Para danos corporais considerados totais (como a perda funcional e/ou anatômica de dois membros) paga-se 100% do valor da indenização; danos corporais de membros considerados apenas segmentares (como a perda funcional e/ou anatômica de um dos membros ou de um dedo) paga-se de 70% a 10% do valor da indenização; dependendo da importância do membro e dos danos corporais de órgãos e estruturas corporais considerados como segmentares (como a perda da audição ou da fala) paga-se de 50% a 10% do valor da indenização conforme o seu grau.

¹⁶ Tais como fisioterapia, medicamentos, equipamentos ortopédicos, órteses, próteses e outras medidas terapêuticas. É válido ressaltar que todos esses procedimentos devem ser previamente justificados pelo médico. Além de o seguro DPVAT não cobrir as DAMS quando forem cobertas por outros planos ou seguros privados de saúde, também não cobre quando as despesas não forem especificadas quanto aos valores por parte do prestador do serviço na nota fiscal. Despesas e operações suportadas pelo SUS também não são cobertas pelo seguro DPVAT. O valor das indenizações pagas por DAMS é controlado pela Seguradora Líder, com a tutela da entidade reguladora, para evitar fraudes. Esse controle se dá por meio da utilização de uma tabela de valores de mercado no mínimo 50% superiores aos da tabela do SUS.

¹⁷ Além de o seguro DPVAT não cobrir as DAMS quando forem cobertas por outros planos ou seguros privados de saúde, também não cobre quando as despesas não forem especificadas quanto aos valores

Vê-se, portanto, que a falta de escolha do segurado no que toca à cobertura e pagamento do prêmio resulta na limitação do pagamento das indenizações do Seguro DPVAT, que acabam por ser consideravelmente baixas. Se compararmos, por exemplo, os R\$13.500,00 de indenização por morte fixados no Seguro DPVAT com as indenizações por morte fixadas pelo Superior Tribunal de Justiça em ações de indenização, que oscilam entre 300 e 500 salários mínimos,¹⁸ concluímos que a indenização do Seguro DPVAT é ínfima.¹⁹ Outro fator que contribui para o baixo valor de indenização no Seguro DPVAT são as regras de responsabilidade civil aplicáveis no caso de sinistro, como já mencionado, mas melhor analisadas a seguir.

2.2 A responsabilidade civil no trânsito e o Seguro DPVAT

A disciplina da responsabilidade civil ganhou mais importância no último século, entre outros, em razão do progresso tecnológico e dos riscos cada vez maiores da vida em sociedade. Com o avanço da indústria automotiva, acidentes no trânsito passaram a ser uma realidade cada vez mais frequente na vida dos indivíduos, de tal maneira que a demanda por regulação e a coletivização dos riscos de acidentes passaram a ser uma necessidade.

Com esse novo pleito da sociedade, o seguro obrigatório automotivo surge no Brasil na década de 60. Nesse sentido, é importante observar que se fez presente no cenário da época uma grande expansão da indústria automobilística no país. Em consonância com essa expansão da indústria, ocorreu também um aumento do número de acidentes. Assim, esse mecanismo é criado diante da crescente demanda da sociedade para que fossem reguladas tais relações de trânsito e para que fossem criados mecanismos jurídicos de proteção às vítimas.

O atual modelo de responsabilidade civil do DPVAT foi iniciado em 1969, ainda sob a vigência do Seguro de Responsabilidade Civil Obrigatório dos Proprietários de Veículos Automotores de Vias Terrestres (RCOVAT), com a edição do Decreto-Lei nº 814/69 (art. 5º), que passou a determinar a adoção da teoria do risco integral. No entanto, em razão da vigência do Código Civil de 1916, à época doutrina

por parte do prestador do serviço na nota fiscal. Despesas e operações suportadas pelo SUS também não são cobertas pelo seguro DPVAT. O valor das indenizações pagas por DAMS é controlado pela Seguradora Líder, com a tutela da entidade reguladora, para evitar fraudes. Esse controle se dá por meio da utilização de uma tabela de valores de mercado no mínimo 50% superiores aos da tabela do SUS.

¹⁸ COUTO, Igor Costa; SILVA, Isaura Salgado. A quantificação do dano moral segundo o Superior Tribunal de Justiça. *Civilistica.com*, ano 2, n.1, 2013.

¹⁹ Destaque-se, ainda, que as indenizações por morte e invalidez não são cumulativas, isto é, no caso de morte da vítima em decorrência do mesmo acidente que já havia provocado o pagamento de indenização por invalidez permanente, a Seguradora Líder pagará ao beneficiário a diferença entre o valor da indenização por morte e o valor já pago pela indenização por invalidez anterior. Por outro lado, o reembolso de DAMS não pode ser descontado da indenização por morte ou invalidez permanente.

e jurisprudência ainda entendiam recair sobre a vítima, ou seu beneficiário, o ônus de comprovar a culpa do causador do dano pelo acidente de trânsito.

Essa sistemática da teoria do risco integral no âmbito do seguro obrigatório de trânsito passou a ser efetivamente adotada a partir da edição da Lei nº 6.194/1974, que transformou o seguro cogente de responsabilidade civil em um seguro de danos pessoais, à semelhança dos seguros de acidentes pessoais. Com a adoção da teoria do risco integral, a realização do pagamento indenizatório passou a ser devida independentemente das excludentes do nexo de causalidade, como o caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima. Assim, apenas a ocorrência do acidente seria suficiente para que a vítima tivesse direito a receber uma verba indenizatória do seguro.

Essa alteração na legislação aconteceu em um contexto em que muitas vítimas ficavam desamparadas com o sistema de responsabilidade subjetiva, por terem que comprovar a culpa do agente causador do dano, uma vez que em boa parte dos acidentes de trânsito o culpado não era identificado, o que impossibilitava a correta responsabilização das partes envolvidas.

De uma maneira geral, o trânsito é considerado uma atividade de risco. Mesmo assim, a regra aplicável em litígios decorrentes de acidente de trânsito será a da responsabilidade subjetiva, ressalvadas as hipóteses de aplicação da disciplina consumerista ou da cláusula geral de responsabilidade objetiva do Código Civil. Isso, de certa forma, pode dificultar a prova da culpa e impedir o recebimento da indenização por parte da vítima.

Para superar este problema, a tendência foi a de se estabelecerem regras prevendo a coletivização da responsabilidade, que no Brasil concretizou-se com uma cobertura universal e prática às pessoas sujeitas aos riscos de danos no trânsito. Essa concreitude, no que se refere ao DPVAT, foi versada pelo art. 788 do Código Civil, nos seguintes termos: “Nos seguros de responsabilidade legalmente obrigatórios, a indenização por sinistro será paga pelo segurador diretamente ao terceiro prejudicado”.

Ressalte-se que o art. 788 abrange as indenizações por morte, por invalidez permanente, total ou parcial, e ainda as despesas decorrentes de assistência médica e suplementares. Com isso, ficou clara a escolha do legislador em garantir a cobertura objetiva e genérica do seguro.

No entanto, deve-se salientar que o mero pagamento do benefício previsto pelo Seguro DPVAT por parte das seguradoras não esgota necessariamente o conflito entre as partes envolvidas no acidente. O limite da indenização do Seguro DPVAT é restrito ao pagamento de R\$13.500,00, no caso de morte, como já mencionado acima. Porém, isso não impede que a vítima ou seus familiares busquem indenização contra o causador da lesão para além do assegurado pelo Seguro

DPVAT, com base nas regras próprias de responsabilidade civil, tendo em vista o princípio da reparação integral.

A indenização do Seguro DPVAT será feita independentemente da averiguação de culpa e mesmo que se verifique alguma das excludentes do nexo de causalidade, como o caso fortuito ou a força maior. Superado o limite indenizatório do Seguro DPVAT, o excedente poderá ser pleiteado judicialmente, aplicando-se a regra da responsabilidade subjetiva (art. 927, *caput*, Código Civil), como anteriormente relatada, no caso de acidente que envolva veículos automotivos privados, ou a regra da responsabilidade objetiva, no caso de veículos que envolvam alguma atividade de cunho específico, aos quais sejam aplicáveis a disciplina consumérista ou a regra da responsabilidade objetiva prevista no art. 927, parágrafo único, do Código Civil.

O seguro obrigatório implica uma responsabilidade social, de modo que, mesmo em situação de não identificação do agente determinante para a ocorrência do acidente, a vítima será indenizada pela simples existência de dano oriundo de acidente automobilístico. No mesmo sentido, ainda em caso de inadimplemento do segurado com relação ao pagamento do prêmio do Seguro DPVAT, a seguradora não poderá deixar de cobrir a vítima ou seus familiares quando demandada. Assim, conforme já pacificado pelo STJ na Súmula nº 257: “A falta de pagamento do prêmio do seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) não é motivo para a recusa do pagamento da indenização”.

No caso em questão, a sanção do causador do acidente pelo inadimplemento do seguro obrigatório será ditada pelo disposto no art. 788 do Código Civil, que afirma em seu parágrafo único que: “Demandado em ação direta pela vítima do dano, o segurador não poderá opor a exceção de contrato não cumprido pelo segurado, sem promover a citação deste para integrar o contraditório”. Assim, o artigo prevê que, para fins de ressarcimento da seguradora à indenização que houver pagado, esta poderá cobrar do causador do dano esse valor, não importando se a vítima está inadimplente ou não com o seguro obrigatório.

Por outro lado, o causador do acidente condenado a pagar por danos patrimoniais e morais, ressarcindo a vítima ou o seguro, poderá abater do montante indenizatório o valor que o autor da ação obteve com o pagamento do DPVAT. Esse tema é matéria da Súmula nº 246 do STJ, que dispõe que “o valor do seguro obrigatório deve ser deduzido da indenização judicialmente fixada”.

Vê-se, portanto, que o tipo de responsabilização regulada pelo Seguro DPVAT é pautado em um modelo de socialização dos riscos, de modo a considerar para sua elaboração a teoria do risco integral. Esse tipo de instrumento permite, portanto, que a vítima seja ressarcida de alguma forma, mesmo diante da dificuldade

de se identificar o causador do dano, uma realidade presente em parte dos acidentes de trânsito. Por outro lado, a aplicação da teoria do risco integral tem como consequência reduzir o valor das indenizações, uma vez que mais indenizações serão pagas já que não há necessidade de prova da culpa.

3 A questão do monopólio

Após termos analisado as consequências jurídicas da restrição na escolha ou violação do princípio da autonomia da vontade no Seguro DPVAT no que se refere ao prêmio e indenizações, analisaremos outro aspecto da violação a este princípio na contratação do Seguro DPVAT. É que atualmente o segurado também não pode escolher com quem irá contratar o Seguro DPVAT, ou seja, o seguro é oferecido por um único consórcio de seguradoras em todo o território brasileiro. Esta característica faz com que o mercado para o Seguro DPVAT se transforme num monopólio, o que será brevemente analisado a seguir.

A formação de um consórcio de empresas representa um mecanismo de cooperação institucional que possibilita a pulverização de custos e riscos e a ampliação da capacidade de desempenho de determinada atividade econômica, mas que, ainda assim, preserva a autonomia das consorciadas. No entanto, deve-se ressaltar que, se por um lado, o “cartel consorcial” possui algumas características positivas,²⁰ como a eliminação de intermediários e a ampliação do número de estabelecimentos, por outro, é uma clara limitação à concorrência, um movimento de concentração econômica, que reduz o poder do consumidor e pode implicar perdas sociais.

No Brasil, o consórcio foi positivado e permitido a partir da Lei nº 6.404/1976. Porém, a partir da Lei nº 12.529/2011 ficou proibida a formação de consórcio de empresas no caso de restrição à liberdade de comércio, tendo por objetivo a dominação do mercado, a eliminação da concorrência, ou o monopólio na obtenção de elevação de preço, perante a ilegalidade de tais finalidades. No entanto, não são considerados atos de concentração quando destinados às licitações promovidas pela Administração Pública. Esse arranjo consorcial no sistema do Seguro DPVAT se deu através de uma evolução histórica.²¹

²⁰ CARVALHOSA, Modesto. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 347.

²¹ DUARTE, Danielle Cavalcante. *Conflito de agência no consórcio DPVAT: uma análise à luz da nova economia institucional sob a perspectiva da teoria da agência*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15229/2016.01.18_Conflitos.de.Ag%C3%Aancia.no.Cons%C3%B3rcio.DPVAT_p%C3%B3s.defesa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 fev. 2018.

De maneira sucinta, no que concerne à estrutura de mercado vigente, destaca-se que até o ano de 1986 o DPVAT funcionava como um mercado competitivo entre seguradoras. Entre os anos de 1986 a 2007, o seguro obrigatório de trânsito funcionava em um regime de convênio. Em 2006 houve uma mudança dessa estrutura. A Resolução CNSP nº 154/2006 estabeleceu a criação de dois consórcios para o seguro obrigatório de trânsito no Brasil, um para categorias de uso individual, e outro para categorias de uso coletivo, o que representou uma grande mudança na estrutura de mercado vigente no seguro obrigatório de trânsito no Brasil até então. Essa nova norma instituiu a Seguradora Líder, representativa de ambos os consórcios, que entraram oficialmente em operação no ano de 2008. Posteriormente, no ano de 2015, a Resolução CNSP nº 332/2015, que entrou em vigor no primeiro dia do ano de 2016, unificou os dois consórcios em um, que representa e administra os recursos advindos de todos os veículos automotores.

Dessa forma, desde 1986, a gestão do seguro obrigatório DPVAT é feita por meio de um monopólio formado por um conjunto de seguradoras. Neste ano, englobava apenas as categorias 1, 2, 9 e 10 (ver Tabela 1); as demais continuaram em livre concorrência até o ano de 2004, no qual passaram também à gestão coletiva. A partir do início do ano de 2016, todas as categorias passaram a compor um único consórcio, administrado pela Seguradora Líder. Esta representa os consórcios administrativa e judicialmente.

Entre as funções da Seguradora Líder podem ser mencionadas: recolher os prêmios pagos, coordenar a emissão dos bilhetes dos seguros contratados, revisar a regulação e liquidar os sinistros a pagar e as despesas de administração com os recursos do consórcio. As consorciadas são responsáveis pela análise e regulação dos sinistros, enquanto a Seguradora Líder efetua a revisão final dos sinistros e o pagamento das indenizações.

3.1 Análise econômica de um monopólio

Como vastamente discutido na literatura microeconômica, o monopólio é uma estrutura de mercado caracterizada pela total ausência de concorrência e, conseqüentemente, pelo forte poder de mercado do agente monopolista. Como já mencionado, atualmente o Seguro DPVAT funciona seguindo esse tipo de estrutura de mercado, o que traz impactos sobre a sociedade. Para entendermos melhores impactos, vamos discutir brevemente um modelo econômico que ilustra os principais resultados de um mercado monopolista e comparar com os resultados teóricos de um mercado de concorrência perfeita, nosso *benchmark* de mercado com alocações eficientes.

Em qualquer estrutura de mercado, as firmas desejam produzir em níveis ótimos de produção que maximizem seus lucros, ou seja, buscam escolher a produção que maximiza a seguinte expressão:

$$\text{Máx}_q r(q) - c(q), (1),$$

Em que q é quantidade do bem produzida pela firma, $r(q)$ é a função de receita da firma e $c(q)$, a função custo. A partir da condição de primeira ordem de (1), depreende-se o resultado clássico da literatura de estruturas de mercado no qual a escolha ótima da produção é caracterizada pela igualdade entre a receita marginal da empresa e seu custo marginal, isto é:²²

$$r'(q) = c'(q).$$

A intuição desse resultado é bastante clara uma vez que, enquanto a receita marginal de uma nova unidade for menor do que o custo marginal de sua produção, a firma ainda tem incentivo a produzir essa nova unidade. Já quando a receita marginal é menor do que o custo marginal, não é economicamente interessante produzir essa unidade, sendo, portanto, o ótimo caracterizado exatamente pela igualdade.

A grande diferença entre as estruturas de concorrência perfeita e monopólio reside exatamente na receita marginal da empresa. Enquanto em concorrência perfeita, existe um número muito grande de empresas produzindo o mesmo produto (ou prestando o mesmo serviço) e, portanto, competindo, de maneira a nenhuma delas deter poder de mercado para conseguir influenciar o preço,²³ em monopólio, a ausência de concorrência permite que a única empresa produtora ou prestadora do serviço possa escolher o preço.

Para entendermos isso melhor, observe que a receita de uma empresa é dada pelo produto entre o preço (ou função demanda inversa) e a quantidade produzida, ou seja:

$$r(q) = p(q)q$$

Logo, a receita marginal é dada por:

$$r'(q) = p'(q)q + p(q)$$

²² $f'(x)$ é a notação usada para expressar a primeira derivada de $f(x)$.

²³ Ou seja, tecnicamente, diz-se que em concorrência perfeita o preço é definido pelo mercado e exógeno para cada uma das firmas.

A qual, a partir de algumas manipulações algébricas, pode ser reescrita por:

$$r'(q) = p(q) \left[1 - \frac{1}{\epsilon_{p,q}} \right]$$

Em que $\epsilon_{p,q} = \frac{dq}{dp} \frac{p}{q}$ é a elasticidade-preço da demanda.

Em particular, no caso do mercado de concorrência perfeita observa-se que o preço é definido pelo mercado, ou seja, exógeno, o que significa que a curva de demanda inversa é perfeitamente elástica ($E_{p,q} = 0$), já que individualmente nenhuma firma sozinha tem poder de mercado. Logo, identifica-se que a receita marginal de uma empresa em concorrência perfeita é dada pelo preço exógeno do mercado.

Em outros termos, uma firma que atua em um mercado competitivo também está sujeita à relação de igualdade entre receita marginal e custo marginal com o intuito de maximizar lucro. Porém, nesse caso, o preço cobrado é igual à receita marginal,²⁴ e, conseqüentemente, igual ao custo marginal, já que individualmente nenhuma firma pode aumentar o seu preço, caso contrário perde toda sua demanda para as concorrentes. Assim, resolvendo o problema de maximização de lucro da firma na concorrência perfeita, a escolha ótima de produção q^* de uma empresa em concorrência satisfaz a relação do preço de mercado ser igual ao seu custo marginal, ou seja:

$$p^* = c'(q^*)$$

Já no caso de total ausência de concorrência, por deter poder de mercado a empresa monopolista escolhe o preço que deseja cobrar e o nível de produção associado a esse preço, a partir da relação receita marginal igual a custo marginal apresentada como:

$$p(q_M) \left[1 - \frac{1}{\epsilon_{p,q}} \right] = c'(q_M)$$

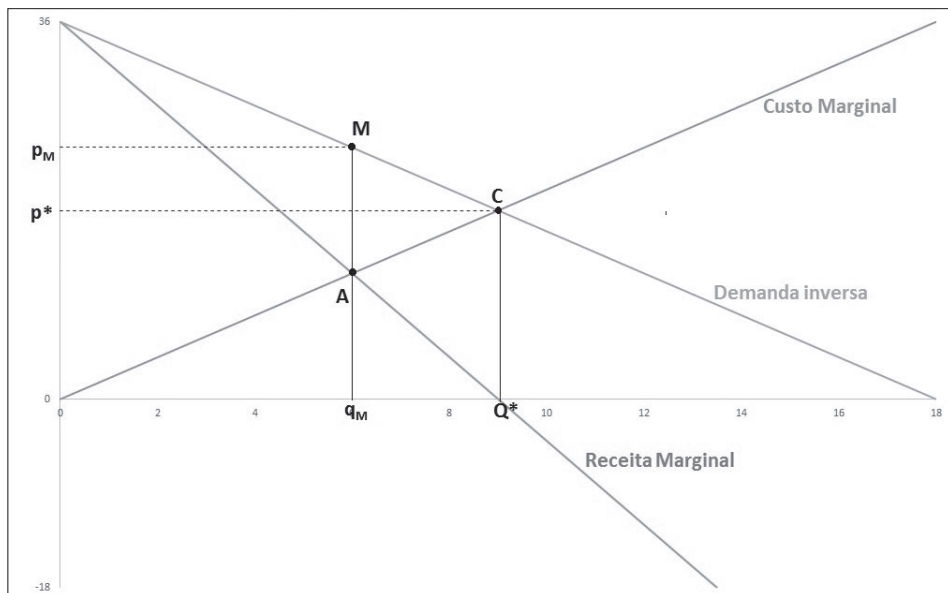
²⁴ De maneira direta, observa-se que enquanto em concorrência perfeita a receita de cada empresa é dada pelo produto do preço exógeno p e a produção q , isto é, $r(q) = pq$, em monopólio, a receita é dada pelo produto da função demanda inversa $p(q)$ e a produção q , ou seja, $r(q) = p(q)q$. Assim, a receita marginal é diferente em cada uma dessas estruturas de mercado e, conseqüentemente, o nível da produção ótima também será diferente.

Dessa forma, observa-se que, quanto maior o valor absoluto da elasticidade-preço da demanda $|E_{p,q}|$, maior o preço cobrado pela firma monopolista.²⁵ O monopolista deriva seu poder de mercado do fato de não estar sujeito a uma demanda infinitamente inelástica, isto é, ele pode aumentar o preço sem perder todo o mercado para outras firmas.

A representação gráfica dessas duas situações – monopólio e concorrência perfeita – é apresentada na Figura 1. Esta ilustra produção (agregada) e preço de um mercado de concorrência perfeita (Q^*, p^*), e produção e preço caso esse mercado fosse atendido por uma única empresa monopolista (q_M, p_M). Observa-se que a produção em monopólio é inferior à produção em concorrência, enquanto que a relação entre os preços dessas duas estruturas de mercado é a inversa, em monopólio o preço é mais alto. Isso caracteriza a distorção alocativa presente no monopólio em decorrência da presença do poder de mercado existente.

Em outros termos, uma maneira de avaliarmos a performance dos sistemas de mercado em economia é por meio do conceito de eficiência de Pareto. A ideia básica é simples: se um sistema econômico é considerado como funcionando bem, então, dada a distribuição de recursos que ele determina, não deve ser possível redistribuí-los de uma forma que resulte em uma melhoria de Pareto, ou seja, não há maneira de fazer algum agente melhor sem fazer um outro pior.

²⁵ A partir desse resultado, observa-se que o monopolista nunca escolhe operar onde a curva da demanda é inelástica, onde $|E| < 1$, pois nesse caso a receita marginal é negativa e não é possível igualá-la ao custo marginal, que é sempre positivo.

Figura 1 – Estruturas de mercado e peso morto do monopólio

A partir do conceito de eficiência de Pareto, uma breve análise da Figura 1 nos permite identificar que o poder de mercado presente no monopólio causa distorção alocativa: o monopolista intencionalmente restringe sua produção com o intuito de maximizar seu lucro ($q_M < Q^*$). A discrepância entre o preço cobrado pelo monopolista e o custo marginal associado à produção do monopolista mostra que, no nível de produção que maximiza o lucro do monopolista, pela ausência de concorrência, o consumidor está disposto a pagar mais por uma nova unidade do bem do que seu custo de produção. Do ponto de vista social, a produção em um monopólio é baixa e algumas transações que seriam mutualmente benéficas acabam não acontecendo. Esse efeito caracteriza a distorção alocativa devido à perda de bem-estar social, que é medida pelo peso morto social associado ao monopólio, ilustrado na figura acima pela área do triângulo ACM.²⁶

²⁶ Deve-se fazer a ressalva de que, apesar da perda de bem-estar decorrente da distorção alocativa presente no monopólio, devido à ausência de concorrência, existem algumas situações, denominadas na literatura de monopólio natural, nas quais a existência de uma única empresa produzindo é melhor e justificada pelos altíssimos custos fixos de produção e baixos custos marginais.

Apesar das especificidades presentes no Seguro DPVAT, essa breve discussão econômica sobre monopólio nos permite identificar que, por esse mercado não apresentar as características de um monopólio natural, isto é, alto custo fixo e baixo custo marginal, a vigência dessa ausência de concorrência implica perda de bem-estar social.

As características apresentadas acima fazem com que o regime vigente para o seguro obrigatório no Brasil seja bem diferente daquele presente em outros países para o seguro obrigatório de trânsito. Esse é o caso, por exemplo, dos países membros da União Europeia, onde o regime de mercado vigente não é o do monopólio e as regras de responsabilização, prêmio e indenização também diferem consideravelmente daquelas previstas para o Seguro DPVAT, como se verá a seguir.

4 A experiência da União Europeia com o seguro obrigatório automotor

Esta seção tratará especificamente do seguro obrigatório de veículos UE. Inicialmente se traçará um histórico da legislação da UE sobre este seguro, descrevendo-se os diferentes regimes normativos aplicados à questão ao longo do tempo. Após descritas as principais características referentes ao seguro obrigatório de veículos na UE, será feita uma análise comparativa entre o regime europeu e o do Seguro DPVAT, destacando-se as diferenças especialmente no que se refere a indenizações e prêmios.

A UE como bloco econômico possui um regime jurídico peculiar que visa, entre outros, a integração econômica dos países membros do bloco. Para isso, a União tem competência para legislar sobre determinados assuntos relacionados ao mercado interno. Este tem como uma de suas características fundamentais a liberdade de circulação de bens, serviços, capital e pessoas. Assim, por envolver a circulação de veículos e incluir-se na categoria de serviço, o seguro obrigatório automotor na UE é objeto de legislação no nível supranacional, ou seja, emanada da própria UE, que visa harmonizar as diversas legislações nacionais, estabelecendo regras mínimas sobre o assunto (art. 114 do Tratado de Funcionamento da UE), as quais devem ser incorporadas pelas legislações nacionais.

Nesse sentido, o seguro obrigatório de veículos é objeto de legislação desde 1972, e de lá para cá 6 (seis) diferentes diretivas foram criadas para regular o assunto. A diretiva vigente – Diretiva 2009/103/EC, veio codificar e unificar todas as disposições previstas nas diretivas anteriores. Assim, revoga a totalidade das normas existentes até então e cria uma só norma, a *Motor Insurance Directive*.

Tal consolidação normativa demonstra não só um processo evolutivo sólido pelo qual passou o seguro obrigatório automotivo ao longo dos anos na UE, mas também uma forma de melhorar a compreensão e aplicação de tais normas, facilitando a proteção das vítimas de acidentes automobilísticos. Nesse sentido, apresentaremos a seguir uma análise das diretivas sobre seguro obrigatório na UE.

O seguro obrigatório foi instituído no nível europeu pela Diretiva do Conselho 72/166/EEC de 24.4.1972. Reconhecendo que a diferença nas regras sobre seguro obrigatório entre os países membros do bloco poderia dificultar a circulação de veículos dentro da UE, a diretiva teve como principal objetivo compelir os Estados-membros a adotarem medidas necessárias para assegurar que todos os veículos em circulação em seus territórios estivessem cobertos por seguro de responsabilidade civil, de forma a proteger os interesses de eventuais vítimas de acidentes causados por tais veículos ocorridos em qualquer país da UE.

Por ter sido a primeira norma europeia sobre o assunto, a Diretiva 72/166/EEC instituiu disposições gerais, sem adentrar em temas mais específicos, como valores mínimos de indenização. Entretanto, tal norma foi muito importante no processo evolutivo normativo do seguro obrigatório atualmente em vigor. Nesse sentido, pode-se afirmar que a diretiva estabeleceu os princípios básicos de seguro, a abolição de checagem de fronteiras sobre seguros, além da obrigatoriedade mencionada acima. As diretivas seguintes foram encarregadas de complementar e incrementar as regras instituídas pela Diretiva 72/166/EEC.

É importante destacar que, mesmo compelindo os estados a adotarem o seguro obrigatório, a Diretiva 72/166/EEC, assim como as que a sucederam, nunca instituíram regras sobre responsabilidade civil que visassem definir os critérios para recebimento de indenização em caso de acidente. Tais normas, por situarem-se dentro da esfera do direito civil, continuaram de competência de cada Estado-membro, e, portanto, não perderam sua autonomia em definir, por exemplo, se se aplica a responsabilidade subjetiva ou a objetiva no caso de acidentes de trânsito.

A Diretiva 72/166/EEC foi posteriormente modificada pela Diretiva 72/430/EEC (19.12.1972), que resultou em uma alteração mínima ao art. 2(2), sobre o número de seguradoras.

A segunda importante diretiva do Conselho sobre o assunto é Diretiva 84/5/EEC, de 30.12.1983, que trouxe disposições mais específicas sobre a aproximação das leis dos Estados-membros relacionadas ao seguro obrigatório de veículos.

Uma das principais mudanças foi a distinção entre danos à propriedade e danos pessoais, bem como a estipulação de valores mínimos de indenização para cada uma destas situações. Os montantes mínimos em 1983, de acordo com o art. 1(2) da diretiva, eram:

- 350.000 ECU (European Currency Unit) para o caso de danos pessoais, havendo uma vítima. No caso de múltiplas vítimas em uma mesma ocorrência, este valor era multiplicado pelo número de vítimas;
- 100.000 ECU (European Currency Unit) para o caso de danos à propriedade, por ocorrência, independentemente do número de vítimas.

Outra significativa mudança foi a inclusão de regras de indenização de danos pessoais para vítimas de acidentes em caso de veículos não identificados ou não segurados. Para estes casos estabeleceu-se que cada um dos Estados-membros deveria criar um órgão em seus respectivos territórios, responsável por compensar vítimas em tais casos.

Observa-se, portanto, que a estipulação de regras mais específicas, mormente no que se refere a valores mínimos de indenização, exigiu de cada Estado-membro mudanças em suas legislações, a fim de se adaptarem ao estabelecido pela norma europeia, tornando, portanto, mais harmônicas as legislações nacionais.

A Diretiva 90/232/EEC, conhecida como Terceira Diretiva sobre Seguro Obrigatório de Veículos, datada de 14.5.1990, teve como uma de suas principais características a maior abrangência dos segurados, passando a incluir todos os passageiros de um veículo como beneficiários do seguro obrigatório e não somente o condutor.

Ademais, a diretiva também objetivou facilitar o recebimento da indenização pela vítima em caso de acidentes por veículos não segurados ou não identificados, estabelecendo regras para garantir o pagamento antecipado, mesmo em caso de disputa judicial entre as eventuais seguradoras responsáveis pelo pagamento da indenização. Neste caso, o órgão criado por cada Estado-membro compensaria a vítima para depois buscar o regresso contra o efetivo responsável pelo pagamento.

As mudanças introduzidas pela diretiva demonstram que o seguro obrigatório passa a ter cada vez mais o foco na vítima e na busca pela reparação integral e célere dos danos por ela sofridos.

A Quarta Diretiva do Conselho e Parlamento Europeu, Diretiva 2000/26/EC, de 16.5.2000, emendou as anteriores e estabeleceu regras para facilitar o recebimento da indenização em situações em que o veículo causador do acidente é segurado em Estado-membro diferente do da vítima. Estabeleceu-se, por exemplo, a figura do representante da vítima, que estaria autorizado a realizar os procedimentos para recebimento da indenização em nome dela. Dessa forma, foram estabelecidos quem pode ser representante, assim como suas obrigações no cumprimento representação.

A diretiva traz ainda alterações no que se refere à criação de centros de informação a serem estabelecidos por cada Estado-membro, objetivando a cooperação e compartilhamento de dados sobre registros de veículos, de forma a facilitar o reconhecimento de veículos, sua identificação e possível responsabilização. Para os casos nos quais seja impossível a identificação do veículo, a vítima deve requerer compensação ao órgão do Estado-membro no qual reside e este, posteriormente, buscará ser ressarcido pelo órgão competente.

A quinta Diretiva do Conselho e Parlamento Europeu, de 11.5.2005, Diretiva 2005/14/EC, emendou as quatro normas anteriores e unificou o corpo normativo sobre seguro obrigatório automotivo na UE. As emendas foram sistematizadas de modo que cada artigo desta quinta diretiva modificou uma das diretivas anteriores.

Em seu preâmbulo, a diretiva reconhece que houve muitos avanços desde 1972, mas que o sistema deve ser atualizado e melhorado. Assim, busca trazer maior abrangência (hipóteses de incidência ainda não consideradas) e clareza às normas já existentes. Entre as emendas, uma muito significativa é a que altera os limites de indenização mínima, que passa a ser regida pelas seguintes regras:

- em caso de danos pessoais, 1.000.000 EUR por vítima ou 5.000.000 EUR por ocorrência, independentemente do número de vítimas;
- no caso de danos à propriedade, EUR 1.000.000 por ocorrência, independentemente do número de vítimas.

Esses valores devem ser corrigidos a cada 5 (cinco) anos, de acordo com o art. 1(3), de acordo com o EICP (European Index of Consumer Prices), e comunicados para os órgãos compensatórios.

Em relação a veículos sem identificação, o papel dessas entidades continua o mesmo. Além disso, estes órgãos podem excluir pagamento de compensação de danos à propriedade causados por veículos não identificados (art. 2 (6)).

Finalmente, a diretiva vigente, 2009/103/EC, de 16.9.2009, vem para codificar e unificar todas as disposições previstas nas diretivas anteriores, revogando a totalidade das normas. Visto que esta norma é uma consolidação das anteriores e que a análise dos pontos de destaque foi feita a cada diretiva, não cabe voltarmos a analisar esta última, já que suas características já são conhecidas. No entanto, uma última observação pertinente é relativa aos valores das coberturas mínimas do seguro, que devem ser atualizados regularmente, como prevê o art. 9(2) desta norma. Desde a edição da diretiva referidos valores já foram alterados duas vezes (2010 e 2016) e atualmente a previsão de coberturas mínimas é de €1,22 milhão por vítima ou €6,07 milhões, independentemente do número de vítimas, para o caso de danos pessoais, e €1,22 milhão para danos materiais. A Tabela 2 mostra as coberturas mínimas aplicadas em cada país no ano de 2015.

**Tabela 2 – Cifras de cobertura mínima na União Europeia em 2015
(em milhões de euros)**

(Continua)

País	Danos pessoais	Danos materiais
Áustria	5,800,000	1,200,000
Bélgica	Ilimitada	111,802,803
Bulgária	1,022,584 (por pessoa) 5,112,919 (por acidente)	1,802,803
Chipre	33,540,000	1,120,000
República Tcheca	1,294,762	1,294,762
Dinamarca	15,281,092	3,083,027
Estônia	5,600,000	1,200,000
Finlândia	Ilimitada	3,300,000
França	Ilimitada	1,120,000
Alemanha	7,500,000	1,120,000
Hungria	5,123,771	1,601,178
Irlanda	Ilimitada	1,120,000
Itália	5,000,000	1,000,000
Letônia	5,000,000	1,000,000
Lituânia	5,000,000	1,000,000
Luxemburgo	Ilimitada	Ilimitada
Holanda	5,600,000	1,120,000
Polônia	5,000,000	1,000,000
Portugal	5,000,000	1,000,000
Romênia	5,000,000	1,000,000

(Conclusão)

País	Danos pessoais	Danos materiais
Eslováquia	5,000,000	1,000,000
Eslovênia	(em milhões de euros)	
Espanha	70,000,000	15,000,000
Suécia	32,342,921 por acidente	

Fonte: Council of Bureaux (COB), 2015.

5 Seguro obrigatório: algumas considerações sobre Brasil e UE

Como já visto anteriormente, na legislação brasileira, são 3 as indenizações, conforme art. 3º da Lei nº 6.194/74:

- R\$13.500,00 em caso de morte;
- até R\$13.500,00 em caso de invalidez permanente;
- até R\$2.700,00 no caso de despesas de assistência médica e suplementares.

Primeiramente, a grande diferença no que tange às indenizações diz respeito ao limite das coberturas, que é consideravelmente superior na UE, conforme demonstrado na Tabela 2 acima. Como se vê, na maioria dos países, o seguro obrigatório deve garantir que a cobertura seja de ao menos 5 milhões de euros. Além disso, as indenizações no sistema brasileiro não sofrem reajustes em seus valores, não existindo qualquer dispositivo que preveja uma atualização periódica dos valores, tal como na norma europeia. Os montantes atuais no Brasil foram estabelecidos pela Lei nº 11.482/2007 e, desde então, não sofreram alteração.

Também como visto anteriormente (Tabela 1), no que tange a prêmios, o sistema brasileiro tem suas cifras estabelecidas na Resolução Susep nº 332 de 2015, que, em seu art. 47, dispõe sobre os valores dos prêmios tarifários por categoria:

- Categoria 1: R\$101,10
- Categoria 2: R\$101,10
- Categoria 3: R\$390,84
- Categoria 4: R\$242,33
- Categoria 8: R\$130,00
- Categoria 9: R\$286,75
- Categoria 10: R\$105,81

Em razão das limitadas indenizações do Seguro DPVAT, os valores dos prêmios no Brasil acabam por ser mais baixos do que na UE. Entretanto, somente pelo fato de haver escolha por parte do consumidor no caso desta última, o valor dos prêmios é mais dinâmico. Assim, o mercado também se torna mais dinâmico e interessante para o consumidor e a seguradora, já que este pode oferecer melhores produtos, por não ter o valor do prêmio limitado a certa cifra, e aquele pode buscar a seguradora com melhor preço na hora de contratar. Destaque-se que, em razão da harmonização trazida pela legislação europeia, acaba por existir homogeneidade nas coberturas oferecidas em cada país. Dessa forma, a competitividade entre as seguradoras é basicamente no que se refere a preço (valor do prêmio) e qualidade do serviço, já que as coberturas mínimas do seguro (*design* do produto) já estão definidas na legislação supranacional.²⁷ A Tabela 3 traz a evolução da média dos valores dos prêmios de seguro obrigatório de 2008 a 2013 em alguns países da UE.

Tabela 3 – Média de valores dos prêmios na UE (€)

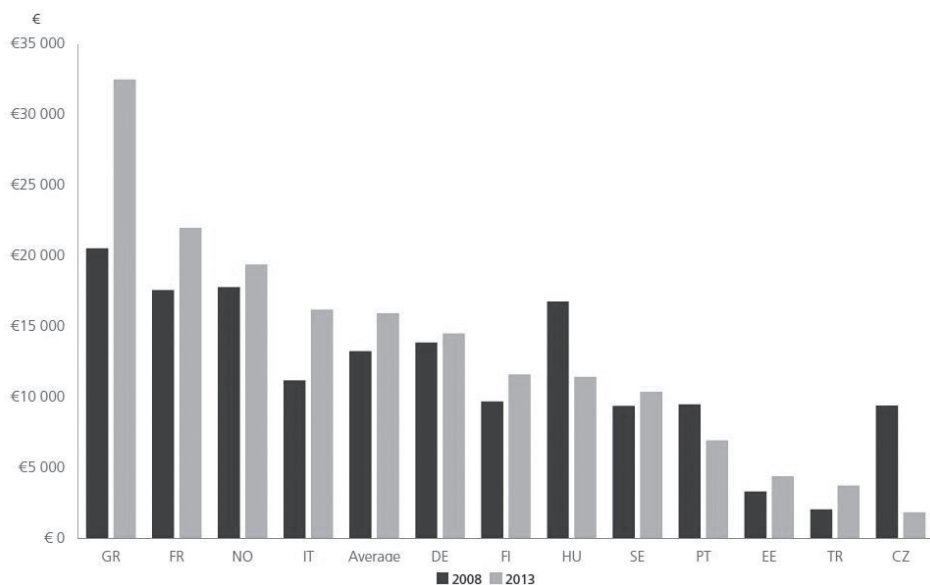
País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Varição
Alemanha	228	219	215	219	228	237	4%
Bélgica	305	299	298	301	305	308	1%
Croácia	187	190	191	193	195	193	3,2%
Eslovênia	215	211	185	176	165	153	-29%
Espanha	233	218	199	196	190	183	-21%
Finlândia	154	157	149	148	153	157	2%
França	135	132	134	138	140	143	6%
Grécia	202	248	273	276	267	234	15,8%
Holanda	328	320	316	307	296	289	-12%
Hungria	130	119	105	75	67	66	-49%
Itália	410	390	400	423	447	439	7%
Noruega	223	220	229	231	244	238	7%
Portugal	164	160	158	155	148	141	-14%
República Tcheca	138	133	123	111	104	99	-28%

Fonte: Insurance Europe, 2015.

²⁷ INSURANCE EUROPE. *European Motor Insurance Markets 2015*. Disponível em: <<http://www.insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/European%20motor%20insurance%20markets.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

A concorrência, portanto, contribui para que o mercado seja mais dinâmico e as indenizações mais altas que no Brasil. No caso das indenizações, podemos tomar como exemplo aquelas para danos pessoais dos quais não resulte morte, que no Brasil atingem a cifra máxima de R\$13.500,00, no caso de invalidez permanente. Já na UE, como ilustrado no Gráfico 1, a média das indenizações desse tipo no ano de 2013 foi de €15.970. Há de se considerar para isso também o fato de que a incidência de acidentes de trânsito fatais na UE é baixa, tendo sido considerada a mais baixa entre as regiões do mundo em 2014, com uma taxa de 51 mortes por 1 milhão de habitantes.²⁸

Gráfico 1 – Média dos custos das indenizações para danos pessoais (sem morte) de 2008-2013



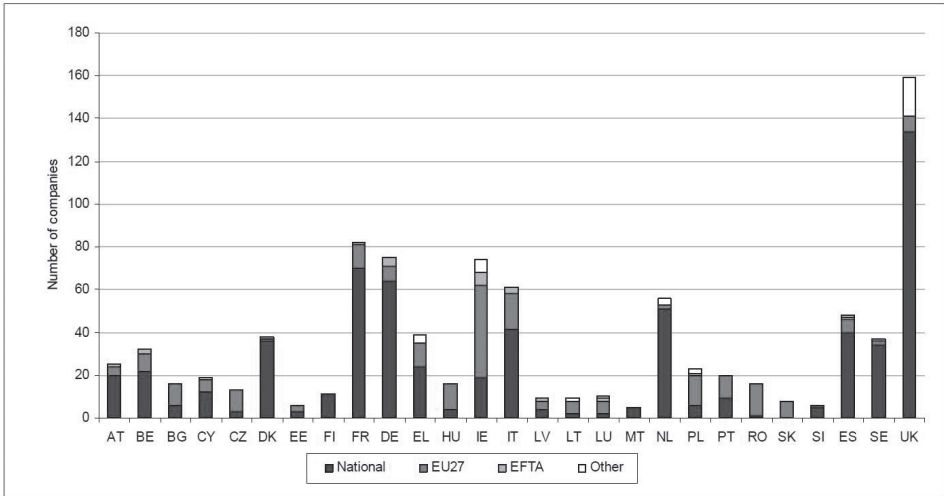
Fonte: Insurance Europe, 2015.

Sobre a concorrência em termos de estrutura de mercado, pode-se dizer que existe diferença entre os países da UE em relação ao número de operadores atuando no mercado de seguro obrigatório. Mas mesmo naqueles países onde o número de operadores é mais restrito, existe diversidade, com a opção de seguradoras

²⁸ COMISSÃO EUROPEIA. *Road Safety in the European Union: trends, statistics and main challenges*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/road_safety/pdf/vademecum_2015.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2017.

nacionais ou estrangeiras, e a possibilidade de escolha para o consumidor. O Gráfico 2 mostra a estrutura de mercado do seguro obrigatório no ano de 2008.

Gráfico 2 – Número de seguradoras por país (nacionais e estrangeiras em 2008)



Fonte: Europe Economics, a partir de dados dos órgãos reguladores nacionais e associações comerciais.

Cabe destacar que, mesmo sendo considerado um mercado concentrado se comparado ao americano, o mercado europeu de seguro automotor obrigatório apresenta diversas seguradoras oferecendo tal produto.²⁹ Como ilustrado no Gráfico 2, o Reino Unido é o país que apresenta maior número de seguradoras, o que condiz com sua economia de modelo liberal. De outro lado, países como Eslovênia (SI) e Estônia (EE) apresentam números mais restritos de seguradoras no mercado, o que se justifica pelo fato de serem países que no passado adotavam economias socialistas, fazendo parte, respectivamente, da Ex-República Iugoslava e da Ex-República Soviética. Já Malta (MT) apresenta um mercado de pequeno porte, possivelmente em razão de ser uma ilha com uma população de aproximadamente 430 mil habitantes.

Outra diferença existente entre o Seguro DPVAT e o seguro obrigatório na UE é que, no Brasil, não existe previsão para indenização no caso de danos à propriedade, situação esta assegurada pela diretiva europeia e presente em muitos países. Quanto a veículos não identificados, ambos possuem mecanismos para

²⁹ EUROPE ECONOMICS CHANCERY HOUSE. *Retail Insurance Market Study MARKT/2008/18/H Final*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/publications/retail-insurance-market-study_en>. Acesso em: 28 fev. 2018.

indenização. Na verdade, no caso do Seguro DPVAT, como se trata praticamente de uma indenização fundada no risco integral, sem averiguação de culpa e sem aplicação de causas de exclusão do nexo causal, como visto no início deste artigo, a vítima será sempre indenizada. Já na UE temos a figura dos órgãos compensatórios. No art. 10 da diretiva vigente (2009/103/EC) é definido que cada Estado-membro deve possuir um órgão que seja responsável por compensar, ao menos nos limites mínimos de danos a propriedade e pessoais, acidentes causados por veículos não identificados ou com seguro inadequado nos termos da lei.

A exceção se dá em caso de danos à propriedade causados por veículos não identificados. Neste caso, o órgão pode limitar o valor ou excluir por completo a compensação diante de tal hipótese.

Por fim, uma última diferença que podemos apontar se refere às regras sobre responsabilidade civil. Como dito acima, no caso do Seguro DPVAT as regras se assemelham às da responsabilidade por risco integral, já que a vítima deve demonstrar apenas que sofreu dano pessoal decorrente de acidente automobilístico. Na UE, as regras não estão estabelecidas na diretiva europeia, podendo ser, de acordo com o Estado-membro, fundadas na prova da culpa ou não, sendo que, normalmente, as indenizações são mais altas nos países em que se deve provar a culpa.

6 Conclusão

Este artigo se propôs a analisar o Seguro DPVAT a partir dos princípios formadores deste contrato de seguro, as regras de responsabilidade civil aplicáveis a ele e a sua estrutura de gestão, tudo isso sob uma ótica jurídico-econômica.

A análise realizada permitiu apontar as diversas diferenças entre o Seguro DPVAT e os demais seguros de responsabilidade civil. Com relação aos princípios formadores do contrato, observou-se que a autonomia da vontade é mitigada no Seguro DPVAT, uma vez que não há escolha na contratação da seguradora por parte do consumidor/segurado. Do ponto de vista econômico tal falta de autonomia ocorre porque o mercado do Seguro DPVAT é estruturado na forma de um monopólio, o que, como visto, acarreta peso morto para a sociedade.

Quanto às regras de responsabilidade civil no trânsito, para o Seguro DPVAT aplica-se a teoria do risco integral, não havendo que se falar em causas de excludente de responsabilidade como exceções ao pagamento da indenização.

Todas estas características trazem como consequência um valor de indenização extremamente baixo, tanto se comparado aos valores de indenização por danos em acidentes de trânsito decorrentes de ações judiciais no âmbito nacional, como se comparados às indenizações em seguro de trânsito obrigatório no mercado internacional de seguros.

A análise comparativa a partir da legislação e estrutura de mercado na UE evidenciou a diferença quando existe um mercado de seguro obrigatório no qual não vigora o regime de monopólio e, portanto, existe escolha para o consumidor. As diferenças mais óbvias se referem ao valor do prêmio e serviços oferecidos.

Outra grande diferença entre o regime brasileiro e aquele vigente na UE diz respeito ao valor das indenizações em caso de sinistro. Como visto as indenizações na UE são consideravelmente mais altas e isto se deve ao fato de não se aplicar a teoria do risco integral, mas sim as regras de responsabilidade civil estabelecidas nas legislações nacionais.

Pode-se concluir, assim, que as características do Seguro DPVAT destacadas neste artigo fazem com que ele se afaste da lógica e dos objetivos socioeconômicos a que se destinam os seguros de responsabilidade civil – minimizar a perda de riqueza da vítima/segurado, por meio do recebimento da indenização, em caso de ocorrência de um estado da natureza adverso. A mitigação da autonomia do consumidor na escolha da seguradora trazida pelo regime de monopólio reduz o bem-estar.

Da mesma maneira, a aplicação da teoria do risco integral e a consequente restrição nos valores da indenização também afastam o Seguro DPVAT dos objetivos socioeconômicos dos seguros de responsabilidade civil, uma vez que o reduzido valor das indenizações não compensa suficientemente a perda de riqueza da vítima na ocorrência do sinistro.

Portanto, qualquer iniciativa para reforma do seguro obrigatório de trânsito no Brasil deve atentar para os pontos levantados neste artigo. Mais especificamente, devemos refletir se queremos um seguro obrigatório que se assemelhe mais a uma política pública, garantido uma indenização mínima, mas, por outro lado, não reparando suficientemente a vítima e o seu patrimônio, tal como um seguro de responsabilidade civil se propõe, ou se preferimos optar pela concorrência na estrutura do mercado de seguro obrigatório, com uma consequente melhor prestação de serviços, além de prêmios e indenizações compatíveis.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BORGES, Danielle da Costa Leite; OLIVEIRA, Érica Diniz. Autonomia da vontade, responsabilidade civil e monopólio no seguro obrigatório automotor no Brasil e na União Europeia. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 18, p. 75-102, out./dez. 2018.

Recebido em: 02.03.2018
1º parecer em: 20.03.2018
2º parecer em: 03.04.2018