

Processo: 1031349
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Gente Seguradora S/A
Denunciada: Prefeitura Municipal de Prados
Responsáveis: Léster de Rezende Dantas Júnior, Joice Roberta de Souza Oliveira, Rinaldo Costa
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 2/6/2022

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE COBERTURA SECURITÁRIA DOS VEÍCULOS DA FROTA MUNICIPAL. PRELIMINAR PROCESSUAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO EMITIDA PELA SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS COMPROVANDO LIMITE DE RETENÇÃO NO RAMO DE AUTOMÓVEIS/CASCO E APP (ACIDENTES PESSOAIS DE PASSAGEIROS). DESCLASSIFICAÇÃO IRREGULAR DE LICITANTE. PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Rejeita-se a preliminar de ilegitimidade passiva dos gestores, uma vez que a participação em procedimentos administrativos gera apenas uma presunção relativa de responsabilidade, a qual pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos.
2. A política de resseguro é reconhecida não apenas no mercado, como também na legislação pátria, estando regulamentada pela Lei Complementar nº 126/07, que o define como operação de transferência de riscos de uma cedente para um ressegurador e que estabelece uma série de condições para a realização de operações dessa natureza, tratando-se de atividade altamente regulada, sujeita à fiscalização da SUSEP, dotada de oficialidade e respaldo legal, sem flexibilização da proteção ofertada pelas apólices de seguro.
3. Nas licitações para a contratação de serviços de seguro, devem ser reconhecidas as operações de resseguro admitidas em lei realizadas com pessoas jurídicas legalmente autorizadas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) afastar, preliminarmente, a ilegitimidade passiva arguida pelos srs. Léster Rezende Dantas Júnior e Rinaldo Costa, respectivamente, prefeito e diretor do Departamento de Transportes do Município de Prados, à época, uma vez que a participação em procedimentos administrativos gera apenas uma presunção relativa de responsabilidade, a qual pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos, nos termos da proposta de voto do Relator;
- II) julgar procedente, no mérito, a denúncia formulada pela sociedade empresária Gente Seguradora S/A em face do Pregão Presencial no 028/2017 – Processo Licitatório no

073/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Prados, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;

- III) recomendar ao atual prefeito municipal e ao atual pregoeiro que, nas futuras licitações para a contratação dos serviços de seguro, sejam reconhecidas as operações de resseguro admitidas em lei realizadas com pessoas jurídicas legalmente autorizadas;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Não acolhida, no mérito, a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de junho de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 28/4/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Gente Seguradora S/A, em face do Pregão Presencial n. 028/2017, Processo Licitatório n. 073/2017, promovido pela Prefeitura de Prados, tendo por objeto a prestação de serviços de seguro total para a cobertura de riscos da frota de veículos do mencionado município (fls. 13/27/peça 11).

Em síntese, alega a denunciante que apresentou a proposta mais vantajosa no Pregão Presencial n. 028/2017, mas foi desclassificada por descumprimento ao Item 4.5, “c”, do edital, que, por sua vez, exigia a comprovação de limite de retenção no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) no ramo de automóvel/casco, por meio de Certidão emitida pela Superintendência de Seguros Privados – Susep.

Argumentou, ainda, que embora a certidão por ela apresentada, quando do envio de sua proposta, tivesse limite de retenção de R\$890.000,00 (oitocentos e noventa mil reais), o atendimento à aludida exigência teria sido comprovado por meio da apresentação de declaração de contrato automático de resseguro da denunciante com a Resseguradora IRB-Brasil no valor de R\$820.000,00.

Em conjunto com a presente denúncia (fls. 1/11/peça 11), foram juntados os documentos de fls. 12/111/peça 11, a qual foi recebida pelo conselheiro presidente em 11/12/2017 (fl. 131).

Distribuídos os autos à minha relatoria, determinei o seu encaminhamento à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios - 2ª CFM, que, em exame de fls. 138/144/peça 11, emitiu relatório concluindo pela procedência da denúncia no que se refere à restrição à competitividade do certame, com possível direcionamento, em razão de impedimento para uso de contrato de resseguro como forma de atendimento ao limite de retenção, exigido no item 4.5, “c” do edital, razão pela qual propôs a citação dos responsáveis para apresentação de defesa.

Às fls. 153/159/peça 11, o Ministério Público de Contas - MPC apontou a ausência de um estudo técnico apto a amparar a exigência contida no item 4.5, “c”, do edital de Pregão Presencial n. 028/2017, e, requereu a citação dos srs. Léster de Rezende Dantas Junior, prefeito, Joice Roberta de Souza Oliveira, pregoeira e subscritora do edital, e Rinaldo Costa, diretor do Departamento Municipal de Transportes.

Devidamente citados nos termos das peças 13/15, apresentaram defesa correspondente às peças 16/21.

Em reexame, à peça 23, a unidade técnica concluiu pela procedência da denúncia, e a aplicação de multa aos responsáveis.

No mesmo sentido a manifestação do Ministério Público de Contas (peça 26).

Na sequência, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar – Da ilegitimidade passiva

Na defesa apresentada na peça 16, o sr. Léster Rezende Dantas Junior, prefeito de Prados à época, argumentou, inicialmente, no item intitulado: “DA AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA”, (item “A”), que a irregularidade denunciada não era de sua responsabilidade uma vez que fora detectada no instrumento convocatório e no julgamento da licitação, situações nas quais a responsabilidade não residia na pessoa do gestor.

Discorreu que o edital foi confeccionado e assinado pela pregoeira, bem com a ata da sessão foi conduzida e firmada pela agente administrativa. Além disso, na qualidade de autoridade superior, afirmou ter autorizado aos setores administrativos competentes a dar continuidade à contratação, pleiteada pelo setor municipal de Transportes. Dessa maneira, suas atribuições residiram na determinação de procedimentos para a contratação do objeto licitado, bem como na autorização de abertura do procedimento e posterior homologação e adjudicação do objeto ao licitante vencedor, após aval do órgão jurídico municipal.

Asseverou que as falhas apontadas ocorreram na elaboração do edital e na ata da sessão de licitação, as quais foram realizadas pela pregoeira, devidamente designada e competente para realizar tais procedimentos.

Ao final, pleiteou o reconhecimento de sua não responsabilidade sobre os fatos em discussão, assinalando que ante a ausência de justa causa, deveria ser reconhecida a ausência de qualquer responsabilidade de sua parte pelos fatos denunciados, e improcedente a denúncia quanto a sua pessoa.

A 2ª CFM, em seu reexame de peça 23, salientou que a tese defendida pelo denunciado não se sustenta visto que “a pregoeira não pratica verdadeiramente atos de gestão, somente impulsiona procedimentos licitatórios que irão culminar na realização da despesa pública”.

Destacou que a autoridade superior é quem domina todo o procedimento visto que o homologa, adjudica o objeto ao licitante vencedor, autoriza a despesa e supervisiona, ainda que de forma indireta, as etapas procedimentais mais relevantes.

Ressaltou que “a Pregoeira não atuou como representante do Município, visto que não lhe foram delegadas prerrogativas para os exercícios de atribuições administrativas, mas tão-somente a possibilidade de conduzir procedimentos licitatórios e, somente os da modalidade Pregão”.

Ademais, evidenciou que “não constava na relação de documentos instrutórios apresentados pelo ordenador ato normativo que delegasse à pregoeira e/ou a outros servidores integrantes do quadro da Administração, atribuições diferentes das funcionalmente inerentes aos cargos públicos que ocupavam”.

Por fim, concluiu que a intenção do defendente de afastar sua responsabilidade transferindo-a, tão somente, à pregoeira, não pode prosperar visto que, nestas situações, a responsabilidade do ordenador seria solidária.

O sr. Reinaldo Costa, diretor do Departamento de Transportes, em sua defesa (peça 20), reproduziu o mesmo título da defesa anterior (“DA AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA”, (item “A”), alegando também que a irregularidade denunciada e aquelas aduzidas pela unidade técnica e MPC se referiram à elaboração do edital e ao julgamento do certame, as quais não eram de sua responsabilidade e assim argumentou:

Até assinei o termo de referência que acompanhou o edital em apreço. Todavia, como pode ser verificado, a exigência editalícia denunciada constou no corpo do edital e não do termo de referência anexo ao mesmo.

Da mesma forma, não acompanhei a sessão e consequente o julgamento da licitação em apreço, para ser responsabilizado pelos apontamentos ora debatidos.

(...)

Na qualidade de Diretor do Departamento de Transportes do Município de Prados, e, objetivando zelar pelo patrimônio público, solicitei à época a contratação de seguro para a frota municipal. Vide cópia anexa da fl. 003 do processo licitatório objeto da denúncia.

Tal contratação é extremamente importante, na medida em que garante a recomposição do erário em caso de prejuízo causado pela ocorrência de sinistros com os veículos segurados!

Especifiquei a frota a ser segurada e apresentei as cotações obtidas, sem constar o limite de retenção ora questionado.

Posteriormente o edital foi confeccionado pela pregoeira, e, a meu pedido original, que transformou-se no termo de referência, acrescido algumas informações, dentre as quais não está a questão da certidão de limite de retenção ora questionada.

(...)

Acreditei que todos os trâmites legais aplicáveis ao caso foram seguidos, tendo em vista que sua execução foi realizada por pessoas com competência para tanto.

Portanto, se houve alguma irregularidade nos fatos em discussão, tal não foi executada por mim, mas por outros servidores designados formalmente para tanto, não havendo justa causa para imputação de punições.

Sobre essa questão, entendo, que, em sede de preliminar, verifica-se a existência dos pressupostos que legitimam a presença dos responsáveis no polo passivo da demanda, devendo a análise quanto à responsabilidade pelos apontamentos ser realizada quando do exame de mérito do processo, eis que a participação em procedimentos administrativos gera apenas uma presunção relativa de responsabilidade, a qual pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos.

Assim, como o prefeito autorizou e homologou o certame, além de ter autorizado o empenho do pagamento decorrente do objeto contratado, e que o diretor do Departamento de Transportes do Município de Prados assinou o termo de referência, entendo que devem ser mantidos no polo passivo da demanda para que, em observância ao contraditório e à ampla defesa, sejam apreciadas por este Tribunal suas alegações defensivas, de maneira a aferir ou não, na eventual análise meritória, suas responsabilidades no caso concreto.

Por tais razões, **rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva** arguida pelos srs. Léster Rezende Dantas Junior e Rinaldo Costa, respectivamente, prefeito e diretor do Departamento de Transportes do Município de Prados, à época.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a proposta.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

FICA ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Mérito

Da exigência de certidão emitida pela Superintendência de Seguros Privados – Susep comprovando limite de retenção no ramo de automóveis/casco - Item 4.5, “c”, do Edital de Pregão Presencial n. 028/2017

De acordo com a denunciante, houve irregularidade na exigência de certidão emitida pela Superintendência de Seguros Privados – Susep, comprovando o limite de retenção no valor de R\$1.000.000,00 no ramo de automóvel/casco (Item 4.5, “c”, do Edital do Pregão Presencial n. 028/2017), *in verbis*:

4.5 – Qualificação Técnica:

(...)

c) Certidão emitida pela SUSEP, conforme Resolução CNSP nº 40/2000, comprovando o limite de retenção acima de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), no ramo de automóveis/casco.

Na inicial, a denunciante informou que, embora tenha apresentado a proposta mais vantajosa, foi desclassificada por descumprimento do item 4.5, “c”, do edital, sendo o objeto do certame adjudicado para as licitantes vencedoras, empresas Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais e Mapfre Seguros Gerais S/A.

Aduziu que era prática regular no mercado de seguros as empresas pulverizarem o risco assumido nos contratos através de coseguro, resseguro automático e resseguro facultativo, conforme autorizado pela Lei Complementar 126/07 e artigo 761 do Código Civil. Nesse sentido, argumentou ser irrelevante para a Administração Pública e para finalidade do contrato administrativo o fato de a empresa denunciante ter seu limite de retenção complementado por resseguro, tendo em vista ser a empresa seguradora a responsável pelos custos decorrentes dessa operação.

A denunciante também destacou a existência de ofício da Susep anexado à peça inicial (fl. 83/peça 11), no qual a autarquia, em resposta a questionamento por ela formulado, esclareceu que “não existe impedimento em se comercializar seguro com importância segurada superior ao limite de retenção, desde que, no momento da contratação, a companhia já possua contratos de repasses de riscos que assegurem que a sua responsabilidade líquida máxima por risco isolado seja sempre menor ou igual ao respectivo limite de retenção”.

Em exame inicial, às fls. 138/144/peça 11, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM concluiu que a fixação do limite de retenção no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), aliada à proibição do uso do resseguro, pode ter afetado o caráter competitivo do certame, uma vez que não há lastro nos autos de justificativa ou nota técnica usada pelo município para embasar tais restrições.

De acordo com a unidade técnica:

Além disso, cabe destacar indícios de irregularidade na ata de sessão do pregão que, embora não tenham sido suscitados pela denunciante, podem gerar dúvidas acerca da lisura do certame e da possível ocorrência de dano ao erário.

A partir de análise detida da etapa de lances registrada na ata da sessão do pregão (fls.28/46), verificamos que a denunciante logrou apresentar o menor preço para os itens 5-9, 12, 13, 15 -19, ou seja, sagrou-se vencedora em 12 (doze) dos 20 (vinte) itens licitados. No entanto, percebe-se que a denunciante foi injustificadamente excluída da etapa classificatória das propostas (fls.43v e 44), momento em que o pregoeiro deveria ter registrado a sua classificação em 1º lugar para os itens supracitados.

Diante do exposto, entendemos que a exigência habilitatória prevista no item 4.5, "c" do edital não só pode ter comprometido a competitividade do certame, como também pode ter provocado dano ao erário, uma vez que a diferença de preço entre o contrato que seria firmado com denunciante e os contratos celebrados com a empresa Porto Seguro e a Mapfre - classificadas em segundo lugar para os itens supracitados - é de R\$ 345,00 (trezentos e quarenta e cinco reais), valor este pago a maior pelo município que pode sinalizar que a licitação em questão não resultou na proposta mais vantajosa, contrariando o disposto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

O Ministério Público de Contas, às fls. 153/159/peça 11, entendeu que a inabilitação da referida sociedade empresária decorreu de violação a normas de licitação, em especial aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, isonomia e impessoalidade (art. 3º da Lei 8666/93).

Sobre o item “B” (“DA VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM REGIME DE RESSEGURO E RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME”), desdobrado nos subitens B.1 (“AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE”) e B.2 (“IRREGULARIDADES NA ATA DE SESSÃO DO PREGÃO E POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO”), o prefeito Léster Rezende Dantas Junior (peça 16) discorreu que o limite de retenção previsto no item denunciado era expressamente admitido por Resoluções normativas emanadas do órgão regulador do mercado de seguros, encontrando-se a exigência legalmente amparada, fato este, inclusive reconhecido no estudo da unidade técnica deste Tribunal.

Ressaltou que com relação ao valor de retenção fixado no edital - R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), os licitantes poderiam ter impugnado o edital até o segundo dia útil que antecedia a abertura dos envelopes de habilitação e não o fizeram, logo, o certame prosseguiu naturalmente.

Alegou que não houve intenção da pregoeira ou da Administração em restringir o certame, tendo ocorrido somente a observância de regras editalícias previamente fixadas em estrito cumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e como a empresa denunciante não comprovou possuir o limite de retenção fixada no edital, foi, na ocasião, considerada inabilitada.

Com isso, o defendente afirmou que a atuação da pregoeira foi correta, pois a Administração não poderia descumprir as normas e condições do edital com as quais se achava estritamente vinculadas, visto que o edital era a lei interna do certame e vinculava as partes.

Dessa maneira, asseverou que como o edital não previu a hipótese do resseguro, a empresa ora denunciante foi desclassificada.

Elucidou que o Município de Prados, ao introduzir a exigência editalícia visou se resguardar de riscos e obter a proposta mais vantajosa para a Administração, que nem sempre se conectava ao menor preço, bem como buscar a contratação da seguradora mais competente na execução dos serviços de seguro, sem expor a risco o patrimônio, os condutores e os familiares de eventuais vítimas.

Salientou, ainda, que “Se uma seguradora que atua nacionalmente não fosse capaz de estabelecer limite de retenção no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), teria capacidade de segurar veículos automotores cuja soma das coberturas ultrapassariam, e muito, tal valor. Nesse sentido, tendo a pregoeira concluído que “o mencionado limite era razoável, não tendo, portanto, ocorrido atos ilegais”.

Quanto ao segundo subitem (B.2) intitulado “DA ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA ATA DA SESSÃO DO PREGÃO E POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO”, o defendente argumentou que embora a unidade técnica tenha constatado a possível ocorrência de circunstâncias que ensejaram a exclusão da empresa denunciante, na sessão do Pregão, suscitando dúvidas acerca da lisura do certame, afirmou que tal situação não se configurou, dado que a denunciante foi, repita-se, inabilitada por não apresentar a documentação exigida no edital.

Explicitando melhor o seu ponto de vista, o denunciado sublinhou o seguinte em sua defesa (peça 16), *verbis*:

Conforme declarações da ex-pregoeira, ora demandada, na fase classificatória, o sistema informatizado do município só considera a última proposta válida, constando na roda final a melhor proposta do licitante devidamente habilitado, (...).

Tal situação foi certificada pela atual pregoeira do município (...), e já foi demandado à empresa responsável pelo Sistema Informatizado do Município que a mesma faça as adequações necessárias, para deixar registrado na ata todas as fases ocorridas na sessão pública dos pregões, devidamente separadas, (...). Portanto, não houve irregularidades e muito menos dano nessa situação, mas meras questões de inabilitação de licitante e informações de sistema, que, neste último, será ajustada para as próximas licitações.

Ademais, é imperioso registrar que a diferença apurada pela Unidade Técnica, qual seja, R\$ 345,00 (trezentos e quarenta e cinco reais), é irrisória, e, os serviços foram devidamente prestados pelas demais licitantes (...), razão pela qual, invoco a aplicação do princípio da insignificância, no presente caso.

No que é pertinente ao terceiro subitem (“C”) intitulado “DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO CAPAZ DE AMPARAR A EXIGÊNCIA ESTABELECIDO O ITEM 4.5 ‘C’”, o defendente argumentou que, à época dos fatos, o Município realizou cotações em conformidade com valores previstos nos editais paradigmas nos quais se baseou a pregoeira para estabelecer como padrão mínimo o limite de retenção no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais). E ponderou a seguinte situação: “se uma seguradora que atua em todo o território brasileiro, não fosse capaz de reter R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) para garantia de limite de retenção, seria ela capaz de assegurar conjunto de veículos cuja soma das coberturas ultrapassaria, e muito, o mencionado valor?”

Informou que a Resolução CNSP n. 321/15, que revogou a Resolução CNSP n. 273/2013, definiu limite de retenção como a responsabilidade máxima que a sociedade supervisionada poderia reter em cada risco isolado. Assim, baseado no valor total da frota, que representou o valor máximo a ser indenizado no caso de sinistro, foi obtido o valor da retenção que correspondeu ao limite de indenização que pode suportar uma empresa de seguro.

Com isso, asseverou que inexistiu necessidade de estudo técnico pormenorizado, amplo ou avançado para se chegar ao valor do limite de retenção necessário para cobrir a indenização do valor de toda frota segurada, e que a denunciante comprovou nos autos que não possuía capacidade financeira de cobrir a indenização por todo patrimônio segurado, o que geraria prejuízo à Administração e responsabilização direta do gestor no caso de ocorrência de sinistro que levasse a perda da frota municipal.

Para tanto, elucidou que:

Ademais, determinei ao Setor de Licitações do Município de Prados, que o mesmo tome ciência dos apontamentos do Órgão Técnico e do Ministério Público desta Corte de Contas sobre as questões ora debatidas para que os mesmos sejam plenamente seguidos nos próximos certames a serem realizados pela Administração.

Portanto, pugno seja relevada tal questão, ante a ausência de má-fé e o comprometimento da atual Administração na observância dos apontamentos em apreço nas próximas licitações, (...).”

No subitem “D”, intitulado “DA AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ”, o defendente salientou o seguinte:

Ante a boa-fé dos servidores municipais nos fatos ora debatidos e a promessa de mudança de postura desta Administração nas próximas licitações, requeiro, caso constatada a procedência da denúncia, que esta Corte de Contas, em sua missão preventiva, não efetue punições ao caso, mas apenas recomendações.

Ao final de sua exposição defensiva, o prefeito se manifestou acerca do subitem “E” intitulado “DA INVOCAÇÃO DO ART. 89 DA LC 102/2008 E DO § 2º DO ART. 22 DO DECRETO-LEI N.º 4.657, DE 04 DE SETEMBRO DE 1942”, requerendo que não fosse acolhida a argumentação deduzida nos subitens anteriores e, em caso de aplicação de multa, fosse cominada em grau mínimo, considerando-se que não deu causa à infração nem mesmo houve dano grave ao erário municipal.

Na defesa firmada pela pregoeira Joice Roberta de Souza Oliveira (peça 21), ressalto que as justificativas por ela apresentadas pouco diferiram das produzidas pelo prefeito Léster Rezende Dantas Junior, sendo similarmente reproduzidas, tais como o fato de o edital ter sido elaborado com base em editais paradigmas de outros municípios e, também, o fato de a exigência editalícia contida descrita no item 4.5, “c” do edital estar amparada em Resoluções da Susep.

O sr. Rinaldo Costa, diretor do Departamento de Transportes, apresentou defesa (peça 20), reproduzindo os mesmos tópicos e fundamentos da defesa do ex-prefeito. Porém, convém colacionar trecho relevante não abordado nas defesas anteriores, *verbis*:

Nesse caso específico, o Município objetivou a contratação da Seguradora mais competente para executar os serviços de seguro, sem expor a risco o erário, o patrimônio, os passageiros, os condutores e os familiares de eventuais vítimas.

Vejamos um exemplo do risco que apenas um item do Edital nº 073/2017, oferecia:

O veículo Ônibus, ano/modelo 2013/2014, OWP-9657, constante no item 13, possuía um valor de Danos materiais de R\$100.000,00, Danos Corporais de R\$100.000,00 e APP por morte de R\$20.000,00 por passageiro.

Faço constar que este veículo possui capacidade para 55 lugares. Se o mesmo se acidenta com sua lotação total e todas as pessoas viessem a óbito, só a indenização (APP morte) chegaria a nada mais que R\$1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais), isso desprezando todas as demais coberturas, que se poderiam facilmente ultrapassarem 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Em situação parecida, está o veículo constante do item 12, sem levar em consideração que o processo licitatório possuía vinte itens licitados.

Portanto, verifica-se que foi levando em consideração pela pregoeira as somas de coberturas de cada veículo e a possibilidade do licitante sagrar-se vencedor da totalidade dos itens.

Quanto ao alegado dano ao erário suscitado pela unidade técnica de que a denunciante deveria ter sido classificada em 1ª lugar por ter apresentado lances de menor valor para os itens 5-9, 12, 13, 15 -19, Rinaldo Costa destacou que ela foi inabilitada e que, portanto, não houve qualquer ilegalidade ou dano ao erário na sua desclassificação.

Por fim, constata-se que os três defendentes concluíram que restou justificado no Pregão Presencial n. 028/2017, Processo Licitatório n. 073/2017, a exigência editalícia de comprovação do limite de retenção superior a R\$1.000.000,00, para a contratação de seguro total para a frota do Município de Prados.

No reexame de peça 23, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM entendeu, por sua vez, que as razões de defesa não tiveram o condão de afastar o seu juízo minimamente formado e seguro sobre a ocorrência de irregularidade quanto à existência de cláusula editalícia potencialmente causadora de violação ao princípio da ampla concorrência eis que impediu a contratação de resseguro, segundo o qual: “além de figurar como um reforço à capacidade econômico-financeira das companhias seguradoras, enseja maior participação no mercado de empresas menores e não importa transferência de responsabilidade aos segurados.”

Com isso, a 2ª CFM manteve a sua conclusão inicial de peça 5, de que a fixação do limite de retenção no valor de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), conjugada com restrição de as seguradoras participantes do Pregão poderem se valer do resseguro, afetou o caráter competitivo do certame. Ao final, concluiu ser possível a aplicação de multa aos responsáveis.

O MPC também reiterou seu exame preliminar de que da leitura do item 4.5, “c”, do edital, vê-se que a irregularidade alegada pela denunciante se referiu à qualificação técnico-operacional, comprovação de aptidão para desempenho do objeto licitado (art. 30, II e §3º, da Lei n. 8.666/93) e, por isso, considerando que a ausência de um estudo técnico apto a amparar tal exigência pode ter comprometido o caráter competitivo do certame, concluiu pela aplicação de multa aos responsáveis (peça 26).

Data vênua do entendimento da unidade técnica e do *Parquet* de Contas, considero que o seguro garantia para retenção de pagamentos, garante o pagamento do valor garantia estabelecido na apólice, dos prejuízos que porventura forem causados pela falta de compromisso em relação às obrigações que foram assumidas pelo tomador. Assim, entende-se que através da contratação deste seguro, o tomador poderá substituir a retenção por uma apólice de seguro e receber o valor total da parcela.

Ademais, constata-se que houve competitividade no certame com a participação de três empresas, quais sejam: a denunciante, Gente Seguradora S/A, que foi a 2ª colocada na fase de lances – que ao contrário do que afirma a 2ª CFM, não foi a empresa que apresentou o menor valor para os itens 5-9, 12, 13, 15 -19, tendo sido desclassificada pelas razões já expostas. Na oportunidade, sagraram-se vencedoras as empresas Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais, que teve o objeto adjudicado no valor de R\$8.813,00 e a Mapfre Vera Cruz Seguradora S.A, que teve adjudicado o valor de R\$800,00, nos termos da Ata da Sessão de fls. 43/79/peça 11, tendo essas seguradoras cumprido com o critério estabelecido no item 4.5, letra “c”, do edital, apresentando certidões com valores acima do limite de retenção exigido.

Ressalte-se que a ora denunciante não impugnou o edital (fls. 87/97/peça 11) só se insurgindo contra a exigência contida no citado item editalício, após ter sido, repita-se, desclassificada na fase de lances, posto que no atestado por ela apresentado demonstrou que possuía limite de retenção, no valor de R\$890.000,00 (oitocentos e noventa mil reais) e valor de capacidade de resseguro, de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), sendo que esses valores não se somam para fins cumprimento da exigência objeto da denúncia.

Assim, apesar de ter sido requisitada a apresentação de certidão emitida pela Susep sobre o limite de retenção no ramo de automóveis/casco e APP, além da disposição do valor limite em si, verifico que as outras licitantes atingiram a finalidade da cláusula, superando o valor exigido, motivo pelo qual entendo que o que violaria a ampla concorrência seria dar tratamento diferenciado à ora denunciante.

Ademais, a Constituição da República é clara no que diz respeito ao dever da Administração Pública de exigir qualificação técnica e econômica do licitante, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Art. 37, XXI, CR/88). Logo, o poder público deve zelar pela contratação de licitantes que disponham de condições suficientes para arcar integralmente com o compromisso e a demanda solicitada, podendo requisitar as qualificações que figure como necessárias para o cumprimento efetivo do contrato.

Sendo assim, em não se tratando de um veículo apenas, mas sim de toda a frota do Município de Prados, considero que a exigência do valor de limite de retenção em R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) objetivou a garantia de que as seguradoras licitantes teriam solidez financeira para atender à Administração Pública local e arcarem com eventuais problemas oriundos de sinistros. Com isso, entendo que não houve ilegalidade do valor de retenção exigido.

Por tais razões, proponho a improcedência do apontamento de irregularidade contido na denúncia.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em preliminar, afastar a ilegitimidade passiva arguida pelo prefeito e pelo diretor do Departamento de Transportes do Município de Prados, à época, uma vez que a participação em procedimentos administrativos gera apenas uma presunção relativa de responsabilidade, a qual pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos.

No mérito, **entendo** pela improcedência da denúncia, e a extinção do processo, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008, pois não restou demonstrada a ocorrência da irregularidade referente ao Edital do Pregão Presencial n. 028/2017, Processo Licitatório n. 073/2017, promovido pela Prefeitura de Prados.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 2/6/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia apresentada pela sociedade empresária Gente Seguradora S/A em face do Pregão Presencial nº 028/2017 – Processo Licitatório nº 073/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Prados, cujo objeto consistia na prestação de serviços de seguro total para a cobertura de riscos da frota de veículos do Município.

Na sessão da Segunda Câmara de 28/04/22, o colegiado, em preliminar, afastou a arguição de ilegitimidade passiva. No mérito, o relator, conselheiro substituto Licurgo Mourão, apresentou proposta de voto com a seguinte conclusão:

No mérito, **entendo** pela improcedência da denúncia, e a extinção do processo, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008, pois não restou demonstrada a ocorrência da irregularidade referente ao Edital do Pregão Presencial n. 028/2017, Processo Licitatório n. 073/2017, promovido pela Prefeitura de Prados.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

Em seguida, pedi vista do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Observa-se da peça inicial que a empresa denunciante se insurgiu contra sua inabilitação no Pregão Presencial nº 028/2017 – Processo Licitatório nº 073/2017, por suposto desatendimento da exigência prevista no item 4.5, alínea c, do instrumento convocatório.

O referido item elenca, como requisito de qualificação técnica, “certidão emitida pela SUSEP conforme CNSP nº 40/2000, comprovando limite de retenção de R\$1.000.000,00, no ramo de automóvel/casco”.

Para atendê-lo, a denunciante apresentou a declaração emitida pela empresa resseguradora IRB-Brasil, no sentido de que a Gente Seguradora S/A com ela mantém contrato automático de resseguro, com cobertura de responsabilidade adicional, além do limite de retenção registrado perante a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP (fl. 52 dos autos físicos, peça nº 11).

Tal documento, todavia, não foi aceito pela Administração para fins de habilitação, seja durante a sessão pública de julgamento realizada em 06/09/17 (fl. 46 dos autos físicos, peça nº 11), seja após a apreciação do recurso administrativo (fl. 64/65v dos autos físicos, peça nº 11).

Em sua proposta de voto, o relator entendeu não haver irregularidade nessa conduta, asseverando que o atestado apresentado pela denunciante demonstrava que ela possuía “limite de retenção, no valor de R\$890.000,00 (oitocentos e noventa mil reais) e valor de capacidade de resseguro, de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), sendo que esses valores não se somam para fins cumprimento da exigência objeto da denúncia”.

Destacou, ainda, ter havido efetiva competitividade, oportunidade em que as demais seguradoras participantes apresentaram as certidões com valores superiores ao limite de retenção exigido.

Com a devida vênia, meu entendimento diverge, neste ponto, da abordagem adotada pelo relator.

A partir da análise do instrumento convocatório, visualiza-se como objetivo da Administração a proteção de sua frota, por meio da contratação de seguro que detenha cobertura para os riscos a que estão expostos os veículos do Município. Para garantir a capacidade técnica do potencial

contratado, o edital exigiu a comprovação de limite de retenção de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais), registrado junto à SUSEP.

Nos termos do que dispõe o art. 78 da Resolução nº 321/15, do Conselho Nacional de Seguros Privados, então vinculado ao Ministério da Fazenda, o “limite de retenção é o valor máximo de responsabilidade que as seguradoras, EAPC e resseguradores locais podem reter em cada risco isolado, determinado com base no valor dos respectivos PLA”¹.

O limite de retenção, portanto, deve ser compreendido como o limite máximo pelo qual uma seguradora ou resseguradora pode se responsabilizar em um potencial sinistro isolado.

No caso em tela, a declaração acostada à fl. 52 do processo físico (peça nº 11) afirma que a denunciante mantém contrato automático de resseguro com a empresa IRB-Brasil, conferindo-lhe, no momento da licitação, além do limite de retenção registrado junto à SUSEP, de R\$890.000,00 (oitocentos e noventa mil reais), o limite de responsabilidade adicional de R\$820.000,00 (oitocentos e vinte mil reais) para cobertura de automóvel/casco, o que resultava em um limite operacional total de R\$1.710.000,00 (um milhão setecentos e dez mil reais).

É imperioso salientar que a política de resseguro é reconhecida não apenas no mercado, como também na legislação pátria, estando regulamentada pela Lei Complementar nº 126/07, que o define como operação de transferência de riscos de uma cedente para um ressegurador e que estabelece uma série de condições para a realização de operações dessa natureza.

Trata-se, pois, de atividade altamente regulada, sujeita à fiscalização da SUSEP, dotada de oficialidade e respaldo legal, sem flexibilização da proteção ofertada pelas apólices de seguro.

Cumprе destacar, ainda, que a SUSEP, enquanto órgão regulador de seguros, afirmou expressamente que “não existe impedimento em se comercializar seguro com importância segurada superior ao limite de retenção, desde que, no momento da contratação, a companhia já possua contratos de repasses de riscos que assegurem que a sua responsabilidade líquida máxima por risco isolado seja sempre menor ou igual ao respectivo limite de retenção” (Ofício Eletrônico nº 6/2017/SUSEP/DISOL – fl. 50 dos autos físicos, peça nº 11).

A assertiva da SUSEP converge para a inteligência de limite de retenção dada pelo art. 78 da Resolução CNSP nº 321/15, que deve ser compreendido como o limite de responsabilidade que a seguradora ou resseguradora é capaz de assumir, sendo que, no caso de existência de contrato de repasse de risco – do qual o resseguro é uma espécie – há de ser somado o limite próprio com o limite de risco transferido para aferição da capacidade total da empresa.

Adotando-se essa premissa, ancorada na previsão do art. 78 da Resolução CNSP nº 321/15 e na regulamentação do resseguro pela Lei Complementar nº 126/07, entendo que os documentos carreados aos autos demonstram, à evidência, que a denunciante detinha capacidade técnica para a prestação do objeto, atendendo ao requisito inscrito na alínea c do item 4.5, uma vez que seu limite total de responsabilidade era de R\$1.710.000,00 (um milhão setecentos e dez mil reais), decorrente do seu próprio limite de retenção e do contrato de transferência de risco por ela celebrado com a resseguradora IRB-Brasil, claramente superior aos R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) exigidos pelo edital.

Com efeito, em face da capacidade da denunciante para a assunção de riscos no importe definido no instrumento convocatório, dentro das regras estabelecidas pelo mercado de seguros e pela legislação pertinente, entendo que sua desclassificação foi, de fato, irregular e, por essa razão, deixo de acolher a proposta de voto, para julgar procedente a denúncia.

¹ Conforme definições dadas pelo art. 2º da Resolução CNSP nº 321/15, EAPC são as Entidades Abertas de Previdência Complementar e PLA, o patrimônio líquido ajustado.

Embora presente situação de irregularidade, avaliando concretamente os fatos, considero, neste caso específico, não ser o caso de aplicação de sanção. Esse entendimento, inclusive, está consagrado nos termos do citado art. 28 da LINDB, segundo os quais o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Está-se aqui a tratar de mercado sujeito a normas dotadas de altíssimo grau de especificidade, de pouco domínio do público em geral, não sendo uma contratação pública corriqueira, o que implica reconhecer que não houve, na hipótese, “erro grosseiro”.

É também relevante considerar que a restrição levada a cabo aparentemente decorreu da preocupação em manter a proteção em maior escala do patrimônio municipal, e não apenas de alijar da disputa um concorrente legítimo, o que deve reduzir a culpabilidade do agente.

Além disso, como resgatou o relator, a licitação contou com outros interessados, que viabilizaram a competição, sem prejudicar o processo concorrencial.

Por todos esses motivos, considero ser suficiente a emissão de recomendação à atual gestão, por meio do prefeito e do pregoeiro, para que, nas futuras licitações para a contratação dos serviços de seguro, sejam reconhecidas as operações de resseguro admitidas em lei realizadas com pessoas jurídicas legalmente autorizadas.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos termos da fundamentação, não acolho a proposta de voto e julgo procedente a denúncia formulada pela sociedade empresária Gente Seguradora S/A em face do Pregão Presencial nº 028/2017 – Processo Licitatório nº 073/2017, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Prados.

Ainda, determino que seja emitida recomendação ao atual prefeito municipal e ao atual pregoeiro, para que, nas futuras licitações para a contratação dos serviços de seguro, sejam reconhecidas as operações de resseguro admitidas em lei realizadas com pessoas jurídicas legalmente autorizadas.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Vou pedir vênua ao Relator para acompanhar o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acompanho o voto-vista.

**FICA APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.
NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.**

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

* * * * *