



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Processo n.:	1031349
Natureza:	Denúncia
Ano de Referência:	2017
Jurisdicionado:	Município de Prados (Poder Executivo)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os autos de Denúncia interposta pela empresa Gente Seguradora S/A, em face do Pregão Presencial nº 028/2017, Processo Licitatório nº 073/2017, deflagrado pelo Município de Prados, tendo por objeto a *“contratação de empresa seguradora para prestação de serviços de seguro total, incluindo assistência 24h (vinte e quatro horas) em todo território nacional, para segurar a frota de veículos oficiais da Prefeitura de Prados, em atendimento ao Departamento Municipal de Transportes, conforme discriminado no ANEXO I - Termo de Referência”* (f. 13/27).
2. Em síntese, alega a Denunciante que apresentou a proposta mais vantajosa no Pregão Presencial nº 028/2017, mas foi desclassificada por descumprimento do 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, através de Certidão emitida pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.
3. Argumentou, ainda, 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.
4. Em conjunto com a Denúncia (f. 01/11), foram juntados os documentos de f. 12/66.
5. Em despacho de f. 70, o Conselheiro-Presidente, ao exercer o juízo de admissibilidade, verificou que *“não foi apresentada prova da existência da pessoa jurídica, tampouco comprovação de que o signatário tem habilitação para representa-la”*. Na oportunidade, determinou a intimação da Denunciante para suprir o vício no prazo de 10 (dez) dias.
6. A denunciante supriu a deficiência às f. 71/80 e, na sequência, o Conselheiro-Presidente recebeu a Denúncia à f. 81.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

7. Em despacho de f. 83, o Conselheiro-Relator determinou o encaminhamento dos autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que, em exame de f. 86/89, emitiu relatório com a seguinte conclusão:

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).

8. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar.
9. É o relatório, no essencial. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

I) 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 nº 028/2017

10. De acordo com a Denunciante, há 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.
11. Na exordial, a Denunciante informou que, embora tenha apresentado a proposta mais vantajosa, foi inabilitada por descumprimento do Item 4.5, “c”, do Edital do Pregão Presencial nº 028/2017. Relatou, ainda, que foram apresentadas razões recursais perante a Administração Pública, as quais foram julgadas improcedentes, sendo o objeto do certame adjudicado para as licitantes vencedoras, empresas Porto Seguro Companhia de Seguros Gerais e Mapfre Seguros Gerais S/A.
12. Segundo a Denunciante, é 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, argumenta 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.
13. Destaca o ofício da SUSEP (anexado à denúncia) no qual a autarquia esclarece que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

"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".

14. Ao examinar os autos, a 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios 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.

15. 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.

16. O Ministério Público de Contas entende que a inabilitação da referida sociedade empresária pode ter decorrido 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).

17. A documentação relativa à qualificação técnica está prevista no Item 4.5 do Edital de Pregão Presencial nº 028/2017, *verbis* (f. 11/39):

4.5 - Qualificação Técnica:

a) Atestado de Capacidade Técnica (declaração ou certidão), fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, declarando que a empresa licitante já prestou ou está prestando serviços compatíveis e pertinentes com o objeto desta licitação.

b) Certidão de regularidade emitida pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, comprovando o registro da empresa naquele órgão e sua aptidão para exercer atividades junto ao mercado segurador e, ainda, que a Seguradora não se encontra sob regime de liquidação extrajudicial, direção



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

fiscal ou fiscalização extraordinária, nem cumprindo penalidade de suspensão imposta pela SUSEP;

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.

18. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos disciplina, em seus arts. 27 a 31, a documentação que pode ser exigida para a habilitação nos procedimentos licitatórios. Ao tratar dos documentos relativos à comprovação da qualificação técnica, prescreve:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

19. O objetivo desse rol é reduzir a margem de discricionariedade da Administração, a fim de que não seja exigida a apresentação de documentos abusivos e desnecessários. Assim, o ato convocatório deve ater-se à enumeração legal. Em outros termos, os únicos documentos passíveis de serem solicitados para a comprovação da qualificação técnica em certame licitatório são os previstos na Lei nº 8.666/93.
20. Ressalta-se que a qualificação técnica em procedimentos licitatórios deve ser considerada sob dois aspectos. O primeiro se refere à qualificação técnico-operacional, comprovação de aptidão para desempenho do objeto licitado (art. 30,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

II e § 3º) e a qualificação técnico-profissional, inscrição em entidade profissional competente (art. 30, § 1º, I).

21. Como dito, insurge-se a Denunciante contra a exigência de certidão emitida pela SUSEP, conforme resolução CNSP 40/2000, comprovando o limite de retenção acima de R\$1.000.000,00 no ramo de automóveis/casco.
22. Da leitura do mencionado Item 4.5, “c”, do Pregão Presencial nº 028/2017, verifica-se que a suposta irregularidade alegada pela Denunciante refere-se à qualificação técnico-operacional, comprovação de aptidão para desempenho do objeto licitado (art. 30, II e §3º).
23. Sabe-se que a Superintendência de Seguros Privados -SUPEP é uma autarquia vinculada ao Ministério da Economia, responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro.¹
24. O limite de retenção é regulado pela Resolução SUSEP nº 321, de 15 de julho de 2015. Em pesquisa realizada no endereço eletrônico do aludido Órgão, verificou-se que a SUSEP publicou, em agosto de 2017, um documento intitulado “*Limite de Retenção - Orientações da SUSEP para o mercado*”, visando orientar as sociedades supervisionadas sobre os conceitos dispostos no Capítulo I do Título II da Resolução CNSP nº 321/15.²
25. Referido documento discorre sobre o conceito de Limite de Retenção, confira-se:

2. LIMITE DE RETENÇÃO

A Resolução CNSP nº 321/15 define limite de retenção sobre o conceito de risco isolado. Considera-se risco isolado como o objeto ou conjunto de objetos de seguro cuja probabilidade de ser atingido por um mesmo evento gerador de perdas seja relevante. **O limite de retenção é então definido como a responsabilidade máxima que a sociedade supervisionada poderá reter em cada risco isolado.**

As definições de risco isolado e limite de retenção não devem entrar em conflito com a política de gerenciamento de risco da entidade. Neste contexto, entende-se como política de gerenciamento de riscos a orientação que a companhia tem sobre como assumir e repassar riscos. Tal política deve estabelecer, entre outros itens, os limites de retenção, as formas de acompanhamento de acúmulos de risco e as boas práticas de gerenciamento de risco a serem adotadas. Espera-se que as sociedades supervisionadas aprimorem o conhecimento sobre os objetos de seguro, de modo a reconhecer acúmulos e desenvolver formas de administrá-los, e, assim, tornar as políticas de gerenciamento de riscos mais eficientes no sentido de prevenir a ocorrência de eventos que comprometam a solvência da companhia.

O valor da responsabilidade máxima assumida em cada risco isolado deverá ser comparado com o respectivo limite de retenção. As sociedades

¹ Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

² Disponível no endereço eletrônico: file:///C:/Users/Downloads/Limite%20de%20Retencao%20-%20Versao%20-%202017_08.pdf. Acesso em: 30 jan. 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

seguradoras e os resseguradores locais devem calcular, e informar à Susep, os limites de retenção, respectivamente, por ramo e grupo de ramo; o que não impede que a companhia considere acúmulos de riscos entre diferentes ramos e grupos de ramos. De fato, espera-se que a sociedade supervisionada utilize definições de riscos isolados que considerem objetos de seguros de diferentes ramos, quando identificar que estes objetos são altamente correlacionados. (...)

3. PROCEDIMENTOS

De acordo com a Resolução CNSP nº 276/13 (substituída pelo Capítulo I do Título II da Resolução CNSP nº 321/15), as sociedades seguradoras e os resseguradores locais deverão calcular os limites de retenção, respectivamente, por ramo e grupo de ramos (para as operações com cobertura de risco dos produtos de previdência complementar das seguradoras e entidades abertas de previdência complementar, os limites de retenção deverão ser calculados por tipo de cobertura de risco). Estes cálculos serão obrigatoriamente realizados nos meses de fevereiro e agosto. Nos demais meses, as companhias poderão manter o último valor apurado ou calcular novos limites de retenção. Em qualquer caso, as sociedades supervisionadas deverão manter, à disposição da Susep, nota técnica atuarial contendo o detalhamento do cálculo utilizado. (grifo nosso)

26. Observa-se que o limite de retenção reflete a *“responsabilidade máxima que a sociedade supervisionada poderá reter em cada risco isolado”*.
27. Dito isso, o Edital de Pregão Presencial nº 028/2017 estabeleceu, para fins de habilitação, que fosse apresentada certidão emitida pela SUSEP, comprovando um limite de retenção no valor acima de R\$1.000.000,00. Contudo, não consta nos autos um estudo técnico capaz de amparar a exigência estabelecida no Item 4.5, “c”.
28. Pela dicção do art. 30, II, § 3º, da Lei 8.666/93, observa-se que o rol ali estabelecido tem por objetivo, além de assegurar a qualificação técnico-operacional do licitante, reduzir a margem de discricionariedade da Administração Pública. Logo, pela interpretação desse dispositivo, o Município de Prados não poderia, ao seu mero arbítrio, estabelecer exigência desamparada de um estudo técnico capaz demonstrar a sua necessidade.
29. Esse entendimento se coaduna com os princípios inerentes à atuação dos órgãos e agentes estatais, notadamente o da motivação dos atos administrativos. Sob esse aspecto, não há nos autos um estudo capaz de provar que o valor do limite de retenção está apto a demonstrar a qualificação técnico-operacional do licitante e a sua compatibilidade com o objeto do certame.
30. Com efeito, cabe à Administração o juízo de conveniência, oportunidade, análise da possibilidade técnica e da viabilidade em se estabelecer um limite de retenção no valor de R\$1.000.000,00. Todavia, em qualquer caso, deve ser observado o dever de motivação das decisões administrativas, ainda que discricionárias, considerando que, no Acórdão TCU nº 1.453/2009, Plenário, a Corte de Contas manifestou-se no sentido de que *“... o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias”.

31. Portanto, a exigência prevista no Item 4.5, “c”, do Pregão Presencial nº 028/2017, para a habilitação em procedimento licitatório, não é ilegal por si só. O que deve ser verificado é a compatibilidade dessa imposição com o objeto do certame.
32. Em face das razões expostas, considerando a ausência de um estudo técnico apto a amparar a exigência contida no Item 4.5, “c”, do Edital de Pregão Presencial nº 028/2017, e considerando ainda que tal exigência pode ter comprometido o caráter competitivo do certame, é possível, em tese, a responsabilização do Prefeito do Município de Prados, do Pregoeiro e Subscritor do Edital, e do Subscritor do Termo de Referência, de modo que deve ser oportunizado o contraditório.

CONCLUSÃO

33. Em face do exposto, requer o Ministério Público de Contas a citação do Sr. Léster de Resende Dantas Junior, Prefeito do Município de Prados, da Sra. Joice Roberta de Souza Oliveira, Pregoeira e Subscritora do Edital, e do Sr. Reinaldo Costa, Diretor do Departamento Municipal de Transportes, para que apresentem defesa sobre os apontamentos realizados nos autos.
34. É o parecer.

Belo Horizonte, 02 de março de 2020.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)