

*ILMO COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE AGUA DOCE*

Pregão Presencial nº 37/2016

Processo nº 55/2016

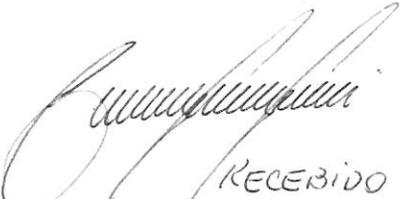
 **MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A**, com sede na Avenida das Nações Unidas, 14.261 – 18º andar – Chácara Santo Antônio, São Paulo, Capital, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 61.074.175/0001-38, vem, por seu representante legal, com fulcro no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), do termo de referência do instrumento convocatório e nos princípios constitucionais que regem o procedimento licitatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital do Pregão em epígrafe.

Solicita seu recebimento no efeito suspensivo, emitindo novo edital, sem os vícios aqui apontados.

Caso não seja esse o entendimento de V. Sa., o que se cogita por mero argumento, solicita sua remessa ao crivo da douta autoridade superior para apreciação dos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.

São Paulo, 24 de Agosto de 2016.

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A


RECEBIDO EM 25/08/16

I - TEMPESTIVIDADE

O art. 41, § 2º, da Lei de Licitações estabelece o prazo para impugnação em até 2 (dois) dias úteis anteriores à abertura da sessão:

“art. 41, § 2º - Decairá do direito de impugnar os termos do Edital de licitação perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse Edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.”



Do mesmo modo, o item 21.9 do edital:

21.9 - Qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do Pregão. Caberá ao Pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de vinte e quatro (24) horas. Acolhida a petição contra o ato convocatório, será designada nova data para realização do certame.

Como a sessão está designada para o dia 30.08.16, é tempestiva esta impugnação.

II - FATOS

Trata-se de licitação, na modalidade pregão presencial, para contratação de seguro para prefeitura municipal de Água doce.

Esta impugnação tem por objeto **(i)** a criação de Lote específico para os itens que contenham a cobertura DETER (prevista no item 31, do Lote I, Anexo I do edital), **(ii)** Cobertura de DMH e APP para os itens 9 e 16 superiores ao praticado normalmente em mercado e **(iii)** Cobertura de retrovisores e lanternas e faróis para ônibus, fora do aceitado em mercado.

Isso, porque essas exigências não são regularmente praticadas pelo mercado segurador, restringindo a competição.



A **primeira** (cobertura DETER), por ser uma exclusividade do estado de Santa Catarina, não sendo oferecida pelas companhias seguradoras, **com exceção de uma empresa**, limitando a concorrência e direcionando esta licitação.

A **segunda** cobertura de DMH e APP para os itens 9 e 16 fora do limite praticado normalmente no mercado, ultrapassando o valor no montante total e assim limitando a participação.

A **terceira** cobertura de vidros conhecidos como “top plus” para ônibus, melhor dizendo cobertura de retrovisores lanternas e faróis, fora da atuação normal de mercado.

Com efeito, os apontamentos acima trazem enormes prejuízos ao interesse público e ao erário, afrontando a lei de licitações, a

doutrina, a jurisprudência e os mais comezinhos princípios que regem os processos licitatórios, merecendo reforma.

III – DIREITO

III.a – LOTE ESPECÍFICO PARA COBERTURA DETER

O edital exige proposta de preços para dois lotes distintos, com preços unitários e totais (global por lote) para cada um deles.

Não obstante, reúne no Lote 1 itens **(i)** para os quais exige a cobertura DETER, dentre outras (APP morte, APP invalidez, danos morais) e **(ii)** aqueles para os quais dispensa essa cobertura.



Com efeito, como a cobertura DETER não é normalmente praticada pelo mercado segurador, por ser obrigatória apenas Estado de Santa Catarina, sua exigência no mesmo Lote afastará do certame companhias seguradoras aptas a fornecer seguro para os itens que não a exijam, restringindo a concorrência.

Aliás, como se sabe, apenas uma companhia seguradora possui a cobertura DETER, ficando o certame à mercê de sua proposta de preços, já que não haverá disputa de preços.

participação de diversas empresas seguradoras que não atendem a esta peculiaridade específica, embora estejam plenamente aptas a fornecer as demais coberturas.

É evidente, portanto, que a separação da cobertura DETER em um lote específico trará mais competitividade ao certame, ampliando o rol de licitantes e possibilitando que a municipalidade alcance o principal objetivo dos processos licitatórios: selecionar a proposta mais vantajosa.

Veja, nobre pregoeiro, que a cumulação de coberturas é nefasta ao interesse público e ao erário, por impedir a participação de inúmeras empresas que, embora estejam aptas a fornecer os serviços, **não podem fazê-lo por conta da inserção da cobertura DETER.**

Nas palavras do mestre Marçal Justen Filho, os benefícios da separação:



“consiste na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjuntamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos. (...) **deriva do interesse em economizar tempo e recursos** materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória”¹ (g.n.)

E ainda:

“o fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso **umenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação**, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11. ed. São Paulo: 2005, Dialética.

lotes). **Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência**². (g.n.)

É bem a hipótese desta licitação, onde a criação de um Lote específico para os itens que exijam cobertura DETER trará enormes benefícios ao interesse público.

Até porque, vale lembrar, a divisão é regra imposta pelo art. 23, §1º, da Lei de Licitações:

“art. 23, §1º - As obras, **serviços** e compras efetuadas pela administração serão **divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação **com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade**, sem perda da economia de escala”. (g.n.)



Nessa linhas, o TCU, cuja jurisprudência encontra-se sedimentada na Súmula 247:

“**É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global**, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (g.n.)

² JUSTEN FILHO. Op. cit. p.207.

Por outro lado, a inviabilidade técnica e econômica da realização da licitação por vários lotes (neste caso, de um lote específico para a cobertura DETER) – dada sua excepcionalidade - deve ser previamente comprovada nos autos do processo licitatório, conforme as seguintes decisões paradigmáticas:

A regra, como se vê, é de que, sendo o objeto divisível, com características diversas – como na hipótese deste certame, especificamente da cobertura DETER - **deverá a administração criar um lote específico para ela**, aumentando a competitividade e, conseqüentemente, alcançando o objetivo principal dos processos licitatórios: contratar com a proposta mais vantajosa.

III.b – DMH E APP ULTRAPASSANDO



VALORES DE MERCADO

O elevado montante das coberturas exigidas no Edital (APP por Morte, APP por Invalidez e APP com DMH) não condiz com a prática do mercado segurador, além de impactar diretamente no valor do prêmio pois, quanto maior o valor das coberturas, maior será o prêmio.

Por isso, a fixação das coberturas de APP por Morte, APP por Invalidez e APP com DMH devem considerar seu reflexo no prêmio, avaliando a conveniência e a necessidade de se estabelecer um montante tão elevado como o fez o Edital.

Noutra palavras, é imprescindível avaliar o custo-benefício da exigência das coberturas de APP – Morte, APP – Invalidez e de APP com DMH no valor exigido.

Ademais, oportuno esclarecer que **as coberturas abarcadas pelo APP e DMH são exatamente as**

mesmas do DPVAT (danos pessoais tais como morte, invalidez permanente e/ou reembolso de despesas médicas).

Na prática, as coberturas de APP e DMH complementam a do DPVAT, sendo acionadas somente para responder pela parte da indenização que exceder seu limite.

Por isso, com o devido respeito, aquelas coberturas merecem ser ajustadas à prática de mercado.

III.C DA COBERTURA DE VIDROS COMPLETOS PARA ÔNIBUS.

No caso em questão não requer muita explicação, apenas constatar que limitara a participação excluindo um dos maiores licitantes, fazendo assim que a economicidade nessa peculiaridade seja inferior, afetando negativamente todo processo.



IV – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO

Por todo o exposto, a inserção da cobertura DETER dentro do Lote 1, juntamente com demais itens que não contemplam esta cobertura, bem como o fornecimento de carro reserva por prazo ilimitado, reduzirão consideravelmente o rol de licitantes interessadas ou aptas a participar do certame, por afastar aquelas que tem condições técnicas e de habilitação para prestar os serviços para alguns itens.

Daí porque, sempre com o devido respeito, a forma como o edital foi elaborado afronta a Lei de licitações, que, de resto, **veda**

expressamente práticas que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação:

“art. 3º. (...) § 1º É **vedado** aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.” (g.n.)

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas:

 “1. A **licitação por lote**, com a adjudicação pelo menor preço global, **sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame**, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/93. Representação relativa à licitação conduzida pelo Banco do Brasil S/A, mediante pregão para ata de registro de preços, destinada à aquisição de equipamentos de ar condicionado tipo *Split*, para as dependências do banco localizadas nos estados do Amapá e Pará, apontara, dentre outras irregularidades, possível restrição à competitividade do certame. A limitação decorreria da organização da licitação em um único lote e da adjudicação pelo menor preço global, sem a comprovação da inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto em itens. Em juízo de mérito, realizadas as oitivas regimentais após concessão da cautelar pleiteada pelo representante, o relator considerou insuficientes os argumentos trazidos pelo Banco do Brasil, mormente no que respeita aos óbices à participação de fabricantes dos equipamentos licitados, decorrentes da adoção de lote único. Nesse sentido, consignou que “*a falta de parcelamento do objeto, quando este é técnica e economicamente viável,*

contraria a legislação em vigor (arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993) e a jurisprudência consolidada no Tribunal (Súmula nº 247), restringe a competitividade da licitação e prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, ao impedir que os fabricantes dos produtos possam participar diretamente da competição”. Nesse passo, configurada a irregularidade, o Tribunal, ao acolher o juízo de mérito formulado pelo relator, julgou procedente a Representação e fixou prazo para o Banco do Brasil adotar medidas destinadas à anulação do pregão. (Acórdão 1913/2013-Plenário, TC 004.526/2013-9, relator Ministro José Múcio Monteiro, 24.7.2013, g.n.)

Do mesmo modo José Torres Pereira Júnior:

“Selecionar a proposta mais vantajosa é, a um só tempo, o fim de interesse público que se quer alcançar em toda licitação (sentido amplo) e o resultado que se busca em cada licitação (sentido estrito). **Licitação que não instigue a competição, para dela surtir a proposta mais vantajosa, descumpra sua finalidade legal e institucional...**”³ (g.n.)

Em suma, como já exaustivamente demonstrado, a inserção da cobertura DETER no Lote 1 inviabiliza a participação de licitantes aptas a prestar os serviços para os demais itens que não possuam esta cobertura e estejam inseridos no mencionado Lote, por conta da exigência da apresentação da proposta por preço global por lote.

É o caso desta interessada, que tem interesse em ofertar proposta para alguns itens licitados, inclusive em condições de oferecer serviços de qualidade com preços muito competitivos e, no entanto, se vê

³ Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, 6ª ed., p. 53)

impedida de participar em razão das peculiaridades de outros itens que compõe o objeto (lote único).

A interessada, uma das maiores seguradoras do mundo, não pode, com todo respeito, ser impedida de participar do certame simplesmente por não atuar com a cobertura DETER, incorporada ao Lote 1 do Edital aqui impugnado.

Da mesma forma, não se pode exigir carro reserva sem que seja especificado o prazo de sua concessão, sendo praxe do mercado securitário o período de 07, 15 ou 30 dias, ficando assim à escolha deste órgão licitante.



Pelo exposto, por restringir o caráter competitivo do certame e ferir os mais comezinhos princípios do processo licitatório, o edital merece reforma para ajustar os pontos acima mencionados.

V - PEDIDO

Por todo o exposto, confiando no bom senso e sabedoria do r. pregoeiro, é a presente para solicitar:

- (i) seja separado o julgamento em itens o julgamento da licitação, para que um item acabe por não restringir o outro, em especial o deter, que compromete todo processo.

(ii) seja determinado um valor menor para DMH e APP por sua elevada capacidade de passageiros ultrapassar o praticado em mercado.

(iii) Retirar a solicitação de cobertura de vidros faróis e retrovisores para ônibus.

Dessa forma, permitirá a participação da maior quantidade possível de licitantes, garantindo a obtenção da melhor proposta, em prol ao erário e ao interesse público.

Caso se entenda pela manutenção do edital tal qual impugnado, o que se admite por mero argumento, solicita o recebimento desta impugnação, no efeito suspensivo, submetendo-a ao crivo da autoridade superior.



São Paulo, 24 de Agosto de 2016.

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A

Marcos Antonio De Souza Junior

CPF: 096.440.219-08

MATRIZ – Edifício MAPFRE
Av. das Nações Unidas, 14.261 – 18º andar – Chacara Santo Antonio
04794-000 – São Paulo/SP – Brasil www.mapfre.com.br

