



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER Nº 068/2011/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00450.000066/2009-48

INTERESSADO: Consultoria Jurídica da União no Estado de Sergipe – CJU/SE e Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco – CJU/PE

ASSUNTO: Solicitação de uniformização de entendimento a respeito da natureza jurídica do DPVAT e sua submissão às regras de inexigibilidade de licitação.

CIVIL. ADMINISTRATIVO. DPVAT. AQUISIÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NATUREZA JURÍDICA CONTRATUAL. SEGURO OBRIGATÓRIO. RESTRIÇÕES À AUTONOMIA DA VONTADE IMPOSTAS PELO ESTADO. SUBMISSÃO ÀS REGRAS DA LEI Nº 8.666/1993. FORNECEDOR EXCLUSIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

I – A natureza contratual do DPVAT não é afastada em virtude de sua aquisição ser indispensável, nos termos da legislação, para a obtenção do CRLV, vez que se admite que o dirigismo estatal imponha restrições à autonomia da vontade, inclusive a ponto de tornar compulsória a celebração do contrato e, assim, caracterizá-lo como seguro obrigatório;

II – O DPVAT tem como fornecedor certo e exclusivo o consórcio de seguradoras liderado e representado pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, a quem incumbe o pagamento das eventuais indenizações;

III – A contratação do DPVAT pela Administração Pública há de ser realizada de forma direta, após o devido procedimento de inexigibilidade de licitação.

Senhora Coordenadora-Geral de Orientação,

1. Põe-se à apreciação deste Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR/CGU dois pedidos de uniformização de entendimento a respeito da natureza jurídica do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT e do seu modo de aquisição pela Administração Pública Federal.



2. O primeiro foi formulado pelo então Núcleo de Assessoramento Jurídico em Aracaju/SE – NAJ/SE, atual Consultoria Jurídica da União no Estado de Sergipe – CJU/SE<sup>1</sup> através do Memorando nº 05/2009 – NAJ/SE/GAB/CGU/AGU, de 16 de fevereiro de 2009 (fls. 01/02), no qual sua ilustre Coordenadora-Geral, Advogada da União Adriana Limoeiro de Oliveira Batista, expõe sucintamente os dois posicionamentos conflitantes sobre a matéria.

3. Um deles, adotado pelo Advogado da União José Adolfo Novato da Silva, da hoje CJU/SE, e pelas hodiernas CJUs nos Estados da Bahia – CJU/BA e de São Paulo – CJU/SP, é no sentido de que o DPVAT constitui uma obrigação de natureza legal e, portanto, não se submete às regras respeitantes à inexigibilidade de licitação encartadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

4. O outro, perfilhado pela Coordenação-Geral da CJU/SE e pelas agora CJUs nos Estados do Espírito Santo – CJU/ES e de Santa Catarina – CJU/SC, aponta o caráter contratual do seguro obrigatório, o que leva, ao seu aviso, à necessidade de que obedeça aos ditames da Lei nº 8.666/1993 para a sua aquisição pela Administração Pública.

5. Acompanham o memorando em comento cópias das seguintes manifestações: PARECER AGU/CGU/NAJSE 16/2009-JANS (fls. 03/10), Despacho da Coordenadora-Geral do NAJ/SE 19/2009 (fls. 11/21), Parecer 46/2008/AGU/NAJ/SE/FSA (fls. 22/25), Despacho da Coordenadora-Geral do NAJ/SE 58/2008 (fls. 26/33), Parecer 58/2008/AGU/NAJ/SE/FSA (fls. 34/40), Despacho da Coordenadora-Geral do NAJ/SE 80/2008 (fls. 41/48), PARECER nº 455/08 – MIFC/NAJ/AGU/ES (fls. 49/52), PARECER nº 254/06 – MIFC/NAJ/AGU/ES (fls. 53/54), Parecer AGU/CGU/NAJ-FNS Nº 121/2007 (fls. 55/61), PARECER nº 496/07 – RFP/NAJ/AGU/ES (fls. 62/63), PARECER/AGU/CGU/NAJ/BA/Nº 0060/2008 (fls. 64/67), PARECER/AGU/NAJSP/Nº 0473/2008-WAT (fls. 68/75), PARECER/PKBMNAJ/CGU/AGU/AL/Nº 263/2007 – MAPA (fls. 76/78) e PARECER/FSA/NAJ/AGU/ES nº 187/05 (fls. 79/81).

6. O segundo requerimento de uniformização partiu do outrora NAJ em Recife/PE – NAJ/PE e foi ventilado no MEMORANDO/NAJ/PE nº 018/2010, de 26 de maio de 2010, subscrito por seu insigne Coordenador-Geral (fl. 84).

7. Por meio do mencionado documento, encaminhou, para conhecimento deste DECOR/CGU,

<sup>1</sup> Calha rememorar que os antigos NAJs passaram a se chamar Consultorias Jurídicas da União – CJUs com o advento do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.



(...) cópias dos Despachos nº 604/2010/NAJ/RECIFE-PE/CGU/AGU [ fl. 85] e nº 589/2010/NAJ RECIFE-PE/CGU/AGU [ fl. 86], bem como dos PARECERES nº 0587/2010/NAJ RECIFE-PE/CGU/AGU [ fls. 87/96]; 1462/2008/NAJ/RECIFE/PE [ fls. 96/101] e 341/2010/NAJ RECIFE-PE/CGU/AGU [ fls. 102/104], referentes ao procedimento de uniformização e consolidação de entendimento, no âmbito deste Núcleo de Assessoramento Jurídico em Recife-PE, no qual restou decidido pela adoção do entendimento da *"inaplicabilidade da lei nº 8.666/93, nos casos de pagamento de taxa de licenciamento anual e de seguro obrigatório (DPVAT), por consistirem obrigações decorrentes de lei, não se sujeitando à vontade das partes interessadas"*.

8. Do trecho acima se infere que a posição da agora CJU/PE é a mesma esposada pelas CJU/SP e CJU/BA e pelo Advogado da União José Adolfo Novato da Silva, da CJU/SE, a saber, em prol da insubmissão da contratação do DPVAT pelo Poder Público às regras da Lei nº 8.666/1993.

9. Feito o breve relatório, cumpre exarar o opinativo.

10. Ressalvado melhor entendimento sobre a matéria, a razão está com aqueles que sustentam o jaez negocial do DPVAT, a implicar a subordinação de sua contratação às regras insculpidas na Lei nº 8.666/1993.

11. Alegam os que pensam diferente que o Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997)<sup>2</sup> e a Resolução nº 154, de 8 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP<sup>3</sup>, ao condicionarem a expedição do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo – CRLV ao pagamento do DPVAT, revela a sua natureza de obrigação legal, na medida em que torna dispensável o acordo de vontades que caracteriza a formação dos contratos.

12. *Data venia*, essa circunstância não é suficiente, por si só, para infirmar a contratualidade do DPVAT. Já há algum tempo a doutrina alerta para o fato de que a autonomia da vontade não é mais absoluta, tampouco indispensável para a configuração dos contratos, dada a progressiva diminuição da liberdade contratual em virtude do dirigismo imposto pelo Estado nos negócios privados, a mitigar desde a possibilidade de prévia discussão do conteúdo do ajuste (a exemplo do que ocorre nos contratos de adesão) até a própria decisão quanto a sua celebração (caso dos contratos compulsórios).

<sup>2</sup> "Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

(...)

§ 2 O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas."

<sup>3</sup> "Art. 1º Nos termos da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, estão obrigados a contratar o Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – Seguro DPVAT, os proprietários de veículos sujeitos a registro e licenciamento, na forma estabelecida no Código Nacional de Trânsito."



13. Tal ingerência estatal tem uma razão de ser. Busca-se com ela, em regra, restaurar o desejado – mas dificilmente encontrado na sociedade capitalista ora vivenciada – equilíbrio entre as partes contratantes e/ou proteger algum interesse social de monta. Daí, *v.g.*, as inúmeras limitações estabelecidas pelo Código de Defesa do Consumidor – CDC em benefício dos consumidores, presumidos economicamente hipossuficientes, e, no caso do DPVAT, a imposição de sua aquisição com vistas a garantir que os riscos causados pela utilização de veículos automotores de via terrestre e por sua carga sejam socializados e, também, que as vítimas dos acidentes que eles porventura causarem tenham assegurada uma indenização, por menor que seja seu valor.

14. Nesse sentido é o escólio de CLÁUDIO DE OLIVEIRA SANTOS COLNAGO a respeito do DPVAT:

A princípio, não há vedações à instituição compulsória de um contrato, ainda mais quando se está por tratar do contrato de seguro, que tem por princípio norteador a socialização do risco. Não há como negar, também, o notório cunho social de tal exigência, que visava, primordialmente, garantir às vítimas de acidentes de trânsito uma indenização mínima, que se conferiria mesmo que o proprietário do veículo não possuísse uma garantia securitária usual.<sup>4</sup>

15. Logo, o fato de se exigir, como condição inarredável para o licenciamento do veículo automotor de via terrestre, que se adquira o DPVAT, tornando este compulsório, em nada afeta o seu jaez contratual, que remanesce indene apesar da extrema interferência do Estado na espécie.

16. Desse modo, é possível afirmar que a exigência traçada pelo CTB e demais normas de incidência tem o condão, apenas, de tornar a celebração do DPVAT indispensável para os proprietários de veículos automotores de via terrestre, corroborando, assim, a qualificação de seguro obrigatório que já lhe era atribuída pelo art. 20, I, do Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

17. Nesse passo, calha recordar que, além do DPVAT, a legislação pátria prevê outras modalidades de seguro cuja contratação não é opcional. Basta deitar os olhos sobre a disposição genérica gizada no art. 788, do Código Civil, e as demais hipóteses arroladas no já mencionado art. 20, do Decreto-lei nº 73/1966:

---

<sup>4</sup> COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. *A natureza jurídica tributária das contribuições para o seguro DPVAT*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, n. 51, ano 11, julho-agosto de 2003, p. 81.



Código Civil:

Art. 788. Nos seguros de responsabilidade legalmente obrigatórios, a indenização por sinistro será paga pelo segurador diretamente ao terceiro prejudicado.

Parágrafo único. Demandado em ação direta pela vítima do dano, o segurador não poderá opor a exceção de contrato não cumprido pelo segurado, sem promover a citação deste para integrar o contraditório.

Decreto-lei nº 73/1966:

Art. 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de:

- a) danos pessoais a passageiros de aeronaves comerciais;
- b) responsabilidade civil do proprietário de aeronaves e do transportador aéreo; [ redação dada pela Lei nº 8.374/1991]
- c) responsabilidade civil do construtor de imóveis em zonas urbanas por danos a pessoas ou coisas;
- d) bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras pública;
- e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis;
- f) garantia do pagamento a cargo de mutuário da construção civil, inclusive obrigação imobiliária;
- g) edifícios divididos em unidades autônomas;
- h) incêndio e transporte de bens pertencentes a pessoas jurídicas, situados no País ou nêles transportados;
- i) [ revogado pela Lei Complementar nº 126/2007]
- j) crédito à exportação, quando julgado conveniente pelo CNSP, ouvido o Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX); [ redação dada pelo Decreto-Lei nº 826/1969]
- l) danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres e por embarcações, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não; [ redação dada pela Lei nº 8.374/1991]
- m) responsabilidade civil dos transportadores terrestres, marítimos, fluviais e lacustres, por danos à carga transportada. [ incluída pela Lei nº 8.374/1991]

Parágrafo único. Não se aplica à União a obrigatoriedade estatuída na alínea "h" deste artigo. [ incluído pela Lei nº 10.190/2001]

18. Nessas hipóteses, e em todas as outras em que a lei impôs a contratação de seguro, a vontade de contratar é dispensável, ou seja, pouco importa se o proprietário do bem ou o prestador do serviço desejam ou não celebrar o negócio jurídico: ele é coagido a



tanto pelo Estado. Nem por isso se tem notícia de que haja discussão relevante a respeito de sua natureza contratual.

19. Isso talvez ocorra com os demais seguros obrigatórios porque, ao contrário do que sucede com o DPVAT, que só pode ser adquirido junto a um consórcio de seguradoras<sup>5</sup>, existe mais de uma pessoa jurídica apta a comercializá-los. De fato, dando como exemplo o seguro para edifícios divididos em unidades autônomas a que alude a alínea *g*, é enorme a gama de instituições com as quais se pode contratá-lo, notadamente bancos comerciais, que em sua maioria dispõem desse tipo de seguro em sua carteira de produtos.

20. Sem embargo, essa peculiar característica do DPVAT de só poder ser obtido de uma única pessoa não se revela, do mesmo modo, bastante para negar seu matiz negocial. Muito menos a suposta indeterminação da seguradora que arcará com o pagamento da indenização em caso de sinistro, sustentada pelos que não esposam a tese de que o DPVAT tem natureza contratual.

21. De fato, não há que se falar em indeterminação porque o DPVAT é contratado, conforme sobredito, junto a um consórcio de seguradoras, liderado por uma que seja especializada nesse tipo de seguro – atualmente, a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT (cf. a nota de rodapé 2) – e à qual incumbe representá-lo no pagamento das indenizações, a despeito de as reclamações correspondentes poderem ser deduzidas perante qualquer das consorciadas, segundo a inteligência que se faz do art. 5º, da Resolução CNSP nº 154/2006, mormente dos seus §§ 3º, 7º e 8º:

Art. 5º 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 Os Consórcios que incluem as categorias 1, 2, 9 e 10 e as categorias 3 e 4, deverão ser constituídas ao longo do exercício de 2007, entrando em vigor até 1º de janeiro de 2008.

§ 2º As sociedades seguradoras que já operam o seguro DPVAT por meio dos Convênios que englobam as categorias 1, 2, 9 e 10 e categorias 3 e 4 estarão automaticamente inseridos nos novos Consórcios a partir de suas respectivas criações.

§ 3º Cada um dos Consórcios terá como entidade líder uma seguradora especializada em seguro DPVAT, podendo a mesma seguradora ser a entidade líder dos dois Consórcios previstos no *caput* deste artigo.

<sup>5</sup> Trata-se da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, a quem foi concedida pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, através da Portaria nº 2.797, de 4 de dezembro de 2007, a autorização para operar com o seguro DPVAT em todo o território nacional através e teve reconhecida, pela mesma norma, a sua função de líder dos consórcios de que cuida o art. 5º, da Resolução CNSP nº 154/2006.



§ 5º O contrato de constituição do Consórcio deverá conter as regras de adesão e retirada das seguradoras e suas alterações deverão ser previamente aprovadas pela SUSEP.

§ 6º O desligamento de um dos Consórcios implicará, automaticamente, o desligamento do outro Consórcio.

§ 7º Os consórcios de que trata o *caput* deste artigo deverão estipular que qualquer uma das sociedades seguradoras se obriga a receber as reclamações que lhes forem apresentadas.

§ 8º Os pagamentos de indenizações serão realizados pelos Consórcios, representados por seus respectivos líderes.

§ 9º 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; e

II - os seguros de veículos definidos no inciso III, parágrafo único, art. 4º, Capítulo III destas normas. (sublinhou-se)

22. Ou seja, ao contrário do que afirmam algumas CJUs, quem adquire o DPVAT sabe de antemão não apenas de quem o está obtendo, mas também aquele que será responsável pelo pagamento da indenização pelo eventual sinistro: em ambos os casos, o consórcio de seguradoras, representado pela seguradora líder.

23. De outro lado, o fato de o DPVAT só poder ser adquirido de uma única pessoa não deveria causar estranheza, porquanto é corriqueiro haver no mercado bens e serviços dos quais necessita a Administração Pública que dispõem de fornecedor exclusivo (v.g. energia elétrica, água e esgoto), a tornar a competição inviável. Para adquiri-los, o legislador previu, como é cediço, a inexigibilidade de licitação, disciplinada pelo art. 25, da Lei nº 8.666/1993, assim vazado:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;



III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

24. Note-se que, por se tratar de serviço, o DPVAT se enquadra na hipótese do *caput* do art. 25, que remete à generalidade das situações em que a competição se desvela inviável.

25. Nesses termos, fixada a natureza contratual do DPVAT e definido seu fornecedor, que hoje é único por força da legislação aplicável, sua aquisição deverá ocorrer mediante contratação direta, fulcrada no *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, e antecedida do indispensável processo de inexigibilidade de licitação de que trata o art. 26, do mesmo diploma legal:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. [redação dada pela Lei nº 11.107/2005]

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

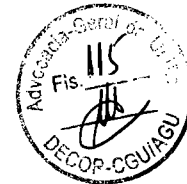
I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. [incluído pela Lei nº 9.648/1998]

26. Antes de encerrar, e com vistas a demonstrar a posição da jurisprudência acerca da matéria, trago à baila arestos do eg. Superior Tribunal de Justiça – STJ que ratificam o caráter contratual do DPVAT, defendido neste opinativo:



CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO DE COBRANÇA DE DIFERENÇA DE SEGURO OBRIGATÓRIO. DPVAT. NATUREZA. SEGURO OBRIGATÓRIO DE RESPONSABILIDADE CIVIL. PRESCRIÇÃO. ART. 206, PARÁGRAFO 3º, IX, DO CÓDIGO CIVIL.

I. "O valor do seguro obrigatório deve ser deduzido da indenização judicialmente fixada" - Súmula nº 246-STJ.

II. O DPVAT tem natureza de seguro obrigatório de responsabilidade civil.

III. "A ação de cobrança do seguro obrigatório (DPVAT) prescreve em três anos" - Súmula n. 405-STJ.

IV. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, parcialmente provido.

(STJ), Quarta Turma – REsp nº 1.170.587/PR, rel. Min. Aldir Passarinho – Julgamento em 04/10/2010 – Publicação no DJe em 18/05/2010 – sublinhou-se)

CIVIL. DPVAT. PRESCRIÇÃO.

1 - O DPVAT exhibe a qualidade de seguro obrigatório de responsabilidade civil e, portanto, prescreve em 3 anos a ação de cobrança intentada pelo beneficiário.

2 - Recurso especial não conhecido.

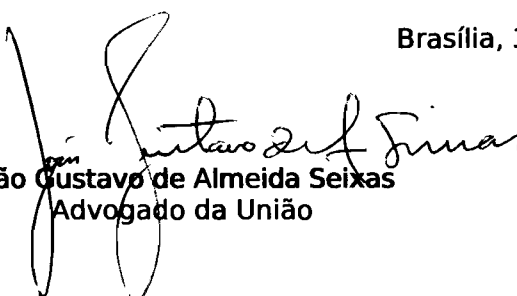
(STJ), Segunda Seção – REsp nº 1.071.861/SP, rel. Min. Luis Felipe Salomão, rel. para o acórdão Min. Fernando Gonçalves – Julgamento em 10/06/2009 – Publicação no DJe em 21/08/2009 – sublinhou-se)

27. Por todo o exposto, resolvo a controvérsia jurídica que me foi apresentada opinando pelo caráter contratual do DPVAT e a submissão de sua contratação ao regime de inexigibilidade de licitação fixado no art. 25, da Lei nº 8.666/1993, dando razão, assim, à Coordenação-Geral da CJU/SE, à CJU/ES e à CJU/SC, que se posicionaram nesse mesmo sentido.

28. Em caso de aprovação, dada a repercussão da matéria, recomendo a ampla divulgação deste opinativo junto a todos os órgãos jurídico-consultivos da Advocacia-Geral da União – AGU, inclusive a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, e também da Procuradoria-Geral Federal – PGF e da Procuradoria-Geral do Banco Central – PGBC, para conhecimento e providências que se fizerem necessárias.

À consideração superior.

Brasília, 30 de março de 2011.

  
João Gustavo de Almeida Seixas  
Advogado da União