



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº **06** /2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.000226/2015-22

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: CONTRATO DE SEGURO. RELEVÂNCIA ECONÔMICA E JURÍDICA. COMUTATIVIDADE. CONTRATO DE ADESÃO POR CLÁUSULAS CONTRATUAIS GERAIS. GARANTIA. OBJETIVO DE RESGUARDAR O PATRIMÔNIO PÚBLICO. PREVENÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL. BOA GESTÃO ADMINISTRATIVA. CONTRATO PRIVADO. CLASSIFICAÇÃO DO SEGURO COMO SERVIÇO CONTINUADO. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO/RENOVAÇÃO. A EFETIVAÇÃO DE NOVA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE DIREITO PRIVADO DEVE SER SEMPRE PRECEDIDA DE PROCESSO LICITATÓRIO OU DE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INCIDÊNCIA DA AUTORIZAÇÃO DO INC. II DO ART. 57 DA LLC.

I. A principal prestação do segurador não é o pagamento de eventual indenização, mas a assunção do risco contra o qual o segurado quer se resguardar.

II. No seguro de automóveis, o segurado quer a garantia, a proteção do seu interesse em relação ao seu veículo contra os resultados negativos da ocorrência de um furto ou de um acidente que avarie seu bem. Essa confiança que se dá através da garantia, da proteção conferida pelo segurador.

III. Nos contratos de seguro é adotada a técnica das cláusulas contratuais gerais, pela qual são redigidas as cláusulas com um alcance geral e abstrato que integrarão os futuros contratos, ficando em aberto a adesão de tantos quantos queiram contratar, alcançando, assim, uma vasta gama de contraentes.

IV. A contratação de um seguro para os veículos pertencentes aos entes federais é forma eficiente de zelar pelo patrimônio público, garantindo a recomposição do erário pela ocorrência de eventual sinistro que gere dano ou perda nos veículos segurados, além do que a contratação de seguro de responsabilidade civil resguarda a administração contra eventuais demandas judiciais em decorrência de acidentes provocados por veículos de propriedade de entes públicos.

V. O contrato de seguro é um contrato privado, mesmo quando firmado com a Administração Pública, e serão aplicadas normas de direito privado correlatas, mas que deve observar, quando possível, as regras dos artigos 55 e 58 a 61 da Lei 8.666, de 1993, conforme expressamente dispõe o inc. I do § 3º, do art. 62, da mencionada lei.

VI. Mesmo sendo um contrato privado, não são afastadas as regras legais a respeito da necessidade de licitação e renovação contratual para efetivar a contratação do seguro veicular.

VII. Por se tratar de uma nova contratação, a autorização legal de renovação atua como verdadeira causa legal de contratação direta sem licitação de contratos de execução de serviços continuados, caso esta seja a forma mais vantajosa para a administração.

VIII. Como não há uma causa expressa de dispensa de licitação para os contratos de seguro --- diferente do caso de locação pela Administração (art. 24, X, Lei 8666) ---, o inc. II do art. 57 da LLC funciona como autorização legal de nova contratação direta sem licitação com o atual contratado, devendo ser aplicados os temperamentos próprios aos contratos de direito privado.

IX. O contrato de seguro veicular preenche os requisitos para configurá-lo como serviço continuado (i) necessidade permanente e contínua da Administração a ser satisfeita com a prestação do serviço; (ii) execução de forma contínua; (iii) de longa duração; e (iv) possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço.

X. Por ser um contrato de direito privado, não se aplica ao contrato de seguro de veículo contratado pela Administração o prazo de renovações do inc. II do art. 57, da Lei de Licitações.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1

1
1

1

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos (CPLC), através da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Tendo presentes estes objetivos, foi distribuído a este subscritor o processo em epígrafe, que tem objetivo responder indagações a respeito do contrato de seguro de veículos quando contratado pela Administração Pública.

3. Diante desse quadro, surgiu a dúvida sobre a possibilidade de prorrogação do contrato de seguro de veículos, que pode ser assim resumida:

I. Os serviços de seguro de veículos podem ser considerados como serviços continuados sujeitos à possibilidade de prorrogação com base no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993?

4. É o relatório.

I – CONTRATO DE SEGURO. RELEVÂNCIA ECONÔMICA E JURÍDICA. COMUTATIVIDADE. CONTRATO DE ADESÃO POR CLÁUSULAS CONTRATUAIS GERAIS.

5. Pelo contrato de seguro objetiva-se a mitigação dos danos para aqueles que os sofrem, subtraindo do indivíduo o risco que limita suas ações e seus planos, no tempo e no espaço, permitindo-lhe agregar valor ao seu patrimônio, e sua utilização como uma ferramenta para a redução de capital necessário para a realização de atividades econômicas¹.

6. Não só o indivíduo possui interesse na segurança gerada pelo contrato de seguro, já que, além dos riscos que recaem sobre ele, há o interesse frente aos riscos os quais, dado o seu alcance e o seu potencial lesivo, interessam à sociedade como um todo, riscos estes que variam desde os relacionados à geração de energia elétrica,

¹ ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel. **Resseguro e Seguro – Ponto de Contato entre negócios securitários**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 27.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page, including a large signature and the initials 'MS' and '2'.

ou a setores estratégicos da indústria nacional, até os riscos diários aos quais todos estão expostos, como os riscos inerentes ao trânsito de veículos automotores².

7. O seguro tem como característica a presença do mutualismo e da comutatividade, destacando-se a relevância social de tal contrato.

8. Sobre o mutualismo, Fábio Konder Comparato esclarece que o contrato de seguro deve ser visto como uma unidade de um conjunto homogêneo de contratos do mesmo tipo, para permitir a organização de uma mutualidade ou o agrupamento de um número mínimo de pessoas, submetidas aos mesmos riscos, cuja ocorrência e intensidade são suscetíveis de tratamento atuarial, ou previsão estatística, segundo a lei dos grandes números³, o que permite a repartição proporcional das perdas globais, resultantes dos sinistros, entre todos os seus componentes⁴.

9. O mutualismo, além de implicar, no plano subjetivo, na ideia de solidariedade, induz, sob o prisma objetivo, a concepção de um agrupamento sujeito aos mesmos riscos ou perigos, com as mesmas probabilidades de dano, razão da associação e formação de um colegiado aparelhado para o enfrentamento de eventuais prejuízos que possam sofrer os chamados **mutualistas**. A função da companhia seguradora será apenas de gerenciar o **fundo previdenciário**, de natureza eminentemente comunitária, verdadeira poupança coletiva, constituída pelos participantes por via do recebimento e gestão dos prêmios estabelecidos, pagando as indenizações devidas, depois de regularmente processadas e comprovadas suas legitimidades, recebendo uma remuneração por esse serviço⁵.

10. A comutatividade do contrato de seguro, como bem explica Ernesto Tzirulnik, tem por base o reconhecimento de que a prestação do segurador não se restringe ao pagamento de uma eventual indenização (ou capital), o que apenas se verifica no caso de sobrevir lesão ao interesse garantido em virtude da realização do risco predeterminado. Tal prestação consiste, antes de tudo, no fornecimento de garantia e é devida durante toda a vigência material do contrato. A comutação ocorre entre prêmio (prestação) e garantia (contraprestação)⁶.

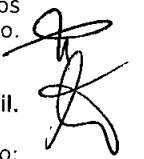
² ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel. *Op. cit.* p. 27.

³ Em uma definição simples, a lei dos grandes números resume-se no seguinte: *a frequência observada de certo evento aproxima-se com maior intensidade da probabilidade da população à medida que o número de tentativas aproxima-se do infinito*. Naturalmente o tratamento estatístico sofisticou-se, com a introdução de outras variáveis, como a média, a variância e o desvio-padrão, que permitem maior acurácia no exame dos riscos. Cf. AZEVEDO, Luis Augusto Roux. **A comutatividade do contrato de seguro**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Direito da universidade de São Paulo, 2010, p. 11.

⁴ *Apud* AZEVEDO, Luis Augusto Roux. *Op. cit.*, p. 5.

⁵ BORGES, Nelson. **Os Contratos de Seguro e sua Função Social - A Revisão Securitária no Novo Código Civil**. P. 8.

⁶ TZIRULNIK, Ernesto; CAVALCANTI, Flávio de Queiroz B.; PIMENTEL, Ayrtton. **O contrato de seguro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 30.



Handwritten notes and initials at the bottom right of the page, including the number '3' and a circular stamp.

11. A ideia de comutatividade é reforçada pela nova redação do art. 757 do Código Civil, que substituiu a expressão indenização constante da redação do art. 1.432 do Código Civil de 1916⁷, **por garantia**, conforme dispositivo assim lançado:

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.

Parágrafo único. Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada. (g.n)

12. Tal alteração levou a saudosa Vera Helena de Mello Franco a qualificar a obrigação de indenização como uma obrigação secundária, eventual, condicional, que pode ou não ter lugar, já que dependente da ocorrência do sinistro⁸.

13. Para a referida autora, a contratação do seguro já implica em deveres para o segurador, tais como o de constituir reservas para eventuais sinistros, contratar resseguro, dentre outras, evitando o risco de insolvência. A garantia contrapõe-se à indenização por ser uma obrigação constante, que tem início com a conclusão do contrato e perdura por todo o período coberto⁹.

14. **Assim, a principal prestação do segurador não é o pagamento de eventual indenização, mas a assunção do risco contra o qual o segurado quer se resguardar.**

15. Como bem explica Ana Maria Alvarez¹⁰, a contraprestação da garantia pelo segurador se estabelece frente ao prêmio pago pelo segurado, comportando, assim, a comutatividade do contrato, e é revelada pela permanente prontidão do segurador em garantir o segurado frente aos riscos que o interesse a ser protegido ou preservado. E a garantia é devida, na esteira da teoria da assunção do risco, desde a conclusão do contrato e durante toda a sua vigência.

16. Dessa forma, a função essencial do seguro é, pois, a criação da contraparte ao risco, que é a segurança. O seguro não reduz a incerteza do indivíduo em relação à ocorrência ou não do evento, tampouco altera a probabilidade de sua ocorrência, mas reduz a probabilidade de perda financeira que está relacionada ao evento.

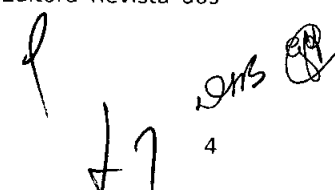
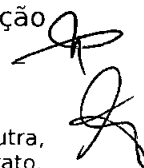
17. Especificamente em relação ao seguro de automóveis, que é objeto do presente estudo, o segurado quer a garantia, a proteção do seu interesse em relação ao seu veículo contra os resultados negativos da ocorrência de um furto ou de um acidente que avarie seu bem. Essa confiança se dá através da garantia, da proteção conferida pelo segurador.

⁷ Art. 1.432. Considera-se contrato de seguro aquele pelo qual uma das partes se obriga para com outra, mediante a paga de um prêmio, a indenizar-lhe o prejuízo resultante de riscos futuros, previstos no contrato.

⁸ FRANCO, Vera Helena de Mello. *Contratos – Direito Civil e Empresarial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 303.

⁹ FRANCO, Vera Helena de Mello. *Contratos*, ob. cit., p. 303.

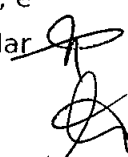

¹⁰ ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel. *Op. cit.*, p. 68.



↓ 7

4

18. Além do seguro de danos, muito utilizada é a contratação de seguro de responsabilidade civil em decorrência de acidentes com veículos automotores, pelo qual os contratantes assumem um dever de proteção perante a sociedade, tutelando a legítima expectativa de segurança de terceiros, assumindo a seguradora a obrigação contratual de reembolsar o segurado das quantias que ele efetivamente vier a pagar em virtude da imputação de responsabilidade civil que o atingir, servindo como garantia de indenidade em prol das vítimas potenciais e indeterminadas.
19. Ainda no âmbito de garantia a terceiros, há específica previsão de seguro de acidentes pessoais de passageiros (APP), que tem por objetivo a garantia por danos decorrentes de acidentes pessoais ocorridos aos passageiros, quando transportados em veículos de uso particular ou público e destinados a este fim.
20. O Código Civil de 2002 disciplina toda a matéria securitária em 46 artigos (757 a 802), dos quais 11 tratam especificamente do seguro de dano (778 a 788), espécie a qual é o foco do presente parecer.
21. Paralelamente, há o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, ainda em vigor, que regulamenta, entre outros assuntos: o Sistema Nacional de Seguros Privados; o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP); as operações de seguros e resseguros no Brasil; a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e sua administração; o funcionamento das Sociedades Seguradoras; a Corretagem de Seguros, dentre outros.
22. No âmbito da SUSEP, a matéria é regida pela Circular nº 269, de 30 de setembro de 2004, que trata especificamente sobre o seguro de automóveis, que complementa a Circular nº 256, de 16 de junho de 2004, que dispõe sobre a estruturação mínima das Condições Contratuais e das Notas Técnicas Atuariais dos Contratos de Seguros de Danos em geral.
23. A CIRCULAR SUSEP nº 306, de 17 de novembro de 2005, por sua vez, regulamenta as regras de funcionamento e os critérios para operação do seguro popular de automóvel usado e estabelece as condições contratuais padronizadas.
24. A regulação do seguro de acidentes pessoais de passageiros, por sua vez, é prevista na Circular SUSEP nº 302, de 19 de setembro de 2005, alterada pela Circular SUSEP N o 316, de 12 de janeiro de 2006.
25. Tamanho é o controle estatal no setor, que a SUSEP, no uso de suas atribuições legais, estipulou cláusulas contratuais gerais do seguro de dano e de


17/15
5


responsabilidade civil, conforme rezam os arts. 9 a 11 da Circular SUSEP n.º 265, de 16 de agosto de 2004¹¹.

26. Considerando que a dispersão das cláusulas contratuais do contrato de seguro é prejudicial à viabilidade do próprio negócio, é necessário que se adote no plano negocial uma técnica de racionalização e standardização da formação do contrato, permitindo a redução dos custos da negociação, com economia de tempo e meios que a celebração de contratos negociados demandaria¹².

27. Dessa forma, nos contratos de seguro é adotada a técnica das **cláusulas contratuais gerais**, pela qual são redigidas as cláusulas com um alcance geral e abstrato que integrarão os futuros contratos, ficando em aberto a adesão de tantos quantos queiram contratar, alcançando, assim, uma vasta gama de contraentes¹³.

28. As cláusulas contratuais gerais são espécie do contrato de adesão que, além da pré-disposição, unilateralidade e da rigidez, possuem os atributos da **generalidade** e da **abstração**.

29. A **generalidade** diz respeito à aplicação uniforme das cláusulas contratuais gerais. Elas são destinadas a um número multiplicado de contratos, a uma infinidade de operações de fornecimento de mercadorias e serviços a uma generalidade de pessoas para serem aceitas em bloco, tornando-se eficazes à medida que são integradas, de modo uniforme, em dado contrato de adesão. A peculiaridade do fenômeno é a utilização reiterada das cláusulas em uma série de contratos que se projeta concluir¹⁴.

30. Já a **abstração** implica a destinação das cláusulas contratuais gerais a um número indeterminado de utilizações, regulando uma série indefinida de relações jurídicas. Ao serem editadas, não regulam relações jurídicas particularizadas, pois quem as redige não pensa nos futuros casos concretos nem nas possíveis peculiaridades dos contratantes singulares¹⁵.

¹¹ Art. 9º Caberá às sociedades seguradoras que estejam comercializando condições contratuais idênticas às constantes de normas aprovadas pela SUSEP ou pelo CNSP a adaptação de seus produtos aos demais normativos em vigor.

Parágrafo único. Não são consideradas alterações pontuais aquelas decorrentes da adaptação a que se refere o caput deste artigo.

Art. 10. As condições contratuais de planos padronizados atualmente constantes de circulares poderão ser substituídas por novas condições contratuais aprovadas pelo Conselho Diretor da SUSEP e disponibilizadas em seu site.

Parágrafo único. A adaptação, pelas sociedades seguradoras, às novas condições contratuais aprovadas pelo Conselho Diretor da SUSEP, deverá ser efetuada no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data de recebimento da comunicação formal da SUSEP, sobre a disponibilização no *site*.

Art. 11. As sociedades seguradoras deverão incorporar alterações implementadas nas condições contratuais dos planos padronizados já disponibilizados no site da SUSEP, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data de recebimento da comunicação formal da SUSEP, sobre essas alterações.

¹² FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Contratos – Teoria Geral e Contratos em Espécie**. Vol. 4. 4ª ed. ver. e atual. Salvador: Juspodivm. 2014, p. 303.

¹³ *Idem. Ibidem*.

¹⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* pp 303-4.

¹⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p. 304.

Handwritten notes and signatures in the bottom right corner, including the number '17' and a circled '6'.

31. Assim, o contrato de seguro é um contrato de adesão, com a peculiaridade de ser um contrato de adesão com cláusulas contratuais gerais.

32. Pode-se afirmar que o contrato de seguro é certamente um dos contratos mais importantes para a economia de um país, na medida em que tem a função de prevenir os efeitos negativos de riscos que normalmente acometem pessoas e empresas¹⁶.

II – CONTRATO DE GARANTIA. OBJETIVO DE RESGUARDAR O PATRIMÔNIO PÚBLICO. PREVENÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL. BOA GESTÃO ADMINISTRATIVA.

33. A contratação de seguro pela Administração Pública visa a resguardar o patrimônio público, que, numa perspectiva subjetiva, e para os fins do presente parecer, é formado pelos bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, conforme dispõem os artigos 98 e 99 do Código Civil.

34. Esses bens públicos, de acordo com o Código Civil, são, dentre outros, os rios, mares, estradas, ruas e praças (bens de uso comum do povo), edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias (bens de uso especial) e outros bens pertencentes a cada um dos entes públicos (bens dominicais).

35. É dever do gestor zelar pela integridade dos bens de titularidade das pessoas jurídicas de direito público.

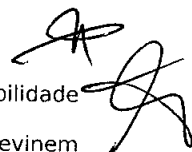
36. Os bens públicos são administrados pelas pessoas que detém sua titularidade, competindo-lhes a guarda, a conservação e o aprimoramento destes bens. Condutas omissivas da Administração, culminando na deterioração do bem, violam os princípios constitucionais expressos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República e também na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que no § 1º do art. 1º¹⁷ traz regras de gestão fiscal que englobam planejamento, transparência, controle e responsabilidade no gerenciamento dos recursos públicos.

37. A contratação de um seguro para os veículos pertencentes aos entes federais é forma eficiente de zelar pelo patrimônio público, garantindo a recomposição do erário pela ocorrência de eventual sinistro que gere dano ou perda nos veículos segurados, cabendo ao gestor avaliar a real necessidade de se efetuar o seguro à luz do estado que se encontra o bem.

¹⁶ AZEVEDO, Luis Augusto Roux. *Op. cit.*, p. 1.

¹⁷ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



177
9/15
EP

38. Interessante critério a ser utilizado pelo gestor é a INSTRUÇÃO NORMATIVA/SLTI/MP Nº 3, de 15 de maio de 2008, que dispõe sobre a classificação, utilização, especificação, identificação, aquisição e alienação de veículos oficiais, para a viabilidade de se contratar seguro para os automóveis antieconômicos ou irrecuperáveis, definidos no art. 2º:

Veículo antieconômico: veículo cuja manutenção for onerosa ou cujo rendimento for precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência e não seja economicamente vantajosa sua adequação.

Veículo básico: veículo com características de série, sem equipamentos ou acessórios opcionais.

Veículo com especificações próprias: veículo cujas especificações são adequadas às especificidades das atividades a que é destinado.

Veículo irrecuperável (sucata): aquele que em razão de sinistro, intempéries ou desuso, haja sofrido avarias em sua estrutura capazes de inviabilizar recuperação que atenda aos requisitos de segurança veicular, necessária para circulação em vias públicas (Decreto nº 1.305, de 09 de novembro de 1994).

Veículo ocioso: veículo sem aproveitamento pelo órgão em razão de não mais atender suas necessidades, embora em condições de uso.

Veículo recuperável: veículo cuja recuperação seja possível com orçamento máximo de cinquenta por cento de seu valor de mercado.

39. Registre-se que o próprio Tribunal de Contas da União, efetuando uma análise de gestão administrativa, normatizou a necessidade permanente de contratação de seguro veicular para veículos em perfeitas condições de circulação, conforme disposto na Portaria Nº 266, de 4 de junho de 1997, que ora colaciono:

DO SEGURO DE VEÍCULOS

Art. 24. Os veículos pertencentes ao TCU, que apresentem perfeitas condições de circulação, serão objeto da contratação de seguro total de danos materiais.

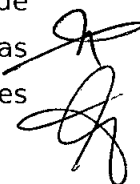
Art. 25. A contratação do seguro, a que se refere o artigo anterior, terá cobertura contra danos materiais resultantes de sinistros de roubo ou furto, colisão e incêndio.

Art. 26. Anualmente, o Serviço de Transportes da Divisão de Serviços Gerais organizará a relação dos veículos pertencentes ao TCU a serem incluídos na contratação do seguro.

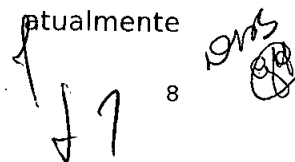
Art. 27. Após a contratação anual do seguro, a que alude este Capítulo, os veículos incorporados ao patrimônio do Tribunal serão, igualmente, segurados em apólice complementar.

40. Além disso, não se pode olvidar que a contratação de seguro de responsabilidade civil resguarda a administração contra eventuais demandas judiciais em decorrência de acidentes provocados por veículos de propriedade de entes públicos.

41. A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros, desde a Carta Política de 1946, e atualmente



19/15
8



expressamente prevista no art. 43¹⁸ e no parágrafo único do art. 927¹⁹ ambos do Código Civil, fixa a responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros (CR, art. 37, § 6º).

42. Cabe o registro que o Supremo Tribunal Federal interpreta que a expressão “terceiros” contida no § 6º do art. 37 da Constituição da República abarca todos aqueles que, de igual modo, podem sofrer dano em razão da ação administrativa do Estado, devendo ser o dispositivo interpretado extensivamente²⁰.

43. Percebe-se que, pelo seguro, busca a Administração a garantia dos riscos contra o patrimônio público, e também dos riscos causados pela própria atuação estatal.

III – CONTRATO PRIVADO. CLASSIFICAÇÃO DO SEGURO COMO SERVIÇO CONTINUADO. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO/RENOVAÇÃO. A EFETIVAÇÃO DE NOVA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE DIREITO PRIVADO DEVE SER SEMPRE PRECEDIDA DE PROCESSO LICITATÓRIO OU DE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INCIDÊNCIA DA AUTORIZAÇÃO DO INC. II DO ART. 57 DA LLC.

44. Feito o registro a respeito da relevância econômica e social do contrato de seguro de veículos, em particular para a proteção do patrimônio público, passamos a analisar o enquadramento do contrato de seguro como serviço continuado para responder ao questionamento a respeito da possibilidade de prorrogação do referido contrato.

45. O inc. II do art. 6º da Lei de Licitações, por sua vez, define serviço como “*toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração*”, em seguida dá exemplos, como: “*demolição, conserto, instalação, montagem, operação conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais*” (g.n.).

46. Ao interpretar o referido dispositivo, José dos Santos Carvalho Filho considera contrato de serviço aquele que visa a atividade destinada a obter determinada utilidade concreta de interesse para a Administração, definindo que

[t]ais contratos são normalmente conhecidos por “contratos de prestação de serviços” e neles se realça a atividade material do contrato. É tipicamente o contrato onde a obrigação se traduz num *facere*. Algumas dessas atividades são mencionadas na lei, como as de conservação, reparação, conserto, transporte,

¹⁸ Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

¹⁹ Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

²⁰ Cf. STF - RE 591.874, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26-8-2009, Plenário, DJE de 18-12-2009, com repercussão geral.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page, including a large signature, the initials 'MS', and a circular stamp.

operação, manutenção, demolição, seguro, locação de bens, e outras, todas consubstanciando típicas obrigações de fazer.²¹ (g.n)

47. O contrato de seguro é igualmente considerado como prestação de serviços pela legislação consumerista, conforme consta do Código de Defesa do Consumidor, cujo artigo 3º, § 2º assim dispõe:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º (...)

§ 2º **Serviço** é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (g.n)

48. Induvidoso que no contrato de seguro há uma prestação de serviço por parte da seguradora, configurando uma obrigação de fazer.

49. Cabe registrar que o contrato de seguro é um contrato privado, mesmo quando firmado com a Administração Pública, e serão aplicadas normas de direito privado correlatas, mas que deve observar as regras dos artigos 55 e 58 a 61 da Lei 8.666, de 1993, conforme expressamente dispõe o inc. I do § 3º, do art. 62, da mencionada lei:

(...)

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e **demais normas gerais**, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado; (g.n)

50. Conforme bem explica Marçal Justen Filho, o contrato de direito privado da Administração Pública e um particular sujeita-se à disciplina preponderante do direito privado. Aplica-se o regime de direito público somente de modo acessório, limitado e subsidiário, ainda que a sua avença dependa, usualmente, de licitação²².

51. Nota-se que, mesmo em se tratando de contrato regido predominantemente pelo direito privado, para que haja a contratação é preciso observar a necessidade de prévia licitação, salvo nos casos expressos em lei, conforme determina o inc. XXI do art. 37 da Constituição da República.

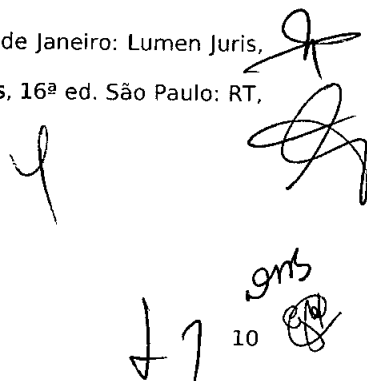
²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 200/201.

²² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 16ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 921.

4

gms

10



52. O inc. II do art. 57 da LLC²³, por sua vez, autoriza a prorrogação de contratos de execução de serviços continuados, caso esta seja a forma mais vantajosa para a administração.

53. A prorrogação do contrato, melhor dizendo a renovação contratual²⁴, é um novo contrato, celebrado sem licitação, já que é ajustada com as mesmas partes, mantido o objeto e observadas as iguais condições contratuais. Sendo assim, toda prorrogação depende de acordo, não podendo ser imposta por uma à outra parte²⁵.

54. Entendo com Diógenes Gasparini que, por se tratar de uma nova contratação, a autorização legal de renovação/prorrogação atua como verdadeira causa legal de contratação direta sem licitação, já que efetiva um novo contrato com o atual contratado, conforme lição do saudoso jurista que merece ser sempre lembrada:

Não cabe às partes e ao intérprete a criação de outras hipóteses de prorrogação.

Essa criação cabe à lei federal, pois cuida-se de norma geral e a edição dessas normas é competência legislativa exclusiva da União, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, ou a ato equivalente, como é a medida provisória, também da alçada dessa entidade federada. (...) **Se essa é a regra, as exceções devem, necessariamente, constar de lei e isto veda a criação de novas hipóteses de prorrogação.** Ademais, a interpretação das hipóteses legais de prorrogação deve ser restritiva à vista desses princípios.

Assim há de ser, **pois a prorrogação, na verdade, não é outra coisa senão, um novo contrato, celebrado sem licitação.** Só as prorrogações expressamente previstas em lei, como são, por exemplo, as **do inc. II** e as do § 1º do art. 57 desse diploma legal, podem ser celebradas. De fato, **se a regra é licitar, as prorrogações, como contratações sem prévia licitação, devem ser havidas como exceções e como tal só podem ser praticadas se previstas em lei.** (...) ²⁶ (g.n.)

55. Ainda na lição do professor Diógenes Gasparini, serviço continuado é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a Administração Pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena de comprometimento do interesse público²⁷.

²³ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada à sessenta meses.

(...)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.* p. 953.

²⁵ GASPARINI, Diógenes. *Prazo e Prorrogação do Contrato de Serviço Continuado*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, Revista Diálogo Jurídico, no. 14, junho/agosto, 2002, Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2015, p. 10.

²⁶ GASPARINI, Diógenes. *Op. cit.*, p. 9.

²⁷ GASPARINI, Diógenes. *Op. cit.*, p. 2.

56. A Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, da SLTI/MPOG, por sua vez, define os serviços continuados nos seguintes termos:

SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

57. A leitura apressada do inc. I do § 3º, do art. 62 da LLC pode levar à impressão de que no contrato de seguro não incidiria o inc. II do art. 57 da mencionada lei, na medida em que expressamente o art. 57 é excluído do rol de dispositivos aplicáveis aos contratos privados.

58. Contudo, o que a Lei de Licitações determinou foi que o regime jurídico dos contratos privados seria predominantemente regido pela legislação privada, aplicando-se apenas subsidiariamente as normas dos contratos administrativos. Tratou, assim, do conteúdo dos contratos de direito privado, em particular para excluir a incidência das chamadas cláusulas exorbitantes, que colocam a Administração em posição de superioridade em relação ao particular.

59. Outra importante consequência do art. 62, § 3º, I, da LLC diz respeito à fixação dos prazos de vigência dos contratos de direito privado, que não ficam adstritos às limitações do art. 57, em especial a adstrição à vigência dos créditos orçamentários.

60. Situação diversa é a efetivação de nova contratação do contrato de direito privado --- no caso, a renovação ---, que deve ser sempre precedida de processo licitatório ou de procedimento de contratação direta, conforme autorizado na Lei de Licitações.

61. Tal pensamento vai ao encontro da jurisprudência do Tribunal de Contas da União constante do acórdão nº 1127/2009, que fixou o entendimento de que não se aplicam as limitações temporais do art. 57 da LLC ao **contrato de locação** em que a Administração é locatária, permitindo sucessivas prorrogações, desde que precedida de processo de contratação direta, conforme expressiva passagem do voto do relator que, *mutatis mutandis*, bem se aplica à espécie:

7. Contudo, a mera participação de ente da Administração em uma relação contratual caracteristicamente privada não deve significar a incidência integral do regime de direito público. Daí a necessidade de se diferenciar os contratos privados praticados pela Administração dos contratos administrativos propriamente ditos.
(...)

9. Um exemplo da situação acima descrita é justamente a locação de imóveis em que o Poder Público é o locatário. **Sem dúvida, a locação de imóvel pela Administração para o desempenho de suas atividades e para a satisfação das necessidades administrativas caracteriza-se como serviço de natureza continuada, pois, como bem destacou a 6ª SECEX, a contratação geralmente se estende por mais de um exercício.**

10. Entretanto, o artigo 57, que trata da duração e prorrogação dos contratos administrativos, não foi mencionado entre as regras aplicáveis aos

contratos em questão (artigos 55 e 58 a 61 e demais normas gerais). Ao contrário, a Lei nº 8.666/93 (artigo 62, § 3º, inciso I) expressamente afasta a norma do artigo 57 nos casos de locação em que a Administração é locatário. Esse tipo de ajuste, conquanto regido por algumas regras de direito público, sofre maior influência de normas do direito privado, aplicando-se, na essência, as regras de locação previstas na Lei nº 8.245/91 (Lei no Inquilinato).

11. **Não há óbice, pois, a prorrogações sucessivas de contrato em que a Administração seja locatária com fundamento no artigo 24, inciso X, da Lei nº 8.666/93** (Decisão nº 503/96-Plenário, Decisão nº 828/00 – Plenário e Acórdão nº 170/05-Plenário).

12. Ademais, não atende ao interesse público que os órgãos/entidades que necessitem locar imóveis para seu funcionamento tenham que periodicamente submeter-se a mudanças, com todos os transtornos que isso acarreta.

13. Considero pertinentes, ainda, as considerações feitas pela Unidade Técnica a respeito do objetivo almejado pela Administração ao optar pela prorrogação contratual, a saber: **a busca pela melhor oferta e condições mais vantajosas, seja do contrato oriundo de licitação, caso em que se preserva essa condição por meio do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, seja oriundo de dispensa, onde a aplicação do artigo 24, inciso X, da mesma Lei, exige preço compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.**²⁸ (g.n.)

62. Pelas razões do julgado mencionado, extrai-se que o fato do contrato ser de direito privado não afasta o dever de proceder a um procedimento prévio para a contratação ou renovação contratual, seja pela licitação, seja pela contratação direta, demonstrando que os contratos privados também podem ter natureza de serviços continuados.

63. Note-se que o artigo 62, § 3º, inciso I da Lei 8.666, de 1993, determina que sejam utilizadas nos contratos privados também as **normas gerais**²⁹ da Lei de Licitações, no que couber, que são normas enunciadoras de princípios, de abrangência nacional, aplicando-se à esfera federal, estadual, distrital e municipal; elas uniformizam procedimentos, fixam modalidades, preveem as exceções à obrigação de licitar, os requisitos de participação em licitação, regime jurídico da contratação administrativa^{30 31}.

64. Assim, como não há uma causa expressa de dispensa de licitação para os contratos de seguro --- diferente do caso de locação pela Administração (art. 24, X, Lei 8666) ---, o inc. II do art. 57 da LLC funciona como autorização legal de nova contratação direta sem licitação com o atual contratado, devendo ser aplicados os temperamentos próprios aos contratos de direito privado.

²⁸ Acórdão Nº 1127/2009 - TCU – Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler.

²⁹ Sobre o conceito de normas gerais, consulte o entendimento do STF no voto do Ministro Moreira Alves, prolatado na Representação 1.150-RS: **seriam normas gerais, no sentido constitucional, aquelas preordenadas para disciplinar matéria que o interesse público exige seja unanimemente tratada em todo o País.** (Rp 1150, Relator p/ Acórdão: Min. OSCAR CORRÉA, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/1985, DJ 25-10-1985 PP-19145 EMENT VOL-01397-01 PP-00001)

³⁰ JUSTEN FILHO. *Op. cit.*, 2014, p. 22.

³¹ Cf. STF - ADI 927-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 3-11-1993, Plenário, DJ de 11-11-1994.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page, including a large signature and the initials 'OM' and '98'.

65. Com essas considerações, é necessário aferir se o contrato de seguro pode ser enquadrado como um serviço contínuo, para fins de aplicação do inc. II do art. 57 da LLC.

66. Impende lembrar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União, na qual se concluiu que o enquadramento dos serviços como sendo de natureza contínua passa pelo crivo da Administração:

A doutrina qualifica como serviço continuado todo aquele destinado a atender necessidades públicas permanentes e cuja paralisação acarrete prejuízos ao andamento das atividades do órgão. A relação constante do § 1º do art. 1º do Decreto nº 2.271/97 não é exaustiva cabendo ao administrador, diante do caso concreto, enquadrar o serviço como continuado ou não.³²

67. Uma vez reconhecida pela Administração a necessidade permanente da contratação do seguro veicular, é possível o enquadramento do serviço como continuado.

68. Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, externado no acórdão nº 766/2010, as características necessárias para que um serviço seja considerado contínuo são:

- (i) essencialidade;
- (ii) execução de forma contínua;
- (iii) de longa duração; e
- (iv) possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço.

69. A essencialidade do serviço como requisito para configurá-lo como contínuo deve ser vista *cum grano salis*, já que não é a importância do serviço em si, mas a necessidade permanente e contínua da Administração a ser satisfeita com a prestação do serviço que o qualifica como contínuo.

70. Sobre o tema colaciono lúcida lição de Marçal Justen Filho --- mencionada inclusive no referido acórdão nº 766/2010-TCU ---, que assim se posiciona:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo entendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

³² TCU - Acórdão 1382/2003 - Primeira Câmara.

Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há maior fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. Veja-se que se a Lei pretende vincular a aplicação do dispositivo aos casos de serviços essenciais, tê-lo-ia explicitamente feito. Invocar a presença de um serviço essencial para aplicar o dispositivo equivale a ignorar a razão de ser do dispositivo.³³ (g.n.)

71. Assim, pode-se afirmar que o que caracteriza a continuidade de um determinado serviço é seu caráter de assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou manter o funcionamento das atividades do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional³⁴.

72. A preservação do patrimônio público, como dito, é um dever permanente da Administração, que não pode por em risco de perda ou deterioração os bens de sua titularidade, podendo ser considerada a prestação securitária como uma necessidade contínua.

73. Sobre a forma de execução dos contratos em geral, é preciso distinguir os (i) contratos de execução instantânea dos (ii) contratos de duração.

74. São instantâneas as prestações cuja realização se esgota num momento (*quae unico actu perficiuntur*) ou num período tão limitado de tempo que equivale praticamente a um momento. Aqui se distinguem contratos de execução instantânea imediata e diferida³⁵.

75. Nos contratos de execução imediata a prestação e a contraprestação realizam-se a um só tempo. Já naqueles de execução diferida a contraprestação pode advir em momento posterior, circunstância em que medeia um prazo qualquer entre a prestação e a contraprestação³⁶.

76. O contrato de duração é aquele que se protraí no tempo, caracterizando-se pela prática ou abstenção de atos reiterados, solvendo-se num espaço mais ou menos longo de tempo, e se subdividem, por sua vez, em contratos de execução continuada e de execução periódica³⁷.

77. Nos primeiros inserem-se aqueles em que a prestação é única e ininterrupta, como ocorre na locação ou no comodato. Já naqueles de execução periódica, também chamados de trato sucessivo, a execução tem lugar mediante prestações que se repetem dentro de períodos previamente prefixados³⁸.

³³ JUSTEN FILHO. *Op. cit.*, 2014, pp. 949-950.

³⁴ Em sentido próximo: TCU - Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara.

³⁵ FRANCO, Vera Helena de Mello. *Teoria Geral do Contrato – Confronto com o direito europeu futuro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 175.

³⁶ FRANCO, Vera Helena de Mello. *Op. cit.* p. 176

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page, including a large signature, the initials 'GMS', and a date stamp '17 15'.

78. O contrato de seguro de veículos é um claro exemplo de contrato de execução continuada, considerando que o dever de garantia prestado pelo segurador se dá durante todo o tempo de vigência do acordo, de forma ininterrupta.

79. Anote-se que os prazos de vigências das apólices de seguro possuem peculiaridades que devem ser observadas quando da redação do contrato, conforme a CIRCULAR SUSEP Nº 251, de 15 de abril de 2004:

Art. 5º As apólices, os certificados de seguro e os endossos terão seu início e término de vigência às 24 (vinte e quatro) horas das datas para tal fim neles indicadas.

Art. 6º Nos seguros de danos garantidos por apólices coletivas e naqueles sujeitos a averbação, o início e o término da cobertura dar-se-ão de acordo com as condições específicas de cada modalidade, devendo o risco iniciar-se dentro do prazo de vigência da respectiva apólice.

Art. 7º Nos contratos de seguro cujas propostas tenham sido recepcionadas, sem pagamento de prêmio, o início de vigência da cobertura deverá coincidir com a data de aceitação da proposta ou com data distinta, desde que expressamente acordada entre as partes.

Art. 8º Os contratos de seguro cujas propostas tenham sido recepcionadas, com adiantamento de valor para futuro pagamento parcial ou total do prêmio, terão seu início de vigência a partir da data de recepção da proposta pela sociedade seguradora, ressalvado o disposto no parágrafo 1º deste artigo.

§ 1º Os contratos de seguros de automóveis terão início de vigência a partir da realização da vistoria, exceto para os veículos zero quilômetro ou quando se tratar de renovação do seguro na mesma sociedade seguradora, hipóteses em que prevalecerá o início de vigência definido no *caput*.

§ 2º Exclusivamente para seguros de danos, em caso de recusa da proposta dentro dos prazos previstos no artigo 2º desta Circular, a cobertura de seguro prevalecerá por mais 2 (dois) dias úteis, contados a partir da data em que o proponente, seu representante legal ou o corretor de seguros tiver conhecimento formal da recusa.

§ 3º O valor do adiantamento a que se refere o *caput* deste artigo é devido no momento da formalização da recusa, devendo ser restituído ao proponente, no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos, integralmente ou deduzido da parcela "pro rata temporis" correspondente ao período em que tiver prevalecido a cobertura.

(...)

Art. 9º A emissão da apólice, do certificado ou do endosso será feita em até 15 (quinze) dias, a partir da data de aceitação da proposta.

80. Segundo informações da SUSEP, o Seguro a Prazo Curto é o seguro contratado por prazo inferior a um ano. O prêmio é calculado em função de uma tabela de prazo curto que majora, em termos relativos, o valor dos prêmios em relação ao prêmio anual³⁹.

81. Já o Seguro a Prazo Longo (plurianual) é o seguro contratado por prazo superior a um ano. Nesse seguro utiliza-se uma tabela de prazo longo que diminui, em

³⁹ <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/seguros/seguro-de-danos>, acesso em 04/02/2015.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page, including a large signature and the initials 'GMS' and 'SPL'.

termos relativos, o valor do prêmio em relação ao prêmio anual. O Seguro a Prazo Longo só poderá ser contratado pelo prazo máximo de cinco anos⁴⁰.

82. É extremamente raro na prática comercial um contrato de seguro com prazo superior a um ano, pois as seguradoras não buscam manter por longo período o mesmo contrato, que pode restar defasado, motivo pelo qual geralmente o prazo máximo fixado é o anual.

83. Mesmo assim, cabe o registro de que nos contratos de seguro veicular é cabível a incidência da Orientação Normativa nº 38 da Advocacia-Geral da União, cujo enunciado foi assim lançado:

NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA DEVE-SE OBSERVAR QUE: A) O PRAZO DE VIGÊNCIA ORIGINÁRIO, DE REGRA, É DE ATÉ 12 MESES; B) EXCEPCIONALMENTE, ESTE PRAZO PODERÁ SER FIXADO POR PERÍODO SUPERIOR A 12 MESES NOS CASOS EM QUE, DIANTE DA PECULIARIDADE E/OU COMPLEXIDADE DO OBJETO, FIQUE TECNICAMENTE DEMONSTRADO O BENEFÍCIO ADVINDO PARA A ADMINISTRAÇÃO; E C) É JURIDICAMENTE POSSÍVEL A PRORROGAÇÃO DO CONTRATO POR PRAZO DIVERSO DO CONTRATADO ORIGINARIAMENTE.

84. Por se tratar de prestação de natureza continuada, dada a necessidade permanente de proteger o patrimônio público e prevenir-se de eventual responsabilização civil, o fracionamento da prestação do serviço irá ocasionar o prejuízo às finalidades de cobertura e fornecimento da garantia, expondo o objeto assegurado.

85. Para a prorrogação/renovação do contrato de seguro a Administração terá que aferir a vantajosidade da manutenção da contratação, que se fará com a devida pesquisa de mercado⁴¹, já que o art. 57, II, da LLC, deixa clara a possibilidade de renovar com objetivo de obter preços e condições mais vantajosas para a Administração, condição que permeia toda a Lei de Licitações, constituindo-se um dos objetivos precípuos da licitação, explicitados no art. 3º da mesma Lei, ao lado da isonomia.

86. Tal tese foi recentemente encampada pelo Tribunal de Contas da União, ao prolatar o acórdão 600/2015-Plenário⁴², que bem definiu que o contrato de seguro é um contrato de serviço continuado, devendo ser observado o inc. II do art. 57 da LLC, com a ressalva de que não se aplica o prazo de sessenta dias do referido inciso, por se tratar de contrato de direito privado firmado com a Administração.

⁴⁰ <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/seguros/seguro-de-danos>, acesso em 04/02/2015.

⁴¹ Atualmente regida pela IN/SLTI/MP nº 5/2014.

⁴² Informativo TCU n. 235/2015.

Handwritten signatures and initials at the bottom right of the page, including a large signature, the initials 'Y', '17', and a circular stamp with the number '17'.

87. A argumentação da unidade técnica lançada no corpo do referido acórdão foi no sentido de adaptar o art. 57, II, da LLC, às peculiaridades do contrato de seguro, que é um contrato privado, e, no caso analisado, teria havido renovações em prazo superior a 60 meses, fato este que foi considerado válido pelo TCU, conforme as seguinte passagens do relatório, que foram adotadas pelo relator:

3.10 Enquadrada a contratação de seguro de vida como prestação de serviços de forma continuada, de acordo com art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, estaria configurada, em princípio, a possibilidade de renovação da contratação decorrente da Concorrência de 2003 por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 meses, ou seja, até 30/11/2008. Nesse caso, a prestação de serviços no período de 1/12/2008 a 30/11/2010 teria carecido de respaldo do devido processo licitatório.

3.11 Releva notar que o TCU tem-se manifestado no sentido de que a possibilidade de prorrogação de vigência dos contratos de duração continuada prevista no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93 depende da caracterização, nos autos do processo administrativo, de que esta opção garante a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, como se observa no trecho do Relatório e Acórdão abaixo transcritos, bem como na jurisprudência referenciada:

(...)

3.12 Dessa forma, o dispositivo do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, não constitui um permissivo para renovações/prorrogações automáticas de contratos de serviços continuados, sem a devida motivação e demonstração da vantagem de preços e condições.

(...)

3.17 Além disso, cabe ainda tecer algumas considerações acerca da incidência dos limites de renovação contratual do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93 nos contratos regidos predominantemente pelo direito privado, como o contrato de seguros, além de colocar em perspectiva a ausência de formalização de contrato administrativo entre a CPRM e a seguradora.

(...)

3.30 O Tribunal de Contas da União, ao decidir, em sede de consulta formulada pela AGU, sobre a possibilidade de prorrogação, por prazo superior aos 60 meses previstos pelo artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93, de contrato de locação de imóvel no qual a Administração Pública figura como locatária, entendeu que não se aplica aos contratos de locação a limitação que trata da duração e prorrogação dos contratos:

(...)

3.31 Assim, considerando (i) que os pagamentos realizados pela CPRM estavam sustentados em apólices de seguro vigentes, ou seja, não houve pagamento sem a devida cobertura e contraprestação de serviços; (ii) que, nos casos em que a renovação se deu com o reajuste da apólice, a empresa buscou analisar preços de outras seguradoras (maiores detalhes no item seguinte); (iii) que o TCU reconheceu a possibilidade de prorrogação além do prazo previsto no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93 para contrato de locação, ajuste regido predominantemente pelo direito privado, **como o de seguros**; (iv) que o art. 62, § 3º, inciso I, da Lei 8.666/93, **afasta a aplicação do prazo do art. 57, inciso II, aos contratos de seguro**; (v) que diferentes normas do direito privado preveem a possibilidade de renovação tácita da apólice ou contrato de seguros, e que esta é uma prática consagrada do mercado securitário, o que torna parcialmente escusável a falha dos gestores responsáveis pela administração da apólice da CPRM; (vi) que a CPRM estava obrigada a manter, por força do Acordo Coletivo de Trabalho, a cobertura do seguro de vida de seus empregados, sob pena de ter de se responsabilizar pelo pagamento de sinistros ocorridos, no caso de descontinuidade da contratação da seguradora; (vii) que os arts. 60 e 62, caput, da Lei 8.666/93, estabelecem a necessidade de lavrar os contratos e aditivos na repartição, além de obrigar a formalização de instrumento de contrato nos casos de contratação nas modalidades de concorrência e tomada de preços, faixa na qual se situa a presente

avença; entende-se suficiente dar ciência à CPRM, com fundamento no art. 4º da Portaria TCU-SEGEX 13/2011, das seguintes impropriedades:

a) as contratações de seguros por órgãos da Administração Pública e seus respectivos aditivos, quando realizadas mediante simples emissão de apólices de forma unilateral pela empresa seguradora e sem a devida formalização por meio de instrumento de contrato, configuram desconformidade com os arts. 60 e 62 da Lei 8.666/93, tendo em vista a necessária discriminação de cláusulas previstas no art. 55 e das informações constantes do art. 61 da Lei 8.666/93;

b) **prorrogação ou renovação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua, com base no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, sem a devida demonstração, nos autos do respectivo processo administrativo, de que tal medida assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para administração, evidenciado com pesquisa de mercado para serviços similares, contraria o disposto nos arts. 3º e 57, inciso II, da Lei 8.666/93, bem como a jurisprudência do TCU (Acórdão 3.351/2011-TCU-1ª Câmara).** (g.n.)

88. A autorização para o uso do inc. II do art. 57 para renovar o contrato de seguro por termo aditivo extrai-se dos itens 9.2.2 e 9.2.3 do dispositivo do acórdão 600/2015-P, sendo relevante ressaltar que no referido acórdão há determinação de que não é autorizada a contratação de corretores para intermediar a contratação do seguro com a Administração Pública, conforme expressiva passagem dos itens 9.2.4 e 9.2.5:

9.2. dar ciência à Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), com fundamento no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, das seguintes impropriedades identificadas no presente processo:

9.2.1. a concessão de benefício pela empresa na forma de custeio de seguro de vida em percentual superior ao definido no acordo coletivo de trabalho vigente configura inobservância de norma com força de lei, bem como possível desrespeito ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal e ao art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93;

9.2.2. as contratações de seguros por órgãos da Administração Pública e seus respectivos aditivos, quando realizadas mediante simples emissão de apólices de forma unilateral pela empresa seguradora e sem a devida formalização por meio de instrumento de contrato, configuram desconformidade com os arts. 60 e 62 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista a necessária discriminação de cláusulas previstas no art. 55 e das informações constantes do art. 61 da mesma lei;

9.2.3. **a prorrogação ou renovação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua, sem a devida demonstração, nos autos do respectivo processo administrativo, de que tal medida assegura a obtenção de condições e preços mais vantajosos para administração, evidenciado com pesquisa de mercado para serviços similares, contraria o disposto nos arts. 3º e 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93;**

9.2.4. a realização de pesquisa de preços de mercado de forma indireta, por meio de corretora, sem a devida documentação das propostas no processo administrativo correspondente, contraria o disposto nos arts. 3º e 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.2.5. **a atuação de empresa corretora de seguros na intermediação da execução de contrato de seguros, ainda que sem vínculo formal direto com a Administração Pública, constitui afronta aos arts. 16, § 3º, do Decreto nº 60.459/67, aos princípios da licitação constantes da Lei nº 8.666/93 e do art. 37, XXI, da Constituição Federal, bem como contraria jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria (Decisões nº 938/2002-TCU-Plenário e nº 400/1995-TCU-Plenário);**

9.2.6. o descumprimento de cláusula de fiscalização do excedente técnico em contrato de seguros configura omissão no dever de fiscalizar a execução de contratos da Administração, na forma do art. 67 da Lei nº 8.666/93;

9.2.7. a inexistência, no devido processo administrativo que instruiu a licitação, de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários como requisito para a realização de procedimento licitatório constitui desobediência ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

9.3. recomendar à Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que inclua, em seus instrumentos convocatórios para a contratação de serviços de seguros, nos contratos e respectivas apólices, **cláusula que impeça a participação de empresas de corretagem na execução dos serviços**, bem como que detalhe a metodologia de apuração do excedente técnico anual previsto na Circular SUSEP nº 317/2006, de forma a excluir a possibilidade de dedução de despesas com taxa de corretagem, assistência técnica ou administração de seguros, em atenção aos princípios da economicidade e da supremacia do interesse público; (...) (g.n.)

89. Apesar do caso tratado pelo TCU ser de seguro de vida, os fundamentos são perfeitamente aplicáveis ao seguro de veículos.

90. Pelo exposto, em resposta à indagação formulada, o contrato de seguro de danos de veículos é um serviço de natureza continuada, podendo ser renovado, caso preenchidos os requisitos do inc. II do art. 57 da LLC, não havendo limitação ao número de renovações possíveis, por ser um contrato regido primordialmente pelo Direito Privado.

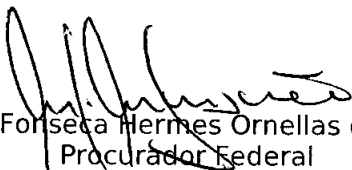
IV – CONCLUSÃO.

91. Desse modo, ante tudo o que foi exposto acima, concluímos que:
- a) pelo contrato de seguro de veículos busca a Administração a garantia dos riscos contra o patrimônio público e também dos riscos causados pela própria atuação estatal;
 - b) uma vez reconhecida pela Administração a necessidade permanente da contratação do seguro veicular, é possível o enquadramento do serviço como continuado, podendo ser renovado com base no inc. II do art. 57 da Lei 8666, de 1993;
 - c) para renovar o contrato de seguro a Administração terá que aferir a vantajosidade da manutenção da contratação, que se fará com a devida pesquisa de mercado, já que o art. 57, II, da LLC, deixa clara a possibilidade de renovação do contrato com objetivo de obter preços e condições mais vantajosas para a Administração, condição que permeia toda a Lei de Licitações, constituindo-se um dos objetivos precípuos da licitação, explicitados no art. 3º da mesma Lei, ao lado da isonomia;
 - d) por ser um contrato de direito privado, não se aplica ao contrato de seguro de veículo contratado pela Administração a limitação ao prazo de renovações do inc. II do art. 57, da Lei de Licitações;

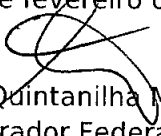


- e) não é permitida a atuação de empresa corretora de seguros na intermediação entre a seguradora e a Administração Pública para formalizar o contrato de seguro.

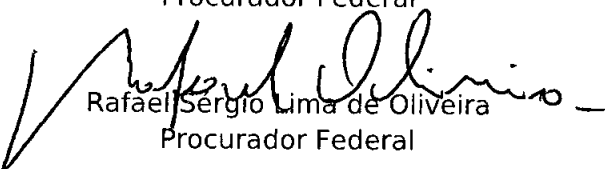
Brasília, 12 de maio de 2015.


Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).

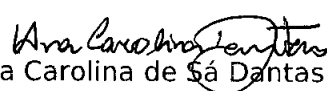

Alessandro Quintanilha Machado
Procurador Federal

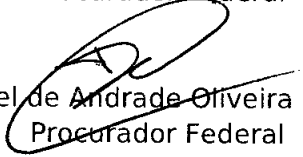
Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal


Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal

Fábia Moreira Lopes
Procuradora Federal

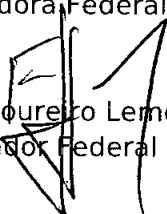
Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal

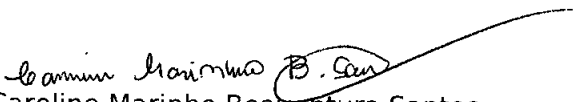

Ana Carolina de Sá Dantas
Procuradora Federal


Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal


Renata Resende Ramalho Costa Barros
Procuradora Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal


Eduardo Loureiro Lemos
Procurador Federal


Caroline Marinho Boaventura Santos
Procuradora Federal

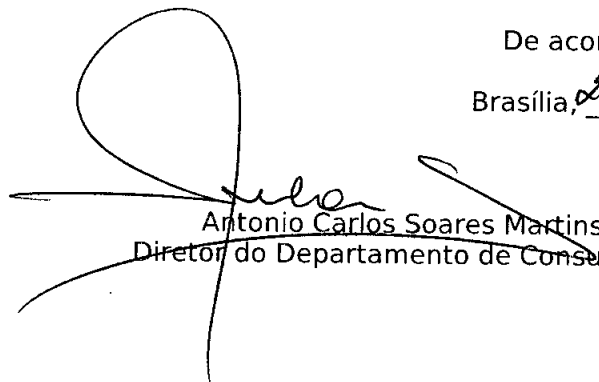
Rômulo Gabriel Moraes Lunelli
Procurador Federal


Daniela Silva Borges
Procuradora Federal


Genésia Marta Alves Camelo
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 26 de julho de 2015.


Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 06 /2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 26 de junho de 2015.



RENATO RODRIGUES VIEIRA
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 96/2015

- I. PELO CONTRATO DE SEGURO DE VEÍCULOS BUSCA A ADMINISTRAÇÃO A GARANTIA DOS RISCOS CONTRA O PATRIMÔNIO PÚBLICO, E TAMBÉM DOS RISCOS CAUSADOS PELA PRÓPRIA ATUAÇÃO ESTATAL;
- II. UMA VEZ RECONHECIDA PELA ADMINISTRAÇÃO A NECESSIDADE PERMANENTE DA CONTRATAÇÃO DO SEGURO VEICULAR, É POSSÍVEL O ENQUADRAMENTO DO SERVIÇO COMO CONTINUADO, PODENDO SER RENOVADO COM BASE NO INC. II DO ART. 57 DA LEI 8666, DE 1993;
- III. PARA RENOVAÇÃO DO CONTRATO DE SEGURO A ADMINISTRAÇÃO TERÁ QUE AFERIR A VANTAJOSIDADE DA MANUTENÇÃO DA CONTRATAÇÃO, QUE SE FARÁ COM A DEVIDA PESQUISA DE MERCADO, JÁ QUE O ART. 57, II, DA LLC, DEIXA CLARA A POSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO COM OBJETIVO DE OBTER PREÇOS E CONDIÇÕES MAIS VANTAJOSAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, CONDIÇÃO QUE PERMEIA TODA A LEI DE LICITAÇÕES, CONSTITUINDO-SE UM DOS OBJETIVOS PRECÍPUOS DA LICITAÇÃO, EXPLICITADOS NO ART. 3º DA MESMA LEI, AO LADO DA ISONOMIA;
- IV. POR SER UM CONTRATO DE DIREITO PRIVADO, NÃO SE APLICA AO CONTRATO DE SEGURO DE VEÍCULO CONTRATADO PELA ADMINISTRAÇÃO O PRAZO DE RENOVAÇÕES DO INC. II DO ART. 57, DA LEI DE LICITAÇÕES.
- V. NÃO É PERMITIDA A ATUAÇÃO DE EMPRESA CORRETORA DE SEGUROS NA INTERMEDIÇÃO ENTRE A SEGURADORA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA FORMALIZAR O CONTRATO DE SEGURO.