

PARECER N.º 369 /2016 – PRCON/PGDF.  
PROCESSO N.º 00054-000326/2016  
INTERESSADO: Polícia Militar do Distrito Federal  
ASSUNTO: Pagamento de Seguro Obrigatório – DPVAT 2016-05-05

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SEGURO OBRIGATÓRIO POR DANOS PESSOAIS CAUSADOS POR VEÍCULOS AUTOMOTORES EM VIAS TERRESTRES - DPVAT. VIATURAS OFICIAIS DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA PAZ SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. PORTARIA SUSEP/MINISTÉRIO DA FAZENDA N.º 2.797/2007.

- A presente contratação direta fundamenta-se no *caput* do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, em virtude de inviabilidade de competição, estabelecida por força da Portaria SUSEP n.º 2.797/2007 e Resolução n.º 273/2012 do Conselho Nacional de Seguros Privados, normas que asseguram o pagamento do DPAVT à Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. Precedentes: Pareceres n.ºs 545/2010 e 291/2010, da PROCAD/PGDF e 729/2015 da PRCON/PGDF.

- Embora teoricamente viável, em hipóteses como a presente, a contratação direta, imprescindível o cumprimento dos requisitos, para subsunção aos dispositivos do Estatuto Licitatório e leis de regência. Impõe-se: definir com clareza o objeto da contratação, dispor a respeito da existência de disponibilidade orçamentária e cumprimento da Lei Complementar 101/2000, aprovação do projeto pela autoridade competente, manifestação conclusiva da assessoria jurídica. Parecer pela impossibilidade, salvo se cumpridas as ressalvas nele pontuadas.

Folha n.º 168 Mat. 32.794-7  
Processo: 054 000 326/2016  
Rubrica: [assinatura]

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 16/06/2016 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/20\_\_\_\_.



Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da  
Atividade Consultiva,

## 1. RELATÓRIO

Versa a consulta a respeito de contratação direta, sob o fundamento de inexigibilidade de licitação, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei nº. 8.666/93, oriunda da Polícia Militar do Distrito Federal, visando ao pagamento do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre - DPVAT dos veículos pertencentes a sua frota, no valor total estimado de R\$ 631.294,30 (seiscentos e trinta e um mil, duzentos e noventa e quatro reais e trinta centavos), mediante a contratação direta da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro S.A.

Os autos estão instruídos com os seguintes elementos: a) Pedido de Prestação de Serviços, fl. 01; b) Projeto Básico, fls. 02/05; c) Listagem dos automóveis, fls. 08/124; d) Documentação de habilitação trabalhista da empresa seguradora; fls. 125/131; e) Fundamentação legal (Portarias e Resolução), fls. 132/157; f) Despacho do Comandante-Geral determinando a remessa dos autos a esta Casa jurídica, fl. 166.

Não há informação quanto a disponibilidade orçamentária e declaração de cumprimento ao disposto nos inciso I e II do art. 16 da Lei Complementar n.º 101/2000.

Assim, os autos vieram a esta especializada para análise e emissão de parecer.

É o sucinto relatório.

Folha nº 169 Mar 30 2016  
Processo: 054000326/2016  
Rubrica:

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 - Considerações preliminares acerca da emissão do parecer

Trata-se de expediente para contratação de empresa que detém exclusividade para pagamento de seguro DPVAT, segundo reporta a PMDF.



Ressalta-se que a presente análise se limita aos aspectos jurídico-formais do procedimento para efetivação do contrato, sob a perspectiva da legislação de regência a Lei nº 8.666/93 e a IN 01/2005/CGDF.

Não se emite no parecer qualquer juízo de valor acerca do mérito do ato administrativo, de atribuição exclusiva do gestor público, a quem compete avaliar a melhor solução para atender ao interesse público do qual é curador.

Sob esse prisma, e tendo em vista os preceitos constitucionais estabelecidos no âmbito do Distrito Federal, entende-se que o procedimento para contratar o pagamento do seguro obrigatório, tal como está nos autos, merece ressalvas e ajustes.

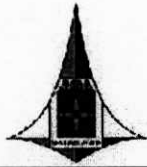
## 2.2. Da Inexigibilidade de Licitação

A Administração Pública deve utilizar como regra geral para as contratações, a prévia licitação. Todavia, a Lei permite, em casos excepcionais, a contratação direta. Essas exceções estão previstas nos artigos 24 e 25 da Lei de Licitações, artigos que preveem os casos de **dispensa e inexigibilidade da licitação**, respectivamente.

Assim, a licitação é a regra, a **inexigibilidade e a dispensa**, exceções, mediante preenchimento dos requisitos legais. É certo que o traço diferenciador entre as duas se consuma na viabilidade ou não da competição.

Com efeito, a hipótese dos autos, teoricamente, se enquadra no *caput* do art. 25 da Lei nº. 8.666/93, o qual prevê a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, em virtude da inviabilidade de competição, em razão da exclusividade do executante dos serviços. Esta Casa já se pronunciou nesse sentido mediante os Parecer n.º 556/2009, 545/2010 e 291/2010, todos da PROCAD/PGDF e, ainda, no Parecer 729/2015.

Folha nº 170 Mat. 19.724-7  
Processo: 054.000.326/2016  
Pubrica: [assinatura]



Segundo a regra geral, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, não se exaurindo os casos de inexigibilidade nos dispositivos dos incisos do art. 25, as quais consignam, apenas exemplificativamente, algumas situações.

Na hipótese dos autos, a inviabilidade de competição está consubstanciada na Portaria SUSEP n° 2.797/2007, a qual expressamente prevê que a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A é a empresa detentora da exclusividade na prestação do serviço de seguro obrigatório DPVAT.

De fato, o serviço de seguro obrigatório DPVAT é atualmente oferecido por um consórcio de seguradoras que atua em todo o território nacional, estando disciplinado o assunto pela Portaria n. 2.797, de 4/12/2007, da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, que dispõe em seus arts. 1° e 2°, *in verbis*:

PORTARIA SUSEP N.º 2.797, de 4 de dezembro de 2007.

"O SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP, no uso da competência delegada pelo Ministro de Estado da Fazenda, por meio da Portaria n.º 151, de 23 de junho de 2004, tendo em vista o disposto no artigo 74 do Decreto-Lei n° 73, de 21 de novembro de 1966, na Resolução CNSP n.º 154, de 8 de dezembro de 2006, e o que consta dos Processos SUSEP nos 15414.00436312007-12, 15414.00436812007-37 e 15414.00460212007-26,

RESOLVE:

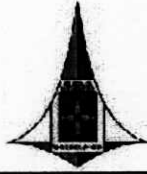
Art. 1° Conceder à SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A., com sede social na cidade do Rio de Janeiro - RJ, autorização para operar com seguros de danos e de pessoas, especializada em seguro DPVAT, em todo o território nacional.

Art. 2° Ratificar que a SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. exerce a função de entidade líder dos consórcios de que trata o art. 5° da Resolução CNSP N° 154, de 8 de dezembro de 2006."

A norma acima citada disciplina a autorização para que a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A opere com seguros de danos e de pessoas (DPVAT) em todo território nacional.

Folha n° 72 Mat. 39.154-7

Processo: 054000326/2016 4



Na hipótese dos autos, a Administração consulente informa às fls. 08/124, que os seguros são referentes aos automóveis da categoria 01 (automóveis particulares), 04 (micro-ônibus), 09 (motocicleta), 10 (máquinas de terraplenagem e equipamentos moveis em geral, camionetas tipo "pick-up", caminhões e outros veículos), segundo a classificação estabelecida pela Resolução n. 273/2012, do Conselho Nacional de Seguros Privados.

Todavia, a inviabilidade de competição deriva do preceito do art. 5º do Anexo da Resolução n. 273/2012, do Conselho Nacional de Seguros Privados, que disciplina as regras do Seguro Obrigatório DPVAT. Confira-se:

"Art. 4º Para operar no seguro DPVAT, as sociedades seguradoras deverão aderir, simultaneamente, aos dois Consórcios específicos, um englobando as categorias 1, 2, 9 e 10 e o outro, as categorias 3 e 4.

§ 1º Ambos os consórcios escolherão uma mesma seguradora líder, especializada em Seguro DPVAT, que tem a função de bem administrar os recursos arrecadados, realizar as transferências obrigatórias previstas em lei, pagar indenizações, constituir reservas e representar os consórcios.

§ 2º O contrato de constituição do consórcio deve conter as regras de adesão e retirada das seguradoras e suas alterações deverão ser previamente aprovadas pela SUSEP.

§ 3º Os consórcios de que trata o *caput* deste artigo deverão estipular que qualquer uma das sociedades seguradoras se obriga a receber requerimentos de indenização e reclamações que lhes forem apresentadas."

Constata-se que a hipótese é de inviabilidade de competição. Sobre o tema leciona Marçal Justem Filho, adverte que os casos de inexigibilidade de licitação podem ser divididos em dois grandes grupos considerando a sua natureza, confira-se, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, Dialética, 2005, p. 274, *in verbis*:

Folha nº 172 Mat. 39.734-7

Processo: 054000328/2016

Rubrica: [assinatura]





“As causas de inviabilidade de competição podem ser agrupadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado.

Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Não é possível a competição porque existe um único sujeito para ser contratado.

Na segunda categoria, podem existir inúmeros sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz o interesse público. O problema da inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada. Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas”.

Assim, o caso em tela estaria dentro do grupo referente à inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação.

## **2.2. Das ressalvas acerca do procedimento nos presentes autos**

O legislador não exige a licitação, todavia, não afasta os requisitos formais referentes ao processo de inexigibilidade de licitação, consoante disciplina o art. 26 da lei n.º 8.666/93, o qual traça os procedimentos a serem adotados nos casos de inexigibilidade de licitação, exigindo a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Nesse passo, anota-se que o Projeto Básico do presente processo, ao descrever o objeto não é claro. De fato, a forma, como definiu o objeto, enseja dúvida quanto à contratação da empresa LÍDER para receber o pagamento do seguro obrigatório ou para agir como intermediário desse pagamento a outro agente. A justificativa da contratação também não se reporta a razão primordial, qual seja, a imposição do seguro para todos os



veículo (apenas referida) e a exclusividade detida pela empresa seguradora para sua efetivação. O detalhamento do custo, conforme alude relatório da Diretoria de Apoio Logístico e Finanças da PMDF, padece de incongruências e equívocos. Vide fl. 160, em que se reportam divergências entre valores, no termo de referência e na síntese dos boletos.

Anota-se que o órgão consultivo do Departamento de Logística e Finanças atua como mero órgão de expediente, apenas pugnano pelo encaminhamento do processo a essa Casa, sem emitir qualquer juízo a respeito do cumprimento dos requisitos impostos pela lei para o implemento da inexigibilidade, especialmente aqueles relativos às exigências orçamentárias, aos cálculos, aos custos. Não informa a respeito da existência de disponibilidade orçamentária, não se manifesta a respeito dos valores atribuídos ao custo unitário ou global do contrato. Refere-se, meramente, à necessidade de parecer da PGDF, sem atinar para elementos cujo pronunciamento deveria lançar a fim de dar elementos para análise do aspecto jurídico do processo.

O projeto básico e a despesa não estão autorizadas por quem de direito, que deve equivaler à hierarquia de Secretário (fl. 06) e não a de agente patrimonial. Não há qualquer declaração quanto à existência de disponibilidade orçamentária, devidamente firmada por agente competente.

Há certidões vencidas que devem ser renovadas.

No tocante à exclusividade, no caso, está comprovada por força da Portaria SUSEP n.º 2.797/2007 e da Resolução n.º 273/2012 do Conselho Nacional de Seguros Privados, conforme já assentado nos Pareceres n.ºs 545/2010 e 291/2010, da PROCAD/PGDF e 729/2015 da PRCON/PGDF.

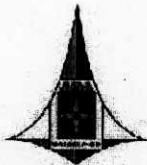
A escolha do fornecedor, também estaria justificada pelas normas retro mencionadas, nos termos do artigo 26, da Lei n.º 8.666/93.

Quanto ao preço, este é preestabelecido e/ou tabelado pelo Estado. Todavia recomenda-se que a Administração proceda à competente justificativa dos preços, juntando a base normativa.

Folha nº 179 Mat. 39.754-7

Processo: 059.000.326/2016

Rubrica: R

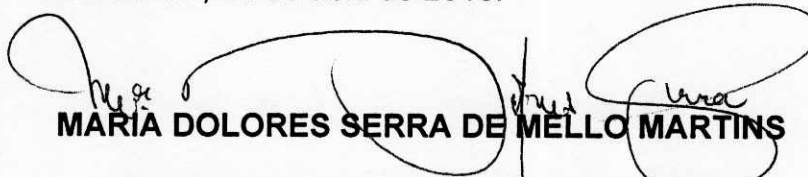


### 3. CONCLUSÃO

Em suma, o parecer é pela impossibilidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei n. 8.666/93, salvo se sanadas as ressalvas apontadas no presente parecer.

É o parecer, sub censura.

Brasília-DF, 29 de abril de 2016.

  
**MARIA DOLORES SERRA DE MELLO MARTINS**  
Subprocuradora-Geral do Distrito Federal

Folha nº 175 Mat. 36.754-7

Processo: 054 000 326/2016

Rubrica: AR





**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 054.000.326/2016  
INTERESSADO: PMDF/DPMT  
ASSUNTO: Pagamento Seguro  
  
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº	176
Processo nº	054.000.326/2016
Rubrica	227.146 -X

**APROVO O PARECER Nº 0369/2016 – PRCON/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Maria Dolores Serra de Mello Martins.

No tocante à minuta contratual, sugiro a utilização do padrão nº 03/2002, disciplinado pelo Decreto nº 23.287/2002, com as recomendações constantes do Parecer 0253/2015-PRCON/PGDF e respectivas cotas de aprovação.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, ainda, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do DF, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 13 / 06 /2016.

  
**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Polícia Militar do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 16 / 10 / 2016.

  
**PAOLA AIRES CORRÊA LIMA**  
Procuradora-Geral do Distrito Federal