



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1031349

Natureza: DENÚNCIA

Relator: : CONSELHEIRO SUBST. LICURGO MOURÃO

Data da Autuação: 12/12/2017

1. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 23/11/2017

Objeto da Denúncia :

Indícios de irregularidades no Pregão Presencial nº028/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Prados.

Origem dos Recursos: Municipal

2. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

Introdução:

Versam os autos sobre denúncia apresentada pela empresa Gente Seguros S.A., em face dos atos praticados pelo prefeito e pregoeiro da Prefeitura Municipal de Prados no Pregão Presencial nº028/2017 - tipo menor preço, instaurado para contratação de seguro veicular para a frota do município.

2.1 Apontamento:

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.

2.1.1 Alegações do denunciante:

A denunciante alega que, embora tenha apresentado a proposta mais vantajosa, teria sido indevidamente inabilitada na fase de habilitação técnica por não ter satisfeito a exigência contida no item 4.5, "c" do edital - consistente na apresentação de certidão de limite de retenção de R\$ 1.000.000,00 (um milhão) -, razão pela qual o objeto do certame teria sido adjudicado às empresas Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais e Mapfre Seguros Gerais S/A.

Esclarece que embora a certidão apresentada 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.



EXTERNO

Argumenta que seria prática regular no mercado de seguros as empresas pulverizarem o risco assumido nos contratos através de co-seguro, resseguro automático e resseguro facultativo, conforme autorizado pela Lei Complementar 126/07 e artigo 761 do Código Civil. Nesse sentido, afirma 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.

Menciona ofício da SUSEP (anexado à denúncia) no qual a autarquia esclarece 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.*"

Aduz que a aludida exigência importou restrição indevida à competitividade no certame, na medida em que a impossibilidade de compartilhamento dos riscos através da opção do resseguro exigiria das empresas licitantes uma infraestrutura econômica-financeira muito maior, impossibilitando a participação de seguradoras menores. Reforçando esse argumento acostou à denúncia parecer do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, no qual esse órgão reputa indevida situação análoga ocorrida com a empresa denunciante em licitação realizada pela Prefeitura do Município de Santa Rosa de Viterbo.

Registra, por fim, que interpôs recurso administrativo contra o resultado do certame que, no entanto, teria sido julgado improcedente pelo município sob o fundamento de que a contratação da seguradora mais competente não estaria conectada ao menor preço.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Compulsando os autos do processo, verifica-se que a denunciante apresentou os seguintes documentos:

- Cópia do edital de licitação e seus anexos (fls.13/27);
- Cópia da ata da sessão pública do pregão presencial (fls.28/46);
- Termo de adjudicação (fls.47/48);
- Consulta feita à Superintendência de Seguros Privados - SUSEP e respectivo ofício de resposta (fls.49/50);
- Parecer proferido pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (fls.51);
- Declaração emitida pela IRBBrasil atestando a existência de contrato de resseguro com a empresa denunciante (fls.52);
- Recurso administrativo interposto pela denunciante, contrarrazões apresentadas pelo licitante vencedor e decisão proferida pelo município (fls.53/65);
- Termo de homologação do certame (fls.66)

2.1.3 Período da ocorrência: 06/09/2017 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



A questão central da denúncia cinge-se em verificar o cabimento da exigência de certidão de limite de retenção no valor de R\$1.000.000 (um milhão), conforme previsto no item 4.5, “c” do edital e, em sendo positiva a conclusão, identificar se a vedação da participação de licitantes em regime de resseguro teria restringido a competitividade do certame.

A contratação de seguro veicular é forma adequada de zelar pelo patrimônio público, na medida em que garante a recomposição do erário em caso de prejuízo causado pela ocorrência de sinistros com os veículos segurados.

Em observância aos princípios da isonomia, moralidade e competitividade que devem nortear as compras e aquisições feitas pela Administração Pública, prevê o artigo 30 da Lei de Licitações que a documentação relativa à qualificação técnica se limitará aos registros e documentos nele arrolados, estando entre eles a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial.

Consoante dispõe o § 3º, inciso I do artigo 62 da aludida Lei, a contratação de quaisquer espécies de seguros pela Administração Pública, dadas as especificidades e complexidades desse serviço, deverá se pautar primordialmente pelas disposições de direito privado e subsidiariamente pelas normas de direito público; *in verbis*:

Art.62

(...)

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

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

O contrato de seguro está definido no artigo 757 do Código Civil nos seguintes termos:

Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.

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

Sobre as obrigações que constituem a essência do contrato de seguro, Vera Helena de Mello Franco preleciona que a obrigação de indenizar seria uma obrigação secundária, eventual e condicional, já que depende da ocorrência do sinistro. No entanto, afirma a autora, que a contratação do seguro já implicaria deveres para o segurador, tais como o de constituir reservas para eventuais sinistros, contratar resseguro, dentre outros, com vistas a evitar o risco de insolvência. A obrigação de garantia, ao contrário da indenização, seria caracterizada por obrigação constante que teria início com a formalização do contrato, perdurando por todo o período coberto. (FRANCO, Vera Helena de Mello. Contratos - Direito Civil e Empresarial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.303.)

O Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, é o diploma responsável por regular as operações de seguros e resseguros, tendo atribuído ao Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, nos termos do artigo 32, inciso VII, a competência para estabelecer diretrizes gerais dos contratos de seguro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



O tema concernente ao limite de retenção, foco principal deste relatório, encontra-se atualmente regulado na Resolução CNSP nº 321/15 que foi responsável pela revogação da Resolução CNSP nº 276/13 e Resolução CNSP nº 40/2000, esta última citada de forma equivocada no edital.

Depreende-se dos artigos 78 a 80 da citada Resolução, que 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 patrimônios líquidos ajustados - PLA. As sociedades seguradoras e os resseguradores locais devem calcular e informar à Susep os limites de retenção, respectivamente, por ramo e grupo de ramo.

De acordo com orientações extraídas do site da SUSEP, considera-se risco isolado o objeto ou conjunto de objetos de seguro cuja probabilidade de ser atingido por um mesmo evento gerador de perdas seja relevante. Consta, ainda, que a exigência de informação sobre os limites de retenção assumidos pelas seguradoras está inserida na política de gerenciamento de riscos entabulada por essa autarquia federal, que visa a fomentar as ações relacionadas à prevenção da ocorrência de eventos que comprometam a solvência das companhias seguradoras.

Nesse contexto, é possível afirmar que a certidão de limite de retenção exigida na fase habilitatória, além de encontrar amparo no Decreto – Lei nº 73/66 e na Resolução CNSP nº 321/15, possui pertinência com o objeto licitado na medida em que objetiva informar à Administração sobre a garantia das reservas dos licitantes, isto é, sobre a capacidade das seguradoras interessadas em suportar as obrigações financeiras decorrentes de eventuais sinistros contratados na apólice.

Ultrapassada essa questão, impende examinarmos se a vedação ao uso de contratos de resseguro para comprovação dessa garantia de reserva importa restrição indevida à competição.

Compulsando os autos do processo, não foi possível verificar a juntada de qualquer nota técnica ou esclarecimentos do município (em sede de decisão recursal) acerca do critério adotado para a fixação do limite de retenção no valor de R\$ 1.000.000,00, e tampouco justificativa técnica para vedação da utilização do resseguro como alternativa para a comprovação da capacidade econômico-financeira das licitantes.

O instituto do resseguro é disciplinado na Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007, e na Resolução CNSP nº 168/07 como sendo uma operação de transferência de riscos de uma cedente, com vistas a sua própria proteção, para um ou mais resseguradores, através de contratos automáticos ou facultativos. É, portanto, um contrato firmado entre companhias seguradoras com objetivo de diluir os riscos de uma ou mais apólices, quando o risco de sinistralidade é grande.

O ex - Procurador Federal da SUSEP, Frank Larrubia Shi, em artigo intitulado “Princípios do Direito Securitário”, esclarece que dentre as normas de regência do direito securitário está o princípio da pulverização dos riscos, segundo o qual é recomendado transferir os riscos para outro segurador toda vez que excedida a capacidade de retenção de responsabilidade de uma seguradora. O aludido princípio tem fulcro no artigo 79, do citado Decreto-lei nº 73/66 que preconiza ser “*vedado às sociedades seguradoras reter responsabilidades cujo valor ultrapasse os limites técnicos, fixados pela SUSEP de acordo com as normas aprovadas pelo CNSP (...)*”.

Como bem pontuado pelo autor, a concentração excessiva de riscos na carteira de uma companhia seguradora pode comprometer a sua estabilidade a ponto de sua insegurança ser formalmente equivalente à insegurança do próprio segurado.

Para ilustrar, transcrevemos trecho de acórdão proferido pelo Plenário Tribunal de Contas da União, em relatório de auditoria operacional realizada na IRB-Brasil Re, em que o tema dos resseguros é abordado de forma clara; vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



“(...)

2.1.3 Tanto o resseguro quanto o co-seguro são instrumentos que permitem às seguradoras aceitarem mesmo aqueles negócios que estejam acima da sua capacidade de subscrição de riscos, fomentando-se a concorrência no setor de seguros do País.

(...)

2.1.5 No caso do resseguro, a seguradora cede ao ressegurador uma parte da responsabilidade e do prêmio recebido. É uma espécie de seguro do seguro. *‘As sociedades seguradoras são obrigadas a ressegurar no IRB-Brasil Re as responsabilidades excedentes de seu limite técnico em cada ramo de operações e, em caso de co-seguro, a cota que for fixada pelo CNSP.’ (art. 79, § 1º, do DL nº 73/66).*

(...)

2.1.10 Em todos os seguros que se enquadrem nas normas de seguro e retrocessão e estejam dentro do limite de automaticidade do ramo, a cessão da responsabilidade ao IRB-Brasil Re dá-se de forma automática (resseguro automático), isto é, a seguradora pode repassar o risco, e o prêmio correspondente, diretamente ao IRB-Brasil Re, sem prévio aviso. Neste caso, as informações básicas da operação de seguro são repassadas mensalmente pelas seguradoras, por meio de sistemas informatizados.(...)” (Acórdão TCU nº 1744/2003)

Tais ponderações demonstram que o resseguro, além de figurar como um reforço à capacidade econômica-financeira das companhias seguradoras, enseja maior participação no mercado de empresas menores e não importa transferência de responsabilidade aos segurados.

Vale reiterar que a SUSEP, em resposta ao questionamento feito pelo denunciante (fls.50), afirmou 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.”*

Cumprido observar, também, que a declaração de resseguro apresentada ao município pela denunciante (acostada às fls.52) trata-se justamente de um resseguro automático com o IRB-Brasil Re.

Com base nesses argumentos, concluímos 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Item 4.5, "c" do Edital.

2.1.6 Critérios:

- Decreto-Lei Federal nº 73, de 1966, Artigo 32, Inciso VII, Artigo 79;
- Doutrina Autor: Frank Larrubia Shi,, Título: Princípios do Direito Securitário, Editora: site AGU, Edição: -, de 2003, Folha Início: 15 - 16;
- Doutrina Autor: Vera Helena de Mello Franco, Título: Contratos - Direito Civil e Empresarial, Editora: Revista dos Tribunais, Edição: -, de 2009, Folha Início: 303 - 303;
- Resolução Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP nº 321, de 2015, Artigo 79, Artigo 80, Artigo 78;
- Lei Complementar Federal nº 126, de 2007, Artigo 2º, Parágrafo §1º, Inciso III;
- Resolução Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP nº 168, de 2007, Artigo 2º, Inciso VIII;
- Resolução TCEMG nº 12, de 2008, Artigo 318, Inciso II;
- Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008, Artigo 85, Inciso II.

2.1.7 Conclusão: pela procedência

2.1.8 Dano ao erário: existem indícios de dano ao erário

• **Memória/Metodologia de Cálculo**

O valor do dano foi apurado a partir do somatório das diferenças entre os lances finais ofertados em relação aos itens 5-9, 12, 13, 15 -19(fl.28/46) pela denunciante e pelas licitantes classificadas em segundo lugar.

- **Valor original:** R\$ 345,00

2.1.9 Responsáveis:

- **Nome completo:** JOICE ROBERTA DE SOUZA OLIVEIRA
- **CPF:** 04999404664
- **Qualificação:** Pregoeira
- **Conduta:** Restringir o caráter competitivo do certame ao vedar a apresentação de contrato de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE TCEMG: SUPERINTENDENCIA DO CONTROLE
EXTERNO



- resseguro para atendimento ao disposto no item 4.5, "C" do edital.
- **Nome completo:** RINALDO COSTA
 - **CPF:** 54626161634
 - **Qualificação:** Diretor do Departamento Municipal de Transportes e responsável pela elaboração do termo de referência.
 - **Conduta:** Restringir o caráter competitivo do certame ao deixar de incluir a opção do contrato de resseguro para atendimento ao disposto no item 4.5, "C" do edital.

2.1.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- 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.

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- ✓ a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 22 de Abril de 2019

Paula Fernanda Serravite Ferreira Martins
TC-NS-14 - Analista de Controle Externo
Matrícula: 32481