14/06/2021

Número: **1038994-65.2021.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO POPULAR**
Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJDF**
Última distribuição : **10/06/2021**
Valor da causa: **R$ 5.000,00**
Assuntos: **Anulação**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS (AUTOR)	ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS (ADVOGADO)
SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (REU)	
CAIXA ECONOMICA FEDERAL (REU)	
UNIÃO FEDERAL (REU)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	**Data da Assinatura**	**Documento**	**Tipo**
575272376	10/06/2021 14:54	Exordial - Ação Popular	Inicial

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE BRASÍLIA/DF.

AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE LIMINAR

Seguro DPVAT. Ilegalidade na contratação da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL por inexigibilidade de licitação para a gestão e operação do seguro. Serviço de interesse público prejudicado. Risco ao interesse coletivo.

ÉRIKA CRISTINA BATISTA MORAIS, brasileira, advogada inscrita na OAB/MG sob o nº 147.169, portadora do RG nº MG-12.131.471, inscrita no CPF sob o nº 057.724.206-74, título de eleitor nº 1328 7939 0256 (zona 147, seção 0206, Município de Janaúba), residente e domiciliada na Rua Lino Coutinho, 385, Jardim Liberdade, Montes Claros/MG, CEP: 39.403-310, com escritório profissional na Av. Cula Mangabeira, nº 210, Sala 613, Cândida Câmara, Montes Claros/MG, CEP: 39.401-696, em pleno gozo dos seus direitos políticos, vem, respeitosamente perante Vossa Excelência, propor

AÇÃO POPULAR com pedido de liminar (art. 5, §4º da Lei nº 4.717/1965)

Com fundamento no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, combinado como art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.717/65, em face de ato ilícito e lesivo ao patrimônio e ao interesse público, de autoria da

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP), inscrita no CNPJ/MF sob o nº 42.354.068/0001-19, com sede na Av. Presidente Vargas, 730, 13º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, e seus gestores públicos representados pela Superintendente, Sra. SOLANGE PAIVA VIEIRA, portadora da Cédula de Identidade nº 076112770, expedida pelo IFP-RJ e do CPF nº 972.913.317-49, e da **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)** instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada pelo Decreto-Lei no 759/1969, e constituída pelo Decreto nº 66.303/1970, com sede no Setor Bancário Sul, Quadra 04, Lotes 3/4, Brasília/DF, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 00.360.305/0001-04, e seus gestores públicos representados pelo Diretor, Sr. EDILSON CARROGI RIBEIRO VIANNA, portador do RG nº 256268708 SSP/SP, inscrito no CPF sob o nº 156.578.398-03; **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Advocacia Geral da União, com sede Saus Quadra 3, Lote 5, 6, DF, consoante as razões de fato e de direito que seguem:

1 - DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR E DA LEGITIMIDADE DA AUTORA.

A autora, residente e domiciliada em Montes Claros/MG, move a presente ação popular visando a manutenção da legalidade, o resguardo do patrimônio público e do interesse coletivo, este último representado pela necessidade de funcionamento do sistema DPVAT no país, operado por quem de direito e competente.

Os réus, mediante ato administrativo desprovido de legalidade, firmaram contratação direta, por alegada inexigibilidade de licitação sem o devido fundamento legal, estando a CAIXA, munida de expressivos recursos financeiros do DPVAT, atualmente contratada para fazer a gestão e a operação do seguro DPVAT no país, sem ter alcançado os pressupostos legais para os atos e a necessária competência técnica para a atividade, que tem se mostrado completamente deficitária.

A Ação Popular está prevista na Lei nº 4.717/65, cujo art. 1º determina o seu cabimento, nos seguintes termos:

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

> *"Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou adeclaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedadesmútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita ânua, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos"*.

A legislação da Ação Popular foi recepcionada pelo texto constitucional de 1988, gozando de legitimidade para propô-la qualquer cidadão que esteja em dia com as suas obrigações eleitorais, conforme art. 5º, LXXIII da Constituição Federal:

> *"LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular quevise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé,isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência"*.

Destarte, restando plenamente demonstrada a legitimidade *ad causam* por parte da autora, a viabilidade da presente Ação Popular e o interesse processual, cabe examinar os motivos e os fundamentos jurídicos pelos quais a autora se socorre da presente ação.

2 - DA CONTRATAÇÃO DIRETA A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA GERIR E OPERACIONALIZAR O SEGURO DPVAT

2.1 – VÍCIOS FORMAIS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO DIRETA – INDICATIVO DE DESVIO DE FINALIDADE

Em janeiro deste ano, a SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP), em razão do fim do consórcio de seguradoras que operavam o seguro DPVAT, conforme determinação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e decisão cautelar do Tribunal de Contas da União (TCU), ficou incumbida de manter a operação do seguro, sendo autorizada, ao final de 2020, a contratar instituição para gerir o seguro DPVAT.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Com a dissolução do consórcio de seguradoras sob a administração da Seguradora Líder, em dezembro de 2020, esperava-se que o seguro DPVAT fosse alçado a uma situação de livre concorrência dentro do mercado segurador, o que não ocorreu.

Com a incumbência de manter a operação do DPVAT, a SUSEP promoveu a contratação direta da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA), para a gestão e operação do seguro.

O contrato administrativo nº 02/2021 foi firmado pelas partes em 15/01/2021, por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II da Lei nº 8.666/93 (contrato anexo).

Inicialmente, importa registrar que a contratação direta não afasta a necessidade de formalização de procedimento próprio, pois caracteriza **ato administrativo formal**, nos termos do art. 4º, parágrafo único da Lei 8.666/93, devendo ser instruído o processo administrativo de contratação direta com os elementos previstos no art. 26 do citado diploma legal.

Tal dispositivo impõe que *"as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, **necessariamente justificadas**, (...) deverão ser **comunicados**, dentro de 3 (três) dias, **à autoridade superior**, para a **ratificação e publicação** na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como **condição para a eficácia** dos atos"*. E prossegue o respectivo parágrafo único, elencando outros elementos para a instrução do processo de inexigibilidade: *"(...) II- razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço"*.

De antemão, já é possível verificar várias irregularidades formais decorrentes do exótico procedimento de contratação direta promovido pela **SUSEP**, além de indícios sérios de que a escolha da CAIXA decorreu de opção ou preferência pessoal dos gestores da **SUSEP** fato que, por si só, **fulmina de nulidade a contratação em comento em razão de clara violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência**.

Também não se observa na fase interna, a imprescindível **"estimativa do valor da contratação**, **por comprovada pesquisa de mercado"**, que constitui ato preparatório necessário nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme lição extraída da obra "Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU" (Tribunal de Contas da União, p. 140).

Além disso, o procedimento sob análise também apresentou omissão grave na fase externa, consistente na ausência da **"justificativa do preço"**. Aliás, a contratação se deu de forma tão genérica e abstrata, que não se prevê nenhum instrumento de controle do serviço, nomeadamente com relação ao volume (quantidade) e qualidade. Essa omissão

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

contraria a essência do art. 55 da lei 8.666/93, possibilitando facilmente a ocorrência de fraude quando da execução do contrato e impossibilitando o comparativo de preço com o praticado no mercado, presumindo-se o superfaturamento.

A par de todas as irregularidades já apontadas, insta acrescentar que não houve por parte dos contratantes qualquer preocupação em demonstrar sequer resquícios de singularidade quanto ao objeto perseguido – serviço técnico – que fosse capaz de inviabilizar a competição e, por conseguinte, autorizasse a contratação direta sob justificativa de que, nesta hipótese, afigura-se inexigível o procedimento licitatório prévio.

Cumprindo a *mise en scene* previamente ajustada entre **CNSP**, **SUSEP** e **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, no mês de janeiro do corrente ano, a Superintendência de Seguros Privados, em razão do anunciado fim do consórcio de seguradoras que operavam o Seguro DPVAT, conforme determinação do Conselho Nacional de Seguros Privados e decisão cautelar do Tribunal de Contas da União (TCU), procedeu – de forma graciosa e sem qualquer contrapartida – a contratação direta da CAIXA incumbindo a esta empresa pública a manutenção da operação do Seguro DPVAT.

Essa contratação foi precedida de autorização dada pelo CNSP por meio da RESOLUÇÃO 400, datada de 29.12.2020, cujo artigo 2º é vazado nos seguintes termos:

> *"Art. 2º Autorizar a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) a contratar instituição para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (DPVAT), visando garantir, de modo excepcional e temporário, em razão da singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT, a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, cabendo à contratada a representação judicial e extrajudicial dos interesses relacionados ao serviço prestado, nos limites do objeto do contrato"*.

Logo à partida, percebe-se intransponível irregularidade - caracterizada por claro vício de origem - uma vez que o **CNSP**, na qualidade de órgão consultivo e de regulamentação, conforme disciplina a Resolução nº 0111/2004, que aprovou seu Regimento Interno, não reúne competência para autorizar a contratação de prestador de serviço e muito menos para dispensar prévio procedimento licitatório objetivando a consumação de futura contratação direta.

Observa-se que a disposição de se determinar a extinção do Seguro DPVAT vem de longa data, conforme espelha a Medida Provisória 904, publicada no órgão oficial na

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

data de 11/novembro/2019. Portanto, na vida prática, a extinção do Seguro DPVAT importaria, necessariamente, na extinção da **Seguradora Líder** uma vez que esta empresa fora criada e concebida exclusivamente para gerenciar o tal seguro obrigatório.

Portanto, não podem agora o **CNSP** e a **SUSEP** alegar a *"singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT"* como forma de se burlar a obrigatoriedade do prévio procedimento licitatório exigido pela Lei nº 8.666/93.

Ademais disso, não se encontram presentes as condições necessárias e imprescindíveis que justificam e autorizam a dispensa de licitação por ser esta inexigível. Conforme dispõe a cláusula primeira do contrato celebrado entre a **SUSEP** e **CAIXA**, sob os auspícios do **CNSP**, o objeto do ajuste prende-se à *"prestação, pela CONTRATADA, dos serviços de gestão e operacionalização das indenizações referentes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT, relativas aos acidentes de trânsito ocorridos entre 1ª de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2021".*

Observa-se que a lei de licitação, quando trata da difícil e remotíssima hipótese de inexigibilidade de licitação, refere-se à duas condições básicas, quais sejam a **inviabilidade de competição** e **contratação de serviço técnico de natureza singular**.

Portanto, diferentemente do que dispõe o artigo 2º, da Resolução 400, não há espaço para falar-se em *"singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT".* Por evidente, trata-se da utilização de extravagante contorcionismo criado pela **SUSEP** e pelo **CNSP** como forma de se burlar a lei de regência e proceder a contratação direta da **CAIXA**.

Tem-que a operação de seguro é atividade econômica corriqueira e comum, altamente lucrativa, que vem sendo prestada usualmente por centenas de casas bancárias e milhares de empresas seguradoras que têm sede neste país. Registre-se, por oportuno, que a **Seguradora Líder** foi constituída com um consócio formado por cerca de 90 (noventa) empresas que atuam nos ramos bancário e de seguro. Portanto, diante das centenas de empresas que operam no mercado de seguro nacional, torna-se impossível falar-se em inviabilidade de competição.

De outro vértice, o serviço de seguro de veículo automotor está muito longe de se caracterizar *"serviço técnico de natureza singular"*, como pretendem a **SUSEP**, o **CNSP** e

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

a **CAIXA**. Observo, por pertinente, que no ano de **fevereiro/2001** a **CAIXA** vendeu sua subsidiária que atuava, exclusivamente, no ramo de seguros[1]:

São Paulo, sexta-feira, 16 de fevereiro de 2001 FOLHA DE S.PAULO **mercado**

Texto Anterior | Próximo Texto | Índice

PRIVATIZAÇÃO

Liminar barra negócio após leilão, no qual foi obtido ágio de 150%, mas, para CEF, resultado será mantido

Caixa Seguros é vendida por R$ 1 bilhão

FABRICIO VIEIRA
DA REPORTAGEM LOCAL

O controle da Caixa Seguros foi vendido ontem de manhã por R$ 1,06 bilhão, com ágio de 150%. A francesa CNP Assurances adquiriu 50,75% do capital social que pertencia à Funcef (Fundação dos Economiários Federais)

Portanto, soa no mínimo contraditório falar-se em expertise, notória especialização em relação ao objeto perseguido, peculiaridade ou singularidade por parte da contratada uma vez que a **CAIXA** – a quem fora entregue direta e graciosamente a operação do Seguro DPVAT - após ter vendido a **CAIXA SEGUROS**, **encontra-se fora do mercado de seguros há mais de vinte anos**.

Todas essas circunstâncias demonstram a latente ilicitude da contratação. Com essas considerações, insta pontuar que a jurisprudência de nossos tribunais, acompanhando a já sedimentada jurisprudência das Cortes de Contas, tem evoluído sistematicamente no sentido da absoluta excepcionalidade da contratação direta de serviços pelo Poder Público,

[1] https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1602200118.htm

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

sobretudo sob justificativa de inexigibilidade de licitação, estabelecendo as seguintes balizas interpretativas sobre o assunto:

a) Só seria possível a contratação direta dessa modalidade de serviços, de forma absolutamente excepcional, diante da absoluta impossibilidade, cabalmente demonstrada, da prestação dos serviços por possíveis outros interessados;

b) De toda forma, em regra, a contratação deve se dar após o devido processo licitatório;

c) Em caso de contratação direta, de rigor a observância dos seguintes parâmetros: *(i)* existência de procedimento formal; *(ii)* natureza peculiar do serviço hábil a qualificá-lo como singular; *(iii)* notória especialização profissional em relação ao objeto singular; *(iv)* inviabilidade da competição, diante da singularidade do objeto aliada à notória especialização do prestador; *(v)* inexistência de serviço prestado por outras empresas que atuam no ramo; ou, excepcionalmente, diante da absoluta impossibilidade, cabalmente demonstrada, da prestação dos serviços por parte de outros possíveis interessados; *(vi)* cobrança de preço compatível como o praticado no mercado.

Em matéria de contratação de serviços pelo Poder Público – partindo-se do princípio de que tal contratação seria necessária, eficaz e racional – regra é a abertura do procedimento licitatório, meio pelo qual os princípios informativos do proceder público serão atendidos.

Nesse sentido, art. 37, XXI, da Constituição da República estabelece que, *"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes"*.

Em regulamento à possibilidade de excepcional dispensa do certame, determina o art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 que *"é inexigível a licitação quando houver **inviabilidade de competição**, em especial 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"*.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Importa ressaltar que as hipóteses permissivas da contratação direta previstas em lei **são absolutamente excepcionais** e como tais, por princípio básico de hermenêutica, devem receber **tratamento interpretativo restritivo**. Nesse sentido, ADILSON DE ABREU DALLARI:

> *"É um princípio fundamental de hermenêutica que as exceções devem ser tratadas de maneira restrita. Quando houver alguma dúvida quanto à exigibilidade ou dispensa de licitação, é preciso não esquecer que a regra geral é a exigibilidade, e que a exceção é a dispensa. A legislação vigente cuida, em artigos separados, da dispensa e da inexigibilidade. Os casos de inexigibilidade são aqueles onde, logicamente, não existe possibilidade de licitação. Os casos de dispensa são aqueles onde, havendo possibilidade de licitação, uma circunstância relevante autoriza uma discriminação*"[2].

Todavia, por conta da redação do art. 25 da Lei de Licitações, olvidando-se a regra básica de hermenêutica, equivocadamente se interpreta que todo e qualquer serviço prestado por profissionais/empresas especializadas poderia ser contratado diretamente, sob condição de ser inexigível procedimento de licitação, tal como mencionado na justificativa apresentada pelos demandados.

Essa interpretação olvida que a premissa fundamental da inexigibilidade de licitação é a **inviabilidade de competição**, conforme previsto no *caput* do art. 25 da Lei 8666/93, que logo em seguida traz em seus incisos, exemplificativamente, algumas hipóteses legais, a exemplo da versada na presente ação: contratação de **serviços técnicos de natureza singular**, com **profissionais ou empresas de notória especialização**.

Em suma, para haver a inexigibilidade de licitação, é imperiosa a análise conjunta dos dois requisitos intransponíveis, ou seja, que o serviço técnico apresente uma peculiaridade tal que permita ser prestado por apenas um profissional (ou pessoa jurídica) que detenha notória especialização, inviabilizando a competição entre os diversos profissionais (ou pessoa jurídica) técnicos especializados.

Neste sentido, a lição de J.U. Jacoby Fernandes, *in* Contratação Direta Sem Licitação, 6. ed., Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 691 e 695, citado no voto do Ministro Relator do Acórdão 1299/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União:

> "*(...) Todo estudo da inexigibilidade da licitação repousa numa premissa fundamental: a de que é inviável a competição, seja porque*

[2] MARQUES, Sílvio Antônio apud **Ação civil pública contra José Roberto Medeiros da Rosa e outros**. Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <www.mp.sp.gov.br/escolasuperior/_Acao_Honorarios.htm>. Acesso em: 10-3-2003.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

> *um agente é capaz de realizá-la nos termos pretendidos, seja porque só existe um objeto que satisfaça o interesse da Administração.*
>
> *É imperioso, contudo, que o serviço a ser contratado apresente uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados. A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular e não o executor do serviço (...). Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de localidade, de cor ou de forma. "*

Confira também o seguinte trecho de julgado do Tribunal de Contas da União:

> *"Em se tratando de contratação direta com amparo no art. 25, inciso II, da Lei n° 8.666/1993, firmou-se o entendimento, ex vi da Decisão 427/1999-Plenário, de que a inexigibilidade de licitação "(...) sujeita-se a fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto - ante as características peculiares das necessidades da Administração - aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e a condição de notória especialização do prestador - inviabiliza a competição no caso concreto (v. Acórdão 1.858/2004-Plenário e Acórdão 157/2000-2ª Câmara)"* - Acórdão 2105/2009 Segunda Câmara (Voto do Ministro Relator) 631/632.

Exatamente por conta disso, a exegese correta do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93 é a de que o serviço técnico profissional especializado, quando exige conhecimentos profundos, pouco difundidos entre os demais técnicos (ou empresas) que atuam no ramo, deve ser extraordinário, raro, incomum, de natureza tão singular que só possa ser feito por uma única pessoa ou empresa ou, ainda, por restrito número de capacitados e, pois, tornada inviável a licitação, motivo pelo qual a ausência de referida singularidade nega a autorização legal para que a licitação fosse inexigível.

Em outras palavras, não é a automática inserção do serviço no rol do art. 13 da Lei 8666/93 suficiente para a inexigibilidade de licitação (art. 25, II). É preciso, além disto, que, tendo natureza singular, a singularidade nele reconhecível seja necessária para o bom atendimento do interesse administrativo posto em causa. Donde é preciso que seu desempenho demande uma qualificação incomum[3]. Invoca-se, uma vez mais, o escólio de ADILSON ABREU DALLARI:

[3] Op. cit. p. 530.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

> *"Dada sua importância, cabe aqui uma palavra adicional sobre a contratação de serviços técnicos especializados, para esclarecer que, neste caso, a realização do certame licitatório deve ser a regra e sua dispensa a exceção. Isto é, não basta que um serviço seja técnico e especializado para que, automaticamente, ocorra a impossibilidade material de licitar.*
>
> *Nem todo serviço técnico especializado enseja a pura e simples dispensa de licitação. Existem serviços que, não obstante requeiram acentuada habilitação técnica, podem ser realizados por uma pluralidade de profissionais ou empresas especializadas, indistintamente. A dispensa de licitação somente pode ocorrer quando um serviço técnico se tornar singular, ou seja, quando o fator determinante da contratação for o seu executante, isto é, quando não for indiferente ou irrelevante a pessoa, o grupo de pessoas ou a empresa executante"*[4]*.*

Portanto, não será qualquer espécie de *serviço* que automaticamente autorizará a contratação direta de uma determinada empresa. Hão de estar presentes a singularidade do objeto e a notoriedade profissional do contratado (ou empresa) os quais, por si sós, são capazes de inviabilizar a concorrência.

No caso concreto, não está presente a singularidade[5] do objeto, eis que não se está a contratar para a realização de trabalho certo e determinado de excepcional complexidade e que pela própria natureza conte com exclusivo ou restrito número de profissionais/empresas capacitados a prestá-lo.

Em relação à especialidade da empresa contratada, nenhum sobressalto veio demonstrado capaz de deslegitimar outras empresas que atuam no ramo e, portanto, acostumadas com a realização de serviço dessa natureza.

A exegese detalhada na presente inicial, conforme exaustivamente exposto linhas atrás, encontra sólida fundamentação nas orientações do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

---

[4] Ibidem.
[5] [Do lat. singulare.]
Adj. 2 g.
1. Pertencente ou relativo a um; único, particular, individual.
2. Que não é vulgar; especial, raro, extraordinário: 2 &
3. Diferente, distinto, notável.
4. Excêntrico, extravagante, esquisito, bizarro.
5. E. Ling. Diz-se do número (11) que indica apenas um ser.
6. Lóg. Que se aplica a um só sujeito. [Cf., nesta acepç., particular (6).]
7. Lóg. Que convém a um só dos indivíduos da espécie.
Cf. dicionário Aurélio Século XXI, edição eletrônica.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Sintetizando toda a explanação jurídica apresentada acima, de forma clara a exemplificativa, confira trecho do voto do Ministro Relator do Acórdão 550/2004 Plenário:

> *"A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, o distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou forma. A essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados. Por exemplo, é um serviço singular a aplicação de revestimento em tinta com base de poliuretano, na parte externa de um reator nuclear, devido às irradiações desse objeto; enquanto pintar é uma atividade comum, as características do objeto que vai receber a tinta exigem uma forma de aplicação de produto que não ocorre nos demais; apagar um incêndio é uma atividade que pode ser executada por qualquer bombeiro, mas debelar um incêndio em um poço de petróleo apresenta-se como singular; a demolição é uma atividade comum, mas a necessidade de que seja efetuada por técnica de implosão pode torná-la singular. Reside, precisamente nesse ponto, o nó górdio da questão* (Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 4ª ed. Brasília: Brasília Jurídica. p. 448).

> *"Somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo. Nunca, em hipótese nenhuma, procede-se de forma inversa. Aqui, a ordem dos fatores altera a equação, pois quando se parte da definição do profissional, certamente se agregam ao objeto características que individualizam o executor do serviço. A singularidade do objeto pretendido pela Administração é o ponto fundamental da questão, mas boa parte da doutrina pátria não tem dado relevo ao termo ou, quando o faz, acaba por associá-lo ao profissional, deixando de identificar o serviço. (...) Sábio foi o legislador ao exigir a singularidade do objeto, como conditio sine qua non à declaração de inexigibilidade. A notória especialização não inviabiliza a competição, a menos que ela seja imprescindível à realização de um determinado serviço singular e, mais do que isso, que a notoriedade apresente relação direta e imediata com a singularidade do objeto".*

Didática lição, em plena consonância com os termos expostos, colhe-se dos excertos deste voto do Eminente Ministro Bento Bugarin (Decisão 798/1996 Plenário):

> *"Ao alegar a inexigibilidade de licitação, preocupou-se o gestor apenas em demonstrar, ainda que de forma pouco convincente, a notória*

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

> *especialização do contratado. Em nenhum momento, o dirigente procurou demonstrar ser o objeto da contratação de natureza singular, apesar de, em suas justificativas, ter citado o entendimento de renomado jurista a respeito do assunto.*
>
> *Consoante tese amplamente aceita na doutrina, assim como na jurisprudência deste Tribunal,* ***a inexigibilidade de licitação****, então prevista no art. 23, inciso II, do revogado Decreto-Lei nº 2.300/1986, e atualmente tratada no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, somente se configura quando há simultaneamente a presença de três elementos, quais sejam, o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado. In casu, verifica-se, sem nenhum esforço de exegese, o preenchimento apenas de um requisito: o tipo de serviço (fiscalização de obras), posto que expressamente previsto no art. 12, inciso IV, do Decreto-Lei nº 2.300/1986, em vigor à época da contratação.*
>
> *(...) Não basta que o profissional seja de notória especialização. É mister que o serviço esteja compreendido dentre aqueles expressamente enumerados e, sobretudo, que seja de natureza singular. Em outro falar: é preciso a existência de serviço técnico que, por sua especificidade, demande alguém notoriamente especializado.'"*

Nesse mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu e vem decidindo reiteradamente que a contratação de serviços especializados, por si só, ainda mais quando se trata de seguro de veículo automotor, prestado por uma miríade de empresas, não prescinde de licitação:

> *"RECURSO ORDINÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – DIREITO LÍQUIDO E CERTO – AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA – SUPERINTENDÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA (APPA) – CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO – PRÉVIA AUTORIZAÇÃO GOVERNAMENTAL – INEXISTÊNCIA –2. Ato governamental posterior não constitui prévia autorização à contratação de advogado sem a necessária licitação. 3. Por outro lado, não convencem os argumentos expendidos pelo recorrente quanto à singularidade dos serviços profissionais a serem executados, nem que não pudessem ser atendidos pelos integrantes do serviço jurídico da APPA. 4. Recurso ordinário improvido"* (STJ – ROMS 5532 – PR – 2ª T. – Rel. Min. Francisco Peçanha Martins – DJU 23.04.2001 – p. 00123).

A interpretação acima veio reafirmada pelo mesmo Superior Tribunal de Justiça nos autos do Recurso Especial nº 513747/MG, publicado no Diário de Justiça em 01/12/2003,

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

p. 395, reformando decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais que não atentou para o requisito da inviabilidade da competição para legitimar a contratação direta:

> *"CRIMINAL. RESP. CRIME COMETIDO POR PREFEITO. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO PELO MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. AUSÊNCIA DE DOLO. OMISSÃO NO JULGADO CONFIGURADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.*
>
> *II - A inviabilidade de competição, da qual decorre a inexigibilidade de licitação, deve ficar adequadamente demonstrada, o que não ocorreu in casu.*
>
> *IV - Recurso conhecido e provido, nos termos do voto do Relator"*.

Em dezembro de 2005, novamente o Superior Tribunal de Justiça voltou a apreciar questão envolvendo a contratação de advogado sem o necessário certame, reafirmando o pensamento da corte acerca do tema seja quando os serviços técnicos se destinam as tarefas não singulares; seja quando a exigência não aponta para a inviabilidade da competição:

> *"RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, MAS NÃO SINGULARES. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. DISPENSA.*
>
> *1. Os serviços descritos no art. 13 da Lei n. 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa.*
>
> *2. Estando comprovado que os serviços jurídicos de que necessita o ente público são importantes, mas não apresentam singularidade, porque afetos a ramo do direito bastante disseminado entre os profissionais da área, e não demonstrada a notoriedade dos advogados – em relação aos diversos outros, também notórios, e com a mesma especialidade – que compõem o escritório de advocacia contratado, decorre ilegal contratação que tenha prescindido da respectiva licitação.*
>
> *3. Recurso especial não-provido" (REsp 436869/SP; RECURSO ESPECIAL 2002/0054493-7.* Relator(a) Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 06/12/2005. Data da Publicação/Fonte DJ 01.02.2006 p. 477).

Persiste a mesma Corte, notadamente quanto ao aspecto criminal da conduta ímproba descrita nos autos, conforme se vê do Recurso Especial nº 704108/MG

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

(2004/0154588-6), tendo como Relator o Ministro GILSON DIPP e Órgão Julgador a 5ª. turma, em 19/04/2005, publicado em no Diário de Justiça de 16.05.2005, p. 402:

> *"CRIMINAL. RESP. CRIME COMETIDO POR PREFEITO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E DE EMPRESA DE AUDITORIA PELO MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO DEMONSTRADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.*
>
> *I - A inviabilidade de competição, da qual decorre a inexigibilidade de licitação, deve ficar adequadamente demonstrada, o que não ocorreu in casu.*
>
> *II - Não prevalece o acórdão que rejeita a denúncia sem demonstrar o cumprimento dos requisitos legais pela Administração Pública para a contratação sem licitação, limitando-se a fazer considerações acerca de sua possibilidade.*
>
> *III - Deve ser cassado o acórdão recorrido para que outro seja proferido, com a devida fundamentação, se for o caso da inviabilidade de competição nas contratações efetuadas pela Administração Pública quando da contratação dos serviços.*
>
> *IV - Recurso conhecido e provido, nos termos do voto do Relator."*

Na seara da improbidade administrativa, em dezembro de 2008 o Superior Tribunal de Justiça igualmente se manifestou pela ocorrência ímproba sempre que a contratação o for para objeto não singular e prestado por quem é desprovido de notória especialização:

> *"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93, ARTS. 3º, 13 E 25) E À LEI DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92, ART. 11). EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO.*
>
> *1. A contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei 8.666/93 sem licitação pressupõe que sejam de natureza singular, com profissionais de notória especialização.*
>
> *2. A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente.*

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

4. Patente a ilegalidade da contratação, impõe-se a nulidade do contrato celebrado, e, em razão da ausência de dano ao erário com a efetiva prestação dos serviços de advocacia contratados, deve ser aplicada apenas a multa civil, reduzida a patamar mínimo (10% do valor do contrato, atualizado desde a assinatura).

5. Recurso especial provido em parte" (REsp 488842 /SP. RECURSO ESPECIAL 2002/0163048-3. Relator(a) Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Relator(a) p/ Acórdão Ministro CASTRO MEIRA. Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento 17/04/2008. Data da Publicação/Fonte DJe 05/12/2008.)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO NÃO-CONFIGURADA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA SEM LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS DE AUDITORIA. REVISÃO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS, PARA FINS DE APURAÇÃO DA QUOTA-PARTE DA REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II, DA LEI 8.666/1993.

2. O Tribunal de origem considerou justificada a contratação direta porque a empresa é bem conceituada, e o serviço de revisão da arrecadação do ICMS, para controle da quota-parte na repartição de receitas, demanda conhecimentos técnicos especializados.

3. Contudo, a inexigibilidade da licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993, pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos: a) serviço técnico listado no art. 13; b) profissional (pessoa física) ou empresa de notória especialização; c) natureza singular do serviço a ser prestado.
4. Sem a demonstração da natureza singular do serviço prestado, o procedimento licitatório é obrigatório e deve ser instaurado, com o objetivo maior de a) permitir a concorrência entre as empresas e pessoas especializadas no mesmo ramo profissional e, b) garantir ampla transparência à contratação pública e, com isso, assegurar a possibilidade de controle pela sociedade e os sujeitos intermediários (Ministério Público, ONGs, etc.)

5. Recurso Especial parcialmente provido" (REsp 942412/SP RECURSO ESPECIAL 2006/0152916-1 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 28/10/2008 Data da Publicação/Fonte DJe 09/03/2009).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇO SINGULAR

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

PRESTADO POR PROFISSIONAIS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. HISTÓRICO. 6. De acordo com o disposto nos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/1993, a regra é que o patrocínio ou a defesa de causas judiciais ou administrativas, que caracterizam serviço técnico profissional especializado, devem ser contratados mediante concurso, com estipulação prévia do prêmio ou remuneração. Em caráter excepcional, verificável quando a atividade for de natureza singular e o profissional ou empresa possuir notória especialização, não será exigida a licitação. 7. Como a inexigibilidade é medida de exceção, deve ser interpretada restritivamente. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO 8. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem julgou improcedente o pedido com base na seguinte premissa, estritamente jurídica: nas causas de grande repercussão econômica, a simples instauração de processo administrativo em que seja apurada a especialização do profissional contratado é suficiente para justificar a inexigibilidade da licitação. 9. A violação da legislação federal decorre da diminuta (para não dizer inexistente) importância atribuída ao critério verdadeiramente essencial que deve ser utilizado para justificar a inexigibilidade da licitação, isto é, a comprovacão da singularidade do serviço a ser contratado. 11. Deveria o órgão julgador, por exemplo, indicar: a) em que medida a discussão quanto à responsabilidade tributária solidária, no Direito Previdenciário, possui disciplina complexa e específica; e b) a singularidade no modo de prestação de seus serviços - apta a, concretamente, justificar com razoabilidade de que modo seria inviável a competição com outros profissionais igualmente especializados. 12. É justamente nesse ponto que se torna mais flagrante a infringência à legislação federal, pois o acórdão hostilizado não traz qualquer característica que evidencie a singularidade no serviço prestado pelas sociedades de advogados contratadas, ou seja, o que as diferencia de outros profissionais a ponto de justificar efetivamente a inexigibilidade do concurso. 13. Correto, portanto, o Parquet ao afirmar que "Há serviços que são considerados técnicos, mas constituem atividades comuns, corriqueiras, sem complexidade, ainda que concernentes à determinada área de interesse. Assim, nem todo serviço jurídico é necessariamente singular para efeito de inexigibilidade de licitação". Friso uma vez mais: não há singularidade na contratação de escritório de advocacia com a finalidade de ajuizar Ação de Repetição de Indébito Tributário, apresentar defesa judicial ou administrativa destinada a excluir a cobrança de tributos, ou, ainda, prestar de forma generalizada assessoria jurídica. 15. O STJ possui entendimento de que viola o disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993 a contratação de advogado quando não caracterizada a singularidade na prestação do serviço e a inviabilidade da competição. Precedentes: REsp 1.210.756/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 14/12/2010; REsp 436.869/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha,

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

> *DJ 01/02/2006, p. 477. ILEGALIDADE DE CLÁUSULA CONTRATUAL DE REMUNERAÇÃO ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 19. A conduta dos recorridos de contratar diretamente serviços técnicos sem demonstrar a singularidade do objeto contratado e a notória especialização, e com cláusula de remuneração abusiva fere o dever do administrador de agir na estrita legalidade e moralidade que norteiam a Administração Pública, amoldando-se ao ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei de Improbidade. 23. De acordo com o exposto, a contratação de escritórios profissionais de advocacia sem a demonstração concreta das hipóteses de inexigibilidade de licitação (singularidade do serviço e notória especialização do prestador), acrescida da inserção de cláusulas que transformam o prestador de serviço em sócio do Estado, negam aplicação ao art. 37, caput, e inciso XXI, da CF/1988. DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA 24. Com as homenagens devidas à eminente Relatora, sempre brilhante, conheço e dou provimento ao Recurso Especial para reconhecer a violação dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/1993 e do art. 11 da Lei 8.429/1992 e enquadrar a conduta dos recorridos em ato de improbidade por ofensa do dever de legalidade e atentado aos princípios da Administração Pública. Determino o retorno dos autos ao egrégio Tribunal de origem para que sejam fixadas as penas, assim como as verbas de sucumbência"* (REsp 1377703/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 12/03/2014).

Por notório, a prestação do serviço de seguro obrigatória de veículos interessa diretamente ao consumidor desse serviço – no caso algumas dezenas de milhões de brasileiros - e exatamente por conta disso deve merecer o tratamento constitucional que cuida e define os princípios da atividade econômica.

Dentre estes princípios que correspondem a verdadeiro farol a iluminar os caminhos a serem trilhados pelo tipo de atividade econômica a ser buscada pela sociedade brasileira destacam-se a ***livre concorrência, a defesa intransigente dos interesses do consumidor e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras que tenham sede e administração no País***, conforme dicção encontrada no artigo 170, incisos IV, V e IX do texto constitucional.

Para além de grave ofensa ao comando constitucional, a simples transferência da operacionalização do Seguro DPVAT para a **CAIXA** vai de encontro aos princípios insculpidos na novel Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19), nomeadamente no que cuida daquilo que estabelece o inciso III, artigo 2º do mencionado diploma:

"Art. 2º - São princípios que norteiam o disposto nesta lei:

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

III – a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas".

Por meio da Medida Provisória nº 904, editada em 11.11.2019, o Governo Federal tentou extinguir o Seguro DPVAT. Lamentavelmente, porém, a MP 904, por caducidade, perdeu seus efeitos antes mesmo que fosse apreciada e votada pelo Congresso Nacional.

Segundo extrai-se da longa exposição de motivos subscrita por Paulo Roberto Guedes e André Luiz de Almeida - Ministro de Estado da Economia e Advogado Geral da União, respectivamente - os principais motivos que justificavam a extinção do Seguro DPVAT prendiam-se às recomendações advindas do Tribunal de Contas da União e à oneração excessiva das áreas de fiscalização e auditoria da **SUSEP** por conta do mencionado seguro. Portanto, sob o abalizado entendimento das autoridades do Governo Federal, seria urgente a extinção do Seguro DPVAT cujo modelo de operação teria se tornado *"inviável"*:

> *"11. Por essas razões, as áreas de fiscalização e de auditoria da Susep têm sido oneradas de forma excessiva por um único ramo de seguro, Seguro DPVAT, em detrimento de outros mais de cem ramos de seguros existentes.*
>
> *12. Diante deste cenário, a continuidade do modelo atual do Seguro DPVAT torna-se inviável, seja pela ótica do seu desenho e dos incentivos distorcidos que gera, seja pelo seu elevado custo regulatório, em desalinho com outros ramos de seguros supervisionados pela Susep".*

Portanto, imperioso reconhecer que a manutenção do atual modelo do Seguro DPVAT, sob administração da CAIXA, além de ser flagrante e absurdamente ilegal, converteu-se em situação gravemente contraditória e incompatível com os princípios contidos na Carta Magna, na Lei de Liberdade Econômica e com as diretrizes determinada pelo Ministério da Economia.

Com a incumbência de manter a operação do DPVAT, a SUSEP promoveu a contratação direta da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA), para a gestão e operação do seguro, o que contraria os mais comezinhos princípios da atividade econômica e ofende, de forma irremediável, princípios constitucionais estruturantes aos quais deve se subordinar a Administração Pública seja ela direta ou indireta.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

O contrato administrativo nº 02/2021 foi firmado entre **SUSEP** e **CAIXA**, em 15/01/2021, sob falso pretexto de ser inexigível a licitação com base no art. 25, II da Lei nº 8.666/93 (contrato anexo).

A forma de contratação da **CAIXA** e a sua atual função de gestora e operadora do seguro DPVAT adentraram em severa ilegalidade. Fundamentais aspectos legais deixaram de ser observados. Por certo, gerir e administrar o fundo DPVAT, com todos os gravíssimos precedentes criminosos revelados no âmbito da *Operação Tempo de Despertar,* levada a efeito pela Polícia Federal, com todas complexas atividades a ele relacionadas, principalmente no que respeita à regulação dos sinistros, identificação de vítima e autor, extensão dos danos, legitimidade, recepção e análise dos pedidos de indenização, perícias médicas, análise de licenciamento de veículos, prevenção e controle de fraudes, dentre muitos outros, é atividade típica do mercado de seguros e em nada se relaciona com as finalidades típicas da **CAIXA**, conforme elencado no artigo 2º, do Decreto-Lei n° 759/69.

No modelo de negócio aplicado, para além da ilegalidade na contratação sob falsa alegação de ser inexigível a licitação, cujos pressupostos legais não foram atingidos, há nítida extrapolação de atribuições legais que são de competência e responsabilidade das empresas que atuam no mercado de seguros as quais não podem e não devem ser exercidas por instituições financeiras, especialmente pela **CAIXA** que vem recebendo, nos últimos anos, delegação expressa do Governo Federal para auxiliar na implantação de políticas públicas. Tais atividades se revelam absolutamente incompatíveis com a gestão do seguro DPVAT.

Ademais disso, conforme acima demonstrado, a **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, há mais de vinte anos, encontra-se afastada desse tipo de negócio.

A ilegalidade, por mais que seja fato suficiente para gerar a anulação de todo o procedimento, não é aqui um fato isolado. A sua repercussão impacta no interesse público representado pelo erário e no interesse coletivo dos usuários, os quais não estão conseguindo sequer receber as indenizações, uma vez que a **CAIXA** não consegue fazer a gestão e operar com a mínima eficiência o seguro DPVAT.

A **CAIXA** recebeu cerca de R$ 4,8 bilhões para fazer a gestão completa do seguro DPVAT e colocá-lo em operação.

Entretanto, passados mais de cinco meses da vigência do referido contrato, os brasileiros vitimados por acidentes ocorridos no trânsito não conseguem receber as indenizações devidas em razão dos sinistros abertos junto à única operadora do Seguro DPVAT.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Para além de não deter competência legal para operar o Seguro DPVAT, a **CAIXA** não possui competência técnica para o exercício dessa atividade, **eis que há mais de vinte anos encontra-se afastada do mercado de seguros**. Portanto, muito fácil concluir que pela inexistência de extraordinária capacidade técnica ou de notória especialização que justifiquem a sua contratação por alegada inexigibilidade de licitação.

A insatisfação com os péssimos serviços prestados pela **CAIXA**, neste particular, tornou-se pública e notória. Com efeito, a repercussão negativa na mídia nacional tem mostrado que o seguro DPVAT não está funcionando adequadamente, afetando os direitos e o interesse não só desta autora, mas de vários cidadãos em todo o país. Tomemos como exemplo as notícias veiculadas, conforme links abaixo:

- **G1 da Globo em 23/4/2021:** https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/23/7-a-cada-10-vitimas-de-acidentes-de-transito-na-grande-sp-neste-ano-nao-receberam-o-dpvat.ghtml

- **Jornal O Tempo em 29/4/2021:** https://www.otempo.com.br/brasil/familiares-e-vitimas-de-acidentes-reclamam-de-demora-para-ter-o-dpvat-na-caixa-.2478761?utm_source=whatsapp

- **SEGS portal nacional seguros em 03/5/2021:** https://www.segs.com.br/seguros/288053-dpvat-demora-para-receber-indenizacao-gera-muitas-queixas

- **Globoplay em 15/5/2021:** https://globoplay.globo.com/v/9518709/ (obs. ampla matéria com forte repercussão nacional).

- **Fenacor em 17/5/2021:** https://www.fenacor.org.br/noticias/vitimas-de-acidentes-relatam-dificuldade-em-r

- **Sincor em 17/5/2021:** https://www.sincor.org.br/vitimas-de-acidentes-de-transito-relatam-dificuldade-em-receber-dpvat/

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

A matéria deste último link faz justamente menção a reportagem veiculada pelo Globoplay no dia 15 de maio. Cumpre transcrevê-la:

> **Vítimas de acidentes de trânsito relatam dificuldade em receber DPVAT**
> 17 de maio de 2021
>
> Uma reportagem do RJ1, jornal da TV Globo, mostrou a dificuldade que as vítimas de acidentes de trânsito estão tendo para receber o seguro DPVAT. Após a dissolução da Seguradora Líder, o benefício está sendo gerenciado pela Caixa Econômica Federal.
>
> Para receber a indenização, as vítimas devem baixar o aplicativo da Caixa e dar entrada no pedido. No entanto, segundo a reportagem, a ferramenta não funciona.

Como se vê, a mídia nacional já repercute fortemente os problemas enfrentados pela **CAIXA** com a gestão do Seguro DPVAT, fato que vem afetando, de forma negativa, milhares de brasileiros.

O problema da ineficiência na gestão do Seguro DPVAT não afeta só o interesse coletivo, mas também o funcionamento da máquina pública. O Poder Judiciário Federal, ao analisar a questão, se pronunciou antecipando os impactos com a potencial enxurrada de novas demandas que aportarão nos Juizados Especiais Federais do país.

A informação foi assim veiculada pela Divisão de Comunicação Social do TRF5, conforme abaixo transcrita e disponível em https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?/id=323084

> **JUSTIÇA FEDERAL PASSA A JULGAR DEMANDAS CÍVEIS E CRIMINAIS DO DPVAT DISTRIBUÍDAS NO ANO DE 2021**
>
> Última atualização: 18/05/2021 às 17:09:00
> Desde o dia 1º de janeiro de 2021, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a gerir a administração do seguro obrigatório DPVAT, referente a indenizações por danos pessoais de vítimas de acidentes de trânsito, ocorridos entre o primeiro e o último dia do ano corrente, 31/12/2021.
>
> Devido às obrigações assumidas pela empresa pública no contrato 02/2021, assinado com a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), caberá agora à CEF gerir e operacionalizar as indenizações referentes ao seguro.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Já à Justiça Federal caberá o julgamento dos possíveis litígios judiciais relacionados às indenizações do seguro DPVAT nesse período, com possibilidade de prorrogação desse prazo. Como o valor máximo de uma indenização pelo seguro é de R$ 13.500,00, essas demandas serão distribuídas para os Juizados Especiais Federais (JEFs), que têm competência exclusiva para julgar ações cujo valor seja de até de 60 salários mínimos. As fraudes praticadas no mesmo período contra o DPVAT serão julgadas nas varas federais com competência criminal.

O Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal analisou o impacto dessa nova competência na Justiça Federal. Segundo o relatório publicado na Nota Técnica 37/2021, emitida em 29 de março de 2021, a nova atribuição pode representar um aumento de 5,35% no número de novos casos recebidos pelos Juizados Especiais Federais (JEFs). O índice apontado pelo Centro levou em consideração a possibilidade de haver ações judiciais em 160.800 indeferimentos do seguro em 2020 e os 3.003.287 de novos casos não criminais recebidos pelos JEFs, segundo o Relatório Justiça em Números 2020, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Ainda de acordo com a Nota Técnica 37/2021, os Juizados Especiais Federais do Ceará serão impactados em montante proporcionalmente superior à média dos juizados das demais seções judiciárias do país. De acordo com os Relatórios Anuais do DPVAT de 2019 e de 2020, o Ceará foi o estado com o maior número de indenizações pagas no Nordeste, figurando entre os 5 (cinco) estados do país que mais tiveram solicitações e pagamentos de indenização, muito embora tenha apenas a 11ª frota de veículos com potencial para pagar o seguro DPVAT.

Em relação ao número de processos que podem chegar a Justiça Federal por fraude praticada contra o seguro, há a previsão de que essas demandas produzam incremento de 4,95% na distribuição de processos criminais às varas federais em 2021. O índice considerou as 3.838 fraudes contra o seguro registradas pela União no ano de 2020 e as 77.407 novas ações penais em 1º grau da Justiça Federal, incluídas as de competência dos Juizados Especiais Federais criminais. Também se estima que varas federais com competência criminal na Seção Judiciária Federal do Ceará sejam impactadas em proporção muito superior às de outras seções no país, porque o Ceará se notabilizou como o estado com o maior número de irregularidades relacionadas ao seguro DPVAT. Em 2019, foi responsável por quase 25% do total de fraudes identificadas no país. Em 2020, registrou cerca de 15% das fraudes.

Em sua parte final, a Nota Técnica 37/2021 indica possíveis soluções para diminuir esse impacto na Justiça Federal, como a criação de um canal de diálogo interinstitucional entre a Justiça Federal e a Caixa Econômica, o fornecimento aos interessados de meios funcionais

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

> presenciais ou eletrônicos para a formulação do pedido de indenização do seguro, e várias recomendações de procedimentos ao processo de perícia.
>
> Segundo o Desembargador Federal Élio Siqueira Filho, Corregedor do TRF5, "a repercussão das demandas do DPVAT na Justiça Federal está no radar da Corregedoria, norteando a tomada de algumas decisões, a exemplo da posição pela alteração de competências de varas federais, de modo que algumas delas sejam modificadas, para passarem a ser competentes para causas de JEF, ampliando, assim, a capacidade de absorção e de resposta, em relação, inclusive, aos feitos que estão por vir".

De fato, o inapropriado e negativo impacto da contratação da **CAIXA** pela **SUSEP** para gerir e operar o Seguro DPVAT, não bastasse a ilegalidade na forma de contratação e seu objeto, já está gerando prejuízos incomensuráveis ao erário e também ao cidadão brasileiro, elo mais fraco na cadeia, que encontrará também no Poder Judiciário um aumento de demandas sobre a mesma matéria.

Inequívoca a nefasta relação de causa e efeito ao cidadão brasileiro, na contratação da **CAIXA** para operar o seguro DPVAT.

Urge também apontar que neste país, pelo menos 34 milhões de pessoas seguem sem acesso a bancos, enquanto outros 46 milhões não têm acesso à internet, sendo mais um empecilho para receber a indenização do Seguro DPVAT via aplicativo digital implantado pela **CAIXA**.

O atoleiro jurídico e a gravíssima repercussão que representa para o erário está apenas começando. Portanto, cabe ao Poder Judiciário intervir de forma eficaz em prol do vasto interesse público afetado. De fato, tem-se que o ineficiente funcionamento do Seguro DPVAT não afeta somente o interesse coletivo, mas também o funcionamento da própria máquina pública.

A presente ação popular tem a sua iniciativa originada no berço da operação "Tempo de Despertar", nascida na cidade de Montes Claros/MG, embrião da operação e onde a autora milita juridicamente na área de seguros.[6]

3 - SEGURO DPVAT – ATIVIDADE DE COMPETÊNCIA LEGAL DAS SEGURADORAS.

[6] http://g1.globo.com/mg/grande-minas/noticia/2015/04/operacao-da-pf-combate-fraudes-no-seguro-dpvat-em-tres-estados.html

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

ILEGALIDADE NA OPERAÇÃO POR BANCOS.

Não bastasse a ilegalidade na forma de contratação da **CAIXA** pela **SUSEP**, o próprio objeto da contratação, gestão e operação do seguro DPVAT, não encontra respaldo jurídico para ser operado por uma instituição financeira.

Há nítida extrapolação de atribuições legais nesse sentido. Reitere-se, que gerir o fundo DPVAT é uma atividade, a princípio cabível de execução pela **CAIXA**, conquanto através de regular contratação. Todavia, operar diretamente o Seguro DPVAT, com todas as atividades que são a ele atreladas, principalmente a regulação dos sinistros, é de competência exclusiva das seguradoras, estando aí a contundente distorção legal.

O diploma legal do Seguro DPVAT, Lei nº 6.194/1974 ("dispõe sobre Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não"), confere expressamente essa responsabilidade e competência às seguradoras e/ou consórcio de seguradoras.

Notoriamente, o objeto contratado exclusivamente com a **CAIXA** viola a Lei nº 6.194/1974, que preceitua em seus artigos 6º e 7º que compete às seguradoras e/ou consórcio de seguradoras promover o pagamento (precedido da necessária regulação dos sinistros) das indenizações decorrentes do Seguro DPVAT.

Assim preceitua referida norma:

> *"Art. 6º No caso de ocorrência do sinistro do qual participem dois ou mais veículos,* ***a indenização será paga pela SOCIEDADE SEGURADORA do respectivo veículo*** *em que cada pessoa vitimada era transportada.*
>
> *§ 1º Resultando do acidente vítimas não transportadas, as indenizações a elas correspondentes serão pagas, em partes iguais, pelas* ***SOCIEDADES SEGURADORAS*** *dos veículos envolvidos.*
>
> *§ 2º Havendo veículos não identificados e identificados,* ***a indenização SERÁ PAGA PELAS SOCIEDADES SEGURADORAS*** *destes últimos.*
>
> *Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos* ***POR UM CONSÓRCIO CONSTITUÍDO, OBRIGATORIAMENTE,***

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

> ***POR TODAS AS SOCIEDADES SEGURADORAS QUE OPEREM NO SEGURO OBJETO DESTA LEI"*** (Grifou-se).

A lei é precisa no sentido de que compete às seguradoras, ou consórcio constituído por elas, o pagamento das indenizações decorrentes do Seguro DPVAT, o que passa, logicamente, pela necessidade de operar toda a regulação dos sinistros.

A **CAIXA**, desprovida da competência legal para operar o Seguro DPVAT, está a exercer atribuições que não lhes são afetas, promovendo a regulação dos sinistros, o que passa também pela responsabilidade pelas análises e perícias médicas para deferimento do pagamento de indenizações, e que no passado foi causa de muitas fraudes resultantes na *Operação Tempo de Despertar*.

O procedimento de regulação é atividade típica das seguradoras. A **SUSEP** é clara ao conceituar[7]:

> **1. REGULAÇÃO DE SINISTRO**
> Conjunto de procedimentos realizados na ocorrência de um sinistro para apuração de suas causas, circunstâncias e valores envolvidos, com vistas à caracterização do risco ocorrido e seu enquadramento no seguro. (Circular SUSEP 321/06).
>
> **2. REGULADOR**
> É o técnico indicado pelos Seguradores para proceder à liquidação dos sinistros. (Circular SUSEP 354/07).

Logo, que legitimidade detém a **CAIXA** para pretender fazer a regulação dos sinistros DPVAT?

Trata-se de uma questão legal. A Lei nº 6.194/1974 é norma federal sob pleno efeito, inexistindo a possibilidade de qualquer outra norma infralegal se sobrepor, principalmente no que cuida das precárias Resoluções do **CNSP** e **SUSEP**.

Qualquer posição alternativa no sentido de tentar desvirtuar a finalidade do DPVAT, desconfigurando a sua natureza legal de SEGURO, para tratá-lo como um "elemento de amparo e proteção social", sendo parte de políticas públicas de governo, contraria frontalmente a norma e a ordem legal.

[7] http://www.susep.gov.br/macro_lista_glossario?letra=%2A&b_start:int=394

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Estender conotação diversa ao seguro DPVAT, como tem feito a **SUSEP**, tirando-lhe sua finalidade legal de seguro para tentar lhe transformar em política pública de proteção social é atentar contra a legalidade. É dar à consolidada norma contornos alternativos, incabíveis dentro de um Estado Democrático de Direito baseado na livre iniciativa e concorrência, contribuindo para o enfraquecimento das relações de direito e a insegurança jurídica.

A lei precisa ser respeitada.

Destaque-se, também, que o **CNSP**, por meio da Resolução CNSP Nº 400/2020[8], em sua cláusula segunda, autorizou a **SUSEP** a contratar instituição para dar continuidade a operação do Seguro DPVAT, determinando, entretanto, que os procedimentos de pagamento das indenizações **sigam a Lei nº 6.194/1974**, portanto e com efeito, o exercício dessa atividade **somente será possível e legítimo se for por meio de seguradora e/ou consórcio de seguradoras**.

Assim preceitua referida Resolução:

> *"Art. 2º Autorizar a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) a contratar instituição para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (DPVAT), visando garantir, de modo excepcional e temporário, em razão da singularidade da situação gerada pela dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT,* ***a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974****, cabendo à contratada a representação judicial e extrajudicial dos interesses relacionados ao serviço prestado, nos limites do objeto do contrato"* (Grifou-se).

A própria Resolução do **CNSP** é clara quando afasta qualquer possibilidade de **CAIXA** promover o pagamento das indenizações decorrentes dos sinistros do DPVAT, cuja responsabilidade, por força da Lei nº 6.194/1974 e conforme ratificado pela Resolução CSNP 400/2020, está atrelada as seguradoras, a quem compete promover o procedimento de regulação.

[8] Dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (seguro DPVAT), visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194/1974, relativos aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

A **CAIXA**, através de um REGULAR procedimento administrativo de contratação que respeite as diretrizes da Lei nº 8.666/93, até poderia vir assumir o papel de gestora do fundo DPVAT. Todavia, jamais poderia dedicar-se à regulação dos sinistros e pagamento das indenizações, atribuições que, por força da Lei nº6.194/1974, são de competência exclusiva das seguradoras.

Trata-se de atividade que não compete a CAIXA, com extrapolação de competência e atribuições de responsabilidade típica das seguradoras.

4 - DA INEQUÍVOCA ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO COMBATIDO E DA PRESENÇA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR.

Na soma dos procedimentos, verifica-se que a **CAIXA** foi escolhida, sem licitação, para gerir e operar o Seguro DPVAT sem o devido respaldo legal, eis que pela legislação de regência, a operação do DPVAT é de atribuição exclusiva das seguradoras.

A Lei nº 8.666/93 (diploma legal que rege as licitações e contratos administrativos), surgiu, dentre outras finalidades, para acabar com os subjetivismos nas licitações, tomando por base princípios constitucionais e administrativos que formam os pilares de todos os procedimentos licitatórios.

Dentre estes, destaca-se o **princípio da legalidade**, segundo o qual, todo o procedimento licitatório deverá respeitar os preceitos legais pertinentes.

O princípio da legalidade está consagrado expressamente no art. 37, caput, da Constituição Federal, e ainda no art. 5º, II, da mesma carta, prescrevendo que *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei"*.

Representa o dever de subordinação da Administração Pública e seus agentes à ordem legal, delineando seus atos e condutas conforme autorizadas em lei, evitando a falta de vinculação à norma e, principalmente, a corrupção do sistema.

Como já ensinava Hely Lopes Meirelles, a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, dela não podendo se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autoriza, conforme ritos e procedimento definidos em norma expressa, resultando daí o axioma da indisponibilidade da coisa pública e dos interesses públicos, para o que deve sempre atentar.

O princípio da legalidade é uma das maiores garantias para um legítimo Estado Democrático de Direito e o alcance de um dos maiores objetivos para uma nação, o interesse público, através da ordem e da justiça.

A legalidade é intrínseca a ideia de Estado de Direito, cabendo ao Estado e seus agentes a precisa subserviência ao direito, fruto de sua criação. O princípio da legalidade representa o dever de total subordinação do Poder Público à previsão legal, não cabendo aos agentes públicos, mediante mero ato administrativo, fazer criações desconexas à lei.

No caso, o que se verifica é que a **SUSEP** e a **CAIXA** estão "dispondo" do Seguro DPVAT da forma que melhor lhes convém, ferindo as diretrizes definidas na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 6.194/1974, ao contratarem sem licitação a gestão e operação do seguro DPVAT, o que é ato de competência exclusiva das seguradoras.

Ivan Barbosa Rigolin, Marco Túlio Bottino, na obra *"Manual Prático das Licitações"*, Ed. Saraiva, 2º edição, pág. 101, acerca do princípio da legalidade, asseveram:

> *"Este é o princípio louvado há décadas em prosa e verso pelos mais destacados publicistas não apenas pátrios, mas, antes mesmo deles, das nações mais avançadas, como pedra angular da atuação da Administração pública. Primeiro fundamento de legitimidade dos atos da Administração, esse princípio não figura entre aqueles constantes do art. 3º da Lei 8.666/93, mas figura na Constituição (art. 37), e independente disso, ainda que nem dela figurasse,* ***seria sempre, em tema de licitação, o princípio basilar a nortear a conduta do ente público, a lhe estruturar, passo a passo, todo o procedimento****. Não tem o menor propósito, tão importante é o princípio da legalidade, sequer cogitar realizar uma licitação sem se dispor de vasta e detalhada legislação disciplinadora do procedimento.*
> ***O princípio significa exatamente isto: somente será legítimo, correto, válido, aceitável, regular, qualquer ato administrativo, incluso no procedimento licitatório, se obedecer ele, com inteiro rigor, o roteiro dado pela lei****. Diz-se que a licitação é um procedimento vinculado, e o significado da afirmação é precisamente o de que a vontade da lei vincula a vontade do licitador, ou seja:* ***nenhuma liberdade tem esse último de agir discricionariamente*** *segundo sua escolha ou seu gosto particular, mas apenas pode atuar na estrita conformidade do comando da lei" (Grifou-se).*

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

De seu turno, José Cretella Júnior, na obra *"Das Licitações Públicas*", Ed. Forense, 9º edição, 1995, pág. 130, já ensinava:

> *"Nenhum ato jurídico é válido a não ser que seja conforme às regras editadas pelo Estado. Nenhuma autoridade de nenhum dos Poderes pode tomar decisões que contrariem normas válidas do sistema jurídico em que se encontram"*.

Adiante, na página 131, categoricamente, conclui:

> *"Nas licitações, o princípio de legalidade incide sobre o edital - a lei interna do procedimento concorrencial - informando-o, ou seja, ditando a conduta da Administração e dos licitantes, do começo ao fim, "suportando a Administração a lei que editou", ao mesmo tempo que aderindo o licitante, ponto por ponto, às regras estabelecidas para o certame".* ***O princípio de legalidade preside à elaboração do edital que deverá ser absolutamente de acordo com as leis em vigor***" (Grifou-se).

Frise-se, por oportuno, que a legalidade não pode ser examinada somente à luz da literalidade da fórmula legal, mas a partir do sentido normativo. E a investigação sobre esse sentido deve ser efetuada com base na razoabilidade.

A razoabilidade é um princípio constituído pela doutrina constitucionalista e administrativista. Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra "Curso de Direito Administrativo", 5º edição, São Paulo/SP, Malheiros, 1994, pág. 27, ensina:

> *"Descende também do princípio da legalidade o princípio da razoabilidade. Com efeito, nos casos em que a Administração dispõe de certa liberdade para eleger o comportamento cabível diante do caso concreto, isto é,* ***quando lhe cabe exercitar certa discrição administrativista, evidentemente tal liberdade não lhe foi concedida pela lei para agir desarrazoadamente, de maneira ilógica, incongruente****. Não se poderia supor que a lei encampa, avaliza previamente, condutas insensatas,* ***nem caberia admitir que a finalidade legal se cumpre quando a Administração adota medida discrepante do razoável***" (Grifou-se).

O objeto contratado pela **SUSEP** com a **CAIXA** não encontra respaldo legal, eis que cabe somente às companhias seguradoras a operação do Seguro DPVAT, com a regulação e o pagamento das indenizações.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Serviços de perícias e laudos médicos fazem parte do rito e procedimento da regulação, sendo as seguradoras, os entes revestidos para o controle da atividade e consequente responsabilidade.

A **CAIXA**, se estivesse realmente imbuída de um espírito de legitimidade em seus atos, delineando atos administrativos de forma vinculada aos princípios constitucionais, administrativos e licitatórios, em especial da LEGALIDADE, finalidade e razoabilidade dos atos administrativos, deveria rever o procedimento de sua contratação e o objeto assumido, readequando o modelo de negócio, inserindo as seguradoras com comprovada experiência na operação do DPVAT, legítimos entes determinados pela Lei 6.194/1974 para o procedimento.

Entende-se, a toda evidência, que toda a modelagem do negócio precisa ser revista. Como visto alhures, contrariando o **princípio da eficiência** que está sujeito a Administração Pública, tem-se que o Seguro DPVAT não está funcionando adequadamente, com desperdício de verbas e grave lesão aos usuários.

Insista-se que a **CAIXA** pode até ser detentora de potencial singularidade e notória especialização para assumir, via inexigibilidade de licitação, a **GESTÃO FINANCEIRA do seguro DPVAT**, **mas não a sua GESTÃO OPERACIONAL**, cuja singularidade e notória especialização é típica das companhias seguradoras que já operaram o seguro e detém o necessário *know-how* para exercer a atividade.

A legalidade, a razoabilidade, a eficiência e a primazia do interesse público devem prevalecer.

A Lei nº 4.717/1965 (Ação Popular), assim preceitua no que concerne as hipóteses de nulidade de atos lesivos ao interesse público:

> *"Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:*
>
> ***a) incompetência;***
>
> ***b) vício de forma;***
>
> ***c) ilegalidade do objeto;***
>
> *d) inexistência dos motivos;*
>
> ***e) desvio de finalidade.***

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência" (Grifou-se).

"Art. 4º São também ***nulos os seguintes atos ou contratos****, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.*

(...)

II - A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo ***contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa****, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral".*

Conforme extrai-se dos fatos expostos, resta clarividente que os réus violaram, de forma irremediável e a um só tempo, os **princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência**. O ato administrativo de contratação direta, sem licitação, e a execução de um objeto que não é da competência legal da **CAIXA** se encontra eivado de vício, sendo necessária a intervenção jurisdicional a fim de promover a imediata **suspensão da vigência do contrato e a cessação dos danos ao interesse público e coletivo.**

Em sede de cognição sumária, vislumbra-se a relevância do fundamento alegado pela autora e, sobretudo, a ineficácia da medida, caso seja proclamada somente no futuro, quando a vigência do contrato entre a **SUSEP** e a **CAIXA** já tiver encerrado.

Daí a necessidade da **concessão de liminar *"inaudita altera pars"* para o fim de SUSPENDER a vigência do contrato entre a SUSEP e a CAIXA até o julgamento do mérito da presente ação*.**

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Assim sendo, com base no art. 5º, §4º da Lei nº 4.717/1965 (Ação Popular), postula-se pela concessão de liminar *inaudita altera pars* determinando a imediata **SUSPENSÃO DA VIGÊNCIA E OS EFEITOS DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 02/2021 firmado entre a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA) e a SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP)**, que tem por objeto a contratação para a gestão do seguro DPVAT, em razão da ilegalidade no procedimento de contratação e impossibilidade jurídica de execução do objeto pela contratada, cuja atribuição de competência legal é das companhias seguradoras, sendo que deficitária operação pela CAIXA está fazendo uso de recursos do DPVAT sem a devida contraprestação dos serviços.

Inequívoca, a presença do ***"fumus boni juris".***

O ***"periculum in mora"****,* fundado receio de dano irreparável, mostra-se presente na medida em que o contrato está em plena execução pela CAIXA, ao passo que se torna imperativa a decisão imediata, sob pena de futura procedência da ação já não se eficacizar, caso o contrato seja executado e concluído dentro do seu prazo de vigência (12 meses).

Imprescindível, portanto, que haja o deferimento de liminar *"inaudita altera pars"*, sob pena de não se viabilizar cumprimento de decisão favorável no futuro.

5 - DOS PEDIDOS

ANTE O EXPOSTO, requer a Vossa Excelência:

a) Com base no art. 5, §4º da Lei nº 4.717/1965 – Ação Popular), deferir a concessão de liminar *inaudita altera pars*, determinando a imediata **SUSPENSÃO DA VIGÊNCIA E OS EFEITOS DO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 02/2021 firmado entre a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA) e a SUPERINTENDÊNCIA DOS SEGUROS PRIVADOS (SUSEP),** por inexigibilidade de licitação, que tem por objeto a contratação da gestão e operação do seguro DPVAT, em razão da ilegalidade no procedimento de contratação e impossibilidade jurídica de execução do objeto pela contratada, cuja atribuição de competência legal é das companhias seguradoras, sendo que a deficitária operação pela CAIXA está se valendo de

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

recursos do DPVAT sem a devida contraprestação dos serviços.

b) A citação dos réus para que, querendo, no prazo legal, apresentem contestação;

c) Para melhor instruir o processo, **requer seja o réu, SUPERINTENDÊNCIA DOS SEGUROS PRIVADOS (SUSEP), intimado a juntar aos autos o processo administrativo de inexigibilidade de licitação que deu suporte a contratação direta da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)**, e que gerou o contrato administrativo nº 02/2021 firmado em 15/01/2021 (conforme previsão do § 4º do art. 1º da Lei nº 4.717/1965).

d) No mérito, ratifique-se a liminar, caso concedida, com a **PROCEDENCIA da ação a fim de DECLARAR A NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO de contratação da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA), pela SUPERINTENDÊNCIA DOS SEGUROS PRIVADOS (SUSEP)** por inexigibilidade de licitação, anulando-se para todos os efeitos o contrato administrativo nº 02/2021 que tem por objeto a gestão e operação do seguro DPVAT, em razão da ilegalidade no procedimento de contratação e impossibilidade jurídica de execução do objeto pela contratada, cuja atribuição de competência legal é das companhias seguradoras, desfazendo-se o ato inquinado de ilegalidade em todos os seus efeitos.

e) A intimação do representante do Ministério Público Federal, conforme determina o art. 7º, I, "a" da Lei nº 4.717/1965 (Ação Popular), a fim de tomar conhecimento e apresentar a promoção ministerial.

f) A produção de todos os meios de prova em direito admitidas, em especial a juntada posterior de novos documentos;

g) A isenção de custas judiciais e eventuais honorários de sucumbência, conforme o art. 5º, LXXIII da Constituição Federal.

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034

Dá-se à causa o valor, meramente representativo, de R$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Termos em que, pede deferimento.

Montes Claros, 10 de junho de 2021.

Érika Cristina Batista Morais

OAB/MG 147.169

Assinado eletronicamente por: ERIKA CRISTINA BATISTA MORAIS - 10/06/2021 14:53:38
http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=21061014533836300000569376034
Número do documento: 21061014533836300000569376034