

DANIELLE CAVALCANTE DUARTE

**CONFLITO DE AGÊNCIA NO CONSÓRCIO DPVAT:
uma análise à luz da Nova Economia Institucional sob a perspectiva da Teoria da
Agência**

**RIO DE JANEIRO
2015**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Duarte, Danielle Cavalcante

Conflito de agência no consórcio DPVAT: uma análise à luz da nova economia institucional sob a perspectiva da teoria da agência / Danielle Cavalcante Duarte. – 2015.
106 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

Orientador: Cássio Machado Cavalli.

Coorientador: Fernando Ângelo Ribeiro Leal.

Inclui bibliografia.

1. Seguro de automóveis. 2. Responsabilidade em relação aos acidentes de trânsito. 3. Indenização por acidentes. 4. Consórcios. 5. Economia institucional. 6. Mandato (Direito). I. Cavalli, Cássio Machado. II. Leal, Fernando Ângelo Ribeiro. III. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDD – 342.1517

DANIELLE CAVALCANTE DUARTE

**CONFLITO DE AGÊNCIA NO CONSÓRCIO DPVAT:
uma análise à luz da Nova Economia Institucional sob a perspectiva da Teoria da
Agência**

Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de Mestre em Direito da Regulação.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Machado Cavalli
Coorientador: Prof. Dr. Fernando Ângelo Ribeiro Leal

**RIO DE JANEIRO
2015**

DANIELLE CAVALCANTE DUARTE

**CONFLITO DE AGÊNCIA NO CONSÓRCIO DPVAT: UMA ANÁLISE À LUZ DA
NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DA
AGÊNCIA.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Regulação da Escola
Direito Rio para obtenção do grau de Mestre em Direito da Regulação.

Data da defesa: 11/01/2016

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Cavalli', is written over a horizontal line.

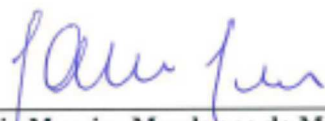
Cássio Machado Cavalli
Orientador (a)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'F. Ribeiro Leal', is written over a horizontal line.

Fernando Angelo Ribeiro Leal

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Ragazzo', is written over a horizontal line.

Carlos Emanuel Joppert Ragazzo

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Menezes', is written over a horizontal line.

Maurício Moreira Mendonça de Menezes

RESUMO

Diferentes arranjos institucionais resultam em diferentes incentivos para a realização de trocas econômicas. Com efeito, estruturas regulatórias implementadas em determinado contexto histórico-econômico podem resultar em consequências diversas daquelas originariamente pretendidas, impondo ao regulador a necessidade de constante monitoramento e de intervenções com vistas a diagnosticar e corrigir ou minimizar possíveis distorções nas relações entre os atores envolvidos. Assim, esta dissertação tem por objetivo analisar o funcionamento do Consórcio do Seguro DPVAT como mecanismo de conexão entre seus diversos *stakeholders*. Pretende-se analisar a existência de conflitos de interesses derivados das diversas relações entre as partes interligadas – geradas pelo arranjo institucional firmado para a gestão dos recursos arrecadados com os prêmios pagos pelos proprietários de veículo automotor para o Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua carga, a Pessoas Transportadas ou Não (DPVAT) – que possam suscitar intervenção regulatória no sentido de evitá-los, ou, ao menos, mitigá-los. A pesquisa é conduzida a partir da identificação dos comportamentos esperados de agentes econômicos autointeressados, tendo por referência os pressupostos da Nova Economia Institucional sob a perspectiva da Teoria da Agência, e do exame das principais mudanças legislativas havidas na estrutura do seguro obrigatório de trânsito no Brasil nos últimos 50 anos. Na sequência, com base em elementos teóricos e empíricos, foram identificados e analisados três conflitos de agência entre os *stakeholders* do Consórcio DPVAT: o primeiro seria aquele havido entre a entidade gestora do Consórcio DPVAT (agente) e as sociedades seguradoras consorciadas (principal); o segundo conflito observado refere-se à relação mantida entre a entidade gestora do Consórcio DPVAT (agente) e o órgão regulador (principal); e, por fim, o conflito de agência existente entre a seguradora que administra o referido consórcio (agente) e os proprietários de veículo automotor (principal).

Palavras-chave: regulação, regulação de seguros, Consórcio do Seguro DPVAT, conflitos de interesses, teoria da agência, seguro obrigatório de trânsito, seguro DPVAT

ABSTRACT

Different institutional arrangements result in different incentives for performing economic exchanges. Indeed, regulatory frameworks implemented in a particular historical and economic background may produce results different from those originally intended, therefore imposing to the regulator the need for constant monitoring and intervention in order to diagnose and correct or minimize possible distortions in the relationships among actors. Thus, this dissertation is proposed to analyze the operation of the DPVAT Consortium as a connecting mechanism between its various stakeholders. The goal is to check potential conflicts of interest that may arise from the various relationships between these stakeholders – set up by the institutional framework established to the management of the premiums paid by motor vehicle owners for their mandatory motor third-party liability insurance (known as DPVAT insurance in Brazil) – that may foster regulatory intervention in order to avoid such conflicts or, at least, to mitigate them. The survey is based on identifying the expected behavior of economic agents in their own interest, according to the assumptions of the New Institutional Economics from the perspective of the Agency Theory, and on the examination of the main legislative changes in mandatory motor third-party liability insurance in Brazil over the last 50 years. Subsequently, three agency conflicts between DPVAT Consortium stakeholders were identified and analyzed based on theoretical and empirical evidence, arising from: (1) the relationship between the managing body of the DPVAT Consortium (agent) and the insurance companies that are an integral part of the Consortium (principal); (2) the relationship between the managing body of the DPVAT Consortium (agent) and the regulatory body (principal); and (3) the relationship between the insurance company that operates the DPVAT Consortium (agent) and the motor vehicle owners (principal).

Keywords: Regulation, insurance regulation, DPVAT Consortium, conflicts of interest, agency theory, motor third-party liability insurance, DPVAT insurance

Atribuo todos os méritos deste trabalho ao autor e
consumador de minha fé, Jesus, fonte eterna de
inspiração.

Para minha família, Clícia Cavalcante, Herez Santos,
Alan Duarte e Yasmin Duarte, amores de minha vida.
Não tenho meios de recompensá-los por
compreenderem minha ausência e isolamento durante
essa jornada.

AGRADECIMENTOS

Finalizar um trabalho que demanda tanto tempo e dedicação nos induz à reflexão de seu desenvolvimento, desde a busca incessante daquele momento “eureca” que nos conduzirá ao nosso tema até o tão propalado alívio do dever cumprido. No entanto, embora essa jornada seja pessoal, ela não é solitária, graças à colaboração dos anjos que o Senhor coloca em nossos caminhos.

À Ana Paula Martinez e Cidice Hasselmann, pela recomendação que possibilitou minha inscrição no programa de mestrado, meu sincero agradecimento.

Minha gratidão a todos os colegas da Superintendência de Seguros Privados (Susep) que, direta ou indiretamente, me apoiaram e auxiliaram no desenvolvimento de meus estudos, especialmente os amigos Ana Lúcia da Costa e Silva, Olavo Ribeiro Salles, Paulo Roberto Fleury Araújo e Simone Knust Thuler pela paciência nas repetidas discussões que possibilitaram a sistematização de todo o histórico evolutivo desse seguro social. É uma honra trabalhar com pessoas tão competentes e companheiras. À equipe da Coordenação de Estudos e Normas (COREN), dedico todo respeito que merecem.

Ao amigo-irmão, Ricardo Amorim Góis, agradeço pelas contumazes inquirições argumentativas que deixariam o próprio Sherlock Holmes intrigado! Elas fomentaram muitas pesquisas. Obrigada, amigo, por fazer-me compreender que a todo tempo estamos sendo moldados.

Sincero reconhecimento do trabalho valioso prestado pelas equipes da Biblioteca Ivan da Mota Dantas da Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG), da Biblioteca Luiz Mendonça da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG). Agradecimentos especiais dedico a Diego Nascimento, Fernanda Pereira, Gabriel Cunha, Lígia Alves, Sandro Marcelo Teixeira e Vinícius Canabarro, equipe da Biblioteca Mario Henrique Simonsen da Fundação Getulio Vargas (FGV), pela acolhida recorrente em todo esse período.

Devo ainda registrar que me sinto muito orgulhosa de ter tido a oportunidade de aprender e amadurecer com os calorosos debates promovidos pela turma do mestrado, composta de profissionais de altíssimo nível. Leonardo Gomes Ribeiro Gonçalves, agradeço pelas frequentes discussões sobre a disciplina de Direito e Economia da Empresa durante o almoço, elas me renderam a escolha da teoria a ser aplicada ao instituto em exame.

Da Escola de Direito da FGV, gostaria de oferecer meus agradecimentos à Débora Pinheiro e Jaqueline Nobre, por todo apoio e incentivo dispensado. Ao professor Antônio José Maristrello Porto, por aguçar o interesse no aprofundamento dos estudos acerca do seguro obrigatório de trânsito no Brasil. Aos professores Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo e Leandro Molhano pelas valiosas críticas realizadas na banca de qualificação. Finalmente, mas não menos importante, agradeço a Cássio Machado Cavalli e Fernando Ângelo Ribeiro Leal, orientador e coorientador, por toda a franqueza nos diálogos, um deles, certamente, foi um divisor de águas em minha caminhada acadêmica.

“Porque dEle, por Ele e para Ele são todas as
coisas”. (Romanos 11:36)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CEI	Consórcio Especial de Indenização
CNSEG	Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CRLV	Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
DAMS	Despesas de Assistência Médica e Suplementares
DENATRA	Departamento Nacional de Trânsito
N	
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DPVAT	Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua carga, a Pessoas Transportadas ou Não
FDES	Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FEI	Fundo Especial de Indenização
FENASEG	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
FUNENSEG	Fundação Escola Nacional de Seguros
IBNR	<i>Incurring but not reported</i>
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
RCOVAT	Responsabilidade Civil dos Proprietários de Veículos Automotores de Via Terrestre
REsp	Recurso Especial
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. Introdução	1
2. Relação Principal-Agente: um conflito de interesses assimétricos	12
2.1. A firma como um polarizador contratual.....	14
2.2. Elementos essenciais da Teoria da Agência	19
2.3. Arranjos institucionais como redutores dos custos de agência.....	26
3. A Evolução do Seguro Obrigatório de Trânsito no Brasil.....	31
3.1. O seguro obrigatório de trânsito como mecanismo de promoção da solidariedade social	31
3.3. Gestão do Seguro DPVAT: Da livre concorrência ao monopólio.....	44
4. Problemas de Agência no Consórcio DPVAT	56
4.1. O Contrato de Consórcio: uma conexão de relações contratuais.....	56
4.2. Relação A: Consorciadas - Entidade Líder	64
4.2.1. Relação Ax: Consorciadas Acionistas - Entidade Líder	66
4.2.2. Relação Ay: Consorciadas não Acionistas - Entidade Líder.....	67
4.3. Relação B: Órgão Regulador - Entidade Líder	71
4.4. Relação C: Segurado - Entidade Líder.....	74
5. Considerações Finais	81
6. Referências	84

1. Introdução

Esta dissertação tem por objeto a compreensão do funcionamento do Consórcio do Seguro DPVAT¹ enquanto mecanismo de conexão entre diversos *stakeholders*. Pretende-se, destarte, analisar a existência de conflitos de interesses derivados das diversas relações entre as partes interligadas que – por meio desse instrumento contratual² firmado para a gestão dos recursos arrecadados dos prêmios do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua carga, a Pessoas Transportadas ou Não (DPVAT) devidos pelos proprietários de veículo automotor de via terrestre – possam suscitar maior intervenção regulatória no sentido de evitá-los, ou, ao menos, minorá-los.

Vale mencionar que a utilização de consórcios empresariais para a exploração cooperativa de atividades econômicas tem sido adotada em diferentes setores da economia nacional, exercendo importante papel na realização de obras de infraestrutura, bem como na prestação de serviços públicos³.

Esse instrumento jurídico tem sua regulação disposta nos artigos 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 e representa uma comunhão de desígnios entre seus aderentes para a consecução uma determinada atividade, servindo como meio necessário à realização de uma finalidade específica ou como instrumento habilitatório para que as consorciadas, por meio da reunião de suas capacidades técnicas ou financeiras, possam viabilizar, por exemplo, sua participação em um processo licitatório⁴.

¹ Sigla criada pela Resolução CNSP nº 01/1975. Trata-se de seguro obrigatório de trânsito, cujo recolhimento do prêmio é compulsório, integrando o processo anual de licenciamento de veículos automotores de via terrestre, razão pela qual faz parte do Documento Único de Trânsito – DUT (vide Resolução CNSP nº 11, de 05/12/1985 e Resolução CONTRAN nº 664, de 14/01/1986).

² Nesse sentido a lição de Antônio Carlos Santos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques, citados na obra de SOUTO, Marcos Juruena Villela (**Direito Administrativo das Concessões**. 5ª ed. sistematizada, revista, ampliada e atualizada. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2004, págs. 450-451): “*O consórcio é definido como um contrato pelo qual duas ou mais pessoas, singulares ou coletivas, que exercem uma atividade econômica, se obrigam entre si, de forma concertada, a realizar uma certa atividade ou a efectuar uma certa contribuição com o fim de prosseguir um dos seguintes objetivos: realização de actos, materiais ou jurídicos, preparatórios de um determinado empreendimento, quer de uma atividade contínua; execução de determinado empreendimento, fornecimento de bens (..) produzidos por cada um dos membros do consórcio; pesquisa ou exploração de recursos naturais; produção de bens que possam ser repartidos, em espécie, entre os membros do consórcio (arts. 1º e 2º)*”.

³ As Leis de Licitações (8.666/93) e de Concessões (8.987/95) autorizam, respectivamente, em seus artigos 33 e 20, a utilização desse instrumento próprio de direito mercantil para consecução de atividades revestidas de interesse tutelados pelo Direito Público. Ver MOREIRA, Egon Bockmann. Os Consórcios Empresariais e as Licitações Públicas (considerações em torno do art. 33 da Lei 8.666/93). In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 3, agosto/setembro/outubro, 2005, p. 2.

⁴ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 340.

No mercado securitário, segundo Weber José Ferreira⁵, esse instrumento tem por finalidade assegurar à massa segurada o adimplemento das cláusulas contratuais por parte da seguradora, viabilizando a aceitação de riscos considerados de “alta periculosidade” e/ou frequência, além daqueles dos quais possam decorrer “sinistralidades catastróficas”.

Assim, a existência de um escopo comum pressupõe um esforço conjunto suficiente para ensinar a reunião de múltiplas partes dispostas a concretizá-lo. Entrementes, sempre haverá custos em situações nas quais se verifique uma ação cooperativa entre duas ou mais pessoas (principal) que deleguem a outra (agente) um poder decisório⁶. A Teoria da Agência designa tais custos como sendo custos de agência, ou seja, aqueles nos quais o principal incorre para (i) monitorar o comportamento de um agente; e (ii) criar incentivos capazes de mitigar uma ação autointeressada; (iii) além das perdas residuais decorrentes desse controle. Essa teoria serve, portanto, para identificar relações ou conflitos de agência (principal-agente) e, indicando pontos frágeis desse relacionamento, orientar o estabelecimento de instrumentos normativos (legais ou contratuais) capazes de minorá-los⁷.

O conflito de agência decorrente da contraposição de interesses entre partes opostas (leia-se, principal-agente) é apresentado de forma recorrente pela literatura econômica por meio da relação entre investidores e gestores de empresas, na qual aqueles (principal) delegam a estes (agente) parcelas de seu patrimônio para o administrarem em seu nome, objetivando obter o máximo retorno.

⁵ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Noções Gerais de Seguro**, vol. 01. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 579-586. O autor distingue as expressões “*pool*” e “consórcio”. Segundo ele, *pool* seria “uma convenção entre várias seguradoras com o objetivo de dar cobertura a determinados seguros de um mesmo ramo, cujos expostos aos riscos estão sujeitos a uma alta frequência de sinistralidade” (sic), obrigando que a “aceitação de um risco por uma delas implica na aceitação de responsabilidade pelas demais, sempre em proporções estipuladas no referido contrato-convenção” (sic), e arremata que “na aceitação dos riscos, as sociedades seguradoras funcionam como meras corretoras, recebendo, comissões pelas cessões integrais feitas ao POOL; em caso de sinistros, elas funcionam como cosseguradoras, cujas responsabilidades nas indenizações são em função de suas percentagens fixas estipuladas por ocasião da assinatura da convenção.” (sic). Já o consórcio seria, nas palavras do autor, “um compromisso entre várias seguradoras, visando repartir, durante um período determinado, riscos por elas segurados”. Nesse sentido, o Weber salienta que no Brasil, em uma “acepção mais restrita”, o consórcio estaria “destinado a assumir responsabilidades contra catástrofes”, sendo recorrente nas hipóteses de resseguro. Pertinente ressaltar que, no mercado de seguros nacional, consoante se depreende das definições esposadas por Weber Ferreira, as distinções “*pool*” e “consórcio” não estariam diretamente relacionados ao instrumento jurídico firmado entre as partes (i.e., se convênio ou consórcio), mas a um mecanismo de segurança de ordem técnica que, a depender do risco que se pretenda resguardar, configuraria um cosseguro ou um resseguro. Nesse estudo, as expressões “consórcio” e “*pool*” serão usadas como sinônimas e em sentido jurídico.

⁶ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2. abril/julho, 2008, p. 89.

⁷ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2. abril/julho, 2008, p. 87-125.

Entretanto, esse conflito pode ser verificado em diversas relações em que uma parte (i.e. principal) não disponha de condições de avaliar a qualidade de esforços empreendidos por outra parte (i.e. agente), ainda que não sejam facilmente identificados os papéis de principal-agente⁸.

Veja-se, por exemplo, a relação médico-paciente (em que se tem o médico por agente e o paciente por principal), que se fundamenta basicamente na crença do paciente de que o médico (agente), em virtude de seu elevado conhecimento, estaria a agir com sua máxima diligência, não tendo o paciente (principal), condições de avaliar se esse foi o comportamento adotado pelo profissional. Ou ainda, na hipótese de um acidente automobilístico com vítima (principal), em que o comportamento diligente de um motorista (agente) não é facilmente identificável, ao passo que seu resultado danoso certamente o é⁹. Ou, quiçá, uma relação entre escritor-leitor, em que o leitor (principal), ao adquirir um livro, espera que o escritor (agente) tenha-se esforçado em proporcionar-lhe uma leitura de boa qualidade¹⁰, entre tantas outras.

Logo, a Teoria da Agência poderia ser descrita como uma teoria econômica que possibilita a análise de estruturas de gestão, auxiliando na elaboração de mecanismos de incentivos que minimizem a existência de conflitos de interesses.

Assim, este estudo pretende, com fulcro nos pressupostos dessa teoria, investigar se o arranjo institucional que deu azo à constituição do Consórcio DPVAT¹¹ fornece incentivos adequados¹² para o alinhamento de interesses entre *stakeholders* de modo a reduzir custos de agência e analisar eventuais problemas de agência encontrados nas relações entre as partes interrelacionadas que, porventura, possam demandar uma maior intervenção regulatória.

⁸ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 89.

⁹ Exemplos extraídos da obra de ARROW, Kenneth J. The Economic of Agency. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 38-39.

¹⁰ Exemplo extraído da obra de PRATT, John W. ZECKHAUSER, Richard J. Principals and Agents: An Overview. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 1.

¹¹ Consórcio de seguradoras constituído, por determinação da Resolução CNSP nº 154/2006, para a gestão dos recursos arrecadados em decorrência do pagamento de prêmios do Seguro DPVAT.

Destaque-se, oportunamente, que, conquanto a gestão do Seguro DPVAT divida-se em dois consórcios, sendo o Consórcio 1 referente às categorias 1, 2, 9 e 10 e o Consórcio 2 referente às categorias 3 e 4, neste artigo, ainda que a menção seja singular, tem-se por considerados ambos. Para compreensão das categorias, ver nota de rodapé nº 21.

¹² Para fins desta dissertação, tem-se que os diferentes arranjos contratuais possibilitam diferentes incentivos para a realização de trocas econômicas. Nesse sentido, importa verificar, a partir da análise do desenho institucional do Consórcio DPVAT, se a instituição jurídica eleita reduz os custos de agência das relações transacionais ou se, por outro lado, os torna mais acentuados.

O tema se demonstra particularmente relevante em face da exiguidade de estudos análogos, conquanto sejam encontrados trabalhos e pareceres atinentes aos aspectos gerais desse seguro, mormente no que se refere à natureza jurídica dos prêmios arrecadados, normatização, coberturas indenizatórias, além de discussões processuais¹³ e atuariais. Saliente-se que os poucos trabalhos encontrados acerca do Consórcio DPVAT propriamente dito restringem-se, de um modo geral, à natureza jurídica do consórcio em questão, com destaque, particularmente, quanto à inexistência de solidariedade¹⁴ entre as consorciadas, e quanto aos aspectos concernentes à evolução histórica e operacional¹⁵ da gestão do seguro, sem, contudo, avançar em uma análise econômico-institucional do instrumento contratual firmado entre as sociedades seguradoras que o administram. No entanto, conforme será visto adiante, o fato de esse consórcio empresarial constituir uma modalidade de “cartel consorcial”¹⁶ reforça a necessidade de se proceder tal estudo.

Uma das particularidades do desenho institucional de gestão desse seguro obrigatório consiste na circunstância de sua operação dar-se por meio de um monopólio¹⁷ formado por um *pool* de seguradoras. Esse modelo de gestão não é de todo recente, haja vista que o Convênio DPVAT, constituído no ano de 1986¹⁸, também caracterizava ato de concentração econômica¹⁹, já que, àquela época, não era possível a operação concorrencial do

¹³ Ver, por exemplo, MARTINS, Rafael Tárrega. **Seguro DPVAT: seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. Campinas: Servanda Editora, 2009; RIZZARDO, Arnaldo. **A Reparação nos Acidentes de Trânsito**. 9ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 210-238.

¹⁴ EIZIRIK, Nelson. Consórcio DPVAT – Principais características jurídicas e inexistência de solidariedade entre os consorciados. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 77-98.

¹⁵ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução, p. 01-37; e XAVIER, Ricardo de Sá Acatauassú. Aspectos operacionais e econômicos, p. 39-76. Ambos os artigos integram o livro **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

¹⁶ Expressão usada por Carvalhosa para indicar a exploração de uma mesma atividade econômica por empresas que exercem atividades conexas ou idênticas (CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 347).

¹⁷ Knight explica que originariamente a palavra monopólio revestia-se de significação basicamente jurídica a determinar a exclusividade do direito de produzir ou vender um bem de consumo específico. Mais tarde, englobando um conceito econômico a palavra estaria embebida de um sentido de poder exercer o controle sobre determinada atividade econômica, restringindo a exploração por parte de terceiros, de modo a reservar ao monopolista um aumento da receita líquida pela exploração exclusiva (KNIGHT, Frank H. **Risco, incerteza e lucro**. Com uma introdução de George J. Stigler. Traduzido por Hunfredo Cantuaria do original em língua inglesa com permissão da Universidade de Chicago. Revisão técnica de Ailton Ribeiro. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972, p. 200-204).

¹⁸ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 14. O autor foi Diretor do antigo Departamento Jurídico da Superintendência de Seguros Privados no período de 16/01/1986 (Portaria SUSEP nº 14, de 07/01/1986, D.O.U., Seção II, p. 239) a 02/02/1988 (Portaria SUSEP nº 02, de 29/01/1988, Seção II, p. 1007).

¹⁹ O consórcio de empresas é uma das formas de concentração econômica de que dispõe o ordenamento jurídico (COMPARATO, Fabio Konder. Consórcios de Empresas. In: **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 220-235; EIZIRICK, Nelson. **A Lei das S/A Comentada**. Volume III. São Paulo:

referido seguro, relativamente a algumas categorias de veículos automotores (1, 2, 9 e 10). No entanto, a partir de 2003²⁰, com a formação do Convênio 2, abrangendo outras categorias (3 e 4)²¹, o mercado se fechou significativamente²².

Além disso, o Consórcio DPVAT caracteriza-se pela gestão, por terceiros (seguradoras - agentes), de uma quantia vultosa decorrente da arrecadação de recursos que os proprietários de veículo automotor (principal) são compelidos a pagar mediante o recolhimento de prêmio de seguro, cuja comprovação de pagamento é imprescindível para o licenciamento anual de seu automóvel²³.

Por outro lado, o Seguro DPVAT possui peculiaridades que o distingue dos demais seguros obrigatórios e facultativos, mormente em razão da incidência, em sua base de cálculo, de repasses compulsórios que não estão diretamente relacionados à cobertura de indenizações pagas às vítimas de acidente de trânsito ou a seus beneficiários (no caso de morte), mas que

Quartier Latin, 2011, p. 554; PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 3).

²⁰ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 17. Em que pese o autor referenciar a Resolução CNSP nº 109/2004, como a norma infralegal que determinou a constituição de um consórcio para a gestão dos recursos arrecadados de prêmios das categorias 3 e 4, a Resolução CNSP nº 99/2003 já dispunha expressamente sobre esse tema.

²¹ Resolução CNSP nº 273/2012, “Art. 3º. O seguro DPVAT é administrado por dois consórcios e engloba as seguintes categorias de veículos automotores: I- Categoria 1: automóveis particulares; II- Categoria 2: táxis e carros de aluguel; III- Categoria 3- ônibus, micro-ônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais); IV- Categoria 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); V- Categoria 9: motocicletas, motonetas, ciclomotores e similares; e VI- Categoria 10: máquinas de terraplanagem e equipamentos móveis em geral, quando licenciados, camionetas tipo "pick-up" de até 1.500 kg de carga, caminhões e outros veículos.

§1º A Categoria 10 inclui, também: I - veículos que utilizem "chapas de experiência" e "chapas de fabricante", para trafegar em vias públicas, dispensando-se, nos respectivos bilhetes de seguro, o preenchimento de características de identificação dos veículos, salvo a espécie e o número de chapa; II - tratores de pneus, com reboques acoplados à sua traseira destinados especificamente a conduzir passageiros a passeio, mediante cobrança de passagem, considerando-se cada unidade da composição como um veículo distinto, para fins de tarifação; III - veículos enviados por fabricantes a concessionários e distribuidores, que trafegam por suas próprias rodas, para diversos pontos do País, nas chamadas "viagens de entrega", desde que regularmente licenciados, terão cobertura por meio de bilhete único emitido exclusivamente a favor de fabricantes e concessionários, cuja cobertura vigorará por um ano; IV - caminhões ou veículos "pick-up" adaptados ou não, com banco sobre a carroceria para o transporte de operários, lavradores ou trabalhadores rurais aos locais de trabalho; e V - reboques e semirreboques destinados ao transporte de passageiros e de carga. (...)”.

²² Resolução CNSP nº 273/2012, “Art. 3º (...) §2º Ficam excluídos dos consórcios: I - os seguros de veículos pertencentes aos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional dos Governos Estaduais que, por força de legislação estadual, estejam obrigados a contratar seguros em sociedade seguradora sob controle acionário de qualquer dos referidos órgãos públicos e a canalizar recursos para programas de seguro rural, respeitadas as normas tarifárias e condições aprovadas pelo CNSP; II - os seguros de veículos definidos no art. 3º, § 1º, inciso III, desta Resolução. § 3º Para os veículos excluídos dos consórcios, o seguro DPVAT será operado de forma independente por sociedade seguradora.”

²³ Resolução CNSP nº 11, de 05/12/1985 e Resolução CONTRAN nº 664, de 14/01/1986.

integram o cálculo anual do prêmio tarifário²⁴. Ademais, há efetiva cobertura indenizatória mesmo nos casos em que não tenha havido o pagamento de prêmio correspondente. Saliente-se, também, a existência de fatores externos, como, por exemplo, decisões judiciais²⁵ e reformas legislativas²⁶ que também podem influenciar nos cálculos de constituição de provisões técnicas²⁷, o que se reflete, de forma direta, no valor do prêmio de seguro pago por significativa parcela da sociedade, representada pelos proprietários de veículo automotor.

²⁴ Consoante dispõe o artigo 1º do Decreto nº 2.867/1998, que trata do particionamento dos recursos do prêmio arrecadado do Seguro DPVAT, o repasse será realizado diretamente e sem qualquer retenção da seguinte forma: (i) Fundo Nacional da Saúde (FNS) – 45%, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito; e (ii) Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) – 5%, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito; e, por fim, (iii) os 50% restante do total arrecadado é repassado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente.

Conforme mandamento contido no inciso III do artigo 1º do Decreto nº 2.867/1998, atualmente, vige a Resolução CNSP nº 192/2008, com redação dada pela Resolução CNSP nº 305/2013, que estabelece a destinação dos outros 50% (cinquenta por cento) do prêmio de seguro arrecadado. O ato normativo efetua o particionamento dos recursos classificando-os por Consórcio.

Assim, para o Consórcio 1 (categorias 1, 2, 9 e 10), conforme dispõe o artigo 4º, os valores são repartidos nas seguintes proporções: (i) despesas administrativas – 3,9228%; (ii) margem de resultado (lucro fixo) – 2%; (iii) Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro – FDES (corretagem de seguros) – 0,5%; (iv) Prêmio puro + IBNR – 43,5772%.

Para o Consórcio 2 (categorias 3 e 4), conforme o artigo 5º, os valores são repartidos nas seguintes proporções: (i) despesas administrativas – 7,1339%; (ii) margem de resultado (lucro fixo) – 2%; (iii) **Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro – FDES (corretagem de seguros) – 8,0%**; (iv) Prêmio puro + IBNR – 32,8661%.

Saliente-se que apenas os valores arrecadados a título de prêmio puro e IBNR estão diretamente relacionados às coberturas de indenizações.

²⁵ **REsp nº 1365540**, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 23.04.2014, *DJe* de 05.05.2014. A Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, entendeu que o fato de inexistir ressalva quanto à possibilidade de cobertura de danos morais decorrente de eventos indenizáveis pelo Seguro DPVAT (morte, invalidez permanente e despesas de assistência médica e suplementares), na forma do artigo 3º da Lei nº 6194/1974, não impediria a indenização de prejuízos morais. A análise partiu de interpretação analógica aos contratos de seguros de danos pessoais contratados diretamente entre segurado e seguradora.

²⁶ Atualmente tramitam no Senado Federal, pelo menos, 10 (dez) projetos de lei de iniciativa daquela Casa sobre o Seguro DPVAT que, se aprovados, impactarão diretamente na formação das provisões técnicas desse seguro, acarretando, por isso, a necessidade de revisão dos valores dos prêmios tarifários pagos pelos proprietários de veículo automotor. Por exemplo: **PLS nº 546/2009**, de 03/12/2009, inclui a despesa funerária como cobertura indenizável do Seguro DPVAT, além daquela prevista para o evento morte, no valor de até R\$2.700,00; **PLS nº 575/2011**, de 15/09/2011, propõe a ampliação da margem de repasse dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde de 45% (quarenta e cinco por cento) para 50% (cinquenta por cento) e manutenção dos 5% (cinco por cento) destinados ao Departamento Nacional de Trânsito para custeio de programas de prevenção de acidentes, reduzindo, dessa forma, para 45% (quarenta e cinco por cento), os recursos para gestão dos processos indenizatórios do Seguro DPVAT; **PLS nº 052/2015**, de 25/02/2015, visa à ampliação da margem de repasse dos recursos ao Fundo Nacional de Saúde de 45% (quarenta e cinco por cento) para 65% (sessenta e cinco por cento).

²⁷ Mano e Ferreira conceituam provisões técnicas como valores constituídos e alocados no passivo de empresas que operam com o “risco”, para o atendimento de compromissos futuros conhecidos ou estimados. A relevância da correta estimação do cálculo das provisões técnicas demonstra-se pelos efeitos decorrentes seu “superdimensionamento”, que, por consequência, reduz a distribuição dos lucros aos acionistas, ou de seu “subdimensionamento” que pode acarretar um estado de insolvabilidade da empresa, por essa razão, necessariamente, esses cálculos devem ser elaborados por atuários. (MANO, Cristina Cantanhede Amarante; FERREIRA, Paulo Pereira. **Aspectos Atuariais e Contábeis das Provisões Técnicas**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009, p.1).

Pertinente destacar, ainda, a existência de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU)²⁸, relacionados à apuração de denúncias envolvendo a arrecadação e o emprego dos recursos referentes ao prêmio do Seguro DPVAT. Em uma dessas decisões o TCU chegou a afirmar que o arranjo institucional²⁹ adotado geraria “poucos incentivos à eficiência administrativa”³⁰.

Cabe lembrar que os institutos jurídicos adquirem continuamente novas funções³¹ e que a compreensão de qual seja o papel ou a função econômica desempenhada por determinada instituição³² jurídica pode possibilitar a identificação dos meios pelos quais o Estado pode e deve atuar, no sentido de assegurar a consecução dos fins sociais pretendidos pelo ordenamento jurídico ao instituir o Seguro DPVAT – quais sejam, a adequada gestão dos recursos arrecadados dos prêmios desse seguro cogente e a sua correspondente solvabilidade, de modo a garantir um mínimo indenizatório às vítimas de acidentes de trânsito³³. Assim, com base nos pressupostos da Escola da Nova Economia Institucional, e tendo em conta a perspectiva da Teoria da Agência, pretende-se realizar uma análise econômico-institucional do instrumento jurídico que viabiliza a gestão desse seguro obrigatório por meio de um *pool* de seguradoras, o Consórcio DPVAT.

Em outras palavras, levando-se em consideração as especificidades do Seguro DPVAT derivadas das diversas reformas estruturais por que passou desde sua instituição, impõe-se a necessidade de buscar resposta à seguinte pergunta: o atual modelo de gestão dos

²⁸ Nesse sentido, destaquem-se as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União: Acórdão nº 2920/2010–TCU Plenário, de 03/11/2010; Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, de 30/11/2011; Acórdão nº 1453/2012–TCU Plenário, em 13/06/2012.

²⁹ Acórdão nº 1453/2012– TCU Plenário, em 13/06/2012 (item 63).

³⁰ Acórdão nº 1453/2012– TCU Plenário, em 13/06/2012 (item 65).

³¹ ASCARELLI, Tullio. O negócio indireto. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Quorum, 2008, p. 154.

³² Para fins de delimitar o termo “instituição”, faz-se oportuno esclarecer que o sentido adotado nesta dissertação não se atém às concepções de contratualismo ou institucionalismo das teorias clássicas concernentes à função da sociedade empresária. Ao contrário, utiliza-se um conceito interdisciplinar de “instituição” sob uma perspectiva jurídico-econômica relacionada “à criação de uma organização capaz de estruturar da forma mais eficiente (...) as relações jurídicas” que possibilite a realização de trocas econômicas, visando um “melhor ordenamento dos interesses nela envolvidos e a solução dos conflitos de interesses” existentes. (SALOMÃO FILHO, Calixto. **O Novo Direito Societário**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 42-43). Com a Escola da Nova Economia Institucional, o Direito ganha especial relevo ao viabilizar a análise econômica a partir da compreensão de suas instituições como instrumentos de governança a estabelecerem “as regras do jogo numa sociedade”, representando “os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as relações humanas” como regras formais (leis, regulamentos e contratos) e limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de condutas auto-impostos). [NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994, p. 9, 13. Título original: *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*]. Assim, tem-se por “instituição” todo aparato legal ou informal que possibilita a estrutura regulatória em análise neste trabalho.

³³ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 132.

recursos arrecadados dos prêmios do Seguro DPVAT (Consórcio DPVAT) fornece incentivos adequados para o alinhamento de interesses entre *stakeholders* de modo a reduzir custos de agência?

Nesse sentido, em que pese não haver estudos atinentes ao desenho institucional do Consórcio DPVAT com a abordagem da Teoria da Agência, é possível destacar duas hipóteses contrapostas quanto ao arranjo institucional do atual modelo de gestão dos recursos do seguro em comento.

A primeira hipótese a orientar o enfrentamento do problema proposto consiste no entendimento de que o desenho institucional que deu azo à constituição do Consórcio DPVAT geraria “poucos incentivos à eficiência administrativa”³⁴.

Esta seria aquela sustentada pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário, de 30/11/2011, que, ao descrever econômica e comparativamente a oferta e a demanda de seguros, destaca que, em um mercado regular de seguros, isto é, em um mercado de livre concorrência, o ofertante tem incentivos para reduzir suas despesas, no intuito de preservar sua competitividade e consequentemente maximizar seus lucros³⁵. No entanto, no seguimento de mercado relacionado ao Seguro DPVAT, por tratar-se de um monopólio, as despesas, por integrarem a base de cálculo do prêmio tarifário³⁶, têm a potencialidade de serem repassadas livremente àquele que tem a obrigação de pagá-lo (ou requerente residual³⁷), aumentando a arrecadação de prêmios do seguro, e, consequentemente, o lucro do *pool* de seguradoras que administra o Consórcio DPVAT³⁸.

Semelhantemente, o do Ministério Público Federal, ao descrever o modelo de seguro impositivo de trânsito, na audiência pública realizada pelo Superior Tribunal de Justiça para discutir recurso especial interposto em face de decisão do Tribunal de Justiça do Estado

³⁴ Acórdão nº 1453/2012– TCU Plenário, em 13/06/2012 (item 65).

³⁵ Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, em 30/11/2011 (item 3.22).

³⁶ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 2º.

³⁷ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. In: **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 302. O conceito será desenvolvido melhor no Capítulo 2.

³⁸ Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, em 30/11/2011 (item 3.23). Argumento semelhante teria sido utilizado pelo Ministério Público Estadual em Montes Claros (MPE/MG) e pela Polícia Federal (PF) no inquérito da Operação Tempo de Despertar, que investiga fraudes no Seguro DPVAT, conforme veiculado pelo Jornal Hoje em Dia, no dia 14/04/2015: “... a Seguradora Líder ‘não se esforça a contento para implementar programa efetivo de combate às fraudes no setor’. ‘Diferentemente disso, parece mesmo que agem, (...), no sentido de estimular tais práticas já que o pool formado pelas mais de 70 seguradoras que integram o consórcio administrado pela Seguradora Líder é remunerado à razão de 2% da arrecadação dos prêmios. Equivale dizer, portanto, que para tais seguradoras, quanto mais pagamentos houver, maior será o lucro observado ao final de cada exercício’, diz o inquérito”. Disponível em: <http://www.hojeemdia.com.br/noticias/com-falsificac-o-de-documentos-quadrilha-desviava-cerca-de-r-1-bilh-o-do-dpvat-1.311423>. Acesso em 20 de novembro de 2015.

de Santa Catarina acerca da atualização monetária das indenizações do Seguro DPVAT (REsp nº 1483620/SC), declarou que o mesmo “não premia a eficiência das seguradoras”³⁹.

De outro bordo, na defesa de uma hipótese contrária, ou seja, favorável ao atual arranjo institucional de administração dos recursos compulsoriamente recolhidos dos proprietários de veículos automotor, Luiz Tavares⁴⁰, enquanto Presidente do Conselho de Administração da Seguradora Líder DPVAT S/A⁴¹, afirmou que o modelo de Consórcios propicia uma melhor performance em sua operacionalização, em virtude de uma gestão centralizada, sujeita a intenso monitoramento em sua estrutura de governança, em que pese críticas relacionadas à ausência de incentivos para a eficiência administrativa, principalmente no que se refere ao estabelecimento de uma participação na margem de resultado fixada em 2% (dois por cento) da arrecadação bruta para as consorciadas. Destaca, também, que o retorno ao regime de livre concorrência configuraria um retrocesso⁴², haja vista os problemas⁴³ que teriam ensejado a necessidade de adoção de gestão coletiva⁴⁴, vigente há quase 30 anos.

Segundo o autor, seria igualmente descabida a estatização da atividade, não apenas por questões de eficiência, mas, também, pelo fato de a exploração de atividade econômica diretamente pelo Estado, consoante expressa disposição constitucional⁴⁵, ser cabível apenas em circunstâncias de relevante interesse coletivo ou quando necessária aos imperativos de

³⁹ A declaração consta das notas taquigráficas do primeiro painel da Audiência Pública realizada pela Segunda Seção do STJ, no dia 09/02/2015, nos autos do REsp 1.483.620 - SC. Disponível, também, no canal do Tribunal no YouTube em : <https://www.youtube.com/watch?v=H1ZIDJgQXak>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

⁴⁰ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 27, 29. Em que pese o autor não mencionar expressamente quais sejam as críticas relacionadas à ausência de incentivos na gestão do Consórcio DPVAT, vale destacar que a publicação da obra citada se deu no ano de 2013, portanto, após as manifestações do Tribunal de Contas da União havidas entre 2010 e 2012 quanto à apuração de denúncias envolvendo o arranjo institucional em comento. (ver Acórdão nº 2920/2010– TCU Plenário, de 03/11/2010; Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, de 30/11/2011; Acórdão nº 1453/2012– TCU Plenário, em 13/06/2012). Acerca dos benefícios decorrentes da gestão centralizada e obtenção de economias de escala ver XAVIER, Ricardo de Sá Acatauassú. Aspectos operacionais e econômicos. *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 58-76. Acatauassú é Diretor-Presidente da Seguradora Líder DPVAT S/A. O autor, no período de 25 de abril de 1995 a 06 de dezembro de 2000, exerceu as funções de Chefe de Gabinete e Chefe da Secretaria Geral da SUSEP (Portarias SUSEP nº 107, de 25/04/1995, D.O.U., Seção II, p. 3.051; nº 339, de 20/12/1996, D.O.U., Seção II, p. 9.333; nº 976, de 06/12/2000, Seção II, p. 5).

⁴¹ Essa na qualidade de gestora do Consórcio DPVAT e representante dos interesses das seguradoras consorciadas.

⁴² PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 25.

⁴³ O tema será melhor desenvolvido no Capítulo 3.

⁴⁴ Convênio DPVAT, administrado pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG (de 1986 a 2007); e Consórcio DPVAT, administrado pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. (desde 2008 aos dias atuais).

⁴⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 173.

segurança nacional⁴⁶. Além disso, o autor salienta que o modelo atual é “extremamente conveniente ao Estado”⁴⁷, que recebe ganhos líquidos de 50% (cinquenta por cento)⁴⁸ do total de prêmios arrecadados, sem que, para tanto, tenha o ônus de arcar com qualquer despesa, relacionada à arrecadação ou operacionalização do Seguro DPVAT.

Assim, apresentada a justificativa do tema, faz-se premente o esclarecimento do método a ser empregado. Para a consecução dos objetivos desse estudo, foi utilizado um método de pesquisa teórico-empírico mediante o desenvolvimento de análise: (i) documental, de atos normativos legais e infralegais; (ii) de decisões emanadas pelo Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União; (iii) doutrinária, para fins de (iii.a) delimitação do marco teórico da Teoria da Agência à luz da Nova Economia Institucional; e (iii.b) construção da evolução histórica da estrutura do Seguro DPVAT, de modo a identificar como se desenhou o atual modelo de gestão de seus recursos; além da (iv) utilização de dados de caráter público disponíveis no Sistema de Estatísticas da SUSEP (SES) na rede mundial de computadores⁴⁹. Quanto ao SES, a extração de dados foi realizada em 09 de abril de 2015, tendo sido utilizados os seguintes parâmetros de consulta: operações “seguros: prêmios e sinistros”; empresas “todas”; ramos “0588 – DPVAT”; período de pesquisa “201401 a 201412”; e agrupamento de dados “por empresa”.

Desta forma, esta dissertação está dividida em 5 capítulos.

O primeiro, introdutório. O segundo, intitulado “Relação Principal-Agente: um conflito de interesses assimétricos”, será dedicado a detalhar o marco teórico deste trabalho, consistente na análise da relação de agência à luz da Escola da Nova Economia Institucional. Esse detalhamento é relevante porque fornece uma nova perspectiva à compreensão do problema de agência no Consórcio DPVAT.

O terceiro capítulo, intitulado “A Evolução do Seguro Obrigatório de Trânsito no Brasil, apresenta um breve histórico do RCOVAT e aborda os aspectos distintivos do Seguro DPVAT, de modo a demonstrar suas peculiaridades e propiciar uma melhor compreensão dos motivos ensejadores do arranjo institucional vigente para a gestão de seus recursos. Será, também, apresentada uma breve contextualização dos modelos de gestão do referido seguro

⁴⁶ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 22-23.

⁴⁷ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 23.

⁴⁸ O autor refere-se à repartição legal que destina 45% do total de prêmios arrecadados ao Fundo Nacional da Saúde – FNS e 5% ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, consoante dispõem os incisos I e II do artigo 1º do Decreto nº 2.867/1998.

⁴⁹ <http://www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/principal.aspx>

desde sua constituição, quando era ofertado num mercado de livre concorrência até o fechamento significativo do mercado.

O Capítulo 4, intitulado “Problemas de Agência no Consórcio DPVAT”, propõe-se a descrever o Consórcio DPVAT sob a perspectiva do contrato plurilateral, enquanto contrato de organização, do qual o consórcio de empresas é uma espécie, de modo a identificar como as relações decorrentes da escolha desses instrumentos podem mitigar ou acentuar custos de agência.

Além disso, na sequência, será aplicada a teoria apresentada no Capítulo 2 às três principais relações interligadas pelo Consórcio DPVAT, na qualidade de elemento de conexão entre partes, demonstrando os desafios dos órgãos reguladores, neles compreendidos a Superintendência de Seguros Privados e o Conselho Nacional de Seguros Privados⁵⁰, relativamente à estrutura híbrida desse seguro obrigatório, haja vista que tanto a oferta, quanto a gestão dos recursos referente ao Seguro DPVAT são realizadas pela iniciativa privada por meio de um desenho institucional monopolístico. A primeira das relações de agência é aquela existente entre consorciadas e a entidade gestora, que será analisada sob duas diferentes percepções: a das consorciadas acionistas da entidade administradora dos consórcios e a das consorciadas não acionistas. Outra relação de agência é aquela que há entre o ente regulador e a entidade supervisionada (gestora dos consórcios) que decorre da fluência de assimetria informacional devida à dependência de dados fornecidos pelo agente econômico para fins de realização dos cálculos do prêmio tarifário. A última relação de agência examinada é aquela existente entre o consumidor, na qualidade de requerente residual, ou seja, daquele que suporta o ônus de arcar com os custos do prêmio de seguro, e a seguradora gestora.

E, por fim, o quinto e derradeiro capítulo apresentará a conclusão desta dissertação.

⁵⁰ Órgão normativo do Sistema Nacional de Seguros Privados (SNSP).

2. Relação Principal-Agente: um conflito de interesses assimétricos

O que importa é verificar como as instituições jurídicas, notadamente aquelas marcadas pela liberdade contratual, podem desempenhar a função econômica de solucionar problemas de agência⁵¹.

O capítulo que ora se inicia não tem qualquer pretensão de abordar com maior profundidade o desenvolvimento histórico das raízes da Teoria da Agência, mas sim de apresentar uma contextualização necessária à consecução das análises que se propõe realizar nos capítulos seguintes.

Em linhas gerais, a teoria em comento tem por propósito estudar os conflitos de agência e suas consequências, tendo por objeto de pesquisa a relação existente entre partes que, embora possam, em alguma medida, trabalhar para um mesmo fim, não necessariamente partilham o mesmo interesse. Nesse sentido, a literatura concernente ao tema tem por eixo básico de investigação a análise de estratégias e instituições⁵² – e efeitos consequentes – que possibilitem o alinhamento de interesses entre principal e agente⁵³.

As bases de desenvolvimento dessa teoria estariam intrinsecamente relacionadas a estudos realizados, a partir de uma revisão da teoria da firma⁵⁴, com o fim de examinar o comportamento de indivíduos (em especial dos gestores), que estariam dispostos a utilizar os recursos da firma, sacrificando os resultados dos acionistas, em prol do aproveitamento de bens não-pecuniários como fonte de utilidade empregada em benefício próprio⁵⁵. Assim, consoante tais estudos, não obstante o fato de os acionistas não serem cegos à atuação autointeressada de seus gestores, em determinados casos, torna-se mais econômico tolerar a redução de riqueza a suportar os altos custos para implementar mecanismos de controle, detecção e policiamento destas condutas⁵⁶.

⁵¹ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, 203.

⁵² MITNICK, Barry M. **Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators**, 2013, p. 2.

⁵³ DELVES, Don; PATRICK, Brian. **Agency Theory Summary**, p. 1.

⁵⁴ O presente estudo não tem por pretensão de realizar uma revisão da teoria da firma, razão pela qual apenas marginalmente serão abordados os temas necessários ao desenvolvimento da pesquisa que se propõe realizar, conforme justificativa apresentada na introdução. Para um maior aprofundamento sobre o desenvolvimento dos estudos atinentes à teoria da firma, ver CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, capítulo 3).

⁵⁵ A exemplo disso, pode-se mencionar a ampliação desnecessária do quadro de pessoal, a concessão de presentes para faculdades ou outras instituições custeados com os fundos da empresa, utilização de serviços de luxo de hotéis e de companhias aéreas, entre outros.

⁵⁶ ALCHIAN, Armen A. The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm. In: **The Journal of Industrial Economics**, vol. 14, nº 1 (Nov., 1965), p. 30, 32-35.

Com efeito, a universalidade de interações sociais⁵⁷ que podem ser investigadas a partir da perspectiva de análise indicada pela Teoria da Agência justifica sua extensão a diferentes escolas do conhecimento como ciências políticas, contabilidade, economia, finanças, organizações e sociologia⁵⁸. Em vista disso, tem-se que, pelo menos, dois trabalhos de caráter complementar – baseados em fundamentos teóricos da literatura sobre empresa, organizações, incentivos e informações⁵⁹ – deram ensejo àquilo que hoje se denomina Teoria da Agência. O primeiro, desenvolvido por Stephen Ross⁶⁰, teria servido de fundamento à chamada teoria econômica da agência que a delineou como um princípio universal, não adstrito apenas à teoria da empresa⁶¹, mas como um problema relacionado à estrutura de incentivos⁶². E o segundo, de autoria de Barry M. Mitnick⁶³ teria sido responsável por uma teoria institucionalista da agência, aplicável a inúmeras situações da vida social⁶⁴. De acordo com este estudo, as instituições seriam concebidas em virtude da existência de conflitos de interesses e evoluíam como resposta às imperfeições criadas pela agência⁶⁵, cuja teoria seria uma ferramenta analítica⁶⁶ para possibilitar a compreensão das situações nas quais sejam verificados esses conflitos e, por conseguinte, permitir evolução institucional.

⁵⁷ ARROW, Kenneth J. The Economic of Agency. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 37. DELVES, Don; PATRICK, Brian. **Agency Theory Summary**, p. 2; MITNICK, Barry M. **Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators**, 2013, p. 4; ROSS, Stephen. **The Economic Theory of Agency: The Principals Problem**, 1972, p. 134.

⁵⁸ EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. In: **The Academy of Management Review**, vol. 14, n. 01 (jan. 1989), p. 57.

⁵⁹ DELVES, Don; PATRICK, Brian. **Agency Theory Summary**, p. 1-3.

⁶⁰ ROSS, Stephen. **The Economic Theory of Agency: The Principals Problem**, 1972.

⁶¹ DELVES, Don; PATRICK, Brian. **Agency Theory Summary**, p. 2.

⁶² MITNICK, Barry M. **Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators**, 2013, p. 2.

⁶³ MITNICK, Barry M. **Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences**, 1973, p. 1-45. O autor apresenta elementos mínimos para a estruturação de uma teoria geral da agência, tomando por instrumento de análise a relação fiduciária como instituto jurídico utilizado para minimizar os problemas de agência entre administradores e acionistas de uma companhia. Spinelli esclarece que a “relação fiduciária é gênero indicativo de numerosas relações, que podem ser constituídas tanto por lei quanto *ex voluntate*”, apresentando-a como uma circunstância em que “um sujeito, denominado fiduciário, passa a ter controle/gerência (o que presume liberdade/discricionariedade) sobre o interesse patrimonial alheio (do fiduciante), com a finalidade de garantia ou de administração dos bens em que o benefício deste último ou de terceiro (beneficiário). Há, desta forma, uma exposição intensa dos interesses do fiduciante à interferência do fiduciário” (SPINELLI, Luis Felipe. **Conflito de Interesses na Administração da Sociedade Anônima**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 43, 47).

⁶⁴ DELVES, Don; PATRICK, Brian. **Agency Theory Summary**, p. 2.

⁶⁵ MITNICK, Barry M. **Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators**, 2013, p. 3.

⁶⁶ MITNICK, Barry M. **Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences**, 1973, p. 1.

Foi, no entanto, com base no estudo desenvolvido por Jensen e Meckling⁶⁷, em *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, no ano de 1976, que a Teoria da Agência ganhou os contornos que a fizeram conhecida. Mas, com vistas a fornecer maior clareza ao exame que se pretende realizar, antes de adentrar nos pressupostos teóricos adotados pelos autores, é conveniente perpassar, preliminarmente, por uma breve digressão acerca da teoria da firma.

2.1. A firma como um polarizador contratual

A escola econômica neoinstitucionalista originou-se da sistematização de diversas críticas direcionadas à teoria da firma formulada pela escola ortodoxa⁶⁸, que embora prevalecente⁶⁹, não teria conseguido explicar seu funcionamento no mundo real⁷⁰ – isto é, como se organiza a produção dentro da empresa, como são solucionados os conflitos de interesses entre seus diferentes clientes, possibilitando a maximização dos lucros, como são determinados os tamanhos de cada empresa, ou, ainda, por que há fusão ou cisão destas⁷¹.

⁶⁷ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 87-125. Os autores iniciam o artigo com uma citação de Adam Smith que bem demonstra uma relação de agência: “Contudo, não se pode esperar que os membros do conselho dessas empresas (de sociedade anônima por ações), por serem os administradores de dinheiro alheio e não do próprio dinheiro, o protejam com a mesma vigilância atenta que os sócios de uma empresa privada costumam dedicar ao próprio dinheiro. Como os capatazes de um homem rico, eles tendem a se envolver em detalhes não necessariamente visando a honra de seus senhores, e tanto. A negligência e a profusão, portanto, devem sempre prevalecer, em maior ou menor grau, na administração dos negócios de uma empresa como essa”.

⁶⁸ “A preocupação fundamental da economia neoclássica diz respeito à economia de mercado, em que a produção e a distribuição de bens ocorrem por meio do sistema de preços (*price system*). O mercado, entendido como um sistema descentralizado de preços, constitui um mecanismo perfeito de coordenação econômica. (...) Os pressupostos da teoria econômica neoclássica não são orientados à elaboração de uma verdadeira teoria econômica da empresa, mas apenas de uma teoria de mercados nos quais a empresa é um importante participante. Por conseguinte, a firma acaba por constituir objeto meramente lateral da investigação econômica neoclássica. (...) Desse modo, a empresa é reduzida a um indivíduo que realiza escolhas racionais de produzir para os consumidores, em conformidade com as orientações obtidas pelos sinais de mercado, de modo a maximizar seu lucro. (...) A teoria econômica neoclássica acabou por desenvolver uma teoria da firma restrita a explicar a integração da firma no mercado. Nesse sentido, a teoria econômica neoclássica é orientada a explicar o funcionamento do mercado, e não da firma” (CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p.151, 154, 155, 165).

⁶⁹ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p.150.

⁷⁰ COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 386.

⁷¹ HART, Oliver D. An economist’s perspective on the theory of the firm. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n. 7, 1989, p. 1758; CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p.163, 165, 167-170.

Nesse contexto, Ronald H. Coase⁷², em seu clássico artigo *The nature of the firm* (1937)⁷³, foi o precursor na elaboração de uma teoria da empresa sob uma perspectiva mais realística⁷⁴. Para tanto, buscou superar a ideia geral do sistema econômico como um sistema de preços no qual, com custos de transação igual a zero, a alocabilidade de recursos dar-se-ia àquele indivíduo que mais valorizasse determinado bem ou serviço de modo a maximizar seu bem-estar⁷⁵.

Com efeito, o autor partiu do pressuposto de que tal sistemática não seria aplicável em todas as situações, haja vista que, no mundo real, existem custos de transação positivos. Afinal de contas, a realização de trocas no mercado pressupõe despesas, tais como aquelas decorrentes da busca de informações que auxiliem na escolha de um produto em detrimento de outro, ou ainda da negociação de prazos de entrega, formas de pagamento, dentre outros⁷⁶.

Assim, segundo Coase, as empresas surgiriam como meio de organizar e minimizar os custos de transação, substituindo uma série de contratos por um, precisamente pela necessidade de se buscar a redução desses custos⁷⁷.

Por conseguinte, a alocação de recursos por meio de um mecanismo de preços, não seria aplicável no interior da empresa, uma vez que a quantidade de integração vertical interna suprimiria o sistema de mercado por uma autoridade capaz de, por exemplo, alocar seus recursos humanos nos vários departamentos da empresa como bem lhe aprouvesse⁷⁸, sem que houvesse a necessidade de negociar eventuais disputas⁷⁹, ou exercer seu poder de controle e de interferência no trabalho do empregado⁸⁰. A empresa passaria, então, a ser definida por sua hierarquia, cabendo, portanto, ao empresário ou empreendedor a função ou dever de minimizar ao máximo esses custos de alocação.

⁷² Laureado com Prêmio Nobel de Economia em 1991, “por sua descoberta e clarificação da significância dos custos de transação e direitos de propriedade para a estrutura institucional e o funcionamento da economia” (Disponível em: <https://www.coase.org/aboutronaldcoase.htm>. Acesso em 31 de julho de 2015).

⁷³ COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 386-405. Não obstante a originalidade da crítica de Coase aos pressupostos da Teoria Neoclássica, foi o trabalho de Oliver Williamson, realizado algumas décadas mais tarde, sobre a Economia dos Custos de Transação, que fortaleceu o desenvolvimento da Escola da Nova Economia Institucional, destacando a importância da compreensão das instituições jurídicas contratuais para o estudo da organização econômica (WILLIAMSON, Oliver E. *Transaction Costs Economics*. In: **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996, p.56).

⁷⁴ COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 386.

⁷⁵ COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 386-387.

⁷⁶ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 172, 173.

⁷⁷ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 172, 175; COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 390-391.

⁷⁸ COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 388-390.

⁷⁹ HART, Oliver D. An economist’s perspective on the theory of the firm. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n. 7, 1989, p. 1760.

⁸⁰ COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 404.

Dessa forma, dois seriam os métodos alternativos de governança utilizados para a organização da atividade econômica de modo a reduzir os custos de transação: a empresa e o mercado. Em outras palavras, a firma seria um mecanismo que substituiria o sistema de preços do mercado pela mão visível do empresário para a coordenação da produção e a escolha entre tais alternativas teria uma estreita relação com os incentivos que se pretenda estabelecer para a realização de trocas em uma economia especializada⁸¹.

A teoria proposta por Coase evidenciou a importância da disciplina dos contratos para a promoção de trocas econômicas relativamente simples e instantâneas ou complexas e duradouras, esclarecendo, a partir do exame da função econômica exercida por tal instituição jurídica, o papel desempenhado pelas organizações e pelas firmas, análise negligenciada pela escola neoclássica⁸².

Naturalmente, o trabalho precursor de Ronald H. Coase não ficou indene a críticas⁸³. Na verdade, uma importante ramificação da teoria da firma por ele proposta, surgiu a partir da observação de sua concepção dualista de que as trocas econômicas seriam realizadas por estruturas alternativas de governança – mercado ou empresa – que resultassem no menor custo de alocabilidade de recursos. Trata-se de pesquisas elaboradas três décadas mais tarde, segundo as quais a teoria da firma seria tida como *nexus of contracts*, ou seja, como um feixe de contratos⁸⁴.

Dentre os primeiros estudos nesse sentido, estava o desenvolvido por Armen A. Alchian e Harold Demsetz⁸⁵, no artigo *Production, Information Costs, and Economic Organization* (1972), que – partindo de uma crítica à natureza hierárquica da firma, proposta por Ronald H. Coase, e da noção de que esta não possui todos os insumos de que necessita para o exercício de suas atividades – sustentaram que o poder de controle e de interferência (*fiat*) que teria a autoridade intrafirma não seria a essência da empresa, uma vez que, mesmo nas relações de mercado, ou extrafirma, esse poder poderia ser exercido⁸⁶.

⁸¹ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 172-177.

⁸² CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 162-163, 166-167.

⁸³ CHEUNG, Steven. N.S. The contractual nature of the firm. In: **Journal of Law and Economics**, Vol. 26, n. 01, (Apr., 1983) p.2

⁸⁴ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 194-195.

⁸⁵ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 92-108. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972.

⁸⁶ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 92-93. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972; CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 195, 196.

Para demonstrar sua tese, os autores comparam o poder que tem o empresário de solucionar os conflitos intrafirma por meio de sua autoridade àquele que tem um consumidor insatisfeito com a prestação de serviço de uma dada empresa⁸⁷. No primeiro caso, o máximo que um empregador poderia fazer para punir um funcionário desidioso seria demiti-lo, do mesmo modo, em uma relação de mercado, um consumidor descontente com a qualidade dos serviços recebidos por uma empresa poderia puni-la deixando de negociar com ela ou a demandando judicialmente em virtude de inadimplemento contratual⁸⁸, por exemplo.

Nesse sentido, para Alchian e Demsetz não haveria diferença entre contratos de firma e de mercado com base na hierarquia⁸⁹, antes a firma seria, na verdade, caracterizada pela gestão de insumos para a produção em equipe por um agente centralizador de relações contratuais⁹⁰, que teria poderes para modificar as condições contratuais de um membro da equipe sem que isso refletisse nos demais contratos⁹¹.

O ponto nodal do trabalho acerca da produção em equipe refere-se à dificuldade de se monitorar e remunerar a contribuição de cada membro, tendo em vista que a mera apreciação do resultado final da produção não permite avaliar o grau de colaboração de cada um, mormente se considerada a existência de esquivas no trabalho⁹². A mensuração inadequada de recompensas e produtividade poderia, portanto, refletir diretamente nos sistemas de incentivos, influenciando diretamente no resultado da produção e nos retornos esperados pela equipe⁹³.

Para solucionar este problema, os autores sugerem que se constitua, sobre os membros da equipe, um supervisor que medirá a produtividade marginal de cada sujeito, de modo a remunerar seu esforço adicional, ou mesmo permitindo eventual ociosidade do

⁸⁷ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 93. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972.

⁸⁸ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 195.

⁸⁹ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 175; COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 388-389.

⁹⁰ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 93. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972; CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 196.

⁹¹ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 175; COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 200.

⁹² Cavalli esclarece que se não houver um aumento de recompensa proporcional a um incremento no esforço individual de um membro da equipe, “nenhum dos sujeitos terá incentivos para aumentar sua produção individual”, ampliando o incentivo para fugir do trabalho (CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 197).

⁹³ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 94. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972; CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 197-198.

indivíduo monitorado, quando os custos de medição excederem o retorno esperado⁹⁴. A firma exsurge, assim, como um instrumento para o monitoramento das atividades da equipe⁹⁵, capaz de mensurar a produção individual de cada um, remunerando-os proporcionalmente⁹⁶.

“Mas quem vai monitorar o monitor?”⁹⁷ Considerando que inclusive o monitor pode, em alguma medida, estar sujeito às mesmas deficiências a que se submete a equipe, como a esquiva do trabalho, Alchian e Demsetz indicam que dois seriam os meios para assegurar a eficiência da produtividade do monitor: o primeiro deles seria a concorrência com outros monitores num cenário de livre competição em mercado e o segundo dar-se-ia mediante atribuição a ele dos direitos de ser remunerado com os valores residuais da produção⁹⁸.

Os autores acentuam, por fim, a natureza contratual da firma⁹⁹, sendo o monitor (dito “proprietário central empregador”¹⁰⁰), a parte central de uma série de contratos bilaterais, que organiza, desta forma, todos os insumos para a produção em equipe¹⁰¹. Com efeito, embora descrevam um modelo com base na estrutura de propriedade por ações, Alchian e Demsetz apresentam uma variada gama de organizações que podem demandar diferentes arranjos contratuais, como, por exemplo, sindicatos, sociedades anônimas, cooperativas e organizações sem fins lucrativos¹⁰².

⁹⁴ Alchian e Demsetz citam o exemplo de uso de papel e telefone, por funcionários, para atender a finalidades pessoais, todavia, a administração somente implementaria tais práticas, identificando a pessoa responsável, se os custos adicionais incorridos para tanto forem menores do que a economia gerada pela redução da conduta. De outro modo, não haveria sentido implementar o monitoramento, se os custos de medição forem superiores àqueles (ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 95. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972).

⁹⁵ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 198.

⁹⁶ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 95. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972.

⁹⁷ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 96. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972.

⁹⁸ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 199.

⁹⁹ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 99. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972; CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 201.

¹⁰⁰ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 102. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972.

¹⁰¹ ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 104. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972.

¹⁰² CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 200, 202.

Todavia, não obstante a crítica dos autores em relação à noção de firma proposta por Coase, a teoria por eles apresentada limitava-se a descrever os conflitos existentes nas relações trabalhistas. Com efeito, a partir da percepção de que a firma polarizaria uma série de relações contratuais e não apenas as de trabalho, Jensen e Meckling acentuaram ainda mais a natureza contratual da firma¹⁰³, como se demonstrará na seção seguinte.

2.2. Elementos essenciais da Teoria da Agência

Jensen e Meckling¹⁰⁴ – levando em consideração as dificuldades de se reconhecer os problemas de negligência e de se implementar o adequado monitoramento da produção em equipe verificados no artigo de Alchian e Demsetz, e tendo em conta o desenvolvimento da firma como um instrumento polarizador das relações contratuais entre indivíduos¹⁰⁵-, verificaram a existência de custos de agência¹⁰⁶, que decorrem do fato de que, no mundo real, as informações e os interesses das partes são necessariamente assimétricos¹⁰⁷. Em suma, os custos de agência seriam os custos incorridos para o alinhamento de interesses entre partes interrelacionadas.

Nesse contexto, tem-se que haverá conflito de agência sempre que uma ou mais pessoas (i.e. principal) nomearem outra (i.e. agente), mediante algum tipo de contrapartida, ainda que não monetária, para, em seu nome, desempenhar determinada atividade com a delegação de um poder decisório¹⁰⁸. Entrementes, partindo da premissa de que agentes econômicos são autointeressados e, portanto, buscam a maximização de seu próprio bem-estar, seria crível de se admitir que, mesmo em uma relação cooperativa, as partes têm interesses

¹⁰³ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 200-201.

¹⁰⁴ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 87-125. Título original: *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, publicado em 1976.

¹⁰⁵ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, 196; JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 90.

¹⁰⁶ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 89.

¹⁰⁷ PRATT, John W. ZECKHAUSER, Richard J. Principals and Agents: An Overview. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 2.

¹⁰⁸ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 89.

divergentes¹⁰⁹, sendo certo que tais conflitos não estão restritos às interações cooperativas entre indivíduos. Na verdade, o conflito (relação ou problema) de agência, como mencionado anteriormente, é considerado um fenômeno que pode ser observado em diversas interações sociais, representando, portanto, um elemento significativo presente em quase todas as transações econômico-sociais¹¹⁰.

Assim, ao agente cabe, em diversas situações, quando do desempenho de suas atividades, a escolha de uma dentre várias alternativas possíveis para a tomada de decisão que lhe foi delegada. No entanto, o principal não tem condições de observar com detalhes cada uma das ações do agente, de modo a assegurar-se de que a alternativa eleita tenha sido aquela que mais valorizasse o seu bem-estar¹¹¹.

¹⁰⁹ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1423. ¹¹⁰ ARROW, Kenneth J. The Economic of Agency. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 37.

¹¹⁰ ARROW, Kenneth J. The Economic of Agency. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 37.

¹¹¹ ARROW, Kenneth J. The Economic of Agency. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 37-39. Segundo o autor, a relação de agência pode ser classificada em duas espécies: *hidden action* ou *hidden information*; respectivamente referenciadas pela literatura como *moral hazard* (risco moral) e ou *adverse selection* (seleção adversa). O primeiro estaria relacionado a uma ação praticada ou que deveria ser praticada pelo agente, cuja observação não pode ser verificada pelo principal, mas que representa um valor diferencial para a consecução dos interesses deste último. O risco moral, portanto, surgiria numa situação de compartilhamento de risco entre agente e principal, em que a conduta daquele não pode ser aferível por este, mas que influencia diretamente no bem-estar do principal, resultando em um problema de incentivos. Esse conceito é comumente associado à indústria de seguros, em que o segurado, considerado o agente na relação com a seguradora (principal), teria baixos incentivos para (i) economizar gastos com consultas/exames nos seguros saúde, ou para (ii) tomar precauções com segurança nos casos de seguro de automóvel, por exemplo. Uma das soluções apontadas pela literatura econômica para reduzir o *moral hazard* nas relações principal-agente seria a distribuição das recompensas e dos prejuízos entre as partes, mediante uma estrutura de incentivos que aumente o esforço do agente no sentido de mitigar as perdas antes suportadas integralmente pelo principal. Nos contratos de seguro é possível mencionar a utilização de franquias no caso de acidentes de automóvel. Vale salientar que o risco moral é um problema verificável em uma fase pós-contratual. De outro bordo, a seleção adversa ou *adverse selection* configura um descompasso existente no acesso à informação que viabiliza a tomada de decisão, tanto pelo agente, quanto pelo principal em uma etapa pré-contratual, resultando, por consequência, uma valoração inadequada de um dado bem ou serviço pelas partes, em virtude de uma delas (agente) deter mais informações do que a outra (principal). Nesse sentido, o principal por ter menor acesso às informações necessárias para tomar sua decisão, tende a subavaliar o valor que atribui ao bem ou serviço que pretende adquirir, ao passo que o agente poderia superestimar o valor do mesmo bem ou serviço. Um exemplo clássico é o mercado de carros usados, descrito por Akerlof. De acordo com o autor, a desvalorização, por vezes relevante, entre o preço de um carro 0 km (zero quilômetro) e aquele com pouquíssimos meses de uso pode ser explicada se levado em consideração que carros podem ser classificados em novo e usados, bons e ruins. Com base na combinação dessas características, um carro novo pode ser bom ou ruim; assim como um carro usado pode ser bom ou ruim. Desta feita, quando da aquisição de um veículo novo, o indivíduo não tem condições de avaliar se o mesmo, embora novo, é bom ou ruim. No entanto, após o uso do veículo por algum tempo, o proprietário tem melhor condições de avaliar a qualidade de seu carro. Assim, caso o proprietário desse determinado veículo tenha o interesse de vendê-lo, pretenderá fazê-lo com o intuito de obter o melhor resultado possível. Por outro lado, como o potencial comprador não sabe se o bem ofertado possui problemas que o vendedor não lho tenha informado, tenderá oferecer a menor proposta possível, com vistas a reduzir ao máximo suas possíveis perdas com surpresas indesejáveis, principalmente, em virtude do risco de que nesse mercado haja vendedores de carros ruins, tentando oferecê-los ao preço de carros bons. [AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: **The Quarterly Journal of Economics**, Vol.84, n. 3, (Aug.,1970), p.488-491. DARROUGH, Masako N.; STOUGHTON, Neal M. Moral Hazard and Adverse

Um exemplo claro desse tipo de conflito pode ser extraído da obra *The Modern Corporation and Private Property*, de Adolf A. Berle e Gardiner C. Means, publicada na década de 1930, pioneira no apontamento, ainda que incipiente, das divergências de interesses que podem ser observadas quando a gestão da propriedade é realizada por terceiros. O livro trata das transformações promovidas pela sociedade anônima na relação do proprietário com sua propriedade, migrando de uma propriedade prioritariamente ilíquida, dada a sua imobilidade¹¹², para uma propriedade com maior liquidez a partir de sua representação por uma cártula que passe facilmente de mão em mão. Essa transformação teria sido possível com a efetiva separação entre propriedade, administração e controle. Os proprietários passaram a ter uma participação nos resultados da gestão da propriedade¹¹³. Consoante os autores, ao acionista interessa obter o máximo lucro de modo compatível com a assunção do risco, percebendo, dessa forma, a distribuição desses resultados por meio de dividendos, bem como a mitigação dos riscos que possam ameaçar o valor investido, assegurados outros direitos, como, por exemplo, o de retirada¹¹⁴ e o de preferência¹¹⁵. No entanto, quanto às motivações daquele que assumiu o controle (ou gestão) da sociedade – isto é, o administrador (agente)–, aventa-se a possibilidade de que se este for movido pela busca de interesse pessoal, então não teria razões para bem gerir a sociedade no intuito de perseguir o máximo lucro com menor risco possível e, em seguida, distribuí-lo aos proprietários da sociedade (os acionistas – principal)¹¹⁶.

Selection: The Question of Financial Structure. In: **The Journal of Finance**, Vol. 41, n. 02 (Jun., 1986), p. 501-502; HOLMSTRÖM, Bengt. Moral Hazard and Observability. In: *The Bell Journal of Economics*, vol. 10, n. 1, (Spring, 1979), p. 74, 79-81; STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. Introdução à Microeconomia. Trad. da 3ª edição americana, por Helga Hoffmann. Rio de Janeiro: Campus, 2003, 2ª reimpressão, p. 239-244; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação Econômica, Racionalidade Econômica e Saneamento Básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 27-29].

¹¹² BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Vitor Civita, 1984, p. 82, 225. Os autores, ao se referirem à imobilidade da propriedade, fazem uma citação à seguinte analogia: “se o cavalo vive, o dono tem de alimentá-lo; se morre, tem de enterrá-lo”.

¹¹³ BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Vitor Civita, 1984, p. 225.

¹¹⁴ Segundo Gonçalves Neto, este é o direito inderrogável dado ao acionista que, nos casos permitidos em lei, “dissenter da deliberação da Assembleia Geral”, devendo exercê-lo no prazo decadencial de 30 (trinta) dias a contar da (i) “publicação da Ata Assembleia Geral de aprovação da matéria motivadora do recesso para o acionista que dissenter” ou da (ii) publicação da ata da “assembleia especial de preferencialistas” – art. 137, incisos IV e V e §4º da Lei nº 6.404/1976. (GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Lições de Direito Societário: Sociedade Anônima**. 1ª ed., vol. II. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, p. 128-134).

¹¹⁵ Nas palavras de Gonçalves Neto, é o direito que tem o acionista de “manter seu percentual de participação no capital social”, isto é, deve ser garantido ao acionista o direito de preferência na subscrição de novas ações de mesma espécie e classe idênticas às que possui, na mesma proporção. (GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Lições de Direito Societário: Sociedade Anônima**. 1ª ed., vol. II. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005, p. 125-128).

¹¹⁶ BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Vitor Civita, 1984, p. 124-125.

Nesse sentido, em razão de tais e tantas limitações relacionadas às divergências de interesses, o principal teria por alternativa ou dever¹¹⁷ a adoção de medidas programáticas estabelecidas *ex ante* às decisões do agente, como forma de dar-lhe incentivos positivos para fomentar a escolha de ações que melhor atendam às expectativas do principal¹¹⁸. Esses incentivos, que têm por finalidade mitigar o conflito de agência, integram, assim, os chamados custos de agência.

Os custos de agência em que incorre o principal representam, pois, uma equivalente redução de seu próprio bem-estar, e correspondem ao somatório das despesas empreendidas para (i) monitoramento ou fiscalização – no qual se inserem todos os esforços realizados no sentido de controlar comportamento do agente (contratação de auditoria externa, prescrição de regras de conformidade)¹¹⁹; (ii) estabelecimento de incentivos capazes de fomentar o alinhamento de interesses entre as partes divergentes, seja por meio da concessão de benefícios pecuniários (participação nos lucros, bônus por produção) ou não (viagens de lazer, segurança privada); e (iii) absorção das perdas residuais decorrentes desse controle.

O desenvolvimento das bases da teoria é apresentado sob uma análise dos custos de agência incidentes quando se está diante da gestão de capital próprio e de capital de terceiros¹²⁰, mediante a identificação do comportamento de um administrador quando o mesmo detém a propriedade integral dos direitos residuais sobre a firma, bem como qual seja sua conduta à medida que haja o ingresso de acionista externo (um investidor, por exemplo)¹²¹.

Partindo-se do pressuposto de que a firma pertença integralmente ao administrador e que este, enquanto agente econômico maximizador de seu próprio bem-estar, fruirá sozinho

¹¹⁷ ARROW, Kenneth J. The Economic of Agency. In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. **Principals and Agents: The Structure of Business**. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 37-38.

¹¹⁸ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 89.

¹¹⁹ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 117, nota de rodapé nº 9.

¹²⁰ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 91; MITNICK, Barry M. **Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences**, 1973, p.1-45. Um exemplo clássico é a relação fiduciária, que tem por características básicas o efetivo exercício de poder, pelo fiduciário, sobre os interesses patrimoniais de outrem, o fiduciante, bem como a confiança que este deposita naquele ao atribuir-lhe o controle sobre a gestão de seus bens para fins de que maximize benefícios no interesse do proprietário. (SPINELLI, Luis Felipe. **Conflito de Interesses na Administração da Sociedade Anônima**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 39-54).

¹²¹ Importante colocar em destaque a observação feita por Cavalli ao esclarecer que, “[c]onquanto a teoria desenvolvida por Meckling e Jensen possibilite a análise de uma imensa gama de organizações”, como, por exemplo, universidades, órgãos públicos, mercado imobiliário, “os autores envidaram seus esforços para elaborar um modelo adequado a descrever a estrutura de propriedade por ações a partir da Teoria da Agência”. CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, 202, 205.

de todos os benefícios decorrentes de retornos pecuniários ou não, assim como suportará todas as perdas relacionadas aos riscos de uma gestão negligente, presume-se que ele tenderá a tomar as decisões que lhe assegurem o maior retorno possível de utilidades, de forma a potencializar seu lucro. Com efeito, Easterbrook e Fischel¹²² chegam a afirmar que, a menos que uma pessoa receba todos os benefícios do sucesso ou suporte todas as perdas do insucesso, os incentivos não estariam integralmente alinhados dentro de uma empresa.

No mesmo sentido, Berle e Means, supunham que a proteção dos direitos de o indivíduo utilizar-se de sua propriedade como bem lhe aprouvesse, fruindo, portanto, integralmente de todos os lucros e ganhos decorrentes, operaria um estímulo eficaz para que este atue no sentido de maximizar seu próprio bem-estar¹²³.

Todavia, à proporção que diminui sua participação no capital social com a venda de direitos de propriedade a terceiros, o proprietário-administrador estará reduzindo, na mesma medida, suas vantagens pecuniárias – antes percebidas integralmente –, passando a dividir o resultado com um novo acionista. No entanto, como passará a compartilhar as despesas relacionadas às vantagens não pecuniárias que pretender fruir para a maximização de seus próprios interesses, terá maiores incentivos para apropriar-se de recursos da firma com o intuito de fruir de benefícios não pecuniários, uma vez que arcará apenas com uma parcela do valor¹²⁴.

Nesse sentido, seus gastos com cada unidade monetária adicional na obtenção de benefícios indiretos (i.e. não pecuniários) que aumentem seu próprio bem-estar estarão limitados à proporção de sua participação na redução da riqueza da firma. Ou seja, quanto menor sua participação no capital social, maiores serão seus incentivos em expropriar oportunisticamente os recursos corporativos.

Outra consequência da redução de direitos de propriedade de um acionista sobre o capital da sociedade seria a correspondente diminuição de seus incentivos em se dedicar nos empreendimentos que possam ser benéficos para a firma¹²⁵.

¹²² EASTERBROOK, Frank H. FISCHEL, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1424.

¹²³ BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Vitor Civita, 1984, p. 37.

¹²⁴ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 91-92, 94.

¹²⁵ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 92.

Nesse contexto, o novo acionista (principal) despenderá recursos para monitorar o comportamento do proprietário-administrador (agente), haja vista que os interesses de ambos são contrapostos, uma vez que este busca obter o máximo de proveito próprio, com incentivos a apropriar-se da riqueza da firma, usufruindo, por exemplo, de vantagens e mordomias, ao passo que aquele espera que a gestão dos recursos corporativos reduza ao máximo as despesas desnecessárias, de modo que haja a maior distribuição de dividendos possível, na expectativa de que o administrador dedique seus melhores esforços na persecução desse desiderato.

Insta frisar que, quanto menor a participação do novo acionista no capital social, maiores serão os custos de agência nos quais incorrerá para alinhar os interesses do agente, induzindo-o a agir de modo favorável aos interesses do principal¹²⁶.

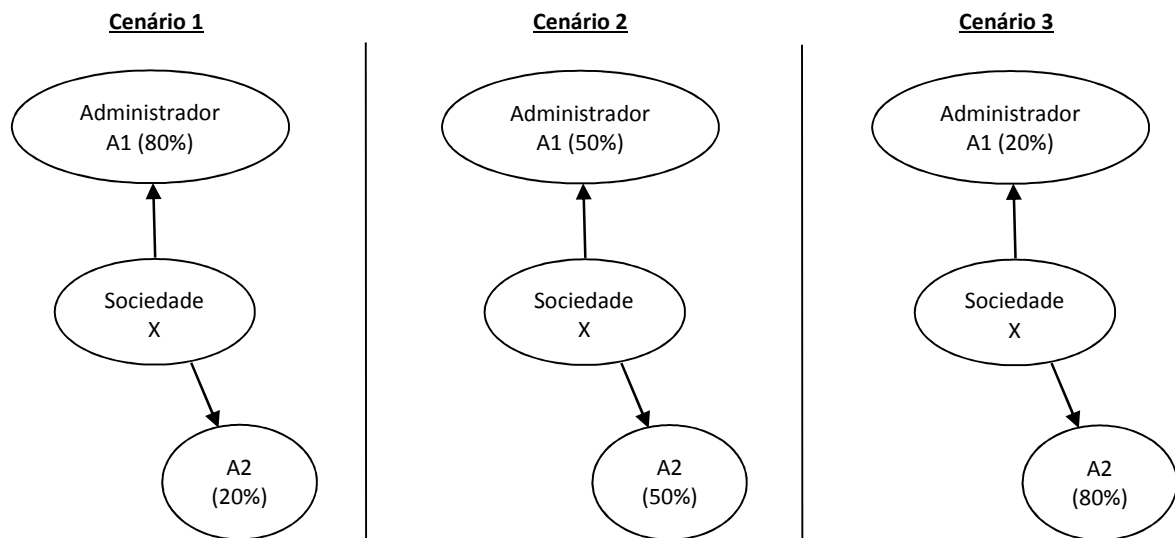
Todavia, no implemento de mecanismos de controle para a mitigação dos conflitos de agência, há que se levar em consideração que talvez seja razoável a permissibilidade da ação autointeressada, sobretudo na circunstância de tais custos excederem os benefícios expropriados indevidamente pelo agente, desde que penalizadas certas condutas¹²⁷.

Para ilustrar o que foi dito nos parágrafos anteriores, considere-se uma sociedade composta por apenas dois acionistas e que um deles (A1) também é o administrador. Na figura 1, serão apresentados três distintos cenários com vistas a observar as potencialidades de comportamentos a serem adotados pelo acionista-administrador. Em cada cenário, modificar-se-á apenas a participação de cada um dos sócios no capital social.

¹²⁶ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 96.

¹²⁷ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1420.

Figura 1 – participação no capital social



No cenário 1, o acionista-administrador (A1) tem uma participação de 80% do capital social e o outro acionista (A2), apenas 20%. Nessa situação, tendo em conta que a participação de A1 na perda de riqueza social é maior que a participação de A2, a adoção de um comportamento com vistas a apropriar-se de benefícios indiretos para maximizar seus próprios interesses estará limitado à expectativa de que o retorno esperado desse benefício supere sua participação nas perdas. Por outro lado, A2, para reduzir a assimetria informacional, incorrerá em maiores custos, principalmente pelo fato de sua participação representar uma parcela menor do capital social¹²⁸. Com efeito, sua disposição em arcar com os custos de monitoramento e fiscalização da gestão de A1 estará limitada ao retorno esperado de sua participação. Isto é, se A2 espera receber 0,2 de resultado das operações da sociedade X, ele não estará disposto a incorrer em custos iguais ou superiores a esse valor.

No cenário 2, a participação no capital social é igual para ambos os acionistas. Nesse caso, a potencialidade de um comportamento autointeressado por parte de A1 aumenta, uma vez que A2 arcará com metade das despesas decorrentes da perda de riqueza. Ou seja, as chances de o acionista-administrador (A1) obter ganhos adicionais derivados da expropriação de recursos do capital corporativo, mediante utilização de benefícios não pecuniários, são potencialmente maiores.

¹²⁸ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 92.

No cenário 3, a participação de A1 nos lucros da sociedade é menor, o que o induziria, portanto, a tentar ampliar suas margens de resultado usufruindo mais utilidades não pecuniárias, mesmo porque o impacto desses gastos sobre sua participação é proporcionalmente menor¹²⁹. Nessa hipótese, A2 incorrerá em custos de agência para tentar minimizar a conduta oportunística de A1, desde que as perdas decorrentes dessa conduta autointeressada sejam superiores aos custos de agência. De outro modo, se as perdas originadas de tal conduta forem inferiores aos respectivos custos de agência, A2 poderá tolerar as perdas decorrentes do comportamento de A1 ou impor medidas mais gravosas, como substituir o administrador.

Depreende-se, dessa forma, que, à medida que a participação de capital de terceiros (A2) aumenta, maior é a probabilidade de que o proprietário-administrador (A1) adote uma conduta que assegure para si maiores compensações pessoais, passando a usufruir de uma parcela de ganhos crescente, se a atividade desenvolvida pela empresa obtiver sucesso. Entrementes, na hipótese de a atividade não lograr êxitos, os investidores (acionistas, credores¹³⁰) arcarão com a maior parte dos custos¹³¹, haja vista não terem condições de antever as contingências dessa relação.

2.3. Arranjos institucionais como redutores dos custos de agência

A literatura econômica tem abordado o problema dos custos de agência no alinhamento de interesses entre gestores e investidores de capital, em que as forças do mercado¹³², no caso das sociedades de capital aberto, atuam no sentido de induzir a adoção voluntária de medidas que reduzam os custos de agência, razão pela qual a necessidade de regulamentação pelo Poder Público deveria ser apenas aquela necessária à proteção dos

¹²⁹ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, 204.

¹³⁰ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, 202.

¹³¹ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p.104.

¹³² Sampaio descreve o conceito de mercado do ponto de vista econômico como sendo “o conjunto de produtos e serviços considerados substitutos tanto do prisma da oferta quanto da demanda. Assim, devem ser incluídos no mesmo mercado produtos fabricados ou serviços prestados por diferente fornecedores que sejam compreendidos, pelos consumidores como substituíveis entre si.” (SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e Concorrência: A atuação do CADE em setores de infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 53). Segundo Knight, “o mercado comporta-se como se os homens estivessem habituados a calcular, com a maior precisão, ao fazerem suas escolhas”, vivendo “principalmente, ou forçosamente, de modo maquinalmente cego; mas os resultados se aproximam muito bem, em média, da racionalidade.” (KNIGHT, Frank H. **Risco, incerteza e lucro**. Com uma introdução de George J. Stigler. Traduzido por Hunfredo Cantuaria do original em língua inglesa com permissão da Universidade de Chicago. Revisão técnica de Ailton Ribeiro. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972, p. 83, nota de rodapé nº 14).

investidores, e daí o porquê da razoabilidade de que se mantenha a liberdade da escolha quanto à forma de operação e gestão da empresa. Essa liberdade seria justificável pela complexidade de arranjos institucionais disponíveis para os diferentes riscos e operações para exploração dos mais variados tipos de atividades econômicas¹³³.

Nesse sentido, os empresários, ao disputarem entre si a captação de investimentos, teriam incentivos para adotar estruturas de governança capazes de assegurar maiores retornos e garantias, bem como para reduzir os custos de alinhamento de interesses entre estes e seus investidores. De outro modo, a não adoção dessas políticas em sua gestão repercutiria diretamente no preço que os investidores estariam dispostos a pagar por suas ações, funcionando como uma espécie de termômetro do mercado que reflete – ainda que não perfeitamente – os efeitos positivos e negativos das estruturas contratuais, sendo possível, inclusive, que a empresa perca competitividade num mercado de livre concorrência¹³⁴.

Assim, por não haver transferência de riqueza entre as partes nas relações intraempresariais, a intervenção estatal deveria estar adstrita, em princípio, à regulação do processo e não do arranjo institucional adotado, uma vez que tanto gestores quanto investidores, enquanto agentes racionais¹³⁵, teriam o pleno conhecimento das consequências de suas ações. Estes buscando maiores retornos dos recursos que investem e, por isso, assumindo os riscos inerentes ao negócio-, e aqueles almejando manter sua posição na administração da empresa, competindo com outros que a querem¹³⁶.

Nessa toada, a proteção que a lei confere aos investidores está relacionada ao fato de estes serem os detentores de direitos de fluxo de caixa líquido, isto é, daqueles que assumem

¹³³ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. *In: Columbia Law Review*, v. 89, n.7, p. 1417-1418.

¹³⁴ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. *In: Columbia Law Review*, v. 89, n.7, p. 1419, 1421, 1430-1432. Nesse sentido, Cavalli, afirma que “o mercado é uma forma de organização da atividade econômica que remunera proporcionalmente o incremento individual de esforço (CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, 196).

¹³⁵ MITNICK, Barry M. **Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences** (1973), p. 2; WILLIAMSON, Oliver E. Transaction Costs Economics. *In: The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996, p.56. Importa mencionar que Williamson, ao descrever os 5 (cinco) pressupostos de sua Economia de Custos de Transação, toma por base, em um deles, o estudo desenvolvido por Herbert Simon, segundo o qual agentes econômicos são racionais, mas sua racionalidade é limitada, razão pela qual tenderiam a ter comportamento oportunista. Desse modo, dada essa limitação racional dos agentes, os contratos celebrados seriam, necessariamente, incompletos, uma vez que não é possível antever todas as possíveis contingências futuras de uma relação. No entanto, cientes desta limitação, as partes tenderiam a ser oportunistas na tentativa de maximizarem seu próprio bem-estar ao se aproveitarem do conhecimento que possuem ou do desconhecimento da outra parte acerca da relação (assimetria de informação).

¹³⁶ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. *In: Columbia Law Review*, v. 89, n.7, p. 1417-1428, 1435.

a posição de requerentes residuais¹³⁷ dos direitos de créditos da empresa, suportando o risco residual, qual seja, o risco concernente à percepção somente “do que sobrar”¹³⁸ da diferença entre as entradas estocásticas de recursos e os pagamentos efetuados¹³⁹. Em outras palavras, os investidores são aqueles que assumem os riscos de falhas do empreendimento, percebendo lucros ou dividendos somente depois de haverem sido honrados os compromissos da empresa¹⁴⁰.

Entretanto, nas relações de captação de recursos das mutualidades financeiras sobressai uma característica pouco comum: os requerentes residuais, quais sejam, aqueles que suportam os riscos residuais de sucesso ou insucesso do empreendimento, são, na verdade, seus clientes (segurados de companhias de seguros, depositantes de cadernetas de poupança e acionistas de fundos de investimento, por exemplo). Nesse sentido, tem-se uma acentuada assimetria de interesses, uma vez que aqueles que administram a empresa não suportam a integralidade dos riscos financeiros de uma má-gestão¹⁴¹, havendo, na verdade, maior potencialidade de adotarem uma conduta contrária aos interesses dos requerentes residuais¹⁴².

Ademais, os clientes de mútuos financeiros não costumam ter o direito de designarem representantes nos conselhos de administração e mesmo quando lhes seja assegurada tal garantia, em virtude da dispersão entre estes e, muitas vezes, ausência de conhecimento ou de representatividade financeira dentro do grupo, não conseguem exercê-la efetivamente. Dessa forma, uma solução alternativa a estes clientes, para controlar ou minorar os efeitos que derivam dos problemas de agência, decorre da possibilidade de resgatarem seus direitos residuais à vista e a qualquer momento, privando os mútuos financeiros da gestão destes

¹³⁷ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1436.

¹³⁸ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1436.

¹³⁹ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. In: **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 302.

¹⁴⁰ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1425.

¹⁴¹ Para mitigar os efeitos de condutas autointeressadas que possam ser praticadas pelos administradores, a ordem jurídica é dotada de instrumentos que lhes imputam deveres e responsabilidades. Nesse sentido, pode-se destacar os deveres fiduciários de diligência, de lealdade, de obediência e de informar, estatuídos pela Lei nº 6.404/76 nos arts. 153, 155, 157 e 158, I e II (SPINELLI, Luis Felipe. **Conflito de Interesses na Administração da Sociedade Anônima**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 97-131). Adicionalmente, há aquele prescrito no artigo 36 da Lei nº 6.024/74, que torna indisponível os bens pessoais dos administradores de instituições financeiras que estejam sob o regime de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência.

¹⁴² FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. In: **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 317-319.

ativos¹⁴³. Em outras palavras, pode-se afirmar que, à semelhança do que ocorre com o preço das ações ordinárias de companhias abertas, mencionado anteriormente, os clientes desses mútuos podem solicitar o resgate de seus recursos e investi-lo em empresas que lhes assegurem maior retorno e melhor estrutura de governança, quanto à gestão de seus riscos.

Diante dessa realidade, Fama e Jensen indicam a importância de que os contratos centrais das organizações estabeleçam as “regras do jogo” das relações que regulam, limitando os riscos assumidos pelos requerentes residuais por meio da especificação de retornos fixos prometidos e incentivos vinculados a medidas de desempenho¹⁴⁴.

Por outro lado, os problemas de agência surgem pela incompletude contratual concernente à limitação de as partes identificarem todos os potenciais conflitos e negociá-los *ex ante*, primeiro, porque é extremamente dispendiosa a elaboração e execução de termos contratuais; segundo, porque alguns problemas apenas serão verificados quando do desenvolvimento das atividades empreendidas pelas partes¹⁴⁵.

Tem-se, destarte, a possibilidade de se adotar, em cada caso concreto, diferentes mecanismos de governança como instrumento para redução dos custos decorrentes dos conflitos de agência¹⁴⁶. Um exemplo da alocação de risco comum em sociedades empresariais são as ações ordinárias que, além de viabilizar o compartilhamento de risco entre os requerentes residuais, possibilitam a alienação dos créditos que representam de forma irrestrita¹⁴⁷. Desse modo, se a estrutura de governança adotada não atender aos interesses de seus investidores, como, por exemplo, assegurar os retornos esperados, estes têm a escolha de alocar seus recursos em outro empreendimento.

Igualmente, a autonomia patrimonial da sociedade empresária em relação ao patrimônio de seus sócios opera como um instrumento que possibilita a redução de custos de

¹⁴³ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 318; e DELVES, Don; PATRICK, Brian. *Agency Theory Summary*, p. 5.

¹⁴⁴ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 302.

¹⁴⁵ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. *In: Columbia Law Review*, v. 89, n.7, p. 1444-1446; e FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. **Separation of Ownership and Control**. *Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 304

¹⁴⁶ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 206.

¹⁴⁷ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 303.

obtenção de financiamento pela empresa, uma vez que assegura o crédito dos credores da firma em face do endividamento pessoal dos acionistas¹⁴⁸.

Nesse contexto, a compreensão dos conflitos de agência, a partir de um estudo analítico da função econômica desempenhada pelas estruturas contratuais (escritas ou não¹⁴⁹) que dão origem às transações relacionais, permite a escolha, em cada caso, de instituições jurídicas alternativas¹⁵⁰. Mormente tendo em conta que a comparação dos incentivos fornecidos pelos distintos arranjos institucionais pode contribuir na elaboração de instrumentos jurídicos (cláusulas contratuais, por exemplo) aptos a proporcionar os incentivos adequados para induzir a adoção de comportamentos pelo agente que estejam alinhados com os interesses do principal¹⁵¹ e a minimizar a ação autointeressada daquele, haja vista que diferentes mecanismos de governança resultam em diferentes performances¹⁵².

Com efeito, a Nova Economia Institucional conforma-se a partir da apreensão da relevância que o estudo da disciplina dos contratos confere para a análise da organização da atividade econômica nas trocas sociais. Assim, os contratos surgem como instrumentos redutores dos custos de agência, propiciando a diminuição dos custos de alocabilidade de recursos, o que não era captado pela escola ortodoxa¹⁵³.

No próximo capítulo, será apresentado um histórico do seguro obrigatório de trânsito, abordando as transformações pelas quais passou ao longo de aproximadamente meio século. Tal análise mostra-se pertinente para delimitar a evolução institucional das estruturas de governança por meio das quais se viabilizou a oferta e gestão do referido seguro obrigatório.

¹⁴⁸ HANSMANN, Henry; KRAAKMAN, Reinier; SQUIRE, Richard. Law and the Rise of the Firm. In: **Yale Law School**, Aug., 2013, p. 1336-1337

¹⁴⁹ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. In: **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 302.

¹⁵⁰ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 218-219.

¹⁵¹ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n.2, abril/julho, 2008, p.90.

¹⁵² CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 208, 211, 214-215.

¹⁵³ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 207-208.

3. A Evolução do Seguro Obrigatório de Trânsito no Brasil

Dizem por aí que “tudo aquilo que existe somente no Brasil, exceto a jabuticaba, não pode ser bom”. A frase tem sua graça e talvez um fundo de verdade, mas valeria para o Seguro DPVAT, uma criação do legislador brasileiro e, pelo que se sabe, o único no mundo em sua concepção legal e operacional?¹⁵⁴.

3.1. O seguro obrigatório de trânsito como mecanismo de promoção da solidariedade social

A existência de uma correlação diretamente proporcional entre progresso e o número de acidentes¹⁵⁵, resultou na ampliação dos conflitos coletivos¹⁵⁶, impondo-se, por essa razão, a necessidade de se implementar mecanismos jurídico-institucionais capazes de minimizar os efeitos desses riscos sociais¹⁵⁷. Diante desse cenário, o seguro¹⁵⁸ foi concebido como um instrumento de pulverização de riscos¹⁵⁹, como meio de reparar os danos decorrentes do desenvolvimento tecnológico¹⁶⁰.

¹⁵⁴ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 4.

¹⁵⁵ CORRÊA, André Rodrigues. **Solidariedade e Responsabilidade: o tratamento jurídico dos efeitos da criminalidade violenta no transporte público de pessoas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 31; CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 03, 41.

¹⁵⁶ FARIA, José Eduardo. **O direito na Economia Globalizada**. 1ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 269.

¹⁵⁷ FARIA, José Eduardo. **O direito na Economia Globalizada**. 1ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 270.

¹⁵⁸ Alvim define seguro como sendo “a operação pela qual o segurador recebe dos segurados uma prestação, chamada prêmio, para a formação de um fundo comum [mutualidade] por ele administrado e que tem por objetivo garantir o pagamento de uma soma em dinheiro àqueles que forem afetados por um dos riscos previstos.” (ALVIM, Pedro. **O Contrato de Seguro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 64)

¹⁵⁹ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 04; CARLINI, Angélica; FARIA, Maria da Glória. Fundamentos Jurídicos e Técnicos dos Contratos de Seguro – O Dever de Proteção da Mutualidade. *In: MIRAGEM, Bruno; CARLINI, Angélica (Orgs.). Direito dos Seguros: Fundamentos de Direito Civil, Direito Empresarial e Direito do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 69; FARIA, José Eduardo. **O direito na Economia Globalizada**. 1ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 271.

¹⁶⁰ CARLINI, Angélica; FARIA, Maria da Glória. Fundamentos Jurídicos e Técnicos dos Contratos de Seguro – O Dever de Proteção da Mutualidade. *In: MIRAGEM, Bruno; CARLINI, Angélica (Orgs.). Direito dos Seguros: Fundamentos de Direito Civil, Direito Empresarial e Direito do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 67.

Com efeito, em que pese o fato de o seguro resguardar, de um modo geral, o interesse particular daquele que o contrata, reveste-se do múnus público de viabilizar a socialização dos riscos a que se encontra sujeito tal indivíduo, por meio do mutualismo e de outros mecanismos de ordem técnica, minimizando, assim, os efeitos de um evento futuro e incerto que lhe sobrevenha, restabelecendo o equivalente patrimonial, na hipótese de perda econômica, no caso do seguro de danos, ou assegurando a seus beneficiários um mínimo indenizatório na circunstância de seu falecimento, no seguro de pessoas¹⁶¹.

Ocorre, todavia, que, na sociedade contemporânea, o Estado, ante a impossibilidade de arcar, diretamente, com todas as necessidades decorrentes de danos socialmente produzidos pelo progresso no convívio coletivo¹⁶², impõe àqueles, cuja atividade desempenhada possa acarretar danos a terceiros, a assunção de responsabilidade pelo bem-estar dos demais membros da sociedade, como concretização do princípio da solidariedade social¹⁶³. Dessa forma, para a consecução de tal desiderato, o seguro obrigatório nasce como um mecanismo de que faz uso o Estado para impor responsabilidades àqueles que exerçam atividades com potencialidade de oferecer riscos a outrem¹⁶⁴.

Foi o que se verificou, por exemplo, com a edição do Decreto-Lei nº 2.681/1912, que regulamentou, no início do século passado, a responsabilidade, sempre presumida, das estradas de ferro no transporte de mercadorias e de pessoas, cabendo prova em contrário nas hipóteses expressamente previstas, embora a “onda de processos indenizatórios” somente tenha tomado maiores proporções na década de 1980¹⁶⁵.

¹⁶¹ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 51, 132.

¹⁶² CORRÊA, André Rodrigues. **Solidariedade e Responsabilidade: o tratamento jurídico dos efeitos da criminalidade violenta no transporte público de pessoas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 109 (nota de rodapé nº 18), 110 (nota de rodapé nº 19), p. 111.

¹⁶³ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 41-42; CORRÊA, André Rodrigues. **Solidariedade e Responsabilidade: o tratamento jurídico dos efeitos da criminalidade violenta no transporte público de pessoas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 142-144.

¹⁶⁴ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 04-05. O autor apresenta a seguinte definição para o seguro obrigatório: “uma garantia que o Governo exige para proteger as vítimas, em razão do número crescente de eventos danosos. (...) É um requisito mínimo de solidariedade, atribuído àqueles que colocam em risco a pessoa e os bens de seus semelhantes, no exercício de uma atividade, ou utilização de veículos”.

¹⁶⁵ CORRÊA, André Rodrigues. **Solidariedade e Responsabilidade: o tratamento jurídico dos efeitos da criminalidade violenta no transporte público de pessoas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 36.

Diante disso, em virtude do aumento do tráfego de veículos nas vias públicas¹⁶⁶, o seguro obrigatório de trânsito foi o de maior propagação em diversos países¹⁶⁷. No Brasil, foi positivado, originariamente, como seguro de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de via terrestre, ou RCOVAT, com coberturas para danos pessoais e materiais, com o advento da publicação do Decreto-Lei nº 73/1966, de 21 de novembro de 1966, que, além de outros seguros cogentes¹⁶⁸, criou o Sistema Nacional de Seguros Privados¹⁶⁹.

O implemento de tal mecanismo de solidariedade social deu-se num contexto de expressivo crescimento da indústria automobilística nacional, como resposta à exigência de reparação dos danos decorrentes de um aumento proporcional da intensidade do tráfego urbano e rodoviário¹⁷⁰.

Na sequência será feita uma breve apresentação das mutações que deram ensejo às peculiaridades de que se reveste o Seguro DPVAT, bem como o cenário em que houve a aplicação da medida regulatória que optou pela gestão dos recursos do seguro obrigatório por meio de um *pool* de seguradoras, em detrimento da livre concorrência.

Essa contextualização mostra-se relevante principalmente pelo fato de o Seguro DPVAT, em virtude de suas particularidades, repise-se, decorrentes das muitas reformas estruturais por que passou, não encontrar adequada inserção em nenhum dos ramos de

¹⁶⁶ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 598.

¹⁶⁷ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 51, 53. Segundo o autor, a Suécia teria adotado esse seguro, de forma impositiva, desde 1925. No mesmo ano, de acordo com Weber, a Finlândia também teria implementado o referido seguro (FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Noções Gerais de Seguro**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 599).

¹⁶⁸ Decreto-Lei nº 73/1966, vide rol, não exaustivo, constante do artigo 20.

¹⁶⁹ Decreto-Lei nº 73/1966 (redação original), artigo 8º.

¹⁷⁰ NEVES, Iêdo Batista. **Seguro Obrigatório (Responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores)**. Rio de Janeiro: Manoel S. Rodrigues Editor, 1971, p. 11-12. Vale registrar que a inclusão do setor automobilístico no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, em razão da adoção de um sistema de transporte rodoviário (em detrimento do ferroviário e do aquaviário) elevou a produção de veículos de menos de 20 mil (1957) para 190 mil unidades por ano (1962). Esse número chegou a 1 milhão de unidades/ano no fim da década de 1970 (SANTOS, Ângela M. Medeiros M.; BURITY, Priscilla. O Complexo Automotivo. In: **BNDES 50 anos: Histórias Setoriais**, dez/2002, p. 01, 04. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2015). Um estudo realizado pelo IPEA, em 2003, mostrou que, segundo os indicadores de acidentes de trânsito, em 1961, houve 3.356 mortes e 23.358 pessoas ficaram feridas, ao passo que, em 1971, esses números subiram, respectivamente, para 10.692 e para 124.283 (Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas. Disponível em <http://www.pedestre.org.br/downloads/Ipea Sintese Acidentes Transito Maio 2003.pdf>. Acesso em 26 de agosto de 2015). Sabbi, ao tratar desse seguro obrigatório, chegou a mencionar que o crescente número de acidentes trânsito nas vias públicas teria assumido um “caráter de calamidade pública.” (COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 14).

seguros¹⁷¹, sendo comumente definido como um seguro de responsabilidade civil “atípico”¹⁷² ou “*sui generis*”¹⁷³, de “hibridez camaleônica”¹⁷⁴, configurando, desse modo, uma singularidade brasileira tal qual uma “jabuticaba”¹⁷⁵, e tido ainda nos dias atuais como “pouco conhecido”¹⁷⁶.

Na verdade, uma análise mais detida do referido seguro permite verificar que ele é de todo complexo, razão pela qual não encontra adequada inserção em nenhum dos ramos de seguros¹⁷⁷. Daí a necessidade de uma análise não apenas estrutural, mas também funcional, tanto no que concerne a esse seguro de contratação impositiva, quanto no que se refere à gestão de seus recursos, tendo em conta que ambos são instrumentos para alcançar o fim colimado pelo ordenamento jurídico¹⁷⁸. Com efeito, seria crível admitir que mesmo que um instituto jurídico mantenha sua forma originária, sua evolução, embora lenta e gradual, pode conduzi-lo, continuamente, à assunção de novas funções, como folhas que se renovam num velho tronco de um mesmo instituto¹⁷⁹.

¹⁷¹ “Conjunto de coberturas diretamente relacionadas ao objeto ou objetivo do plano de seguro. (Circular SUSEP 395/09)”. Definição consoante do glossário de seguros disponível em: <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/glossario>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

¹⁷² SANTOS, Ricardo Bechara. Seguro DPVAT: Segurados e Beneficiários. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 187.

¹⁷³ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 7; MARTINS, Rafael Tárrega. **Seguro DPVAT: seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. Campinas: Servanda Editora, 2009, p. 17.

¹⁷⁴ SANTOS, Ricardo Bechara. Seguro DPVAT: Segurados e Beneficiários. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 190.

¹⁷⁵ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 4-6.

¹⁷⁶ MENDONÇA, Antônio Penteado. Um seguro pouco conhecido. In: **O Estado de S. Paulo**, Caderno de Economia. São Paulo, 14/02/2011. Em 06/05/2012, o Superior Tribunal de Justiça publicou, em seu canal de notícias, matéria especial denominada “DPVAT, o seguro obrigatório que pouca gente conhece”, destacando algumas das muitas decisões importantes julgadas desde 2000 (Disponível em http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/noticias/noticias/%C3%9Altimas/DPVAT,-o-seguro-obrigat%C3%B3rio-que-pouca-gente-conhece. Acesso em 24 de agosto de 2015).

¹⁷⁷ “Conjunto de coberturas diretamente relacionadas ao objeto ou objetivo do plano de seguro. (Circular SUSEP 395/09)”. Definição consoante do glossário de seguros disponível <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/glossario>.

¹⁷⁸ Nesse sentido, Bobbio apresenta uma função instrumental, promocional do direito. Segundo o autor, “O que distingue essa teoria funcional do direito de outras é que ela expressa uma concepção instrumental do direito. A função do direito na sociedade não é mais servir a um determinado fim (aonde a abordagem funcionalista do direito resume-se, em geral, a individualizar qual é o fim específico do direito), mas a de ser instrumento útil para distinguir os mais variados fins. Kelsen não se cansa de repetir que o direito não é um fim, mas um meio. Precisamente como meio ele tem a sua função: permitir a consecução daqueles fins que não podem ser alcançados por meio de outras formas de controle social.” (BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007, p. 57.)

¹⁷⁹ ASCARELLI, Tullio. O negócio indireto. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Quorum, 2008, p. 152-154, 172. O autor explica que “Perante a fixidez da finalidade típica de cada negócio, é a variabilidade dos motivos que permite a diversidade de configuração dele, e, por conseguinte, a consecução de finalidades ulteriores”. O exemplo citado para comparação é do mesmo autor.

3.2. Mutações na estrutura do seguro obrigatório de trânsito

Conforme mencionado anteriormente, o seguro obrigatório de trânsito foi instituído, na sua origem, como um seguro de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de via terrestre (RCOVAT). No entanto, inobstante a iniciativa no estabelecimento do seguro obrigatório de trânsito no mesmo diploma legal que instituiu o Sistema Nacional de Seguros Privados (Decreto-Lei nº 73/1966, artigo 20, alínea b), aquele que tinha o condão de ser uma ferramenta de reparação mínima dos danos provocados pelo tráfego de veículos automotores nas vias terrestres teve um início bastante conturbado, tendo passado por inúmeras reformas legislativas e regulatórias ainda em seus primeiros anos¹⁸⁰.

Embora a obrigatoriedade de contratação do referido seguro tenha sido instituída em 21 de novembro 1966, foi necessário pouco mais de um ano para a elaboração de um plano de cobertura, o que se concretizou mediante proposta aprovada pelo Conselho Técnico do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e submetido ao recém-criado Conselho Nacional de Seguros Privados¹⁸¹. Em 11 de dezembro de 1967, foi publicado o Decreto nº 61.867, que, ao regulamentá-lo, (i) identificou as pessoas físicas e jurídicas obrigadas a contratá-lo (art. 5º), (ii) assegurou a cobertura indenizatória para os danos pessoais (morte, invalidez permanente e/ou temporária) e materiais causados pelo veículo ou pela carga transportada a pessoas transportadas ou não, e a bens não transportados (art. 6º), bem como (iii) dispôs sobre os valores das indenizações (art. 7º).

Assim, para dar cumprimento ao decreto regulamentador, foi publicada a Resolução CNSP nº 25, de 18 de dezembro de 1967, que determinou o início das operações do seguro obrigatório de trânsito a partir do dia 01º de janeiro de 1968 e fixou normas reguladoras para o Seguro RCOVAT, dentre as quais: (i) existência de franquias dedutíveis para os danos materiais causados a bens não transportados¹⁸²; (ii) obrigatoriedade de a seguradora efetuar o pagamento das indenizações, por conta do segurado, mediante apresentação de certidão do auto de corpo de delito, no caso de morte, e registro de ocorrência no distrito policial competente ou de

¹⁸⁰ CALDAS, Gilberto. **Danos Pessoais em Seguro Obrigatório**. São Paulo: Pró-Livro, 1978, p. 09; FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 609, 611-612.

¹⁸¹ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 600-604.

¹⁸² Resolução CNSP nº 25/1967, item 6 da Parte II – Condições de Cobertura do Seguro.

certidão de inquérito policial, no caso de danos materiais, conjugando este documento com a prova de atendimento médico, nas hipóteses de danos pessoais¹⁸³.

Pertinente ressaltar que o ato normativo excluiu expressamente a cobertura por responsabilidades decorrentes de acidentes provocados por veículos não licenciados em conformidade com o Código Nacional de Trânsito¹⁸⁴. Ou seja, a vítima de um acidente automobilístico não teria direito à cobertura indenizatória se o veículo causador do dano (material ou pessoal), não estivesse devidamente licenciado, ainda que o proprietário do veículo automotor tivesse contratado o seguro obrigatório de trânsito. É bem verdade que tal fato não elidiria, por óbvio, a possibilidade de a vítima buscar a reparação pela via judicial, mediante a aferição de culpa do proprietário do veículo.

Em 18 de novembro de 1968, ou seja, menos de 1 (um) ano após o início das operações do Seguro RCOVAT, foi publicada a Resolução CNSP nº 37, que revogou a Resolução CNSP nº 25/1967 e consolidou a regulamentação esparsa referente ao seguro e dispôs sobre as omissões de tais atos.

Mas, apesar de o instituto ter sido constituído em resposta a um clamor social, em razão do crescente número de acidentes rodoviários, como meio de assegurar à vítima a reparação dos danos sofridos e de possibilitar ao causador do dano condições econômicas para ressarcir o prejuízo provocado¹⁸⁵, por vezes não era possível alcançar o fim social colimado, qual seja, o de se assegurar a todas as vítimas de acidente de trânsito uma indenização mínima¹⁸⁶.

Embora houvesse na legislação especial hipóteses de imputação de responsabilidade sem culpa – como se verificou com a edição do Decreto-Lei nº 2.681/1912, que regulamentou a responsabilidade, sempre presumida, das estradas de ferro, cabendo prova em contrário nas hipóteses expressamente previstas, bem como com a edição do Decreto-Lei nº 32/1966, que dispôs sobre o Código Brasileiro do Ar, imputando responsabilidade às aeronaves, as principais controvérsias decorrentes do seguro obrigatório de trânsito relacionavam-se à sua natureza de seguro de responsabilidade civil¹⁸⁷. Isso porque o

¹⁸³ Resolução CNSP nº 25/1967, item 7 da Parte II – Condições de Cobertura do Seguro.

¹⁸⁴ Resolução CNSP nº 25/1967, item 3, alínea “a”, da Parte II – Condições de Cobertura do Seguro.

¹⁸⁵ NEVES, Iêdo Batista. **Seguro Obrigatório (Responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores)**. Rio de Janeiro: Manoel S. Rodrigues Editor, 1971, p. 11-12, 19.

¹⁸⁶ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 80.

¹⁸⁷ NEVES, Iêdo Batista. **Seguro Obrigatório (Responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores)**. Rio de Janeiro: Manoel S. Rodrigues Editor, 1971, p. 30.

fundamento da reparação civil, na forma do que dispunha o Código Civil de 1916¹⁸⁸, estava relacionado à teoria da culpa e, portanto, à prática de um ato ilícito.

Desta forma, impunha-se à vítima ou ao seu beneficiário o ônus de comprovar a culpa do causador do dano. A propósito, em muitos casos isso não era possível, especialmente quando o veículo causador do acidente não era identificado, o que inviabilizava a identificação da seguradora responsável pela cobertura¹⁸⁹, e a vítima ou o beneficiário ficava em situação de desamparo, sem poder perceber a indenização devida, por não ter como pleitear a cobertura indenizatória¹⁹⁰ ou, ainda que identificados o causador do dano e a seguradora responsável, viam-se sujeitos a longas disputas judiciais¹⁹¹.

Nesse diapasão, em 04 de setembro de 1969, foi promulgado o Decreto-Lei nº 814 que, expressamente, suprimiu do seguro em comento a cobertura por danos materiais, a possibilidade de existência de franquia dedutível, assim como o elemento culpa, estabelecendo, em seu artigo 5º¹⁹², que o pagamento das indenizações dar-se-ia mediante a simples prova do dano¹⁹³. Com efeito, o novo diploma, contrariamente do que então dispunha a legislação civil, adotou uma teoria do risco mais expansiva, estabelecendo a incidência de cobertura

¹⁸⁸ Lei nº 3.071/16 (Código Civil de 1916), artigo 159: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. (Vide Decreto do Poder Legislativo nº 3.725, de 1919). A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, arts. 1.521 a 1.532 e 1.542 a 1.553”.

¹⁸⁹ Pertinente destacar que, até 1986, a contratação do seguro era realizada à livre escolha da seguradora pelo proprietário do veículo automotor, quando então foi constituído o Convênio DPVAT administrado pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG (PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 14)

¹⁹⁰ COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 15. Sabbi discorrer sobre o tema declara o seguinte: “De infância promissora, não tardou em ver o seu benefício social transformar-se num longo pesadelo. *Criado para socorrer as vítimas dos acidentes de trânsito, acabou por fazer dos beneficiários novas vítimas*, duplicando a calamidade, ao invés de minorá-la.” (sic).

¹⁹¹ COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 18. Nesse sentido, Sabbi traz um trecho da Apelação Civil nº 904/74, julgada pela 4ª Câmara Civil de Curitiba do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná: “Infelizmente, como já se afirmou em outros julgamentos, ‘o que se vê todos os dias é a fuga das Seguradoras ao compromisso que assumiram, não cumprindo a lei e a protelando, de forma até chegar às raias do absurdo, o pagamento da indenização a que estão sujeitas.’” (sic). Consoante Tavares, remanesceria, ainda nos dias atuais, uma desconfiança de que as seguradoras tentariam “esquivar-se ao máximo do pagamento das indenizações devidas”. Talvez tal receio tenha origem no histórico apontado por Collares (PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 02.

¹⁹² Decreto-Lei nº 814/1969, “Art. 5º O pagamento das indenizações será efetuado mediante a simples prova do dano e independentemente de apuração da culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do proprietário do veículo. (...)”.

¹⁹³ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 609; Decreto-Lei nº 814/1969, artigo 5º.

indenizatória independentemente de excludentes como o caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima¹⁹⁴.

Em 17 de setembro de 1969, foi publicada a Resolução CNSP nº 11, com vistas à regular as novas regras atinentes ao Seguro RCOVAT. Uma das novidades trazidas pelo ato normativo foi a criação de um Fundo Especial de Indenização (FEI) formado por um depósito compulsório, por parte das sociedades seguradoras autorizadas a operar no Seguro RCOVAT, no valor de 2% do valor arrecadado a título do referido seguro, tendo por finalidade garantir, com exclusividade, a cobertura do evento morte decorrente de acidentes automobilísticos provocados por veículos não identificados na importância correspondente a 50% (cinquenta por cento) daquele previsto para o mesmo evento, provocado por veículo identificado¹⁹⁵.

A gestão do Fundo Especial de Indenização foi conferida à SUSEP pelo ato normativo infralegal¹⁹⁶. No entanto, em 25 de agosto de 1970, a Resolução CNSP nº 06 atribuiu a gestão do FEI ao Instituto de Resseguros do Brasil, tendo sido promovida a transferência dos recursos arrecadados no período, nos termos da Resolução CNSP nº 01, de 18/01/1971, quando se deu a aprovação das normas de aplicação do Fundo¹⁹⁷.

Todavia, apesar de toda a reformulação legislativa e regulatória, no sentido de se ampliar o escopo indenizatório das vítimas de acidentes automobilísticos, e do fato de o Decreto nº 61.867/1967 e o Decreto-Lei nº 814/1969 disporem expressamente que o pagamento da indenização independia de aferição de conduta culpável por parte do proprietário de veículo automotor envolvido em acidente rodoviário, deslocando a responsabilidade para aquele que fazia uso da máquina causadora do dano, persistia o condicionamento do pagamento da cobertura indenizatória à existência de culpa¹⁹⁸.

¹⁹⁴ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 81.

¹⁹⁵ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 609-611.

¹⁹⁶ Resolução CNSP nº 11/1969, item 46.

¹⁹⁷ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 610-611;

¹⁹⁸ Iêdo Neves, em sua obra, destaca, nesse sentido, divulgação, atribuída à Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), em relação a sentença de primeira instância proferida em São Paulo, que segue transcrita: “(...) Nem o art. 5º do Decreto-lei 814 de 4.9.1969, posterior ao acidente, autoriza tal entendimento. O que ali se diz é que o pagamento das indenizações será feito ‘independente de apuração de culpa’ e não independente de culpa do segurado, que é coisa diversa. Vale dizer, não se excusará a Seguradora se alegar que a culpa não fôra ainda apurada, Mas, acionada, não se lhe poderá negar, como não se negaria ao segurado, defesa consistente na inexistência de culpa, como no caso. E se o autor nem mesmo pretende a culpa do motorista pelo acidente, não se tem por onde entendê-la comprovada.” (*sic* - grifei) (NEVES, Iêdo Batista. **Seguro Obrigatório (Responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores)**. Rio de Janeiro: Manoel S. Rodrigues Editor, 1971, p. 49-51)

Ademais, a manutenção do referido seguro obrigatório ainda como um seguro de responsabilidade civil¹⁹⁹ implicava, também, no não reconhecimento, pelo judiciário, de direito por parte do proprietário de veículo automotor que, mesmo adimplente, fosse vítima de acidente de trânsito, excluindo, por via de consequência, a cobertura indenizatória de seus beneficiários na hipótese de morte daquele. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 76.329/PB acatou o entendimento de que o proprietário de veículo automotor e seus beneficiários estariam excluídos do âmbito de cobertura do referido seguro obrigatório de responsabilidade civil²⁰⁰. O resultado disso foi uma nova segregação das vítimas de acidentes de trânsito no tocante ao direito à cobertura indenizatória, desta vez entre terceiros acidentados (passageiros ou pedestres) e proprietários de veículos automotores (motoristas).

Além disso, a oferta desse seguro compulsório, nos moldes legais, em livre concorrência, mediante fixação de indenização em lei, com revisão desta e definição de prêmio pelo Conselho Nacional de Seguros Privados²⁰¹, em um período de acentuada crise inflacionária²⁰², bem como o crescente número de acidentes²⁰³ promoveram a dispersão das

¹⁹⁹ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 8-9. O autor afirma que a extinção do Seguro RCOVAT pode ter sido atribuída à “confusão que a denominação do seguro (...) causou entre seus intérpretes e aplicadores, (...)”, sendo “equivocadamente vinculado à teoria da culpa”.

²⁰⁰ **RE nº 76.329/PB**, Rel. Min. Thompson Flores, j. 03.09.1973, DJ 05.10.1973, *RTJ* 66/927-929: “6. No caso dos autos, a recorrida pediu a indenização decorrente do seguro obrigatório pela morte de seu marido, que dirigia o veículo sinistrado, objeto do seguro. 7. Ora, seu marido não era terceiro, ao qual se dirige a indenização, mas, sim, estava representando o próprio segurado. Este, não é indenizado, e sim, está coberto pelo seguro obrigatório contra terceiros, isto é, o segurado é quem indeniza terceiros, através do prêmio estipulado. 8. A decisão *a quo* negou os DI.73-66 e 814-69, quanto ao seguro obrigatório de responsabilidade civil”. No mesmo sentido, ver os seguintes julgados: **RE 79.012/PB**, Rel. Min. Leitão Abreu, j. 12.11.1974, *RTJ* 71/590-592; **RE 80.043/GB**, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, j. 22.11.1974, *RTJ* 72/632-635; **RE 80.240/PR**, Rel. Cordeiro Guerra, j. 28.02.1975, *RTJ* 73/978-981; **RE 81.239/PR**, Rel. Min. Antônio Neder, j. 24.03.1981, *RTJ* 98/181-182; **RE 84.464/SP**, Rel. Min. Antônio Neder, j. 24.03.1981, *RTJ* 98/738-741; **RE 84.248/MG**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 04.02.1983, *RTJ* 106/170-171.

²⁰¹ Inicialmente pelo Decreto nº Decreto-Lei nº 814/1969, “Art. 4º A responsabilidade da seguradora por pessoa vitimada, no caso de morte, será de NCr\$10.000,00 (dez mil cruzeiros novos); até igual importância, no caso de invalidez permanente, e até NCr\$2.000,00 (dois mil cruzeiros novos) por despesas de assistência médica e suplementares. Parágrafo único Caberá ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) rever, anualmente os limites de responsabilidade previstos neste artigo.”

²⁰² CALDAS, Gilberto. **Danos Pessoais em Seguro Obrigatório**. São Paulo: Pró-Livro, 1978, p. 24. Para uma compreensão geral das políticas adotadas para combater o comportamento inflacionário no período em que o Seguro RCOVAT foi criado ver o trabalho de conclusão de curso para obtenção do grau de bacharelado em Ciências Econômicas apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por UMANN, Sofia Welter. **A inflação brasileira nos anos de 1964 a 1979**. Porto Alegre, 2010.

²⁰³ CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 81.

seguradoras interessadas em operá-lo, ocasionando um déficit tarifário a ponto de o valor da indenização corresponder ao dobro do valor do prêmio²⁰⁴.

Assim, diante das várias dificuldades decorrentes do modelo do seguro em questão²⁰⁵, em outubro de 1973, foi constituída uma “Comissão Especial Mista para Reformulação das Condições do Seguro de RCOVAT” composta por representantes do IRB, da SUSEP e da FENASEG²⁰⁶. Dentre as propostas apresentadas pela Comissão, foram contemplados os seguintes pontos: (i) substituição do FEI por um Consórcio Especial de Indenização (CEI) a ser administrado pelo IRB, adoção da sistemática Teoria do Risco²⁰⁷ e (ii) transformação do seguro de responsabilidade civil em um seguro de danos pessoais à semelhança do ramo de acidentes pessoais²⁰⁸. Com efeito, em 19 de dezembro de 1974, foi promulgada a Lei nº 6194/1974, que alterou o rol de seguros obrigatórios do artigo 20 do Decreto-lei nº 73/1966, substituindo o RCOVAT pelo Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua carga, a Pessoas Transportadas ou Não – DPVAT.

Com a publicação da Resolução CNSP nº 02/1975, em 03 de outubro, o FEI foi extinto e a mesma norma, em atendimento ao disposto no §2º do artigo 7º da Lei nº 6.194/1974²⁰⁹ (Lei do DPVAT), aprovou as normas de regulamentação do CEI, determinando

²⁰⁴ COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 25-26, 35; FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 610-611. Ferreira destaca que o Fundo Especial de Indenização – FEI criado pela Resolução CNSP nº 11, de 17/09/1969, para garantir indenizar os beneficiários das vítimas de acidentes de trânsito provocado por veículos não automotores não identificados, na hipótese do evento morte chegou ao ponto de ter uma capacidade indenizatória de apenas 261 vítimas por ano.

²⁰⁵ COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 15-20.

²⁰⁶ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 612-613.

²⁰⁷ Segundo essa teoria, a reparação do dano nem sempre está vinculada a um comportamento culposos do agente, como é o caso de determinadas atividades que, por sua natureza, podem expor terceiros ao risco de danos.

²⁰⁸ FERREIRA, Weber José. **Coleção de Introdução à Ciência Atuarial – Estudos sobre os Seguros de Pessoas**, vol. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985, p. 613. Castello Branco aponta que, com a alteração promovida pela Lei nº 6.194/1974, “o princípio da reparação cedeu lugar à indenização”, acentuando o “traço de acidente pessoal” no Seguro DPVAT, uma vez que a responsabilidade civil pressuporia “uma obrigação extracontratual originária de ato ilícito”. Assim, “sendo obrigação, há de existir os dois polos. A pessoa que responde e a que tem o direito de exigir seu cumprimento”. Desse modo, não haveria “responsabilidade consigo mesmo”. Com efeito, se a simples prova do acidente assegura à vítima o direito à percepção da indenização o seguro em comento poderia ser tido como um “*seguro de acidentes pessoais conferidos às vítimas dos automobilistas*” (original grifado), atingindo o fim social a que se destina, mormente pelo fato de que tanto o terceiro, quanto o proprietário do veículo (ou seus beneficiários), se vítimas de um acidente de trânsito, fazem jus à percepção do mínimo indenizatório (CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976, p. 88-91).

²⁰⁹ Lei nº 6.194/1974, “Art. 7º A indenização, por pessoa vitimada, no caso de morte causada apenas por veículo não identificado, será paga por um Consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as Seguradoras que operarem no seguro objeto da presente lei. (...) §2º O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) estabelecerá

que o mesmo devesse ser constituído, necessariamente, por todas as sociedades seguradoras autorizadas a operar no Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre²¹⁰. À semelhança do FEI, o Consórcio seria responsável pelo pagamento da indenização pelo advento do sinistro morte, quando este decorresse de acidentes de trânsito provocados por veículos não identificados, cuja cobertura corresponderia, também, à metade da indenização devida quando o veículo fosse identificado.

Contudo, foi somente a partir da década de 1990, com o advento da publicação da Lei nº 8.441/1992, que houve a efetiva universalização do Seguro DPVAT, de modo a assegurar a cobertura securitária a todas as vítimas de acidente de trânsito, independentemente de identificação da seguradora responsável, de o seguro ter sido realizado ou de estar vencido, e mesmo, de o dano ter sido provocado por veículo não identificado. A partir da vigência da nova lei, foi garantido para tais situações o direito de a vítima pleitear um valor mínimo de indenização pecuniária nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos²¹¹, além de incluir as coberturas para os sinistros de que decorressem invalidez permanente e despesas de assistência médica e suplementares - DAMS.

É conveniente lembrar que, até então, as vítimas de acidentes automobilísticos que sofressem danos pessoais que lhe acarretassem invalidez não tinham direito à cobertura indenizatória, quando o veículo não era identificado, ainda que este estivesse com o seguro pago. Não se deve olvidar que o condutor do veículo causador do dano, além do dever de indenizar, comete também infração punível na esfera penal consistente nos danos pessoais provocados na vítima como lesão corporal ou homicídio culposo, no caso de morte, o que poderia esclarecer a evasão sem a prestação de socorro²¹².

Importante mencionar que a nova alteração legislativa transmutou a própria essência do contrato de seguro, que pressupõe uma relação obrigacional entre as partes²¹³. Em regra, o inadimplemento no pagamento do prêmio pela parte contratante, desobriga a outra

normas para atender ao pagamento das indenizações previstas neste artigo, bem como a forma de sua distribuição pelas Seguradoras participantes do Consórcio”. (redação original)

²¹⁰ Item 1 do Anexo à Resolução CNSP nº 02/1975.

²¹¹ Lei nº 6.194/ 1974, artigo 7º com redação dada pela Lei nº 8.441/1992. Consoante consta das justificativas do Projeto de Lei nº 1.877/1983, convertido na Lei nº 8.441/1992, a proposta legislativa tinha o condão de sanar “falhas e erros” que comprometeriam seriamente a eficiência do seguro obrigatório de trânsito, acarretando “prejuízos irreversíveis” às vítimas de acidentes automobilísticos, muitas excluídas da cobertura.

²¹² CALDAS, Gilberto. **Danos Pessoais em Seguro Obrigatório**. São Paulo: Pró-Livro, 1978, p. 18.

²¹³ Deve-se frisar que a regra geral estabelecida no *caput* do artigo 757 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), é a de que a obrigação do segurador em garantir o interesse do segurado condiciona-se ao pagamento do prêmio. “Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados” (grifei). No mesmo sentido, vide o artigo 12 do Decreto-Lei nº 73/1966.

(seguradora) do dever de indenizar, o que, todavia, não ocorre na hipótese de inadimplemento do seguro obrigatório em comento, havendo o dever de indenizar na eventualidade de acidentes de trânsito que provoquem danos cobertos pelo Seguro DPVAT²¹⁴.

Pertinente mencionar que, em virtude da nova redação do *caput* do artigo 7º da Lei nº 6194/74, foi requerida medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade²¹⁵ interposta pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) e pela FENASEG, por entenderem que a ampliação das hipóteses de indenização sem o respectivo pagamento de prêmio configuraria confisco patrimonial e violação ao livre exercício de atividade econômica e ao direito de propriedade. No entanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, excluiu do polo ativo a FENASEG, em virtude de não ser entidade inserida no rol de legitimados para a propositura de ADI, e indeferiu o pedido de liminar da CFC, não tendo sido julgado o mérito da ação ainda.

Não obstante, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 257 que dispõe expressamente que a falta de pagamento do prêmio do Seguro DPVAT não é motivo para a recusa do pagamento da indenização²¹⁶.

Desta forma, consoante o arcabouço legislativo vigente, o Seguro DPVAT é devido às vítimas de acidentes de trânsito ou a seus beneficiários (no caso de morte) e indeniza os eventos morte, invalidez permanente e despesas de assistência médica e suplementares (DAMS), bastando, para tanto, a simples prova do acidente e do dano decorrente, independentemente da aferição de culpa.

É de se ressaltar que duas são as peculiaridades desse seguro obrigatório em relação aos demais seguros de mesma espécie e aos facultativos.

A primeira está relacionada à indenização pelos acidentes provocados. O proprietário de veículo automotor, ao pagar o seguro obrigatório, assume, a um só tempo, o papel de estipulante²¹⁷, pois contrata o seguro em favor de terceiros (no caso, todas as potenciais

²¹⁴ Lei nº 6.194/74, *caput* do artigo 7º, com redação dada pela Lei 8.441/92, “A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei”.

²¹⁵ ADI nº 1003 MC - DF, Rel. Min. Celso de Melo, j. 01.08.1994, DJ de 10.09.1999.

²¹⁶ In: **Julgamentos e Súmulas do STF e STJ – 2012**/ Tânia Regina Trombini Faga (organizadora). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 671.

²¹⁷ Tecnicamente estipulante de uma apólice de seguro, é a pessoa física ou jurídica que contrata um plano de seguro coletivo, se revestindo, portanto, de poderes de representação dos segurados perante a seguradora, consoante disposto no artigo 1º da Resolução CNSP nº 107, de 16 de janeiro de 2004. No entanto, em que pese o fato de a expressão não ser tecnicamente adequada para se referir ao Seguro DPVAT, em virtude de o proprietário de veículo automotor não ser legalmente o representante da vítima, é possível utilizá-la de forma analógica.

vítimas de acidente de trânsito), e de segurado, uma vez que também está coberto pela indenização dos acidentes de trânsito que vier a sofrer.

A outra particularidade desse seguro está no fato de incidir, em sua base de cálculo, dotações orçamentárias que não estão diretamente relacionadas à cobertura de indenizações pagas às vítimas de acidente de trânsito ou a seus beneficiários (no caso de morte), mas que integram o cálculo anual do prêmio tarifário. Saliente-se que 45% (quarenta e cinco por cento) do valor total arrecadado é destinado ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, para custeio da assistência médico-hospitalar das vítimas de acidentes de trânsito, e outros 5% (cinco por cento) ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, para aplicação exclusiva em programas de prevenção de acidentes de trânsito²¹⁸. Além disso, há previsão expressa de percentuais destinados ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro – FDES, relativos à comissão de corretagem, mesmo não havendo a efetiva intermediação de corretores de seguros no recolhimento compulsório do Seguro DPVAT²¹⁹.

Insta destacar que, além dos repasses mencionados acima, no cálculo para o estabelecimento do valor do prêmio deste seguro, leva-se em conta a estimativa de sinistralidade em cada categoria veicular, o princípio da solidariedade entre os segurados, as despesas

Há que se destacar, ainda, que o próprio Decreto-Lei nº 73/1966, prevê a possibilidade de, nos seguros obrigatórios o estipulante seja, também, beneficiário do seguro por ele estipulado. Veja: “Art 21. Nos casos de seguros legalmente obrigatórios, o estipulante equipara-se ao segurado para os eleitos de contratação e manutenção do seguro. § 1º Para os efeitos deste decreto-lei, estipulante é a pessoa que contrata seguro por conta de terceiros, podendo acumular a condição de beneficiário” (sic). Enquanto, nos seguros facultativos, o estipulante sempre será considerado mandatário dos segurados, na forma do que preconiza o §2º do mesmo artigo.

²¹⁸ Decreto nº 2.867/1998, artigo 1º, incisos I e II.

²¹⁹ Consoante disposto no inciso III do artigo 1º do Decreto nº 2.867/1998, que determina que a destinação dos 50% (cinquenta por cento) restantes do total arrecadado dos prêmios pagos pelos proprietários de veículo automotor, será repassada, na forma da regulamentação vigente, a Resolução CNSP nº 192/2008, com redação dada pela Resolução CNSP nº 305/2013, estabelece o particionamento dos recursos classificando-os por Consórcio. Assim, no que se refere aos percentuais destinados relacionados à comissão de corretagem, incidem 0,5% (meio por cento) para o Consórcio 1 (categorias 1, 2, 9 e 10), e 8,0% (oito por cento) para o Consórcio 2 (categorias 3 e 4). Vide as categorias abrangidas por cada Consórcio na nota de rodapé nº 19.

Em que pese não dispor quanto aos percentuais, o *caput* do artigo 19 da Lei nº 4.594/1964, com redação dada pela Lei nº 6.317/1975, preconiza que, na hipótese de aceitação de propostas de seguro sem a intermediação de corretores de seguros, a importância habitualmente cobrada a título de comissão de corretagem será recolhida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional de Seguros, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG).

Nesse sentido, insta frisar que tramita no Congresso Nacional o PL nº 4976-B/2013, do Deputado Giovani Cherini que propõe alteração na Lei nº 4594/1964, com vistas a incluir dispositivo acerca do repasse de valores referentes à comissão de corretagem do seguro DPVAT para a Fundação Escola Nacional de Seguros. Disponível em:

http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D9F09A5D5E15B0E4486F4A499F5C51E2.proposicoesWeb2?codteor=1373325&filename=Avulso+-PL+4976/2013. Acesso em 22 de setembro de 2015.

administrativas, a constituição de reservas técnicas, bem como o lucro das seguradoras integrantes dos dois consórcios²²⁰ que administram o sistema²²¹.

Diante desse cenário, é possível depreender que o seguro de acidentes de trânsito, tal qual estruturado em nosso ordenamento jurídico, se refere a um seguro que garante um risco multitudinário²²², haja vista que cada pedestre e cada motorista de veículo automotor são potenciais vítimas cobertas por este seguro cogente – com repasses igualmente compulsórios que não estão diretamente relacionados às coberturas indenizatórias-, ao passo que apenas uma pequena parcela da sociedade, notadamente os proprietários de veículo automotor, suporta os custos do prêmio tarifário. Daí a relevância de se compreender os efeitos de decisões judiciais que possam, porventura, imputar coberturas não previstas expressamente na lei como sendo indenizáveis, bem como de se buscar estruturas de governança que mitiguem os conflitos de agência nos quais os responsáveis pelo pagamento do prêmio sejam os requerentes residuais, como será visto na sequência.

3.3. Gestão do Seguro DPVAT: Da livre concorrência ao monopólio

A gestão do Seguro DPVAT passou por variados modelos de organização desde sua instituição. Inicialmente, como seguro de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de via terrestre (RCOVAT), instituído pelo Decreto-Lei nº 73/1966, e, posteriormente, com a promulgação da Lei nº 6.194/1974, como seguro de danos pessoais (DPVAT), conforme já mencionado. Naquela época, o “seguro de acidente de trânsito” era livremente contratado pelos proprietários de veículo automotor junto às sociedades seguradoras, tendo esse regime de livre concorrência perdurado por aproximadamente 20 anos²²³.

²²⁰ Vide notas de rodapé nºs 10 e 19.

²²¹ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 2º. Consoante dispõe o artigo 1º do Decreto nº 2.867/1998, que trata do particionamento dos recursos do prêmio arrecadado do Seguro DPVAT, o repasse será realizado direta e sem qualquer retenção da seguinte forma: (i) Fundo Nacional da Saúde (FNS) – 45%, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito; e (ii) Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) – 5%, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito; e, por fim, (iii) os 50% restante do total arrecadado é repassado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente.

²²² COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 11.

²²³ XAVIER, Ricardo de Sá Acatauassú. Aspectos operacionais e econômicos. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 44.

No entanto, em virtude das reformas estruturais pelas quais o referido seguro obrigatório passou (vide item 3.2), até meados da década de 1980 era recorrente a dificuldade de as vítimas ou seus beneficiários conseguirem obter a indenização prevista legalmente. Um dos embaraços que desvirtuava sua finalidade social ocorria quando a seguradora responsável pelo risco entrava em regime de liquidação extrajudicial, circunstância na qual a eventual vítima de um acidente provocado por veículo automotor, cujo seguro obrigatório tivesse sido contratado com a seguradora liquidanda, via-se desamparada sem poder perceber a indenização devida²²⁴. Outro problema, igualmente relevante, estava relacionado à ausência de um controle efetivo quanto à contratação do seguro compulsório, contribuindo para uma alta taxa de inadimplência²²⁵. Além disso, a oferta desse seguro de contratação impositiva, no regime de livre concorrência, em razão de suas peculiaridades, talvez tenha trazido a lume a potencialidade de prática de seleção adversa, por parte do mercado segurador, ao deixar de ofertar o seguro nas regiões que apresentavam maior sinistralidade ou cujos segurados tivessem maior probabilidade de se envolver num acidente de trânsito, ou, quiçá, não ofertando o seguro de natureza compulsória²²⁶.

Acrescente-se a tudo isso a longa jornada à qual era submetida a vítima ou seus beneficiários para a percepção do pagamento da indenização²²⁷. Nesse sentido, pertinente relembrar que, até a publicação da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, vigia o RCOVAT, ou seja, um seguro, essencialmente, de responsabilidade civil que, a despeito de (i) o Decreto-Lei nº 814/1969²²⁸ dispor, expressamente, em seu artigo 3º, o cabimento de reparação de danos não materiais a pessoas transportadas ou não, e (ii) o estipulante de seguro obrigatório ser,

²²⁴ COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 27-34. Para exemplificar a situação crítica a que chegou o seguro em questão, os autores citam decisão judicial da 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo em que taxista, tendo contratado o seguro cogente em seguradora que, posteriormente, tenha entrado em liquidação, foi condenado a pagar às próprias expensas o valor da indenização à vítima (1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Apel. Cível nº 217.493 – Rel. Carlos Antonini - Rev. Trib. 464/83).

²²⁵ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In*: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 13.

²²⁶ COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975.

²²⁷ COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975, p. 65. Segundo Sabbi, “o prazo de cinco dias, estabelecido em Lei para o pagamento da indenização, vem prolongando-se, usualmente, por longos meses ou anos, especialmente quando o processo é ajuizado, e o que é quase sempre por motivos protelatórios, com prejuízo total de sua finalidade específica”.

²²⁸ Decreto-Lei nº 814/1969: “Art. 3º O Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil dos Proprietários de Veículos Automotores de Vias Terrestres, realizado nos termos do artigo 5º do Decreto nº 61.867, de 7 de dezembro de 1967, garantira, a partir de 1º de outubro de 1969, a reparação dos danos causados por veículo e pela carga transportada a pessoas transportadas ou não, excluía a cobertura e danos materiais.” (*sic*)

também, beneficiário deste, na forma do artigo 21, *caput* e §1º do Decreto-Lei nº 73/1966²²⁹, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal²³⁰ entendia não estarem cobertos pelo seguro os proprietários de veículo automotor que fossem vitimados por acidente de trânsito, pelo simples fato de estarem na condição de motorista, excluindo, por consequência, seus beneficiários, justamente por se tratar de um seguro de responsabilidade civil.

Diante dessa crise, em 1985, com vistas a ampliar o controle da contratação do seguro obrigatório de trânsito, houve o que pode ser considerada a primeira reforma regulatória na forma de oferta e gestão do referido seguro, migrando-se de um regime de livre concorrência plena, para um desenho institucional de gestão coletiva dos recursos arrecadados com os prêmios pagos pelo proprietário de veículo automotor. Para viabilizar a adoção de tal arranjo, foram editados diversos atos normativos infralegais.

Com efeito, inicialmente o CNSP fez publicar a Resolução nº 11, de 05/12/1985, permitindo a inclusão desse seguro no Documento de Registro e Licenciamento instituído por meio da Resolução CONTRAN nº 664, de 14/01/1986. A partir de então, o DPVAT passou a fazer parte integrante do processo de licenciamento anual de veículos.

Na sequência, a Resolução CNSP nº 06, de 25/03/1986, determinou a adoção do primeiro modelo de gestão centralizada do Seguro DPVAT, que deveria ser operacionalizado por meio de um convênio firmado entre as sociedades seguradoras com autorização concedida pela SUSEP para operar com o seguro cogente. Um mês depois, em 29 de abril, foi firmado o “Convênio DPVAT”, cuja administração estava a cargo da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG²³¹, que tinha por finalidade operacionalizar a gestão dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos, ficando excluídas do Convênio as categorias 3 e 4, relativas a veículos de transporte coletivo, que continuavam a operar em regime de livre contratação²³².

A partir da constituição do referido Convênio DPVAT, houve a instituição de repartições sobre o montante de recursos provenientes dos prêmios desse seguro cogente, sendo

²²⁹ Decreto-Lei nº 73/1966: “Art 21. Nos casos de seguros legalmente obrigatórios, o estipulante equipara-se ao segurado para os efeitos de contratação e manutenção do seguro. § 1º Para os efeitos dêste decreto-lei, estipulante é a pessoa que contrata seguro por conta de terceiros, podendo acumular a condição de beneficiário. (...)”. (*sic*)

²³⁰ Nesse sentido, ver, por exemplo, os seguintes julgados: **RE nº 76.329/PB**, Rel. Min. Thompson Flores, j. 03.09.1973, DJ 05.10.1973, *RTJ* 66/927-929; **RE 79.012/PB**, Rel. Min. Leitão Abreu, j. 12.11.1974, *RTJ* 71/590-592; **RE 80.043/GB**, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, j. 22.11.1974, *RTJ* 72/632-635; **RE 80.240/PR**, Rel. Cordeiro Guerra, j. 28.02.1975, *RTJ* 73/978-981; **RE 81.239/PR**, Rel. Min. Antônio Neder, j. 24.03.1981, *RTJ* 98/181-182; **RE 84.464/SP**, Rel. Min. Antônio Neder, j. 24.03.1981, *RTJ* 98/738-741; **RE 84.248/MG**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 04.02.1983, *RTJ* 106/170-171.

²³¹ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 14.

²³² Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, de 30/11/2011 (item 2.7).

a parcela destinada ao financiamento de políticas públicas, nos dias atuais, representativa de metade do total arrecadado, com o repasse de 45% (quarenta e cinco por cento) ao Sistema Único de Saúde (SUS) e de 5% (cinco por cento) ao Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).

O repasse destinado ao SUS teve origem em acordo firmado entre a FENASEG, na qualidade de gestora nomeada para administrar os recursos do Seguro DPVAT, o IRB, na condição de ressegurador integral das coberturas relativas à assistência médica e suplementares indenizáveis pelo seguro compulsório em comento, e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS²³³), tendo sido assinado, 10 (dez) dias após a criação do Convênio DPVAT, em maio de 1986. Tal acordo tinha a finalidade de assegurar o repasse de 20% (vinte por cento) da arrecadação do prêmio do seguro obrigatório de trânsito, a título de reembolso pela prestação de assistência médica e suplementares às vítimas de acidentes de trânsito²³⁴.

Naquela ocasião, quando ainda vigia o regime de livre concorrência, a Resolução CNSP nº 06/1980, que, tendo alterado a Resolução CNSP nº 01/1975, salvaguardou o direito de o INAMPS ser ressarcido pelas sociedades seguradoras que operassem com o seguro cogente.

Mister destacar que, durante a tramitação do Projeto de Lei nº 60/1987, convertido posteriormente na Lei nº 7.604, de 26 de maio de 1987, foram apresentadas emendas com o fim de tornar o seguro obrigatório de trânsito monopólio da Previdência Social sob o argumento de que, como esta suportava, recorrentemente, as despesas com internamento hospitalar das vítimas, deveria, portanto, receber as receitas. Todavia, a proposta aprovada, apresentada pelo Deputado relator, foi a de que o acordo firmado entre o IRB, FENASEG e INAMPS deveria ser erigido a *status* legal, entendendo-se conveniente o aumento no percentual do repasse de 20% para 30%, para fins de custear os encargos suportados, sem que se precisasse, portanto, assumir a operação do referido seguro, tida como “difícultosa”²³⁵. Frise-se que o valor de tal

²³³ Autarquia Federal criada pela Lei nº 6.439, de 01º de setembro de 1977 (art. 3, inciso I), com competência para a implementação de programas de assistência médico-hospitalar. Extinta em 27 de julho de 1993 pela Lei nº 8.689.

²³⁴ Apostila “Evolução das participações percentuais no Seguro DPVAT”. Fonte: Biblioteca Luiz Mendonça (FENASEG).

²³⁵ Lei nº 7.604/1987, Art. 7º. Projeto de Lei nº 60/1987, Rel. Deputado José Tavares (PMDB/PR), emenda nº 17 apresentada pelos Deputados Paulo Macarini, Luiz Henrique (ambos do PMDB/SC) e emenda nº 21, pelo Deputado Jorge Ueque (PSDB/RS). Disponível em http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6977FFCE30B7435C46C478A6033FB0F5.proposicoesWeb1?codeor=1153578&filename=Dossie+-PL+60/1987. Acesso em 11 de setembro de 2015.

destinação chegou a ser majorado para 50% (cinquenta por cento), com o advento da Lei nº 8.212/1991 (artigo 27, parágrafo único).

Por ocasião da promulgação do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997), chegou-se a cogitar a possibilidade de extinção do seguro obrigatório de trânsito em virtude de “sua simples ineficácia”²³⁶. No entanto, foi acatada a proposta de que 10% (dez por cento) do montante destinado ao SUS a título de recolhimento do Seguro DPVAT fosse repassado ao DENATRAN (art. 78, parágrafo único), passando o seguro cogente a financiar, também, políticas públicas voltadas à realização de programas de prevenção de acidentes²³⁷.

Com efeito, metade do valor total recolhido dos proprietários de veículos automotores destinava-se ao financiamento de políticas governamentais e que apenas a outra metade era efetivamente repassada ao Convênio DPVAT, na forma estabelecida pelo CNSP.

Pertinente esclarecer que o Decreto nº 2.867/1998 inaugurou a estrutura vigente do que se pode denominar “Sistema DPVAT”, tendo em vista que os recursos arrecadados com os prêmios pagos pelos proprietários de veículo automotor são particionados de modo a possibilitar tanto o financiamento das coberturas indenizatórias das vítimas de acidentes de trânsito, quanto o das políticas públicas mencionadas anteriormente. Ademais, o referido Decreto revogou a sistemática de particionamento anterior (Decreto nº 1.017/1993 e artigo 36, §2º do Decreto nº 2.173/1997) considerada inadequada pelo TCU em virtude de reiterados atrasos na transferência dos valores destinados ao SUS e da ocorrência de deduções, nesta parcela, sem autorização legal para tanto, relativas ao pagamento de indenizações por DAMS e ao custo de emissão de apólice²³⁸.

Pela sistemática anterior, ilustrada na figura 2, as seguradoras recebiam o prêmio do seguro e o repassavam à FENASEG, gestora do Convênio DPVAT, que, por determinação contida no item 1 da Resolução CNSP nº 06, de 25 de março de 1986, realizavam cessão obrigatória integral dos recursos arrecadados com os prêmios do Seguro DPVAT ao Consórcio de Resseguro administrado pelo IRB. Este, por sua vez, por força do acordo firmado em 1986,

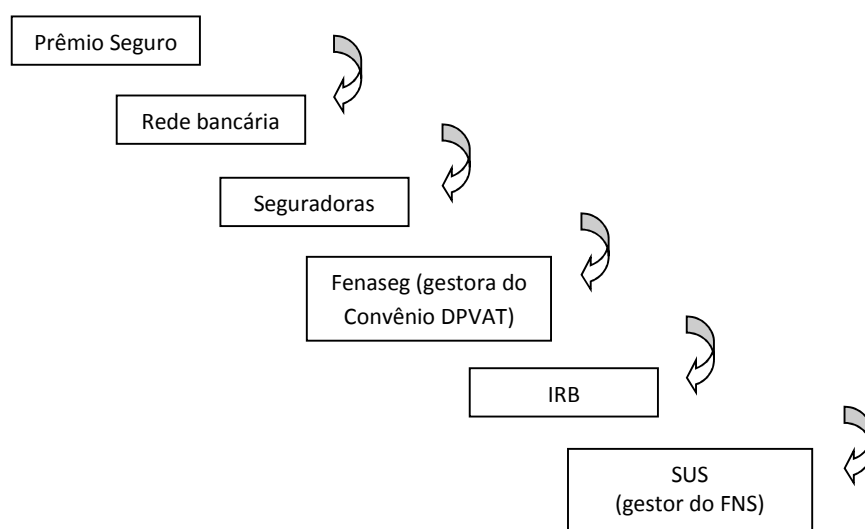
²³⁶ Consoante relatório do 2º Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.710/1993 apresentado pelo Deputado Beto Mansur (PPR/SP), em 26 de outubro de 1993. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4792ED13A698C1EE800B3DE9FB4E3677.proposicoesWeb1?codteor=1138247&filename=Dossie+-PL+3710/1993. Acesso em 21 de setembro de 2015.

²³⁷ Proposta apresentada pelo Deputado Lezio Sathler (PSDB/ES), em 07 de outubro de 1993, ao 1º Substitutivo do Projeto de Lei nº 3.710/1993. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4792ED13A698C1EE800B3DE9FB4E3677.proposicoesWeb1?codteor=1138247&filename=Dossie+-PL+3710/1993. Acesso em 21 de setembro de 2015.

²³⁸ Acórdão nº 0469/2003 – TCU Plenário, de 07/05/2003. Segundo consta do referido acórdão, verificou-se que o repasse ao IRB era realizado em até “três parcelas mensais e até mesmo com dois meses de atraso”.

transferia ao IRB a parcela destinada ao SUS, que, por fim, creditava o valor em favor do sistema público de saúde.

Figura 2 – Sistemática de repasse revogada (anterior ao Decreto nº 2.867/1998)

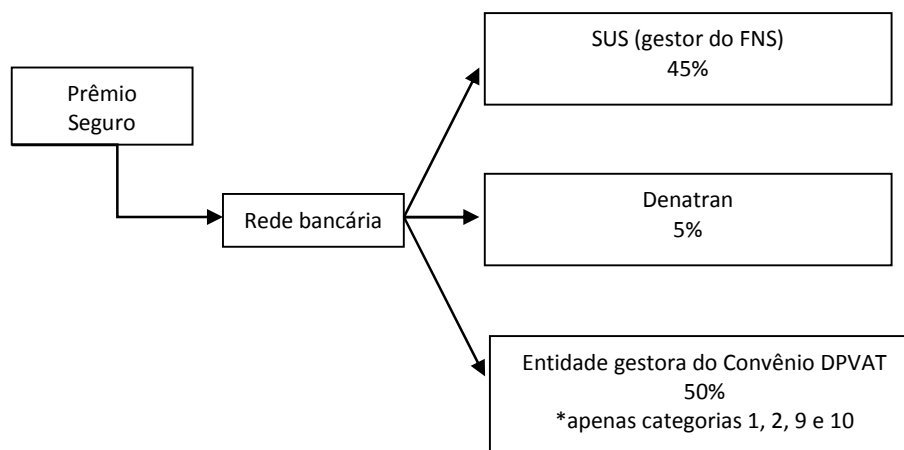


Frise-se que o Consórcio de Resseguro com Cessão Obrigatória Integral ao IRB perdurou, por aproximadamente 12 anos, até que, com o advento da publicação da Resolução CNSP nº 01, de 23 de abril de 1998, a alteração promovida no item 1 da Resolução CNSP nº 06, de 1986, pôs termo àquele consórcio, excluindo o IRB do *iter* de gestão dos recursos do Seguro DPVAT e passando, por fim, à FENASEG a assunção da efetiva operação do Convênio DPVAT.

Ademais, com a nova estrutura de repasse determinada pelo Decreto nº 2.867, de 08 de dezembro de 1998, consoante figura 3, tornou-se obrigatório o repasse direto, pela rede arrecadadora, ao Fundo Nacional de Saúde (FDS) administrado pelo SUS, bem como ao DENATRAN. Desse modo, tem-se que a arrecadação dos prêmios do seguro obrigatório de trânsito é, desde então, distribuída no Sistema DPVAT da seguinte forma: o proprietário de veículo automotor, ao efetuar o licenciamento anual de seu veículo, recolhe à rede bancária o valor do prêmio do seguro, e esta, sem qualquer retenção, realiza o repasse das parcelas correspondentes aos valores destinados ao SUS, ao DENATRAN e o restante do valor é repassado para a entidade gestora do Seguro DPVAT e por ela distribuído na forma determinada

pelo CNSP²³⁹. Não se pode olvidar que – em razão de o Convênio DPVAT ter sido firmado em 1986, tendo por objeto apenas os veículos das categorias 1, 2, 9 e 10-, a Portaria Conjunta MF/MS/MJ nº 4.044/1998 (i) restringiu, em seu artigo 2º, a regra de pagamento do prêmio do seguro junto com a cota única do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) àquelas categorias, excluindo, portanto, dessa regra os veículos de transporte coletivo (categorias 3 e 4), e (ii) impôs ao Banco Central do Brasil o dever fiscalizar o efetivo cumprimento, por parte das instituições arrecadadoras (rede bancária), do repasse dos valores ao SUS e ao DENATRAN (artigo 3º).

Figura 3 – Sistemática de repasse a partir do Decreto nº 2.867/1998 (quadro sintético)



A partir da auditoria realizada pelo TCU no sistema de arrecadação e repartição dos prêmios do seguro obrigatório em comento na qual foram apontados atrasos e deduções na parcela destinada ao SUS, foi recomendado ao CNSP que analisasse a possibilidade de adotar para as categorias de veículo não integrantes do Convênio DPVAT a mesma operacionalização de repasse prevista no Decreto 2.867/1998 em relação às demais categorias²⁴⁰, uma vez que a medida propiciaria maior controle e transparência na sistemática de repasse dos recursos ao SUS e ao DENATRAN.

²³⁹ Decreto nº 2.867/1998, artigo 1º, incisos I a III.

²⁴⁰ Acórdão nº 0469/2003– TCU Plenário, de 07/05/2003, item 9.3.

A medida foi implementada a partir da publicação da Resolução CNSP nº 99/2003, que, ao dispor sobre as normas disciplinadoras do seguro obrigatório de trânsito, determinou que, para operar com o Seguro DPVAT, as sociedades seguradoras deveriam aderir simultaneamente a dois Convênios, um dos quais compreenderia as categorias já operadas dessa forma desde a década de 1980 (1, 2, 9 e 10) e o outro, em vigor a partir de 1º de janeiro de 2005, englobando as categorias 3 e 4²⁴¹, na forma recomendada pelo TCU.

Em paralelo, a despeito de o mercado de oferta do seguro cogente ter-se fechado com a criação do Convênio 2 (categorias 3 e 4), a inexistência de uma efetiva correspondência entre a representatividade das sociedades seguradoras que integravam o *pool* perante as instâncias deliberativas do Convênio e sua respectiva responsabilidade econômica evidenciava a fragilidade desse desenho institucional. Ademais, a FENASEG, dada sua constituição, não podia representar judicial ou administrativamente as seguradoras convenentes²⁴².

Assim, diante de tais inconsistências, com amparo em determinação normativa do CNSP, sobreveio o modelo de gestão por Consórcios em substituição ao Convênio como um novo modo de operacionalização da administração do Seguro DPVAT²⁴³.

A partir de então, para operar no seguro em comento, à semelhança do modelo anterior, as sociedades seguradoras deveriam aderir, simultaneamente, a dois Consórcios específicos a serem administrados por uma entidade líder que, necessariamente, deveria ser uma seguradora especializada em seguro DPVAT²⁴⁴, inexistindo, destarte, outro meio de se operar com esse seguro obrigatório.

As sociedades seguradoras, então signatárias do Convênio DPVAT, subscreveram o Consórcio DPVAT²⁴⁵ e, com base na autonomia administrativa de que se reveste esse instrumento jurídico²⁴⁶, optaram por constituir entre si uma nova sociedade seguradora, à qual

²⁴¹ Anexo à Resolução CNSP nº 99/2003, art. 5º, §1º. Essa Resolução foi revogada 5 meses após sua publicação pela Resolução CNSP nº 109/2004, que manteve a mesma disposição concernente à criação do Convênio para englobar as categorias de veículos de transporte coletivo.

²⁴² PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 18-19.

²⁴³ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 20-22. O autor afirma que a opção pelo modelo de Consórcios teria decorrido de proposta apresentada pelo mercado ao Conselho Nacional de Seguros Privados, que em vista de previsibilidade legal no artigo 7º da Lei nº 6.194/74, fez publicar a Resolução nº 154/2006 (posteriormente revogada pela Resolução CNSP nº 273/2012). Ressalte-se que, somente em 2008, teve início a gestão por dos recursos arrecadados dos prêmios do Seguro DPVAT pelo formato de Consórcios.

²⁴⁴ Resolução nº 154/2006, artigo 5º, *caput* e §3º (posteriormente revogada pela Resolução CNSP nº 273/2012, que manteve tal disposição no artigo 4º, §1º).

²⁴⁵ Vide nota de rodapé nº 11.

²⁴⁶ ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. *In: Problemas das sociedades anônimas e direito comparado*. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 324-325; e CARVALHOSA, Modesto. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 337 e 342.

deram o nome de Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. (Seguradora Líder DPVAT), sociedade anônima de capital fechado²⁴⁷, para administrá-lo e representá-las administrativa e judicialmente²⁴⁸. Naquela época, quando de sua constituição, considerando como parâmetro o volume de prêmios emitidos, a entidade gestora dos Consórcios DPVAT iniciou suas operações, figurando entre as 5 (cinco) maiores seguradoras do país²⁴⁹. Frise-se, por oportuno, que a nova seguradora é, também, uma das signatárias do Consórcio²⁵⁰.

Insta salientar que, em virtude de a mencionada seguradora ter sido constituída pelo grupo de seguradoras que integravam o extinto Convênio DPVAT, estas a integraram como acionistas²⁵¹. Por outro lado, não se pode olvidar que o ingresso e retirada de consorciadas dá-se de forma dinâmica, haja vista a liberdade de iniciativa na exploração de atividades econômicas²⁵². Desse modo, é possível destacar a coexistência de dois tipos distintos de consorciadas: aquelas que são acionistas da entidade líder que administra o consórcio e aquelas que não o são²⁵³.

Ante o exposto, dada a natureza eminentemente social do Seguro DPVAT, mormente em virtude de haver indenização, mesmo sem o correspondente pagamento de prêmio, bem como a opção regulatória pela gestão centralizada dos recursos dos prêmios

²⁴⁷ XAVIER, Ricardo de Sá Acatauassú. Aspectos operacionais e econômicos. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 51.

²⁴⁸ A Seguradora Líder – DPVAT S/A teve sua condição de entidade líder dos Consórcios DPVAT homologada pela Superintendência de Seguros Privados com a publicação da Portaria SUSEP nº 2.797, de 04/12/2007 (DOU de 07.12.2007, S.1, p.49).

²⁴⁹ THURLER, Fernanda. Sistema de Consórcio vai gerir o Seguro DPVAT: seguradora nasce como uma das cinco maiores do País, com volume de R\$4 bilhões. In: **Revista de Seguros**. Rio de Janeiro, v. 88, nº 863, out./dez.2007, p. 32-33. Para realizar tal comparação, a autora faz referência ao total de prêmios anuais.

²⁵⁰ A lista de seguradoras consorciadas do Consórcio DPVAT está disponível no sítio da Seguradora Líder DPVAT na rede mundial de computadores (<http://www.seguradoralider.com.br/SitePages/a-companhia-seguradoras.aspx>), figurando a própria entidade líder, que o administra, como uma das consorciadas, consoante consulta realizada no dia 09/01/2015.

²⁵¹ Em setembro de 2007, as sociedades seguradoras integrantes dos Convênios DPVAT manifestaram sua intenção de constituir a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S/A, na qualidade de potenciais acionistas controladores, consoante Declaração de Propósito, de 06 de setembro de 2007, publicada no **Jornal Zero Hora**, de 06/09/2007 (quinta-feira), p. 37.

²⁵² Há que se ressaltar que a liberdade na exploração de atividade econômica pode sofrer restrições. Nesse sentido, Sampaio afirma que o “encontro de falhas de mercado com a necessidade de promoção de valores socialmente compartilhados faz com que o Estado, por meio do direito, utilize seu poder de império para garantir e condicionar a oferta desses bens e serviços, na forma de princípios constitucionais e outras normas jurídicas cogentes que criam um marco regulatório visando à sua melhor tutela”, destacando que a regulação estatal normalmente está associada “à mitigação de falhas de mercado”, bem como “a aspectos de natureza redistributiva”. (SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e Concorrência: A atuação do CADE em setores de infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34, 62). Em vista disso, tem-se que, no caso do desenho institucional de gestão do Seguro DPVAT, a opção regulatória pela constituição de um monopólio, uma vez que inexistia possibilidade de qualquer seguradora operar no mercado do Seguro DPVAT sem que adira ao Consórcio, possivelmente esteja relacionada às características sociais de que se reveste o Seguro DPVAT (vide item 3.1.).

²⁵³ Acórdão nº 3130/20110 – TCU Plenário, de 30/11/2011 (item 2.19)

arrecadados, atualmente o disciplinamento de sua operação dá-se por preceitos próprios consolidados na Resolução CNSP nº 273/2012 e pode ser sintetizado da seguinte forma: (i) pagamento de prêmio fixado anualmente pelo CNSP para cada uma das categorias de veículos; (ii) administração por consórcio integrado pelas sociedades seguradoras autorizadas a operar no seguro obrigatório, como visto acima; (iii) lucro fixo limitado a 2% (dois por cento) sobre o total da arrecadação dos prêmios pagos pelos proprietários de veículos automotores a ser distribuído entre as consorciadas, independentemente do número de consorciadas; (iv) estabelecimento de diretrizes gerais a serem observadas para consecução de despesas administrativas.

Como mencionado, o valor do prêmio é anualmente revisto pelo CNSP, sendo considerada em seu cálculo a estimativa de sinistralidade em cada categoria veicular, a solidariedade entre os segurados, as despesas administrativas, a formação de reservas técnicas, o lucro das seguradoras integrantes Consórcio DPVAT, a comissão de corretagem, bem como os repasses legais para o financiamento de políticas públicas²⁵⁴.

No que se refere à operação no mercado desse seguro cogente, a sociedade que pretender ingressar no consórcio deverá atender aos requisitos objetivos estabelecidos pelo CNSP, bem como aderir a ambos os consórcios²⁵⁵. Entrementes, tendo em vista que o consórcio é um instrumento jurídico que dá azo à concentração empresarial²⁵⁶, podendo, portanto, caracterizar uma barreira à entrada de novos *players*, as regras de adesão e retirada das seguradoras, estipuladas no contrato de constituição do consórcio²⁵⁷, bem como em eventuais aditivos devem ser previamente submetidas e aprovadas pela SUSEP.

A participação de cada seguradora, concernente ao lucro de 2% (dois por cento) incidentes sobre a arrecadação bruta dos prêmios do seguro entre as consorciadas, é definida, basicamente, de forma proporcional a seu respectivo patrimônio líquido ajustado no ano-base anterior, bem como as regiões em que cada consorciada está autorizada operar²⁵⁸. Saliente-se, por oportuno, que cada estabelecimento de cada sociedade seguradora que adere ao consórcio funciona como um ponto de atendimento das vítimas e dos beneficiários do seguro DPVAT²⁵⁹, cabendo-lhes, adicionalmente, o reembolso por cada regulação de sinistro que realize²⁶⁰.

²⁵⁴ Ver nota de rodapé nº 24.

²⁵⁵ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 5º.

²⁵⁶ PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 3.

²⁵⁷ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 4º, §2º.

²⁵⁸ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 5º-A (incluído pela Resolução CNSP nº 298/2013).

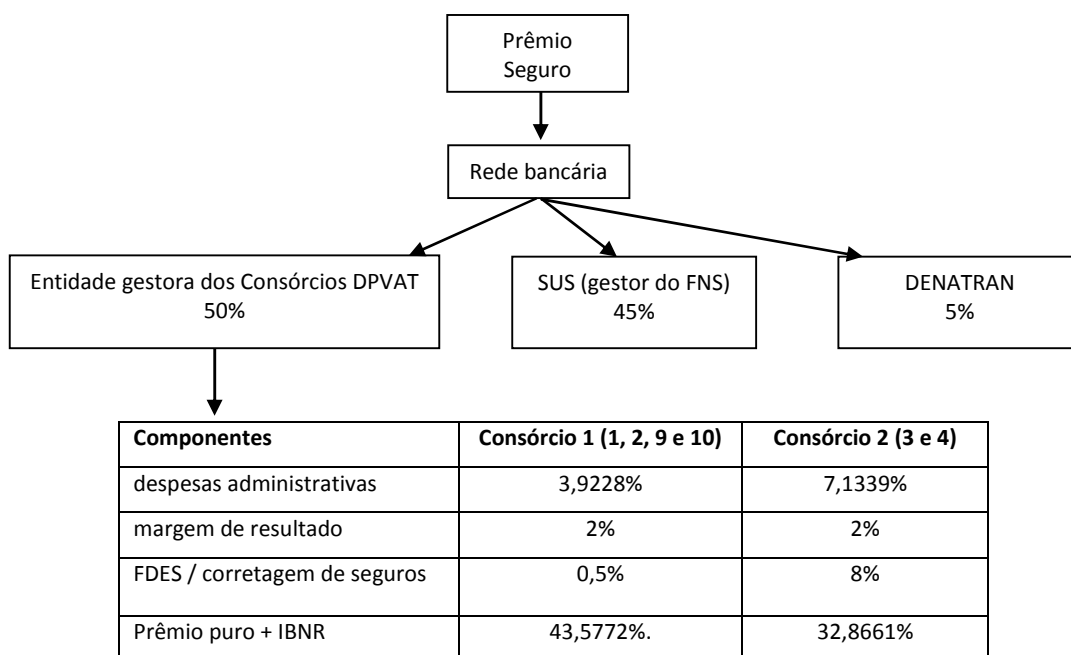
²⁵⁹ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 4º, §3º.

²⁶⁰ Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário, de 30/11/2011 (item 2.30).

Assim, à entidade gestora do Consórcio DPVAT compete: (i) o pagamento das indenizações às vítimas de acidentes de trânsito ou a seus beneficiários, se for o caso; (ii) a distribuição da margem de resultado a cada uma das seguradoras consorciadas, na proporção de suas respectivas quotas-partes; assim como (iii) o pagamento das despesas administrativas tidas com fornecedores e prestadores de serviços²⁶¹.

Em linhas gerais, tem-se que o Sistema DPVAT, a partir de sua nova configuração, mantém as mesmas características básicas daquelas vigentes na ocasião do Convênio DPVAT, administrado pela FENASEG, tendo havido tão somente a substituição do instrumento jurídico existente entre as seguradoras autorizadas a operar e a criação de uma entidade sujeita à ação fiscalizatória da SUSEP. Assim, a figura 4 ilustra a sistemática de arrecadação e distribuição de recursos atualmente vigente.

Figura 4 – Sistemática de repasse a partir do Decreto nº 2.867/1998 (quadro analítico)



²⁶¹ Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário, de 30/11/2011 (itens 2.49 e 2.50).

Contextualizada a estrutura do Consórcio DPVAT, seria possível destacar (i) que o mesmo figura como instrumento jurídico central de uma série de relações contratuais, não necessariamente escritas ou diretamente delegadas – haja vista o que o proprietário de veículo automotor, além de não ter escolha quanto à seguradora com a qual irá contratar o seguro obrigatório, efetua o pagamento do prêmio junto com o pagamento do IPVA; e (ii) que a estrutura normativa que determinou a constituição do Consórcio parece não estar dotada de incentivos vinculados e tampouco parece ter correspondência com a assunção de riscos por parte dos agentes que gerem os recursos arrecadados²⁶². Ante a tais constatações, é possível identificar a aplicação dos pressupostos da Teoria da Agência, caracterizando, destarte, a existência de conflitos de agência entre os *stakeholders* consoante será visto no tópico a seguir.

²⁶² FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 317-319.

4. Problemas de Agência no Consórcio DPVAT

(...), identificar instrumentos regulatórios que interfiram e modifiquem as estruturas de poder econômico, disciplinem e orientem a forma de funcionamento das empresas públicas e privadas nos setores regulados, pode ajudar a impedir que o funcionamento normal do sistema econômico leve à produção de desequilíbrios econômicos e sociais²⁶³.

4.1. O Contrato de Consórcio: uma conexão de relações contratuais

Antes de adentrar na discussão sobre os conflitos de agência decorrentes da instituição do Consórcio DPVAT, impõe-se tecer algumas considerações sobre o contrato de consórcio como uma espécie de contrato plurilateral, caracterizado por uma conexão de relações contratuais, de modo a melhor compreender a função econômica desse instrumento jurídico.

Alchian e Demsetz, no artigo *Production, Information Costs, and Economic Organization* (1972) sustentam que a firma seria uma organização econômica fundada em uma relação contratual à qual as partes se submeteriam voluntariamente para a consecução de seus objetivos, caracterizando-se, assim, uma relação de troca em que um “agente especializado contratual”²⁶⁴ centralizaria a totalidade das relações contratuais²⁶⁵. A partir desse *insight*, Jensen e Meckling afirmam que tais relações denotariam, na verdade, a essência da firma²⁶⁶.

²⁶³ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 16.

²⁶⁴ ALCHIAN, Armen A; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 45. N.3. julho/setembro, 2005, p. 92-93.

²⁶⁵ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 196.

²⁶⁶ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 90.

Com efeito, a organização econômica seria um “ponto de conexão”²⁶⁷ ou uma “conexão de contratos”²⁶⁸ (implícitos ou explícitos²⁶⁹) entre cada relação contratual (escrita ou não²⁷⁰) estabelecida com empregados, fornecedores, acionistas, credores e outros.

Ante o exposto, premente esclarecer que o contrato de consórcio, positivado nos artigos 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976, enquanto contrato de natureza associativa²⁷¹ e transitória²⁷², funciona como um instrumento apto a agregar diferentes pessoas jurídicas que, mantidas suas respectivas personalidades, firmam entre si um acordo para a execução de um empreendimento determinado, sem que haja a constituição de uma nova pessoa jurídica²⁷³, sendo espécie do gênero de contratos plurilaterais²⁷⁴.

Em outras palavras, mediante a celebração desse instrumento jurídico, partes que antes operavam de modo independente unem-se para a consecução de uma atividade específica, por meio de uma cooperação institucional²⁷⁵, ampliando sua capacidade de desempenho²⁷⁶ e preservando, por outro lado, sua autonomia para a persecução de seus respectivos objetivos sociais.

Em decorrência da autonomia administrativa de que se reveste o consórcio, é necessária a designação de uma entidade líder pelas partes, para representá-lo negocial e processualmente perante terceiros, na forma do disposto no artigo 279, inciso VI, da Lei nº 6.404/1976, podendo ser, inclusive, uma das consorciadas²⁷⁷. Vale mencionar que a

²⁶⁷ JENSEN, Michael C. MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 90.

²⁶⁸ CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 201.

²⁶⁹ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1426.

²⁷⁰ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. In: **Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 302.

²⁷¹ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 337.

²⁷² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 359.

²⁷³ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 339-340; e ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 327.

²⁷⁴ ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 324.

²⁷⁵ COMPARATO, Fabio Konder. Consórcios de Empresas. In: **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 223.

²⁷⁶ PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 14.

²⁷⁷ ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 324-325; e CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 337 e 342.

determinação de que seja indicada a liderança na administração dos consórcios empresariais é, também, expressamente prevista na Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 33, inciso II.

Não obstante as classificações estruturais ou formais de instrumentos jurídicos fornecerem a necessária certeza jurídica na orientação de seu estudo, que não poderia ser obtida de outro modo, não se deve olvidar das funções econômicas exercidas por essas estruturas jurídicas, que, no caso em apreço (contratos de consórcio), exercem a função instrumental de contratos de organização²⁷⁸.

O consórcio de empresas é uma das formas de se viabilizar a concentração econômica de uma determinada atividade entre empresas, com vistas à diluição de despesas administrativas e custos fixos de produção, propiciando vantagens como as chamadas economias de escala²⁷⁹, além de outras, como a possibilidade de eliminação de intermediários e a ampliação do número de estabelecimentos²⁸⁰. No entanto, o processo concentracionista tem por corolário a limitação da concorrência e o direcionamento à dominação de mercado, em virtude do poder econômico decorrente da concentração²⁸¹.

Várias são as formas de concentração que podem derivar desse instrumento contratual, sendo pertinente ressaltar, apenas, que no caso do Consórcio DPVAT, dá-se a concentração da administração por coordenação (como o cartel e o *pool*)²⁸², uma vez que inexistente entre as consorciadas uma relação de subordinação.

²⁷⁸ ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 275 (nota de rodapé nº 2), 291 (nota de rodapé nº 50) e 312. Consoante o autor, essa seria a função econômica desempenhada pelos contratos classificados – do ponto de vista estrutural e, portanto, formal –, como contratos plurilaterais (ou de sociedade, subespécie deste, p. 313), sendo certo de que a identificação de contratos de organização não é exclusiva dos contratos plurilaterais, mas comum a todos os contratos com funções instrumentais. Desta forma, destaca-se que, neste trabalho, a menção a contratos de organização refere-se apenas aos contratos plurilaterais.

²⁷⁹ Mankiw define economias de escala como “a propriedade segundo a qual o custo total médio de longo prazo cai com o aumento da quantidade produzida”, explicando que estas surgiriam “porque maiores níveis de produção possibilitam a especialização entre os trabalhadores, o que permite que cada trabalhador se torne melhor nas tarefas que lhes são designadas”. O autor arremata com clássico exemplo da fábrica de alfinetes de Adam Smith, em a Riqueza das Nações, segundo o qual a partir da especialização foi possível multiplicar a produção da referida fábrica. (MANKIW, Gregory. **Introdução à economia**. Tradução da 3ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2009, p. 283).

²⁸⁰ PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 1-5. Adicionalmente, Marçal cita que “o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar a ampliação do universo de licitantes”, mormente nas “hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) complexidade do objeto tornam problemática a competição”, o que ocorreria “quando grande quantidade de empresas, isoladamente, não dispuserem de condições para participar da licitação”. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 360).

²⁸¹ PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 7, 10, 40-41; e ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 321-322, 329.

²⁸² PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 10.

Por outro lado, é cediço que a Constituição Federal de 1988 erigiu ao status de direito fundamental a liberdade de iniciativa na exploração de atividades econômicas, resguardando, todavia, a necessária observância da lei, razão pela qual se faz premente o fomento destas num ambiente de livre concorrência, em consonância com a ordem econômica constitucional. No entanto, há que se levar em consideração que a lógica concorrencial pode ser afastada na hipótese de comprometimento ou prejuízo ao dever de universalização e de modicidade tarifária²⁸³ na oferta de um seguro obrigatório revestido de função social²⁸⁴.

Dessa forma, visando à promoção dos fins sociais pretendidos pelo ordenamento jurídico, o Estado, ao utilizar seu poder de império na intervenção da economia, pode adotar medidas regulatórias capazes de impor limitações à concorrência²⁸⁵, como é o caso do Consórcio DPVAT, que foi constituído por determinação²⁸⁶ do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), contida na Resolução nº 154/2006²⁸⁷, que promoveu uma mudança regulatória quanto ao instrumento jurídico utilizado no modelo de gestão centralizada, antes realizado por meio de convênio e, a partir de então, por meio de consórcio empresarial.

Diante disso, tem-se, em poucas palavras, que a gestão monopolística do Seguro DPVAT decorre de ato normativo, que atribui a terceiros (seguradoras consorciadas), reunidos por meio de um instrumento jurídico, a gestão de recursos dos prêmios desse seguro obrigatório recolhidos compulsoriamente dos proprietários de automóveis, sendo certo que o prêmio do seguro é fixado anualmente por meio de resolução do CNSP, após análise da prestação de contas apresentada pela entidade líder dos consórcios realizada pela SUSEP.

Com efeito, embora o novo modelo de gestão dos recursos do Seguro DPVAT tenha buscado minimizar os problemas identificados no Convênio DPVAT, em especial no que tange

²⁸³ SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. São Paulo: Fórum, 2012, p. 110, 156, 161, 273-274.

²⁸⁴ A Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, em decisão proferida no **REsp 1187311/MS**, firmou entendimento de que o Seguro DPVAT é um contrato legal de cunho social (Rel. Min. Massami Uyeda, j. 20.09.2011, *DJe* de 28/09/2011). No mesmo sentido, os seguintes julgados da Terceira Turma: **AgRg no REsp 1318402/RS**, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cuevas, j. 28/08/2013, *DJe* de 05/09/2013; **REsp 1241305/RS**, Rel. Nancy Andrichi, j. 04/12/2012, *DJe* de 11/12/2012; **REsp 1182871/MS**, Rel. Min. Nancy Andrichi, j. 03/05/2012, *DJe* de 10/05/2012.

²⁸⁵ JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Restrições Regulatórias à Concorrência**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 15. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e Concorrência: A atuação do CADE em setores de infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 33 e 55.

²⁸⁶ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 20-22. O autor afirma que a opção pelo modelo de Consórcios teria decorrido de proposta apresentada pelo mercado ao Conselho Nacional de Seguros Privados, que em vista de previsibilidade legal no artigo 7º da Lei nº 6.194/74, fez publicar a Resolução nº 154/2006 (posteriormente revogada pela Resolução CNSP nº 273/2012).

²⁸⁷ Revogada pela Resolução CNSP nº 273/2012, que manteve a mesma redação quanto à gestão por meio de consórcio.

à estrutura de governança e repartição de responsabilidade entre as sociedades seguradoras aderentes²⁸⁸, o mesmo não ficou indene de críticas por parte do TCU.

Em 2010, a partir de uma representação formulada pela Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais àquele Tribunal acerca de supostas irregularidades na aplicação dos recursos do seguro em comento, foi determinado um levantamento, instrumento de fiscalização de que dispõe a Corte de Contas, com o fim de conhecer aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais relacionados à arrecadação e ao emprego desses recursos²⁸⁹. Conquanto o referido levantamento tenha sido realizado e suscitado novos questionamentos quanto ao desenho institucional adotado para a gestão do Seguro DPVAT, ainda não houve o julgamento definitivo das apurações.

A despeito disso, pelo menos duas ponderações de considerável relevância podem ser extraídas dos Acórdãos exarados pelo TCU até o momento. A primeira refere-se, justamente, aos riscos inerentes à gestão monopolística desse seguro cogente²⁹⁰, o que geraria “poucos incentivos à eficiência administrativa”²⁹¹. A segunda, consequência da anterior, questiona se os limites fiscalizatórios da Susep, considerando-se o arranjo regulatório vigente, estaria adstrito à regularidade dos procedimentos e da situação econômico-financeira da entidade que administra o Consórcio DPVAT, cabendo, destarte, aos acionistas o controle da gestão empresarial; ou se, em razão da singularidade do Seguro DPVAT e da seguradora que o administra, deveria ser ter um escopo mais abrangente, avaliando “a qualidade da aplicação dos recursos para além da avaliação das condições de solvência e liquidez”²⁹², uma vez que essas decisões têm a potencialidade de influenciar diretamente nos valores dos prêmios de seguro obrigatório suportados pelos proprietários de veículo automotor.

Melhor explicando: o raciocínio realizado leva em consideração os pressupostos básicos da teoria microeconômica, que tem por objeto de análise o comportamento dos

²⁸⁸ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 18-20.

²⁸⁹ Acórdão nº 2920/2010 – TCU Plenário, de 03/11/2010.

²⁹⁰ Acórdão nº 1453/2012 – TCU Plenário, de 13/06/2012 (itens 63 e 65).

²⁹¹ Acórdão nº 1453/2012 – TCU Plenário, de 13/06/2012 (item 65).

²⁹² Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário, de 30/11/2011 (item 3.25).

indivíduos, considerados de uma forma geral – empresas, instituições religiosas, pessoas, etc. –, cujas decisões visam alocar eficientemente²⁹³ recursos considerados escassos²⁹⁴.

A microeconomia adota por modelo de estudo um ambiente de concorrência perfeita no qual os agentes econômicos, seres dotados de racionalidade²⁹⁵, em busca da maximização de seus próprios interesses tomam decisões que, mesmo colidentes, são capazes de promover o encontro de um ponto de equilíbrio na interação entre si²⁹⁶, alcançando, destarte, um cenário de alocação ótima de recursos²⁹⁷, o qual se traduz em uma desejável estabilidade em termos de bem-estar. Equilíbrio este que tende a manter-se estável, salvo na hipótese de haver a intervenção de forças externas²⁹⁸.

Para melhor esclarecer, considerando a interação de agentes econômicos num espaço de trocas voluntárias entre indivíduos, isto é, no mercado²⁹⁹, por exemplo, a demanda de um consumidor por um determinado bem, induziria à oferta deste bem por uma empresa a um dado preço. Diante disso, num contexto de múltiplos ofertantes, estes não teriam forças para, individualmente, influenciar nos valores de mercado daquele bem, sendo, portanto, considerados tomadores de preços³⁰⁰, isto é, ou vendem aquele produto pelo preço de mercado, ou correm o risco de perderem seu potencial consumidor para um concorrente³⁰¹.

²⁹³ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 38. Em termos econômicos, os autores apresentam duas condições básicas para conceituar a expressão “eficiência”: a primeira delas refere-se à impossibilidade de “gerar a mesma quantidade de produção usando uma combinação de insumos de custo menor”, enquanto a outra diz respeito à impossibilidade de “gerar mais produção usando a mesma combinação de insumos”. Por outro lado, no que se refere à expressão “eficiência alocativa”, também conhecida como “eficiência de Pareto”, tem-se que está relacionada à “satisfação de preferências pessoais”, ou seja, “é impossível mudá-la de modo a deixar pelo menos uma pessoa em situação melhor (na opinião dela própria) sem deixar outra pior (mais uma vez na opinião dela própria).”

²⁹⁴ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 35.

²⁹⁵ “Uma concepção de racionalidade sustenta que um agente pode classificar alternativas conforme o grau de satisfação proporcionado.” (COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 36).

²⁹⁶ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 37.

²⁹⁷ VIEGAS, Cláudia; MACEDO, Bernardo. Falhas de Mercado: causas, efeitos e controles. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). **Direito Econômico: Direito Econômico Regulatório – Série GV-Law**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 81.

²⁹⁸ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 37.

²⁹⁹ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: Teoria Unificada da Colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2006, p.47-48.

³⁰⁰ VIEGAS, Cláudia; MACEDO, Bernardo. Falhas de Mercado: causas, efeitos e controles. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). **Direito Econômico: Direito Econômico Regulatório – Série GV-Law**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 81.

³⁰¹ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: Teoria Unificada da Colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2006, p.58.

Entretanto, na prática, ocorrem circunstâncias que retratam as imperfeições a que se sujeita o ambiente mercadológico, influenciando diretamente as condições que poderiam viabilizar o desejável equilíbrio de mercado, no que concerne à busca de um bem-estar social³⁰².

Assim, tem-se que, se em um mercado perfeitamente competitivo, todos os agentes econômicos são tomadores de preço, na medida em que nenhum deles é capaz de influenciar direta e unilateralmente no preço de um determinado bem estabelecido pelas forças de mercado. No monopólio há uma situação contrária. Diante dessa circunstância, num dado mercado um único agente econômico teria condições de influenciar ou determinar as regras do jogo, neutralizando, por assim dizer, as forças que normalmente regeriam o mercado, elevando os valores do bem ofertado à medida que reduz sua quantidade³⁰³.

Nesse sentido, tendo em conta que o Seguro DPVAT é ofertado e operacionalizado por um consórcio empresarial (Consórcio DPVAT), cuja adesão é obrigatória³⁰⁴, não havendo, portanto, outro meio de uma sociedade seguradora operar com o referido seguro, não há dúvidas de que o mesmo seja um instrumento de concentração econômica³⁰⁵ apto a neutralizar a existência de um mercado em regime de livre concorrência. Ocorre, todavia, que no caso do seguro em questão essa situação se agrava em virtude de se tratar de um produto de aquisição compulsória, inexistindo a possibilidade de o usuário optar por não adquiri-lo em busca de uma segunda melhor opção³⁰⁶.

Logo, se em um mercado monopolizado, a relação entre preço e quantidade ofertada seria inversamente proporcional, de modo a assegurar ao monopolista a possibilidade de cobrar mais ofertando uma quantidade menor do bem ou serviço, com vistas a maximizar seu lucro; então, em um mercado em que haja monopólio jurídico (ou legal) de um produto cuja aquisição é compulsória como o Seguro DPVAT – levando-se em consideração o entendimento esposado

³⁰² COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 61; VIEGAS, Cláudia; MACEDO, Bernardo. Falhas de Mercado: causas, efeitos e controles. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). **Direito Econômico: Direito Econômico Regulatório – Série GV-Law**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 82.

³⁰³ FORGIONI, Paula Andrea. **Os Fundamentos do Antitruste**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2008, p. 313-316. A autora destaca que esse cenário também pode decorrer de uma posição monopolística detida por alguns agentes econômicos; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: Teoria Unificada da Colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2006, p.66.

³⁰⁴ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 4º.

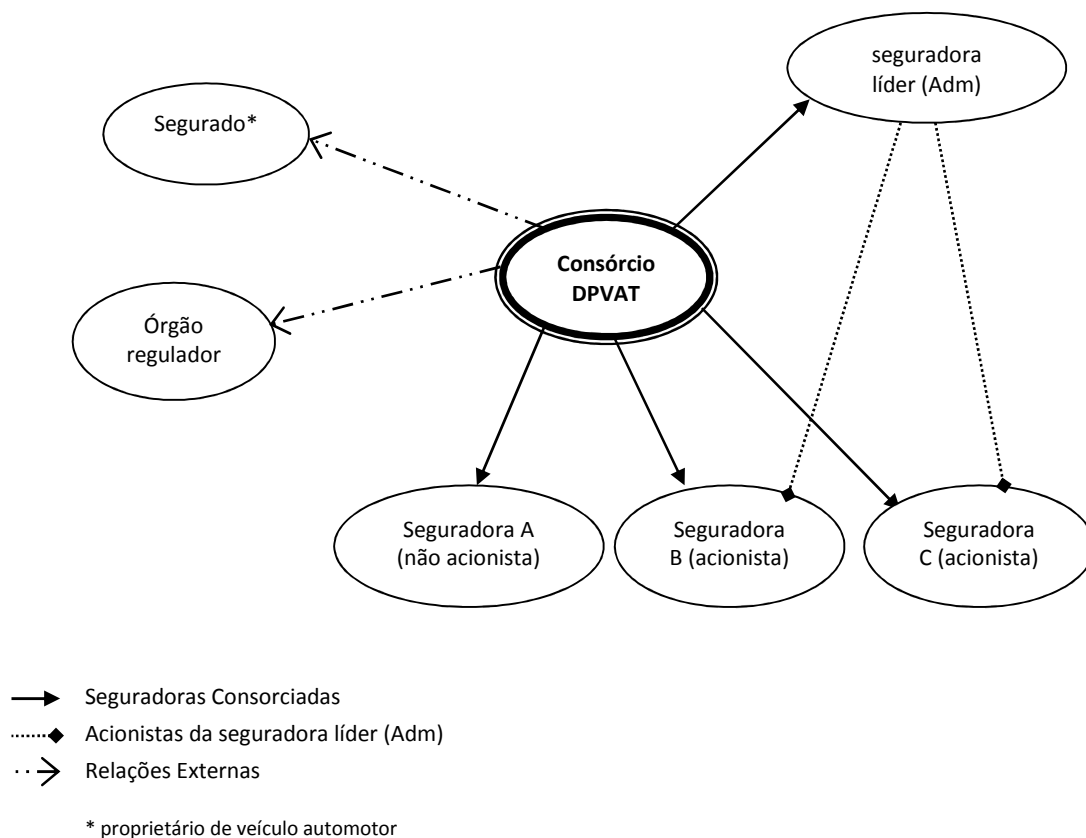
³⁰⁵ COMPARATO, Fabio Konder. Consórcios de Empresas. In: **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 220-235; EIZIRICK, Nelson. **A Lei das S/A Comentada**. Volume III. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 554; PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de Empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979, p. 3.

³⁰⁶ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: Teoria Unificada da Colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 66.

pelo Tribunal de Contas da União³⁰⁷, ainda que a precificação do valor do prêmio seja estabelecida em definitivo pelo Conselho Nacional de Seguros Privados – a possibilidade de apropriação de recursos do consumidor pelo monopolista seria alta e a custos muito baixos³⁰⁸.

Desse modo, tendo em vista a relevância da compreensão da função exercida pelo instrumento jurídico adotado, para, com isso, identificar problemas de agência que possam ser mitigados, apresenta-se, na figura 5, algumas relações interligadas por meio do Consórcio DPVAT, enquanto ponto de conexão entre contratos³⁰⁹.

Figura 5 – Conexão de contratos de relações do Consórcio DPVAT



³⁰⁷ **Acórdão nº 1453/2012 – TCU Plenário**, Rel. Min. Valmir Campelo, julgado em 13/06/2012: “3.22. Em um mercado regular de seguros, a Seguradora irá adaptar suas despesas administrativas de modo a minimizá-las, haja vista que sua elevação irá repercutir no preço do prêmio o que irá lhe retirar competitividade no mercado e reduzir seu lucro. 3.23. Ocorre que, no mercado do seguro DPVAT, as despesas da Seguradora Líder podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, uma vez que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.”

³⁰⁸ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: Teoria Unificada da Colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 106.

³⁰⁹ JENSEN, Michael C. MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 91.

Dado que o Consórcio DPVAT é o elemento conector de cada uma das relações indicadas no quadro acima, que por certo não representa uma série exaustiva, mas exemplificativa, passamos a analisar as relações de agências identificáveis, tendo por base a teoria apresentada no Capítulo 2.

4.2. Relação A³¹⁰: Consorciadas - Entidade Líder

Viu-se que o Consórcio DPVAT foi constituído pelas seguradoras que integravam o Convênio DPVAT, extinto em virtude da nova regulação do CNSP, que determinou que para operar com o Seguro DPVAT, além da autorização³¹¹, as seguradoras deveriam aderir ao consórcio. Foi visto, também, que aquelas seguradoras, criaram uma nova seguradora, da qual passaram a ser acionistas, designando-a como a entidade líder do instrumento jurídico assinado pelas consorciadas. Com isso, o arranjo institucional de gestão desse seguro é formado por dois tipos distintos de contrato plurilateral: o consórcio de empresas e a sociedade por ações. O primeiro dá concretude ao Consórcio DPVAT e o segundo, no caso em tela, criou a entidade líder que o administra.

Ocorre que a adesão e a retirada de sociedades seguradoras no Consórcio DPVAT é um processo dinâmico, como a fusão, cisão ou incorporação sociedades. Dito isso, é factível ponderar que, desde sua criação e início³¹² de atividades em 2008, algumas empresas deixaram de operar com o seguro em comento e outras aderiram a tal contrato plurilateral. Por outro lado, levando-se em conta que a regulação não deve “criar barreiras artificiais à entrada” de novos agentes econômicos num determinado mercado, sob o risco de se provocar perda de bem-estar

³¹⁰ Ressalte-se que a designação de cada uma das relações de agência por letras tem meramente a finalidade de facilitar posterior identificação, não correspondendo, desse modo, a qualquer hierarquia ou sobreposição de uma em face da outra.

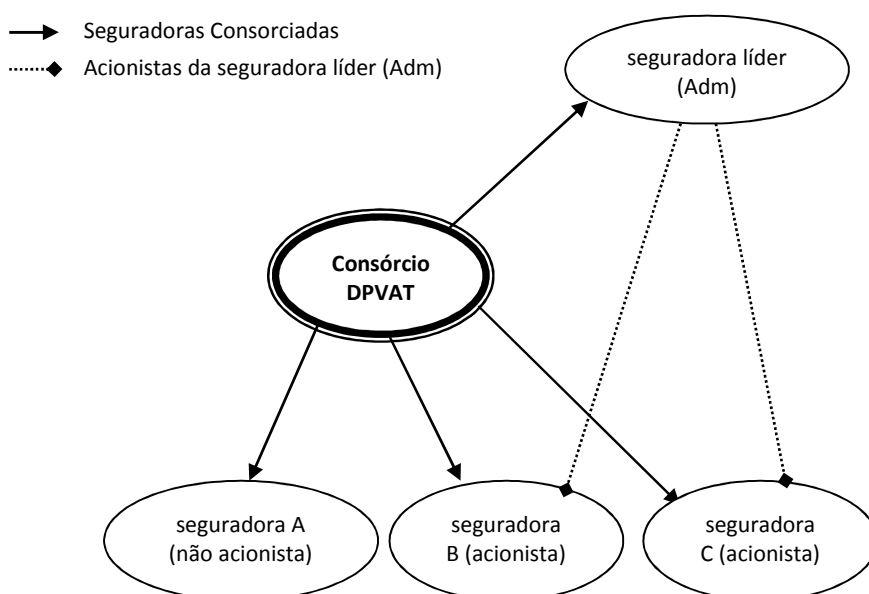
³¹¹ Decreto-Lei nº 73/1966, artigo 78. “As Sociedades Seguradoras só poderão operar em seguros para os quais tenham a necessária autorização, segundo os planos, tarifas e normas aprovadas pelo CNSP.” Tal regramento decorre da necessidade de se manter constante monitoramento das atividades empreendidas pelas sociedades seguradoras, com base num “sistema de autorização administrativa e constante supervisão”, que assegure a solvabilidade do mercado de seguros, mediante a adoção de “princípios de divisão e dispersão de riscos”, que protejam os interesses dos consumidores desses produtos, bem como da sociedade em geral. (PASSOS, Ana Cláudia Assis dos *et al.* A Regulação Prudencial de Seguros e o Caminho para Solvência II: um Estudo comparativo Brasil x Espanha. *In*: TEIXEIRA, Antônio Carlos (Org.) **Em debate**, nº 7. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009, p. 13).

³¹² Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, de 30/11/2011 (Item 2.19).

social em detrimento de interesses outros³¹³, e apesar da concentração econômica decorrente da formação de um “cartel consorcial”³¹⁴ – Consórcio DPVAT -, o ato normativo que determinou o novo modelo de gestão³¹⁵, estabeleceu parâmetros objetivos a serem atendidos por qualquer sociedade seguradora que pretenda operar com esse seguro cogente, bem como prescreveu que as regras de ingresso e retirada de consorciadas deveriam ser submetidas previamente à SUSEP.

Dessa forma, não há surpresa em afirmar que o Consórcio DPVAT, atualmente, é formado por duas categorias distintas de seguradoras consorciadas: aquelas que ingressaram quando da criação do Consórcio e, por isso, são acionistas da entidade líder que o administra, e aquelas que o aderiram posteriormente, e, por conseguinte, não são acionistas da gestora³¹⁶. Assim, considerando as relações mantidas apenas entre as signatárias do Consórcio e sua gestora, é possível ilustrar tal arranjo institucional, conforme figura 6, abaixo.

Figura 6 – Consórcio DPVAT: relação entre as consorciadas x entidade líder



³¹³ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e Concorrência: A atuação do CADE em setores de infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 61-104; STIGLER, George J. A Teoria da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (coord.). **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 23-48.

³¹⁴ Expressão usada por Carvalhosa para indicar a exploração de uma mesma atividade econômica por empresas que exercem atividades conexas ou idênticas (CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 347).

³¹⁵ Resolução CNSP nº 154/2006 (e, atualmente, Resolução CNSP nº 273/2012). Reitera-se que as Resoluções do CNSP em tempo algum determinou a constituição de uma nova sociedade seguradora, mas, tão somente, o consórcio. Vide item 3.1.2.

³¹⁶ XAVIER, Ricardo de Sá Acatauassú. Aspectos operacionais e econômicos. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 51; Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, de 30/11/2011 (Item 2.19).

4.2.1. Relação Ax: Consorciadas Acionistas - Entidade Líder

O primeiro conflito de agência que poderíamos destacar, consoante figura 6, seria aquele mantido entre cada uma das consorciadas detentoras de ações da administradora do consórcio (principal) e a entidade líder (agente). Nesse cenário, sociedades que se unem para a atuação cooperativa por meio de um consórcio, como vimos, podem designar um mandatário, uma entidade líder para representá-las perante terceiros.

No entanto, sabe-se que o Consórcio DPVAT administra uma quantia vultosa³¹⁷ de valores arrecadados anualmente, em virtude do recolhimento compulsório de prêmio de seguro pago pelos proprietários de veículos automotores. Além disso, pela própria natureza do contrato de consórcio, conquanto as partes não sejam solidariamente responsáveis, elas respondem pelas obrigações assumidas em seu nome, nas condições estabelecidas pelo contrato (artigo 278, §1º, Lei nº 6.404/1976).

Diante disso, é razoável que as consorciadas (principal), quando da criação do Consórcio, tenham buscado (*ex ante*) salvaguardas mediante a utilização de instrumentos jurídicos, em virtude da possibilidade de incorrerem em dispêndio financeiro para monitorar se o comportamento adotado pela entidade líder (agente) seria concernente aos fins esperados, como, por exemplo, a não assunção de obrigações além das estritamente necessárias; ou ainda, para criar incentivos positivos no intuito de alinhar os interesses do agente (entidade líder) ao principal (consorciadas); além das perdas residuais decorrentes de eventuais falhas nesse controle.

É fato, porém, que, num primeiro momento, esse conflito não chegou a se concretizar no Consórcio DPVAT, haja vista que a constituição da entidade que o administraria deu-se antes mesmo da criação daquele. Destarte, é possível compreender os motivos que

³¹⁷ Segundo informações contidas no sítio da Seguradora Líder DPVAT na rede mundial de computadores (<http://www.seguradoralider.com.br/SitePages/centroinf-desempenho-dpvat.aspx>), consoante consulta realizada no dia 13/10/2015, foram arrecadados os seguintes valores brutos referentes ao prêmio do Seguro DPVAT, desde o início da operação do Consórcio DPVAT em 2008:

Ano	R\$ milhões
2014	R\$ 8.468,1
2013	R\$ 8.029,8
2012	R\$ 7.143,9
2011	R\$ 6.706,5
2010	R\$ 5.797,4
2009	R\$ 5.409,2
2008	R\$ 4.645,6

levaram às seguradoras consorciadas a constituírem uma nova pessoa jurídica, da qual passaram a ser acionistas todas as seguradoras que então operavam nesse ramo de seguro. Vê-se que, nessa situação, provavelmente as consorciadas, antevendo ou não o conflito de agência, buscaram nas instituições jurídicas instrumentos capazes de mitigar os custos de agência.

Desse modo, com base na ilustração apresentada na figura 6 acima, pode-se depreender que as seguradoras “B” e “C”, acionistas da “seguradora líder (Adm)” são, a um só tempo, consorciadas e administradoras do Consórcio em análise, uma vez que, embora respondam pelas obrigações assumidas pela sociedade seguradora por elas nomeada para administrá-lo, subsumem o próprio papel de gestora, na qualidade de suas “proprietárias”. Com a adoção dessa medida *ex ante* (criação de uma nova pessoa jurídica, da qual são acionistas), as seguradoras B e C reduziram os custos de agência aos quais estariam sujeitas para monitorar a conduta do administrador.

Todavia, ainda que tenham sido mitigados custos de agência com essa providência, não se pode olvidar que os conflitos de agência hão de persistir, em razão do simples fato de a atividade ser desempenhada em cooperação³¹⁸. Nesse sentido, vale ressaltar que, consoante disposto no ato normativo do CNSP, a participação de cada consorciada é definida a partir de duas variáveis, quais sejam, o patrimônio líquido ajustado (PLA) das seguradoras e as regiões em que cada uma possui autorização para operar, tendo ambas as variáveis o mesmo peso nesse cálculo³¹⁹. Com efeito, não há participação igualitária na estrutura do Consórcio.

4.2.2. Relação Ay: Consorciadas não Acionistas - Entidade Líder

Outro problema de agência que se extrai das relações interligadas pelo Consórcio DPVAT seria aquele existente entre novas consorciadas não acionistas (principal) da entidade líder e esta (agente), isto é, aquelas seguradoras que aderiram ao Consórcio após sua constituição. Tal relação é exemplificada na figura 6, pela “seguradora A” e “seguradora líder (Adm)”, que tem por acionistas as seguradoras “B” e “C”.

Conforme se constatou na relação descrita anteriormente, as consorciadas fundadoras do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT conseguiram mitigar os custos de

³¹⁸ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2. abril/julho, 2008, p. 89.

³¹⁹ Resolução CNSP nº 273, artigo 5º-A, incluído pela Resolução CNSP nº 298/2013.

agência decorrentes das divergências de interesses em face da entidade líder (agente), mediante a constituição de uma nova sociedade seguradora, da qual todas elas se tornaram acionistas.

Entrementes, tendo em vista a concentração econômica inerente à constituição de um consórcio de empresas, uma vez que este propicia a integração horizontal ou vertical de atividades setoriais³²⁰, bem como pelo fato de, na hipótese do Consórcio DPVAT, haver um monopólio jurídico em razão de autorização normativa, o CNSP, possivelmente com vistas a evitar barreiras de entrada na exploração desse ramo de seguros, impôs a submissão das regras de ingresso e retirada das consorciadas à prévia aprovação pela SUSEP³²¹.

Com efeito, por força desse mecanismo regulatório, depreende-se que o Consórcio DPVAT pode ser considerado um contrato plurilateral aberto, em razão de uma permanente oferta de adesão a novos participantes, o que conduz à compreensão de outro importante atributo desta categoria contratual, qual seja, a transitabilidade de partes, isto é, o ingresso ou a retirada de partes não impõem a reforma do contrato, bem como não desnaturam o conjunto ou ensejam sua novação³²².

Por outro lado, em virtude de a seguradora que administra os recursos arrecadados do Seguro DPVAT ser uma sociedade privada, as regras de adesão e retirada de acionistas não estão sujeitas a disciplinas normativas do CNSP, haja vista inexistir transferência de riqueza entre as partes³²³.

Assim, a qualidade de gestoras (indiretas) do Consórcio DPVAT, reservada àquelas que também são acionistas da sociedade que o é de fato e de direito, pode resultar-lhes a fruição de benefícios (pecuniários ou não) que não extensível às demais.

Além disso, o normativo vigente (Resolução CNSP nº 273/2012) dispõe de regras, de caráter igualmente objetivo, para fins de definição das participações das consorciadas, estabelecendo que a quota-parte de cada seguradora, corresponderá ao resultado obtido da seguinte conta: 50% serão definidos de forma proporcional ao patrimônio líquido ajustado no ano-base anterior, e os outros 50% serão obtidos com base nas regiões em que cada consorciada está autorizada operar. Com efeito, a remuneração das mesmas é calculada na proporção dessa

³²⁰ CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 347-352; ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 331, nota de rodapé nº 203; EIZIRIK, Nelson. Consórcio DPVAT – Principais características jurídicas e inexistência de solidariedade entre os consorciados. In: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 78.

³²¹ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 4º, §2º.

³²² ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 290, 302-308.

³²³ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1434.

participação sobre o lucro de 2% (dois por cento) incidentes sobre a arrecadação bruta dos prêmios do seguro entre as consorciadas.

Desta forma, quanto mais seguradoras aderirem ao Consórcio DPVAT, mais diluída será a quota-parte de cada uma delas. Para ilustrar, considere-se que a margem de resultado de 2% (dois por cento) do total dos recursos arrecadados dos prêmios pagos pelos proprietários de veículo automotor corresponda a um bolo e que cada fatia terá o tamanho equivalente à quota-parte cabível a cada uma das consorciadas, considerando-se a regra de particionamento mencionada no parágrafo anterior. Diante disso, tem-se que a adesão de uma nova sociedade seguradora ao consórcio implicará na correspondente diminuição da quota-parte de cada uma das consorciadas, o que potencializa os incentivos para a gestora apropriar-se de maiores vantagens e mordomias³²⁴, além de fomentar a limitação da concorrência, induzindo um desestímulo ao ingresso de novos *players* interessados em operar com esse seguro obrigatório³²⁵.

Ademais, se o implemento de atividades de monitoramento por parte de novos consorciados (principal) para controlar o comportamento autointeressado da administradora do Consórcio (agente) não configurar um respectivo aumento de seus ganhos, eles não terão incentivos para monitorá-la.

Nesse cenário, seria factível supor que o atual modelo de gestão dos recursos do Seguro DPVAT adota uma estrutura de incentivos capaz de estimular as sociedades seguradoras integrantes do *pool* a buscarem mecanismos para diminuir o ingresso de novas consorciadas ou, quem sabe, evitá-lo.

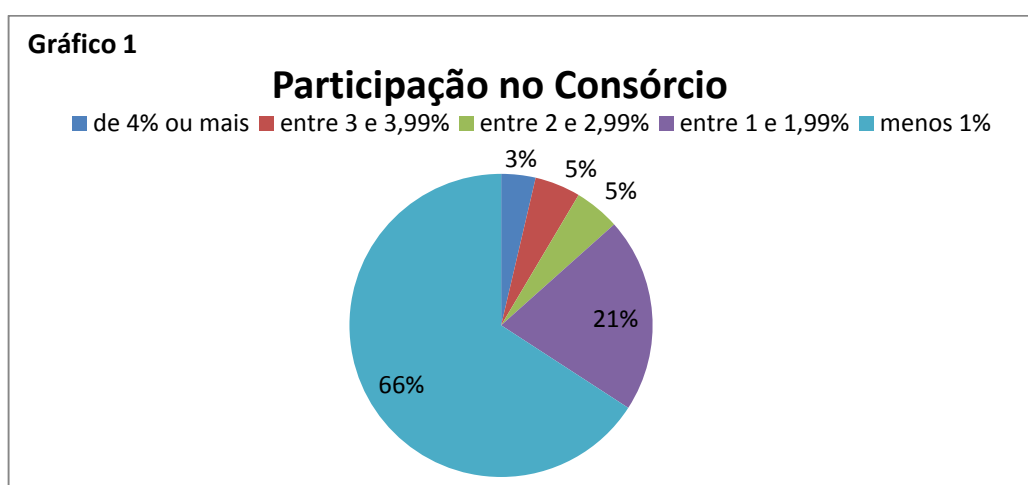
Com efeito, embora não se possa afirmar que esta seja a *ratio* regulatória, vale registrar, por exemplo, que as regras para a adesão de microsseguradoras no Consórcio DPVAT são mais restritivas do que aquelas previstas para sociedades seguradoras, estabelecendo que sua receita anual proveniente dos consórcios não seja superior a 50% de sua receita global³²⁶, ao passo que não há limitação de receita decorrente dos consórcios para as seguradoras, havendo sociedades que operam exclusivamente com DPVAT.

³²⁴ JENSEN, Michael C. MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 48. n.2. abril/julho, 2008, p. 91-92.

³²⁵ ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: **Problemas das sociedades anônimas e direito comparado**. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 290, 323-324.

³²⁶ Circular SUSEP nº 439/2012, artigo 2º, §3º.

A propósito, de acordo com os dados do Sistema de Estatísticas da Susep (SES)³²⁷, tendo por base exercício de 2014, 82 seguradoras operaram com o Seguro DPVAT, dessas 61 figuravam como acionistas da entidade líder que administra os recursos arrecadados, conforme Relatório da Administração da Seguradora Líder DPVAT³²⁸. Do total de entidades consorciadas no período, apenas 11 (ou o equivalente a 13,4%) tinham uma participação superior a 2% (dois por cento) sobre o valor total da margem de resultado destinada às seguradoras, conforme gráfico 1.



Não obstante o baixo percentual de participação individual de cada uma das consorciadas, o que poderia configurar uma relativa pulverização, 18 seguradoras detêm a participação majoritária nos Consórcios, das quais 15 são gestoras indiretas, posto que acionistas daquela que o é de fato. Saliente-se que não se está levando em conta nessa análise se as consorciadas pertencem ou não ao mesmo grupo econômico. Por outro lado, o restante das consorciadas, isto é, aproximadamente 78% (setenta e oito por cento) somam juntas pouco menos de 50% (cinquenta por cento) operações dos Consórcios.

Nesse sentido, a concentração do controle do consórcio entre as acionistas de sua gestora poderia, por exemplo, ser um fator preponderante para a perpetuação da entidade

³²⁷ Disponível em: http://www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/resp_premiosesinistros.aspx. Acesso em 09 de abril de 2015.

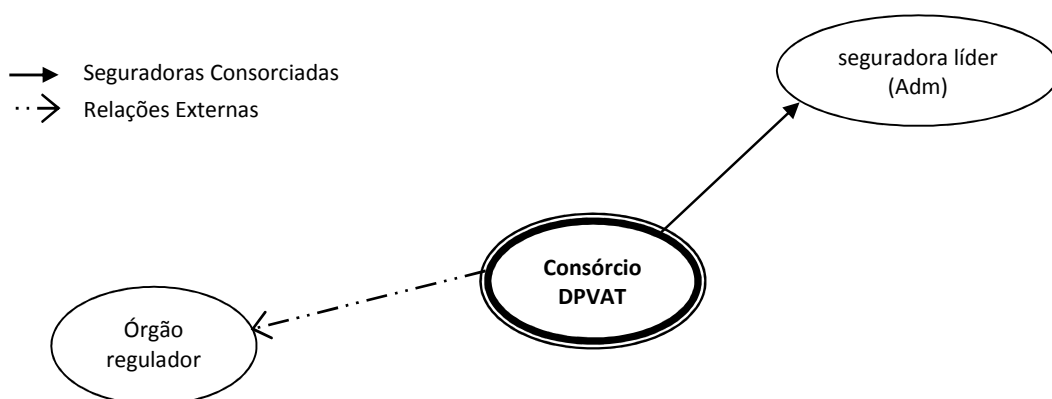
³²⁸ <http://www.seguradoralider.com.br/SiteAssets/sitepages/demonstracoes-financeiras/exercicio-2014.pdf>. Acesso 22 de outubro de 2015.

administradora, acentuando ainda mais um eventual conflito de interesses entre as duas espécies de consorciadas.

4.3. Relação B: Órgão Regulador - Entidade Líder

Outro relevante problema de agência concernente ao Consórcio DPVAT decorre da relação mantida entre o órgão fiscalizador do Sistema Nacional de Seguros Privados, Superintendência de Seguros Privados – Susep (principal) e a “seguradora líder (Adm)” (agente), na qualidade de gestora do Consórcio de que trata este trabalho.

Figura 7 – Consórcio DPVAT: relação entre órgão regulador x entidade líder



No que concerne ao Seguro DPVAT, compete à Susep (principal) a realização dos cálculos que poderão resultar nos valores dos prêmios a serem impostos ao segurado, após a aprovação do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP³²⁹, sendo razoável de se supor que, ao menos um de seus interesses seja a manutenção de um equilíbrio econômico-financeiro que possibilite a fixação de um valor de prêmio compulsório mínimo que não onere sobremaneira o segurado. Assim, a ação do órgão fiscalizador, ao analisar os componentes que interferem no valor do prêmio desse seguro obrigatório, em busca de um prêmio mínimo, contribui para minorar a inadimplência, e, por conseguinte, permite a formação de reservas técnicas e provisões que garantam a solvabilidade e estabilidade financeira para o atendimento do interesse social visado por este seguro obrigatório, qual seja, (i) estabelecer uma mínima

³²⁹ Resolução CNSP nº 273/2012, *caput* do artigo 2º.

indenização pecuniária para as vítimas de acidente de trânsito, (ii) assegurar o particionamento dos recursos arrecadados, (iii) além de evitar a apropriação do excedente do consumidor pela prática de preço de monopólio, em razão de se tratar de um bem econômico para o qual não há substituto.

Por outro lado, no que se refere ao interesse do agente, como visto no item antecedente, este seria fundamentalmente aquele que incentiva todo agente econômico, qual seja, o de ampliar, ao máximo suas utilidades, potencializando as chances de uma conduta autointeressada³³⁰, mormente pelo fato de seus incentivos serem significativamente baixos.

É certo, porém, que – em um ambiente regulatório no qual o regulador tenha o dever de maximizar o bem-estar social, buscando uma linearidade entre os custos suportados pelo consumidor de uma demanda inelástica, tal qual a do seguro em comento, e os ganhos obtidos pelo monopolista-, a incerteza quanto à sua capacidade em estimar com exatidão o valor do prêmio tarifário equânime é constante³³¹.

Com efeito, o processo de revisão tarifária configura uma situação de evidente assimetria informacional, uma vez que o regulador depende essencialmente de dados de conhecimento privativo da entidade gestora dos Consórcios. Assim, consoante a literatura econômico-regulatória, ainda que o regulador (principal), com vistas a subsidiar sua tomada de decisão, requeira um relatório de custos efetivamente despendidos pelo agente, este teria incentivos em reportar informações de modo induzir níveis tarifários mais vantajosos³³².

Como já demonstrado, apenas 50% (cinquenta por cento) do total dos recursos arrecadados são efetivamente destinados ao custeio da gestão do seguro obrigatório, nela incluídas as despesas operacionais dos Consórcios, a margem de resultado das consorciadas, o pagamento de comissão de corretagem e o pagamento das indenizações requeridas administrativa e/ou judicialmente, assim como a formação da provisão de sinistros ocorridos e não avisados (IBNR). A outra metade financia o sistema público de saúde e o DENATRAN.

Assim, consoante a análise realizada pelo TCU, considerando que o prêmio do DPVAT é determinado por meio de Resolução do CNSP e que o seguro é gerido por um sistema monopolístico, cuja margem de resultado representa um percentual fixo sobre a arrecadação, a

³³⁰ EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The Corporate Contract. In: **Columbia Law Review**, v. 89, n.7, p. 1417.

³³¹ BARON, David P.; MYERSON, Roger B. Regulating a Monopolist with Unknown Costs. In: **Econometrica**, vol. 50, n° 4 (jul., 1982), p. 911; e WEITZMAN, Martin L. Optimal Rewards for Economics Regulation. In: **The American Economics Review**, n° 68, 1978, p. 684-685.

³³² BARON, David P.; MYERSON, Roger B. Regulating a Monopolist with Unknown Costs. In: **Econometrica**, vol. 50, n° 4 (jul., 1982), p. 913; RESENDE, Marcelo. Regimes Regulatórios: possibilidades e limites. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 27, n° 3, dez., 1997, p. 649.

entidade gestora não teria incentivos para uma gestão que favoreça uma eficiência administrativa, uma vez que o custo poderia ser repassado ao proprietário de veículo automotor³³³.

Nesse sentido, como o resultado obtido por meio de uma eventual eficiência na gestão dos recursos não seria apropriável pela monopolista no longo prazo, esta, na condição agente maximizador de seus interesses, tenderia à realização de gastos potencialmente evitáveis num ambiente competitivo³³⁴, como forma de ampliar seu lucro.

A esse fenômeno dá-se o nome de efeito Averch-Jonhson, que descreve o potencial comportamento de um monopolista, cuja taxa de retorno sobre o preço de seus produtos esteja sujeita à restrição governamental. Segundo se depreende de tal modelo, a firma regulada teria incentivos para sobreinvestir, por exemplo, (i) em novas tecnologias ou em níveis ótimos de governança, (ii) em aumento demasiado da folha de pagamento de seus funcionários, (iii) realizando doação de bens e valores, ainda que tais investimentos resultem em uma alocação ineficiente de recursos, haja vista que sua margem de retorno se mantém preservada³³⁵.

Dessa forma, poder-se-ia questionar qual o nível de discricionariedade que tem o regulador em avaliar, por exemplo, se o reembolso realizado às consorciadas a título de regulação de sinistro do mercado de seguro DPVAT refletem os mesmos valores pagos pelas seguradoras às prestadoras destes serviços em relação ao mercado regular de seguros. Ou ainda, como seria possível aferir se os custos de prestação de serviços advocatícios ou de acordos judiciais refletem aqueles custos a que as empresas, num mercado competitivo, estariam dispostas a pagar.

Esse tema revela-se especialmente importante em virtude de que, no processo de revisão do prêmio tarifário, são consideradas todas as despesas realizadas pela entidade que administra os consórcios, além daquelas despesas inerentes ao procedimento indenizatório, podendo refletir em um correspondente aumento ou redução do prêmio a ser estabelecido.

Nesse contexto, os custos de agência em que incorre o principal para definir o valor do prêmio com base nas informações recebidas do agente, elevam-se sobremaneira, uma vez que para mitigar os riscos de que sejam repassados para o custo tarifário do seguro gastos desnecessários, o órgão regulador deveria imiscuir-se na apreciação qualitativa dos contratos celebrados entre a entidade monopolista e seus prestadores de serviços, glosando,

³³³ Acórdão nº 3130/2011 – TCU Plenário, de 30/11/2011 (itens 3.20-3.25).

³³⁴ RESENDE, Marcelo. Regimes Regulatórios: possibilidades e limites. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 27, nº 3, dez., 1997, p. 643, 649.

³³⁵ AVERCH, Harvey; JONHSON, Leland L. Behavior of the firm under regulatory constraint. In: **The American Economic Review**, December, 1962, p. 1052-1053, 1062, 1068.

eventualmente, os valores em que não se verifique a efetiva correspondência entre o serviço contratado e aquele prestado. E, uma vez realizada a supressão de valores apresentados pela firma durante o processo de revisão tarifária, poder-se-ia, quiçá, discutir-se acerca de possível responsabilidade do órgão regulador na hipótese de insolvabilidade do Sistema DPVAT, haja vista que os valores dos prêmios devem ser definidos pelo Poder Público.

Por outro lado, a imposição de limites ao órgão regulador, no que tange à aferição qualitativa e quantitativa dos custos apresentados pela firma para fins de subsidiar a análise do processo de revisão tarifária, que o impeçam de glosar aqueles que se verifiquem despiciendos ou que não demonstrem proporcionalidade entre os valores pagos e os serviços prestados, poderia, de certo modo, configurar o reconhecimento de falta de competência do Poder Público para o estabelecimento do prêmio do seguro, cabendo-lhe, unicamente, ratificar os valores apresentados pelo agente, independentemente da ineficiência alocativa que se possa verificar. Ainda que se fosse possível cogitar a possibilidade de imposição de penalidade pecuniária pelo ente regulador, tal custo recairia, por via que consequência, no valor de prêmio suportado pelo proprietário de veículo automotor.

Em outras palavras, essa impossibilidade de avaliação pelo órgão regulador das despesas realizadas, seria o mesmo que possibilitar ao agente econômico monopolista a fixação de prêmio supracompetitivo, que possivelmente não seria cobrado num cenário de livre concorrência³³⁶. Esse cenário torna-se ainda mais agravado ao se considerar, que se trata de um seguro de natureza eminentemente social³³⁷.

³³⁶ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: Teoria Unificada da Colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2006, p.471.

³³⁷ Entendimento contrário, nesse sentido, teria sido firmado por Gustavo Binembojn, em parecer emitido, em setembro de 2012, para a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT (PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In*: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 31-32). Segundo o parecerista, “A incidência dos princípios constitucionais da livre iniciativa, em sua dimensão de liberdade de empresa; da separação de poderes e da legalidade; e da razoabilidade impõe limites ao poder de polícia da SUSEP. A leitura constitucionalizada das normas do Decreto-Lei nº 73/1966 que fixam as competências da Autarquia deixa clara a existência de limites bem definidos. Na atividade de fiscalização, a SUSEP não pode se substituir – direta ou indiretamente – ao particular na direção de seu negócio, sob pena de esvaziamento do conteúdo essencial da liberdade de empresa. Por isso, não lhe é dado avaliar aspectos de adequação, conveniência e oportunidade dos gastos administrativos da Consulente, que, afinal, refletem decisões tipicamente empresariais inerentes à gestão e administração do negócio”.

4.4. Relação C: Segurado³³⁸ - Entidade Líder

Dentre os muitos os conflitos de agência que possam derivar da conexão de contratos representada pelo Consórcio DPVAT, talvez este seja aquele que demande maior intervenção regulatória para viabilizar o alinhamento de interesses entre as partes, principalmente pelo fato de ser o proprietário de veículo automotor quem irá suportar diretamente os riscos residuais³³⁹ decorrentes da gestão consorcial, haja vista que, por se tratar de um seguro compulsório ofertado em regime de monopólio para o qual não há substituto, eventuais custos excedentes serão, via de regra, repassados a estes sob a forma de aumento do prêmio tarifário.

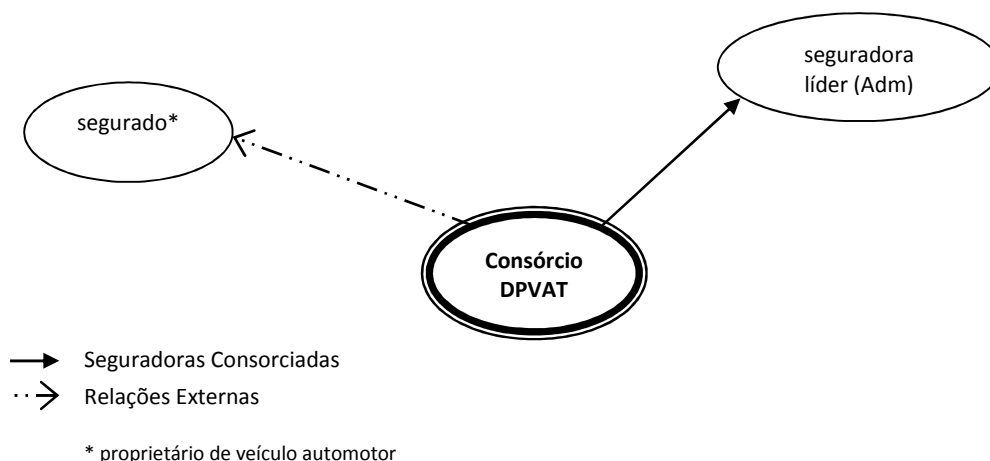
Em que pese inexistir uma contratação direta entre segurado e a “seguradora líder (Adm)”, na qualidade de representante do Consórcio, é possível ilustrar a relação de agência entre esses *players* na forma apresentada na figura 8. Essa possibilidade decorre do fato de relações de agência poderem ser descritas como sendo “telescópicas”, isto é, elas podem se estender indiretamente a outras partes que estejam interligadas. Assim, alguém que seja agente em face de uma determinada entidade ou pessoa, poderá ser indiretamente agente em para outras entidades ou pessoas que estejam indiretamente envolvidas nessa relação. Com isso, diz-se que a relação de agência pode refletir-se entre os *stakeholders* que interagem direta ou indiretamente nessa relação, tal qual um telescópio articulado que se desliza entre os tubos que o compõe³⁴⁰.

³³⁸ Como visto, o proprietário de veículo automotor assume, a um só tempo, o papel de segurado e de estipulante do seguro obrigatório em comento, por essa razão, neste item o mesmo será identificado pelos papéis que exerce.

³³⁹ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 302.

³⁴⁰ MITNICK, Barry M. **Origin of the Theory of Agency: An Account by One of the Theory's Originators**, 2013, p. 2.

Figura 8 – Consórcio DPVAT: relação entre segurados x entidade líder



Conforme visto, o Seguro DPVAT é uma espécie do gênero seguro obrigatório, cujo rol encontra-se descrito no artigo 20 do Decreto-Lei nº 73/1966 e, como tal, pressupõe a compulsoriedade no recolhimento, mediante pagamento de prêmio devido pelos proprietários de veículo automotor, integrando o processo de licenciamento anual de tais veículos³⁴¹.

À vista disso, pode-se concluir que o pagamento do prêmio desse seguro, assim como qualquer outro, visa à formação de uma mutualidade financeira que assegure uma indenização mínima a todo e qualquer pedestre que, porventura, venha a sofrer acidente de trânsito.

Com efeito, como visto anteriormente, nas relações de captação de recursos das mutualidades financeiras com seus clientes, estes figuram como requerentes residuais dos riscos de sucesso ou insucesso do empreendimento. Assim, é factível de se presumir que um segurado de um seguro facultativo qualquer, que esteja insatisfeito com a prestação do serviço pela sociedade seguradora contratada, tem a possibilidade de cancelar seu seguro (com a recuperação dos valores pagos calculados na forma *pro rata temporis*³⁴²), forçando, destarte, as seguradoras a adotarem mecanismos de controles internos e estruturas de governança capazes de propiciar melhores serviços e garantias a seus consumidores, sob o risco de perdê-los para a concorrência. De modo contrário, o consumidor de um seguro, ofertado em regime de monopólio, tal como se dá a oferta do Seguro DPVAT, para o qual inexistente substituto e cuja aquisição seja compulsória, não dispõe de meios de negociação (poder de barganha) que lhe

³⁴¹ Resolução CNSP nº 11, de 05/12/1985, e Resolução CONTRAN nº 664, de 14/01/1986.

³⁴² “É o cálculo do prêmio do seguro, proporcional aos dias de vigência do contrato. (Circular SUSEP nº 354/2007)”. Definição consoante do glossário de seguros disponível <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/glossario>.

resulte maiores benefícios, nem que imponham a adoção de uma gestão mais eficiente aos ofertantes de tal seguro.

Crível, portanto, que, nesse problema de agência, o segurado ou proprietário de veículo automotor, na qualidade daquele que irá arcar com os riscos residuais do insucesso, tenha interesse na manutenção ou redução dos valores devidos a título de prêmio do referido seguro.

Por outro lado, viu-se que o valor do prêmio é anualmente calculado com base em alguns parâmetros erigidos pelo CNSP, dentre os quais, as despesas administrativas oriundas da gestão dos recursos arrecadados. Ademais, considerando-se que a fixação dos lucros pela gestão do Consórcio DPVAT no valor de 2% do total arrecadado, as sociedades consorciadas não teriam incentivos positivos para reduzirem tais gastos.

Melhor explicando: como visto, agentes econômicos são autointeressados e buscam maximizar seu próprio bem-estar, portanto, tem-se que o segurado (principal), em virtude de ser compelido ao pagamento do prêmio do seguro obrigatório, sob pena de não poder licenciar seu veículo, espera pagar o mínimo possível no que concerne a este seguro, enquanto que as sociedades seguradoras que integram e administram o Consórcio DPVAT, representadas pela entidade que o administra (agente), têm interesse em aumentar ao máximo seu próprio bem-estar. Porém, como estas não podem aumentar diretamente seu percentual de participação sobre os prêmios arrecadados³⁴³, em tese, as mesmas teriam incentivos para ampliarem seus benefícios não pecuniários, aumentando, assim, os custos decorrentes da conta de despesas administrativas, conforme modelo descrito pelo TCU³⁴⁴.

Logo, é razoável supor que o aumento de despesas administrativas ou de despesas relacionadas às provisões, como por exemplo, gastos com escritórios de advocacia ou mesmo fraudes no sistema (por integrarem a base de cálculo do seguro), podem acarretar um acréscimo no valor do prêmio, resultando em maiores dispêndios financeiros por parte do proprietário de veículo automotor, haja vista que este deverá suportar seu correspondente reajuste. Por conseguinte, este aumento de prêmio ocasionaria um aumento proporcional na arrecadação de

³⁴³ É certo que, se considerada cada seguradora isoladamente, um aumento do Patrimônio Líquido (aumento de capital, por exemplo), ou uma expansão nas regiões de operação poderiam implicar em um aumento de sua quota-parte na qualidade de consorciada, passando a receber, portanto, uma fatia maior do prêmio arrecadado. O que é fixo, realmente, é a margem de lucro de 2% (dois por cento) a que faz jus a gestão consorcial. Ou seja, o valor total arrecadado pelas consorciadas como um todo, podendo haver situações em que algumas seguradoras terão sua arrecadação incrementada ou reduzida, conforme o comportamento das variáveis que incidam no cálculo de suas respectivas quota-partes (patrimônio e regiões de operação).

³⁴⁴ Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, de 30/11/2011 (item 3.39).

recursos, e, conseqüentemente, um maior lucro para as consorciadas, uma vez que, repita-se, este representa um percentual sobre a totalidade da arrecadação bruta.

Embora o raciocínio utilizado pelo TCU restrinja-se à análise do potencial comportamento da entidade monopolista em relação à conta de despesas administrativas, as pressuposições da Teoria da Agência permitem que se amplie o escopo do exame para “testar” a possibilidade de sua incidência, por exemplo, nos valores destinado ao efetivo pagamento das indenizações, como Prêmio Puro e IBNR³⁴⁵.

Pode-se efetuar essa avaliação dos riscos de comportamento autointeressado tanto nas hipóteses de indenização (i) por despesas médicas e suplementares (DAMS) e (ii) por invalidez permanente, na forma que se segue.

Segundo consta do artigo 3º, inciso III, da Lei nº 6.194/1974, a vítima de acidente de trânsito fará jus à percepção de reembolso pelas DAMS decorrentes do evento danoso até o limite de R\$ 2.700,00. A partir da leitura desse dispositivo legal, seria factível supor que, no caso de um acidente que provoque danos físicos à vítima, resultando, por isso, na necessidade de realização de uma série de sessões de fisioterapia que somem a importância de R\$1.000,00, a vítima terá o direito ao reembolso do valor gasto, desde que comprove, efetivamente, o pagamento do tratamento. No entanto, caso o tratamento tenha sido custeado pelo SUS, na forma do §3º do artigo 3º da Lei nº 6.194/1974, não haverá qualquer direito de ressarcimento.

Contudo, na forma do que dispõe o parágrafo único do artigo 15 da Resolução CNSP nº 273/2012, a entidade gestora dos consórcios, para fins exclusivos de controle e combate à fraude, poderá estimar o valor efetivo de DAMS, tendo como base os preços praticados pelo mercado e como limite mínimo aqueles constantes na Tabela do SUS.

Nesse sentido, em um cenário em que o monopolista não pode livremente aumentar o valor do prêmio tarifário, uma vez que este está sujeito a controle público, haveria uma tendência de este, na qualidade de agente econômico autointeressado, buscar meios de influenciar os preços com combinações de custos de forma a ampliar seu lucro³⁴⁶. Assim, seria possível se cogitar a potencialidade de um comportamento no sentido de generalizar a estimativa de DAMS a todos os casos de pedido de indenização, não se restringindo a estimativa permitida pelo regulador aos casos de fraude comprovada, o que poderia acarretar a adoção de tabelas de referências não impostas pelo Estado a todo e qualquer caso.

³⁴⁵ Resolução CNSP nº 192/2008, artigos 4º e 5º, com redação dada pela Resolução CNSP nº 305/2013.

³⁴⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as estruturas**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 86.

Dessa forma, seria possível haver situações nas quais uma vítima, cuja documentação probatória de despesas não seja resultado de fraude, não receba o ressarcimento integral dos valores despendidos em seu tratamento.

Por certo, ainda que se leve em conta que essa possibilidade de extensão da estimativa generalizada de uma tabela de referência, tenha o condão de evitar riscos de fraude, estar-se-ia restringindo o todo pela parte. E essa parte, se fosse o caso, poderia ser, em termos absolutos, considerada pouco significativa, tendo-se em conta o total de indenizações pagas. Para se ter uma ideia, no exercício de 2014, foram pagas mais de 763 mil indenizações (morte, invalidez permanente e DAMS), no entanto, teriam sido comprovadas apenas 7.076 tentativas de fraude, o que representaria aproximadamente 0,8% do total indenizado³⁴⁷.

O mesmo raciocínio poderia ser aplicado às hipóteses de coberturas por invalidez permanente. Com efeito, na forma do que dispõe o artigo 5º, §5º da Lei nº 6.194/1974, com redação dada pela Lei nº 11.495/2009, o laudo de verificação da existência e quantificação das lesões sofridas pelas vítimas de acidentes de trânsito deverá ser fornecido pelo Instituto Médico Legal (IML) da jurisdição do acidente ou da residência da vítima.

Entretanto, o §1º do artigo 21 da Resolução CNSP nº 273/2012, possibilita que a entidade gestora dos Consórcios DPVAT admita laudos de outra instituição, pública ou privada, para os sinistros ocorridos em localidade em que o IML responsável, por qualquer razão, não possa expedir o laudo.

Considerando-se a redação dada pela norma infralegal, tem-se que, apenas nos estritos casos de impossibilidade de emissão de laudo pelo IML, será possível a admissão de laudos emitidos por outras entidades. A referida norma, não permite, por exemplo, que se interprete como sendo permitida pelo órgão regulador a realização de repericiamento médico de acidentados submetidos à perícia pelo IML, mas apenas na circunstância de tal entidade estar impossibilitada de fazê-lo, salvo se comprovada a realização de fraude.

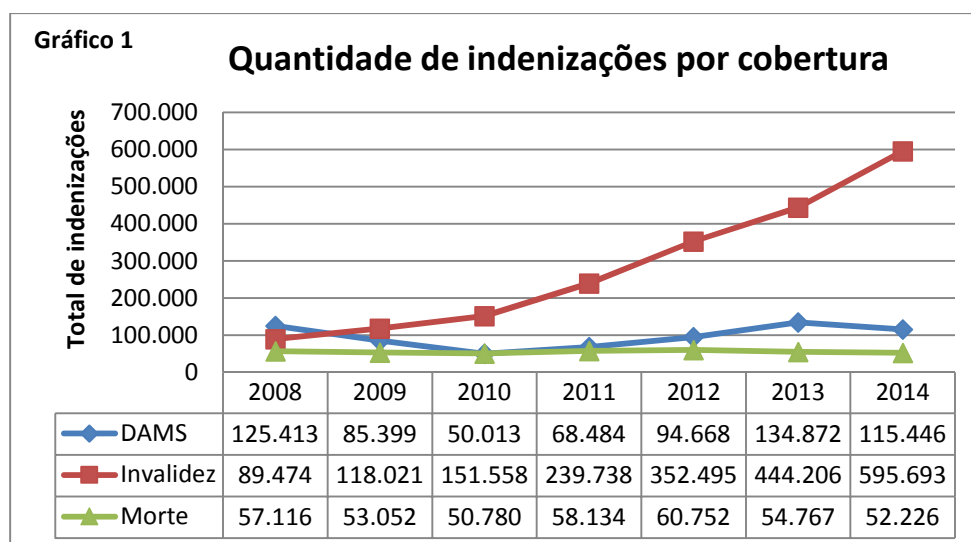
Não se deve olvidar que a realização de perícias por entidades outras que não aquela legalmente competente tem o condão de assegurar à vítima o direito de ver-se indenizada. De outro modo, a realização irrestrita de perícias das vítimas quando o IML poderia tê-la efetuado, oneraria a vítima ou o próprio Sistema DPVAT, impondo-lhes custos desnecessários.

Assim, aplicando-se o Efeito Averch-Johnson, seria possível haver, por parte do agente, o interesse em implementar uma sistemática de governança e controle que não

³⁴⁷ Disponível em www.seguradoralider.com.br/SiteAssets/sitepages/demonstracoes-financeiras/exercicio-2014.pdf. Acesso em 09 de setembro de 2015.

subsistiria em um cenário de ampla competição, haja vista que a absorção de tais custos poderia ser livremente repassada às despesas de regulação de sinistro, refletindo, por conseguinte, no cálculo do prêmio tarifário.

Pertinente mencionar que, desde 2009, as coberturas por invalidez permanente compreendem o maior volume de indenizações pagas, conforme gráfico 1³⁴⁸, e de ações judiciais. Consoante Relatório de Administração da entidade gestora dos Consórcios DPVAT, ao término de 2014, havia cerca de 373 mil de ações judiciais em andamento, desse total, 81,5% (oitenta e um e meio por cento) referia-se à litigância envolvendo essa cobertura indenizatória. Sendo que do total de ações judiciais em curso naquele ano, 70% (setenta por cento) teria tido origem de litígio havido em requerimento administrativo³⁴⁹.



É cediço, porém, que a efetiva aferição das hipóteses aventadas dependeria de uma profunda análise da estrutura de custos dos consórcios do seguro em comento³⁵⁰, além do necessário conhecimento, por parte do regulador, dos preços de mercado de cada prestador de serviço, como por exemplo, o valor médio efetivamente cobrado em uma regulação de sinistro nos mercados regulares de seguros, levando-se em consideração, por óbvio, as especificidades de cada um dos seguimentos de produtos ofertados pelas seguradoras.

³⁴⁸ Gráfico elaborado, em 15 de novembro de 2015, com base nos Relatórios de Desempenho divulgados pela Seguradora Líder DPVAT, em seu sítio na rede mundial de computadores (<http://www.seguradoralider.com.br/SitePages/centroinf-desempenho-dpvat.aspx>)

³⁴⁹ Disponível em www.seguradoralider.com.br/SiteAssets/sitepages/demonstracoes-financeiras/exercicio-2014.pdf. Acesso em 09 de setembro de 2015.

³⁵⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as estruturas**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, 93.

Diante disso, pode-se depreender, no tocante especificamente ao seguro obrigatório em comento, a partir da aplicação da Teoria da Agência nas relações entre *stakeholders* conectados pelo instrumento jurídico designado Consórcio DPVAT, que a competência dos órgãos de regulação setorial, não deve estar adstrita, tão somente, (i) à manutenção de um equilíbrio econômico-financeiro que possibilite fixação de um valor de prêmio compulsório mínimo que não onere sobremaneira o segurado, de modo a evitar ou ao menos minorar a inadimplência, e (ii) à correspondente formação de provisões técnicas que garantam a solvabilidade e estabilidade financeira para o atendimento do interesse social, mas também a adoção de medidas fiscalizatórias e regulatórias que verifiquem a adequada utilização dos recursos compulsoriamente recolhidos, além de evitar o preço de monopólio, em razão de se tratar de um bem econômico para o qual não há substituto.

5. Considerações Finais

Esse estudo pretendeu, com base nos pressupostos da Teoria da Agência, identificar as relações “principal-agente” que podem derivar do consórcio de empresas que administra os recursos arrecadados do Seguro DPVAT (denominado Consórcio DPVAT), cuja entidade líder designada pelas demais consorciadas para geri-lo foi a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A.

Buscou-se demonstrar que a própria natureza do Seguro DPVAT é *sui generis*, haja vista a existência de cobertura indenizatória mesmo nas hipóteses em que não há o pagamento de prêmio correspondente, ou nas situações de inadimplência total ou parcial no pagamento deste, ou, ainda, quando não é possível identificar o veículo causador do dano³⁵¹. Tal característica, como visto, foi um dos fatores que dificultaram seu oferecimento, de modo satisfatório, num mercado de livre concorrência como ocorre atualmente com os demais seguros obrigatórios³⁵², dando ensejo à gestão monopolística de seus recursos. Modelo de gestão que somente foi possível após inserção do bilhete de Seguro DPVAT no processo de licenciamento anual de veículos automotores.

³⁵¹ Lei nº 6.194/1974, artigo 7º, com redação dada pela Lei nº 8.441/1992.

³⁵² Deve-se excepcionar dessa afirmativa o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por embarcações ou por sua carga (ou apenas Seguro DPEM), instituído pela Lei nº 8.374, de 30 de dezembro de 1991, por se revestir de características similares ao Seguro DPVAT, embora não seja administrado de forma consorcial.

A propósito, uma das peculiaridades do desenho institucional de gestão do Seguro DPVAT, decorre de sua operacionalidade dar-se por meio monopólio, formado por um *pool* de seguradoras que, como mencionado anteriormente, não é recente, haja vista que o Convênio DPVAT, constituído no ano de 1986³⁵³, também caracterizava ato de concentração econômica, já que, àquela época, não era possível operação concorrencial do referido seguro, relativamente a algumas categorias de veículos automotores (1, 2, 9 e 10), vindo o mercado a fechar-se a partir de 2003, com a formação do Convênio 2, abrangendo outras categorias (3 e 4).

Desse modo, a substituição do Convênio pelo Consórcio, a partir de janeiro de 2008, teve por fim dirimir incongruências internas no que se referia às relações entre as convenientes, além da necessidade de que a gestão dos recursos fosse realizada por uma sociedade sujeita à ação fiscalizatória do órgão regulador³⁵⁴. Assim, seria possível afirmar que, senão todas, algumas das relações de agência apontadas nesse trabalho, também seriam verificáveis na constância do Convênio DPVAT, que perdurou até o final de 2007.

Das relações de agência apresentadas, apenas em uma delas (Relação Ax, ver 4.2.1), houve a utilização do instituto jurídico como forma de superá-lo, no caso, por meio de um contrato plurilateral de sociedade, com a constituição de uma nova pessoa jurídica. Nas demais relações apresentadas, embora não se tenha como afirmar sua efetiva ocorrência, constatou-se sua potencialidade de proporcionar comportamentos autointeressados, o que demandaria ou, ao menos, indicaria a necessidade de que fossem adotadas medidas, no âmbito de sua regulação, capazes de evitá-las ou, ao menos, minimizá-las.

Ante o exposto, é possível destacar, ainda, que, no atual modelo de gestão dos recursos do Seguro DPVAT, a assunção de risco residual recai sobre parcela da sociedade, representada pelos proprietários de veículo automotor, que suportaria valores de prêmios cada vez maiores na circunstância de, por exemplo, insolvabilidade do sistema³⁵⁵, decorrente de alocação ineficiente de recursos em razão de processos decisórios de agentes econômicos, que não arcam com uma parcela significativa dos efeitos de sua decisão³⁵⁶.

Viu-se, ainda, alguns dos desafios regulatórios que decorrem diretamente da estrutura do próprio Seguro DPVAT, bem como do modelo de gestão adotado, tendo sido

³⁵³ PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 14.

³⁵⁴ Resolução CNSP nº 273/2012, artigo 4º, 1º.

³⁵⁵ Acórdão nº 3130/2011– TCU Plenário, de 30/11/2011 (item 3.36).

³⁵⁶ FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution, Jun., 1983, p. 309.

possível identificar desvios de natureza econômica que podem dar ensejo a ineficiências alocativas dos recursos de prêmios pagos anualmente por esse seguro cogente, além da potencialidade para adoção de práticas anticoncorrenciais, como criação de barreiras de entradas artificiais.

É certo que essas linhas não têm a pretensão de exaurir a temática e tampouco de apresentar soluções para os conflitos de agência e falhas regulatórias que decorrem desse desenho institucional (monopólio, bem jurídico, externalidades, assimetria informacional), bem como para concluir acerca da eventual adequação de se gerir um seguro obrigatório por meio de um consórcio de empresas, mormente em virtude dos conflitos de agência apresentados.

Para tanto, seria necessária uma análise de caráter mais abrangente, considerando outras hipóteses e variáveis não contempladas neste estudo, como a situação de consorciadas e outras entidades que têm a totalidade ou parcela significativa de suas receitas dependentes do seguro em comento, a necessidade de manutenção de corretagem de seguros obrigatória para um seguro cogente comercializado apenas em venda direta, o repasse para financiamento de políticas públicas (SUS e DENATRAN). Devendo-se, portanto, examinar se os motivos ensejadores da opção regulatória desse desenho institucional, vigente há aproximadamente 30 anos, considerada a evolução tecnológica havida nos últimos anos, ainda se justificam.

Pertinente mencionar que, até a conclusão deste trabalho, havia sido colocada em consulta pública minuta de Resolução do CNSP³⁵⁷, que altera as normas do Seguro DPVAT, na qual se propõe a unificação dos Consórcios 1 e 2 em um único Consórcio, mantendo a sistemática analisada.

³⁵⁷ Superintendência de Seguros Privados. Edital de Consulta Pública nº 6/2015, publicado em 06 de novembro de 2015, na Seção 3, p. 150, Diário Oficial da União. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=150&data=06/11/2015>

6. Referências

AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": quality uncertainty and the market mechanism. *In: The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, (Aug.,1970), p.488-500. Disponível em <http://www-bcf.usc.edu/~shaddin/cs590fa13/papers/AkerlofMarketforLemons.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014.

ALCHIAN, Armen A. The basis of some recent advances in the Theory of Management of the Firm. *In: The Journal of Industrial Economics*, v. 14, n. 1 (Nov., 1965), p. 30-41. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdf/2097649.pdf>>. Acesso em 09 de julho de 2015.

ALCHIAN, Armen A.; DEMSETZ, Harold. Produção, custos de informação e organização econômica. *In: Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 3. jul./set. 2005, p. 92-108. Título original: *Production, Information Costs and Economic Organization*, publicado em 1972.

AVERCH, Harvey; JONHSON, Leland L. Behavior of the firm under regulatory constraint. *In: The American Economic Review*, Dec. 1962, p. 1052-1069. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~carlosfr/ses/averch_johnson.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2015.

ALVIM, Pedro. **O Contrato de Seguro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ARROW, Kenneth J. The Economic of Agency. *In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: the structure of business*. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 37-51.

ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. *In: Problemas das sociedades anônimas e direito comparado*. São Paulo: Saraiva e Cia., 1945, p. 271-332.

ASCARELLI, Tullio. O negócio indireto. *In: Problemas das sociedades anônimas e direito comparado*. São Paulo: Quorum, 2008.

BARON, David P.; MYERSON, Roger B. Regulating a monopolist with unknown costs. *In: Econometrica*, v. 50, n. 4 (jul. 1982), p. 911-930. Disponível em <<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic709943.files/Baron%20Myerson%201982.pdf>>.

Acesso em 21 de outubro de 2015.

BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. **A Moderna sociedade anônima e a propriedade privada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Vitor Civita, 1984.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1365540**. Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 23.04.2014, DJe de 05.05.2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1313316&num_registro=201300064115&data=20140505&formato=PDF>. Acesso em 26 de dezembro de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1483620**, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, decisão monocrática 27.11.2014, DJe de 01.12.2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=42455647&num_registro=201402454976&data=20141201&formato=PDF>. Acesso em 26 de dezembro de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 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”. *In: FAGA, Tânia Regina Trombini (Org.). Julgamentos e Súmulas do STF e STJ – 2012*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 671.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1003 MC - DF**, Rel. Min. Celso de Melo, j. 01.08.1994, DJ de 10.09.1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346747>>. Acesso em 20 de dezembro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 76.329/PB**, Rel. Min. Thompson Flores, j. 03.09.1973, RTJ 66/927-929. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/066_3.pdf>. Acesso em 09 de março de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 79.012/PB**, Rel. Min. Leitão Abreu, j. 12.11.1974, RTJ 71/590-592. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/071_2.pdf>. Acesso em 09 de março de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 80.043/GB**, Rel. Min. Xavier de Albuquerque, j. 22.11.1974, RTJ 72/632-635. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/072_2.pdf>. Acesso em 09 de março de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 80.240/PR**, Rel. Min. Cordeiro Guerra, j. 28.02.1975, RTJ 73/978-981. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/073_3.pdf>. Acesso em 09 de março de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 81.239/PR**, Rel. Min. Antonio Neder, j. 24.03.1981, RTJ 98/181-182. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/098_1.pdf>. Acesso em 09 de março de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 84.464/SP**, Rel. Min. Antonio Neder, j. 24.03.1981, RTJ 98/738-741. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/098_2.pdf>. Acesso em 09 de março de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 84.248/MG**, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 04.02.1983, RTJ 106/170-171. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/106_1.pdf>. Acesso em 09 de março de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 0469/2003 – TCU Plenário**, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão 07/05/2003. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=0469&anoAcordao=2003>>. Acesso em 10 de setembro de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2920/2010 – TCU-Plenário**, Rel. Min. Valmir Campelo, sessão 03.11.2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&anoAcordao=2010&numeroAcordao=2920>>. Acesso em 26 de dezembro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3130/2011 – TCU-Plenário**, Rel. Min. Valmir Campelo, sessão 30.11.2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&anoAcordao=2011&numeroAcordao=3130>>. Acesso em 26 de dezembro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1453/2012 – TCU-Plenário**, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, sessão 13.06.2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&anoAcordao=2012&numeroAcordao=1453>>. Acesso em 26 de dezembro de 2014.

CALDAS, Gilberto. **Danos Pessoais em Seguro Obrigatório**. São Paulo: Pró-Livro, 1978.

CARLINI, Angélica; FARIA, Maria da Glória. Fundamentos jurídicos e técnicos dos contratos de seguro – o Dever de Proteção da Mutualidade. In: MIRAGEM, Bruno; CARLINI, Angélica (Orgs.). **Direito dos Seguros: Fundamentos de Direito Civil, Direito Empresarial e Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas: Lei nº 6.404/1976**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 337-377.

CASTELLO BRANCO, Elcir. **Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil e dos Proprietários de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1976.

CAVALLI, Cássio. **Empresa, Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CHEUNG, Steven. N.S. The contractual nature of the firm. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 01, (Apr. 1983) p.1-21. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/Cheung-Nature-of-firm.pdf>>. Acesso em 24 de março de 2015.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm**. *Economica*, v. 4, 1937, p. 386-405.

COLLARES, Alceu; SABBI, Alcides P. **As vítimas do Seguro Obrigatório**. Canoas: Bells, 1975.

COMPARATO, Fabio Konder. Consórcios de empresas. *In: Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 220-235.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e Economia**. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CORREIA, André Rodrigues. **Solidariedade e Responsabilidade: o tratamento jurídico dos efeitos da criminalidade violenta no transporte público de pessoas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DELVES, Don; PATRICK, Brian. **Agency Theory Summary**. Disponível em: <http://www.delvesgroup.com/wp-content/uploads/2010/08/Agency-Theory-Summary_Delves-Patrick.pdf>. Acesso em 13 de março de 2015.

DARROUGH, Masako N.; STOUGHTON, Neal M. Moral hazard and adverse selection: the question of financial structure. *In: The Journal of Finance*, v. 41, n. 02 (Jun. 1986), p. 501-

513. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/pdf/2328450.pdf>>. Acesso em 09 de julho de 2015.

EASTERBROOK, Frank H. FISCHER, Daniel R. The corporate contract. *In: Columbia Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1416-1448. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2163&context=journal_articles>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

EIZIRICK, Nelson. **A lei das S/A comentada**. v. III. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

EIZIRICK, Nelson. Consórcio DPVAT – principais características jurídicas e inexistência de solidariedade entre os consorciados. *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 77-98.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: an assessment and review. *In: The Academy of Management Review*, v. 14, n. 01 (jan. 1989), p. 57-74. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/258191?seq=1>>. Acesso em 10 de junho de 2015.

FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Separation of ownership and control. *In: Journal of Law and Economics*, v. 26, n. 2, Corporations and Private Property: A Conference Sponsored by the Hoover Institution (Jun., 1983), p. 301-325. Disponível em: <http://www.wiwi.uni-bonn.de/kraehmer/Lehre/SeminarSS09/Papiere/Fama_Jensen_Separation_ownership_control.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. 1ª ed, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERREIRA, Weber José. **Coleção de introdução à ciência atuarial – noções gerais de seguro**, v. 01. Rio de Janeiro: IRB, 1985.

FERREIRA, Weber José. **Coleção de introdução à ciência atuarial – estudos sobre os seguros de pessoas**, v. 02. Rio de Janeiro: IRB, 1985.

FORGIONI, Paula Andrea. **Os fundamentos do antitruste**. 3ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2008.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Cartel: teoria unificada da colusão**. São Paulo: Lex Editora, 2006.

GONÇALVES NETO, Alfredo de Assis. **Lições de Direito Societário: sociedade anônima**. 1ª ed., v. II. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005.

HANSMANN, Henry; KRAAKMAN, Reinier; SQUIRE, Richard. Law and the rise of the firm. *In: Yale Law School*, Aug. 2013, p. 1335-1405. Disponível em: <http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Faculty/Hansmann_Law_and_the_Rise_of_the_Firm.pdf>. Acesso em 17 de novembro de 2014.

HART, Oliver D. An economist's perspective on the theory of the firm. *In: Columbia Law Review*, v. 89, n. 7, 1989, p. 1757-1774.

HOLMSTRÖM, Bengt. Moral hazard and observability. *In: The Bell Journal of Economics*, v. 10, n. 1, (Spring, 1979), p. 74-91. Disponível em: <<https://faculty.fuqua.duke.edu/~qc2/BA532/1979%20Rand%20Holmstrom.pdf>>. Acesso em 09 de julho de 2015.

JENSEN, Michael C. MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de. *In: Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 2, abr/jul. 2008, p. 87-125. Título original: *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, publicado em 1976.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Restrições regulatórias à concorrência**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KNIGHT, Frank H. **Risco, incerteza e lucro**. Com uma introdução de George J. Stigler. Traduzido por Hunfredo Cantuaria do original em língua inglesa com permissão da Universidade de Chicago. Revisão técnica de Airton Ribeiro. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972.

MANO, Cristina Cantanhede Amarante; FERREIRA, Paulo Pereira. **Aspectos atuariais e contábeis das provisões técnicas**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009.

MANKIW, Gregory. **Introdução à economia**. Tradução da 3ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARTINS, Rafael Tárrega. **Seguro DPVAT: seguro obrigatório de veículos automotores de vias terrestres**. 4ª ed. revista, atualizada e ampliada. Campinas: Servanda Editora, 2009.

MENDONÇA, Antônio Penteado. Um seguro pouco conhecido. *In: O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 14/02/2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-seguro-pouco-conhecido-imp-,679264>>. Acesso em 06 de março de 2015.

MITNICK, Barry M. **Fiduciary rationality and public policy: the theory of agency and some consequences** (1973), p. 1-45. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859>. Acesso em 13 de maio de 2015.

MITNICK, Barry M. **Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators** (Rev. March, 2013). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020378>. Acesso em 20 de maio de 2015.

MOREIRA, Egon Bockmann. Os consórcios empresariais e as licitações públicas (considerações em torno do art. 33 da Lei 8.666/93). *In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, ago./set./out. 2005, p. 1-19. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-3-AGOSTO-2005-EGON%20BOCKMANN.pdf>>. Acesso em 18 de novembro de 2014.

NEVES, Iêdo Batista. **Seguro Obrigatório (Responsabilidade civil dos Proprietários de veículos automotores)**. Rio de Janeiro: Manoel S. Rodrigues Editor, 1971.

NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994. Título original: *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*.

PASSOS, Ana Cláudia Assis dos *et al.* A regulação prudencial de seguros e o caminho para Solvência II: um estudo comparativo Brasil x Espanha. *In: TEIXEIRA, Antônio Carlos (Org.) Em debate*, n. 7. Rio de Janeiro: Funenseg, 2009, p. 4-82.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. **Consórcios de empresas**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1979.

PEREIRA FILHO, Luiz Tavares. Introdução/Apresentação – DPVAT: um seguro em evolução *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 01-37.

PRATT, John W. ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: an overview. *In: Pratt, John W. ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: the structure of business*. Boston: Harvard Business School, 1985, p. 1-35.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação econômica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

RESENDE, Marcelo. Regimes Regulatórios: possibilidades e limites. *In: Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 3, dez., 1997, p. 641-664. Disponível em <<http://www.memoria.nemesis.org.br/index.php/ppe/article/viewFile/727/667>>. Acesso em 21 de outubro de 2015.

RIZZARDO, Arnaldo. **A reparação nos acidentes de trânsito**. 9ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. **Direito de Seguros: resseguro, seguro direto e distribuição de serviços**. São Paulo: Atlas, 2006.

ROSS, Stephen. **The Economic theory of agency: the principals problem**. 1972, p. 134-139. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/aer/top20/63.2.134-139.pdf>>. Acesso em 13.05.2015.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **O Novo Direito Societário**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as estruturas**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e Concorrência: a atuação do CADE em setores de infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Ângela M. Medeiros M.; BURITY, Priscilla. O complexo automotivo. *In: BNDES 50 anos: histórias setoriais*, dez/2002. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial06.pdf>. Acesso em 26 de agosto de 2015.

SANTOS, Ricardo Bechara. Seguro DPVAT: segurados e beneficiários. *In: DPVAT: um seguro em evolução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. São Paulo: Fórum, 2012.

SILVA, Ivan de Oliveira. **Curso de Direito do Seguro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo das concessões**. 5ª ed. sistematizada, revista, ampliada e atualizada. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2004.

SPINELLI, Luis Felipe. **Conflito de interesses na administração da sociedade anônima**. São Paulo: Malheiros, 2012.

STIGLER, George J. A Teoria da Regulação Econômica. *In*: MATTOS, Paulo (coord.). **Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 23-48.

STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Introdução à microeconomia**. Trad. 3ª edição americana, por Helga Hoffmann. Rio de Janeiro: Campus, 2003, 2ª reimpressão.

THURLER, Fernanda. **Sistema de Consórcio vai gerir o Seguro DPVAT: seguradora nasce como uma das cinco maiores do País**, com volume de R\$4 bilhões. *In*: Revista de Seguros. Rio de Janeiro, v. 88, nº 863, out./dez.2007.

UMANN, Sofia Welter. A inflação brasileira nos anos de 1964 a 1979. Porto Alegre (UFRGS), 2010. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/29479/000776972.pdf?sequence=1>. Acesso em 02 de setembro de 2015.

VIEGAS, Cláudia; MACEDO, Bernardo. Falhas de mercado: causas, efeitos e controles. *In*: SCHAPIRO, Mario Gomes (Coord.). **Direito Econômico: direito econômico regulatório – Série GV-Law**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 80-109.

WEITZMAN, Martin L. Optimal rewards for economics regulation. *In*: The American Economics Review, n. 68, 1978, p. 683-691. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/weitzman/files/optimalrevenuefunctions.pdf>. Acesso em 22 de outubro de 2015.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction costs economics. *In*: **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996, p.54-92.

XAVIER, Ricardo de Sá Acatauassú. Aspectos operacionais e econômicos. *In*: **DPVAT: um seguro em evolução**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p. 39-76.