



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



PROCESSO N.º: 1031349

NATUREZA: DENÚNCIA

JURISDICIONADO: MUNICÍPIO DE PRADOS

DENUNCIANTE: GENTE SEGUROS S.A.

RESPONSÁVEIS: Sr. LÉSTER DE RESENDE DANTAS JUNIOR,
Prefeito do Município de Prados,
Sra. JOICE ROBERTA DE SOUZA
OLIVEIRA, Pregoeira e Subscritora do Edital,
e Sr. REINALDO COSTA, Diretor do
Departamento Municipal de Transportes.

ANO REF.: 2017

I – INTRODUÇÃO

Cuida-se de **DENÚNCIA** apresentada pela empresa seguradora **GENTE SEGUROS S.A.**, em face de atos praticados pelo Prefeito, Sr. Léster de Resende Dantas Junior, pela Pregoeira do Município de Prados, Sra. Joice Roberta Souza Oliveira e pelo Sr. Reinaldo Costa (Diretor do Departamento Municipal de Transportes) no Pregão Presencial nº 028/2017 - tipo menor preço, instaurado para contratação de seguro para cobertura de riscos na frota de veículos do mencionado município.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



A sociedade seguradora denunciante insurgiu-se em razão de cláusula supostamente restritiva à competitividade do certame, constante do item n.º 4.5 do instrumento convocatório (item "c"), a qual, em razão de regra impeditiva para a contratação de resseguro como forma de atendimento ao limite de retenção, evidenciava prática tendente a conduzir o procedimento licitatório a possível direcionamento de seu objeto a licitantes que, previamente, atenderiam os termos do dispositivo restritivo, comprometendo o caráter amplamente competitivo que caracteriza a generalidade dos procedimentos licitatórios.

Cumpre salientar inicialmente que os fatos narrados na Denúncia foram apreciados preliminarmente em relatório técnico lavrado na Superintendência de Controle Interno.

Na citada Superintendência produziu-se relatório no qual ficou assentada a seguinte conclusão:

"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."*

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação (art. 61, § 3º, do Regimento Interno), o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



representante ministerial se manifestou, conclusivamente, nos seguintes termos:

“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.”

Instados a se manifestar acerca do conteúdo do relatório técnico preliminar, o Sr. Lester Resende Jr. se manifestou encaminhando a estes autos defesa e documentos pertinentes ao mencionado procedimento licitatório.

A Sra. Joice Roberta S. Oliveira, ex-Pregoeira Municipal, encaminhou a estes declaração que por discorrer sobre fatos relacionadas ao procedimento licitatório objeto da Denúncia, possuía cunho explicitamente defensivo, razão pela qual seu conteúdo material será examinado como se defesa fosse.

O Sr. Reinaldo Costa, Diretor do Departamento de Trânsito, não se manifestou acerca dos fatos constitutivos da Denúncia ora examinada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Após a manifestação dos interessados/denunciados vieram os autos a esta Coordenadoria Técnica para análise das argumentações deduzidas nas respectivas exposições defensivas.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1) Alegações deduzidas pelo Sr. Lester Resende Junior:

O interessado sustentou, 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.

O edital, salientou o defendente, 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 residiam na determinação de procedimentos para a contratação do objeto licitado bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



como a autorização de abertura do procedimento e posterior homologação e adjudicação do objeto ao licitante vencedor, após aval do órgão jurídico municipal.

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.

Ilustrando seu ponto de vista, salientou:

“O Prefeito, assim como o Presidente e o Governador, não administra sozinho. Ele precisa de uma equipe, pois, afinal, é humanamente impossível que o mesmo execute sozinho todos os trabalhos que sua gestão necessita.

Notadamente com relação aos procedimentos para a licitação, acreditei que todos seguiram os trâmites legais aplicáveis, tendo em vista que sua execução foi realizada por pessoas com competência para tanto, além de ter a chancela do órgão jurídico do município.

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

Finalizando sua exposição acerca deste item, o interessado, pleiteando o reconhecimento de sua não responsabilidade sobre os fatos em discussão, assinalou o seguinte:

“Ante a ausência de justa causa, pugno pelo reconhecimento da ausência de qualquer responsabilidade minha nos fatos ora debatidos e, conseqüentemente improcedência da denúncia quanto a minha pessoa.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Passando a discorrer sobre o segundo item de suas alegações defensivas (item “B”), cujo título era: “**DA VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM REGIME DE RESSEGURO E RESTRIÇÃO À COMPETIVIDADE DO CERTAME.**”, o interessado deduziu no primeiro subitem (B.1) intitulado “**DA AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE**” os seguintes argumentos:

a) o limite de retenção conforme previsto no instrumento convocatório (item “c” da cláusula n.º 4.5) era expressamente admitido por Resoluções normativas emanadas do órgão regulador do mercado de seguros, encontrando-se a exigência legalmente amparada, fato, inclusive reconhecido no estudo da Unidade Técnica;

b) a fixação do limite de retenção no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), decorreu de ação da pregoeira municipal que se inspirou em editais similares de outros municípios;

c) o mencionado valor não foi impugnado por nenhum cidadão ou licitante, o que fez o certame prosseguir naturalmente;

d) a pregoeira concluiu, à época, que a empresa denunciante não atendia às disposições editalícias, uma vez que não apresentou a comprovação do limite de retenção no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



e) a atuação da Pregoeira foi correta uma vez que 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;

f) o licitante poderia impugnar o edital até o segundo dia útil que antecedia a abertura dos envelopes de habilitação e não o fez. Dessa maneira, se o tivesse impugnado no momento próprio, a Administração teria avaliado a questão e, certamente, procedido à retificação no edital, mas tal situação incoorreu por inércia da sociedade empresarial denunciante;

g) não houve intenção da pregoeira e 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. Dessa maneira, como o edital não previu a hipótese do resseguro, a empresa foi desclassificada;

h) o Município ao introduzir a exigência editalícia visou a resguardar-se de riscos e a obter a proposta mais vantajosa para a Administração, que nem sempre se conectava ao menor preço e a 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;

i) 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, a pregoeira concluiu que o mencionado limite era razoável, não tendo, portanto, ocorrido atos ilegais.

Avançando a discussão acerca do segundo subitem (B.2) intitulado “**DA ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA ATA DA SESSÃO DO PREGÃO E POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO**”, o interessado argumentou que embora a Unidade Técnica haja constatado a possível ocorrência de circunstâncias que ensejaram a exclusão da empresa denunciante, na sessão do Pregão, suscitando dúvidas acerca da lisura do certame, tal situação não se configurou, dado que o licitante foi inabilitado somente pelo não atendimento às regras editalícias, como seja, não apresentou a documentação exigida no edital.

Explicitando melhor o seu ponto de vista o interessado/denunciado, sublinhou o seguinte:

“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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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."

Abordando a matéria descrita no terceiro subitem ("C") intitulada "**DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO CAPAZ DE AMPARAR A EXIGÊNCIA ESTABELECIDO ITEM 4.5 'C'**", o interessado 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).

Explicando melhor seu ponto de vista, o interessado afirmou:

"...entendeu a pregoeira à época, que tal limite era um padrão mínimo razoável, ainda mais considerando os veículos da frota municipal que estavam sendo segurados na referida licitação, não sendo necessário um estudo técnico aprofundado para tanto.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



observância dos apontamentos em apreço nas próximas licitações, (...).”

No subitem “**D**”, intitulado “**DA AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ**”, o interessado se justificou afirmando que, por ser o objeto do certame muito peculiar, não detinha a pregoeira e seus auxiliares conhecimentos especializados sobre a questão.

O edital foi balizado em editais de outros entes públicos, nos quais não se verificaram impugnações, induzindo a pregoeira a crer que estavam corretos.

Ilustrando sua afirmativa, pontuou o interessado:

“Não se vislumbra, portanto, nenhuma intenção de frustrar o caráter competitivo do certame, e, por conseguinte, qualquer má-fé por parte dos servidores na condução desse certame. (...), 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 a presente questão, para que os mesmos sejam plenamente seguidos nos próximos certames (...).”

Concluindo seu ponto de vista 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 fim de sua exposição defensiva, o interessado se manifestou acerca do subitem “**E**” intitulado “**DA INVOCAÇÃO DO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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”.

Neste subitem, o interessado requereu, com fundamento no art. 89 da LC n.º 102/2008 e no § 2º do art. 22 do DL n.º 4.657/42 que, se não fosse acolhida a argumentação deduzida nos subitens anteriores e em caso de aplicação de multa, que esta sanção pecuniária fosse cominada em grau mínimo, considerando-se que não deu causa à infração e nem mesmo houve dano grave ao erário público.

Na parte conclusiva de seu arrazoadado defensivo pleiteou o interessado/denunciado o reconhecimento da ausência de qualquer responsabilidade pessoal no fato constitutivo da presente Denúncia.

II.2) ANÁLISE TÉCNICA DAS ALEGAÇÕES DEFENSIVAS DO SR. LESTER RESENDE D. JUNIOR:

Passando à análise da argumentação deduzida pelo mencionado defendente no tocante à situação descrita no item “A”, pertinente à ausência de justa causa, tem-se a salientar que, embora a irregularidade apresentada na Denúncia haja sido detectada no instrumento convocatório e no julgamento da licitação, situações que, em tese, excluiriam a responsabilidade da pessoa do gestor, tal afirmativa não deve ser acolhida em todas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



situações em que se depara com questões relativas à responsabilização de agentes políticos.

Com efeito, se nas atividades típicas de gestão, como p.ex. firmar ajustes concernentes a licitações, contratos e convênios, autorização de despesas etc. a autoridade superior da Administração, visando à descentralização administrativa, delegar tais atribuições, por meio de ato normativo infralegal, a seus auxiliares diretos, não subsiste, em tese, a responsabilidade da autoridade delegante, por irregularidades praticadas pelos agentes delegados.

A delegação de competência por meio de precedente ato normativo infralegal delimita a responsabilidade, e, salvo melhor juízo, nessas situações, não se pode cogitar de imputação de responsabilidade solidária do gestor por irregularidades praticadas por seus auxiliares diretos em que pese a afirmativa de H. L. Meirelles, para quem todas as atividades do Executivo são de responsabilidade direta ou indireta do Prefeito, "*... quer pela sua execução pessoal, quer pela sua direção ou supervisão hierárquica*¹."

¹ Parecer do Ministério Público de Contas de Minas Gerais na Representação n.º 932.680.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



No caso ora examinado a circunstância não se verificou, em que pese a argumentação defensiva segundo a qual as falhas apontadas foram praticadas pela pregoeira, devidamente designada e competente para realizar tais procedimentos.

A tese defendida pelo interessado 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.

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.

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

Ademais, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



No parecer do Ministério Público de Contas na Representação n.º 932.680, abordou-se o tema da responsabilidade do gestor, restando fixada a seguinte opinião:

"...não obstante a necessidade de descentralizar a administração do município para melhor atender à população e aos serviços públicos dos quais ela se utiliza, as atividades do Executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção ou supervisão de sua equipe de trabalho. A responsabilidade solidária do Prefeito Municipal por ato praticado por auxiliares seus, e até por particulares, encontra-se pacificada nos Tribunais de Contas."

Isso posto, não pode prosperar a intenção do defendente de afastar sua responsabilidade transferindo-a, tão somente, à Pregoeira Municipal, visto que, nestas situações, a responsabilidade do ordenador é solidária.

Prosseguindo no exame da argumentação defensiva, passa-se à análise do item "B" ("**DA VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM REGIME DE RESSEGURO E RESTRIÇÃO À COMPETIVIDADE 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").



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Na discussão deste tema, deve ser mencionada a questão do limite de retenção.

O limite de retenção é a garantia máxima que a seguradora assume em cada risco isolado. Esta garantia, usualmente praticada no mercado de seguros, traduz-se no estabelecimento de limitação de riscos e é plenamente admissível nos atos normativos regulamentadores daquela atividade empresarial.

A garantia de cobertura dos riscos prevista no limite de retenção pode, no entanto, ser ampliada mediante a execução de operações de resseguro.

Resseguro² é a operação pela qual o segurador, com o fito de diminuir sua responsabilidade na aceitação de um risco considerado excessivo ou perigoso, cede a outro segurador uma parte da responsabilidade e do prêmio recebido. O resseguro é um tipo de pulverização em que o segurador transfere a outrem, total ou parcialmente, o risco assumido, sendo assim um seguro do seguro.

Desse modo, no que concerne à legalidade da inserção de cláusula pertinente ao limite de retenção nos instrumentos convocatórios inerentes a procedimentos licitatórios cujo objeto seja

² FONTE: SINDSEG/SP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



a contratação de seguros para prevenção de riscos patrimoniais, não há reparos a se fazer visto que a conduta administrativa encontra-se inteiramente amparada na legislação regulamentadora.

Contudo, a teor da análise efetuada na Superintendência de Controle Externo, ficou evidenciado que a questão central da denúncia circunscrevia-se ao fato de, no instrumento convocatório, constar cláusula exigindo que os participantes do certame apresentassem certidão de limite de retenção o valor de R\$1.000.000 (um milhão) - item 4.5, "c" – e se, a partir da literalidade da exigência, fosse impedida a participação de outro licitante que, apresentando limite de retenção inferior ao estipulado no edital, pudesse valer-se do regime do resseguro para atingir o limite de retenção exigido pelo edital.

Salienta-se que, no contexto dos autos tem inteira pertinência a análise técnica inicial ao sublinhar no relatório técnico da Superintendência que:

"..., 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."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Destarte, é necessário salientar que, no mercado securitário, coexistem estas duas realidades: a possibilidade do estabelecimento de limites de retenção e o regime do resseguro.

No regime do resseguro o segurador originário cede a um segundo segurador, uma parte da responsabilidade e do prêmio recebido, transferindo-lhe, total ou parcialmente, o risco assumido, logo, é força admitir que em razão do resseguro, ainda que a denunciante apresentasse limite de retenção inferior ao previsto no edital, a garantia contra os riscos patrimoniais estaria integralmente preservada.

Assim, quando consta do instrumento convocatório de licitações, cujo objeto seja a contratação de seguros, cláusula impeditiva de contratação de resseguro, à evidência, se está diante de cláusula que ofende frontalmente o princípio da competitividade.

Endossa-se, assim, o ponto de vista expendido no relatório técnico preliminar segundo o qual:

"... 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."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Reforçando a tese apresentada no relatório da Superintendência de Controle Externo, ratifica-se neste reexame a conclusão técnica nele exposta visto 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, salvo melhor juízo, afetou o caráter competitivo do certame.

Passando ao item B.2 ("IRREGULARIDADES NA ATA DE SESSÃO DO PREGÃO E POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO"), em que pese o denunciado/defendente haver sustentado argumentação no sentido de não ter ocorrido ilegalidade nem repercussão danosa ao erário mas mera inabilitação de licitante por não atendimento a regras do edital, é forçoso salientar que a cláusula editalícia que deflagrou a denúncia, como analisado no item anterior, comprometeu efetivamente a competitividade em razão da inexistência de motivação tecnicamente justificável ao embasamento da cláusula de restrição.

Além disso, a alegação defensiva pertinente à inoccorrência de dano ao erário, conforme sustentada pelo defendente em sua manifestação se mostrou insuficiente ao saneamento da irregularidade apontada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



O parecer ministerial lançado no exame da REPRESENTAÇÃO n.º 932.680, expõe com exatidão e clareza a questão da lesividade ao erário.

Com efeito, no mencionado parecer, destaca-se o seguinte entendimento:

“No âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento ou processo administrativo que deve ser observado, não constitui, em regra, sede apropriada para a análise da ocorrência ou não de dano ao erário, porquanto eventual dano deve ser investigado através de processo específico, normalmente rotulado de Tomada de Contas e cujo conteúdo deve ser submetido ao Tribunal para fins de julgamento.

Desse modo, a lesividade no plano da análise das contas de governo não se identifica com a lesividade provocada pelo dano ao erário apurado nos processos sujeitos a julgamento, porque trata, em verdade, do prejuízo difuso à sociedade diante da desobediência às normas constitucionais e legais no que se refere ao governo propriamente dito.

Assim sendo, não prospera a alegação dos Defendentes, por meio do qual justificam por ausência de dano ao erário, a falta cometida pelos agentes públicos pertinente controle da legalidade.

*Neste lineamento, necessário enfatizar que os procedimentos licitatórios, bem como os demais atos celebrados pela Administração Pública estão sujeitos a formalismos e regramentos que devem ser observados pela Administração Pública para alcançar os objetivos propostos. A decisão sobre a conveniência e oportunidade da decisão ainda fica ao encargo do gestor público, entretanto, **o essencial é a regularidade dos atos.**” [grifa-se]*

Assim, como enfatizado no mencionado parecer ministerial, a essência do ato administrativo é sua regularidade e a prática de ato irregular, que produza, ou não, eventual repercussão danosa viola a *mens legis*.

Ante o exposto, tem-se que a alegação defensiva não pode prosperar visto que a introdução no instrumento convocatório de cláusula editalícia que possua, ainda que potencialmente, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



capacidade de afetar a competitividade de procedimento licitatório é conduta que afeta a regularidade do ato administrativo.

Relativamente ao terceiro item abordado em sua manifestação defensiva, o item "C" ("DA AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO CAPAZ DE AMPARAR A EXIGÊNCIA ESTABECIDA NO ITEM N.º 4.5 "c"), em pese a ênfase dada pelo denunciado no sentido de não ser necessário estudo técnico mais denso para embasamento do estabelecimento do valor mínimo do limite de retenção, é preciso salientar que, na situação ora examinada, a existência de estudo técnico com a finalidade de atender a exigência estabelecida no item 4.5, "c", como afirmado no parecer ministerial em anexo, *"...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."*

Noutro trecho daquele parecer, afirma-se:

"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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



R\$1.000.000,00. Todavia, **em qualquer caso, deve ser observado o dever de motivação das decisões administrativas, ainda que discricionárias**, (...)." [grifa-se]

Como visto, na Administração Pública é imperioso que a decisão administrativa seja motivada, até mesmo como forma de se reduzir a margem de discricionariedade dos gestores e possibilitar a participação democrática dos administrados na execução das políticas públicas.

Assim, a inexistência de estudo técnico que desse suporte à exigência prevista na cláusula editalícia ensejadora da presente Denúncia pode ter afetado o caráter competitivo do procedimento licitatório alvo da denúncia ora examinada.

Quanto à alegação de ausência de má-fé (subitem "D"), tem-se a salientar que, como se trata de juízo de valor extremamente subjetivo, não é possível aferir valorativamente a intenção anímica de agentes públicos no âmbito de processos administrativos no qual são avaliadas, de forma técnica, ações administrativas que, em tese, possam violar 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Dessa maneira, é temerário, em explanação técnica, tecer considerações sobre situações subjetivas que envolvam questões pertinentes à existência ou inexistência de má-fé.

Passando à análise do último subitem apresentado nas alegações defensivas, 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**", tem-se a salientar que, embasado nestes dispositivos o defendente pleiteou, em caso de não acolhimento das alegações de mérito, que a sanção pecuniária eventualmente cominada fosse aplicada em grau mínimo.

Esta solicitação encontra fundamento no artigo no art. 89 da L. Org. do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que estabelece gradação de valores na fixação de sanção pecuniária diante de certas circunstâncias, tais como a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional.

No entanto, a fixação do grau mínimo ou máximo da sanção pecuniária é atribuição do Colegiado que, aplicará a sanção pecuniária, de forma individual, a cada agente que tiver concorrido para o fato.

Logo, o pleito do defendente deverá ser objeto de decisão emanada das Câmaras deste Tribunal, que avaliando a atuação administrativa do ordenador decidirá se sua conduta violou norma legal ou regulamentar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Em razão desta circunstância fica submetida a análise da concessão do benefício à consideração da autoridade superior.

Encerrada a análise das alegações defensivas deduzidas pelo ordenador, passa-se na sequência ao exame da matéria deduzida na declaração firmada pela ex-Pregoeira municipal, Sra. Joice Roberta S. Oliveira.

II.3) ALEGAÇÕES DEDUZIDAS PELA SRA. JOICE ROBERTA S. OLIVEIRA:

Como já salientado a Sra. Joice Roberta S. Oliveira, ex-Pregoeira Municipal não encaminhou defesa formal em peça autônoma, constando destes autos digitalmente declaração por ela firmada na qual alinhou alegações pertinentes à irregularidade que deu causa à apresentação da Denúncia.

Este documento, salvo melhor juízo, possuía cunho nitidamente defensivo, razão pela qual seu conteúdo material será examinado como se defesa fosse.

Sinteticamente, a defendente deduziu os pontos mencionados na sequência, os quais se pode afirmar, seriam os mais relevantes ao exame da matéria, destacando-se dentre eles os seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



a) O Edital do processo n.º 073/17, Pregão n.º 28/17 foi elaborado com base em editais paradigmas de outros municípios, nos quais não houve questionamentos da parte de nenhum cidadão ou licitante;

b) A exigência editalícia contida descrita no item 4.5, "c" do edital – comprovação do limite de retenção no valor de R\$ 1.000.000,00 – estava amparada em Resoluções da SUSEP;

c) A exigência editalícia visou o resguardo do Município contra riscos ao erário, ao patrimônio, passageiros, condutores e familiares de eventuais vítimas e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, o que nem sempre estava conectado ao menor preço;

d) Consideraram-se as somas das coberturas de cada veículo e a possibilidade dos licitantes sagrarem-se vencedores na totalidade dos itens licitados;

e) Ponderou-se ainda acerca da 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?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



f) No recurso interposto pela Empresa Gente Seguro S. A. foram analisadas suas razões e contrarrazões e se concluiu que a seguradora não atendeu ao item n.º 4.5, "c" do edital, visto não ter apresentado comprovação do valor do limite de retenção conforme exigido na mencionada cláusula;

g) Quanto à ata da sessão de julgamento, não ocorreu qualquer ilegalidade nem dano ao erário, mas somente a inabilitação de licitante por não atendimento a regras editalícias, visto que a sociedade seguradora denunciante, em que pese ter apresentado a melhor proposta para alguns itens, foi inabilitada por não ter apresentado a documentação exigida no edital;

h) Diante da ausência de estudo técnico para amparar a questionada exigência editalícia, utilizou-se o limite de retenção previsto em editais paradigmas provenientes de outros municípios, entendendo-se que o limite de retenção exigido no edital era o mínimo razoável, não sendo necessário estudo técnico aprofundado para sua determinação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



i) Não houve má-fé uma vez que o edital foi balizado em editais de outros órgãos públicos, nos quais não ocorreram impugnações levando à crença de que estavam corretos.

II. 4) ANÁLISE TÉCNICA:

As alegações da defendente, pouco diferiram das produzidas pelo Sr. Lester de Resende D. Junior.

Com efeito, todos os pontos enfatizados pelo mencionado defendente, foram similarmente reproduzidos nos itens que compuseram a declaração da ex-Pregoeira 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.

Estes pontos foram examinados na análise da defesa do Sr. Lester D. Junior e as conclusões técnicas ali expendidas podem ser transplantadas para análise do conteúdo das alegações da Sra. Joice Roberta S. Oliveira tendo em vista que naquela análise, permaneceu irregular a cláusula n.º 4.5, “c”, por infringência ao princípio da competitividade licitatória.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



As demais alegações, especialmente a de letras “g” e “h”, respectivamente, inoportunidade de irregularidades na sessão de julgamento, nem dano ao erário e ausência de estudo técnico para fundamentar a exigência editalícia, foram também abordadas quando da análise da defesa do Sr. Lester e as conclusões ali mencionadas podem ser aplicadas à presente análise visto que a argumentação era similar.

Portanto, ficam ratificadas em relação à Sra. Joice Roberta S. Oliveira as mesmas conclusões emitidas na análise das alegações deduzidas pelo Sr. Lester D. Junior em razão da similitude dos argumentos por eles deduzidos.

Conclui-se neste ponto a análise dos arrazoados de ambos os defendentes.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina esta Unidade Técnica pela **PROCEDÊNCIA** da presente **DENÚNCIA**, em razão de ter sido firmado juízo minimamente seguro e responsável sobre a ocorrência de irregularidade concernente à existência de cláusula editalícia potencialmente causadora de violação ao princípio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
2ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



ampla competitividade licitatória no procedimento administrativo mencionado na parte introdutória deste relatório técnico.

Entende, ainda, esta Unidade Técnica que a mencionada constatação poderá ensejar, observado o devido processo legal, a aplicação de multa aos responsáveis, Sr. Léster de Resende Dantas Junior (Prefeito Municipal), Sra. Joice Roberta S. Oliveira (ex-Pregoeira Municipal) e Sr. Reinaldo Costa (Diretor Municipal de Transportes), por ato praticado com 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.).

À consideração superior.

TCE-MG/DCEM/2ª CFM, 27 de novembro de 2020.

_____.

Tarcisio Patricio F. Junior

ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO

TC n.º 1851-9