

**ILMO. SR. VALDIR CÂNDIDO RIBEIRO, MD. PREFEITO DO
MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE IRACEMA**

Pregão Presencial nº 005/2023

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A, com sede na Avenida das Nações Unidas, 14.261, 17º andar, São Paulo/SP, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 61.074.175/0001-38, *e-mail* esclareclicita@mapfre.com.br, vem, com fulcro no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e nos princípios constitucionais que regem o procedimento licitatório, **IMPUGNAR** o instrumento convocatório em epígrafe.

Pondera, desde já, a possibilidade de sua retificação para excluir os vícios abaixo indicados.

Caso não seja esse o entendimento de V. Sa., o que se cogita por mero argumento, solicita o recebimento desta impugnação, no efeito suspensivo, e sua remessa à autoridade superior.

São Paulo, 27 de março de 2023.

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A

I – FATOS

Trata-se de licitação, na modalidade pregão presencial, para contratação de seguro para a frota de veículos desta Prefeitura, cujo edital exige:

- (i) índices incompatíveis com o mercado segurador;
- (ii) Limite mínimo de retenção incompatível com o valor licitado;
- (iii) Cobertura no valor de R\$ 100.000,00¹ para DMH (Despesas Médico Hospitalares); e
- (iv) possuir escritório sucursal/regional e 20 (vinte) oficinas credenciadas num raio de 150 km do órgão licitante;

Entretanto, com o devido respeito, essas exigências são ilegais e restritivas à participação no certame, comprometendo seu caráter competitivo e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

II – ÍNDICES CONTÁBEIS E AS PECULIARIDADES CONTÁBEIS DO RAMO SEGUADOR

O presente certame exige como condição de habilitação a demonstração de índices incompatíveis com o mercado segurador:

“1.3.1 Demonstrativo dos índices econômico-financeiros a seguir mencionados, devidamente assinados pelo diretor (sócio proprietário responsável) da empresa. A empresa deve apresentar o resultado igual ou maior do que 1,00, para fins de análise das boas condições financeiras da empresa, e também demonstra o equilíbrio entre as

dívidas de curto e longo prazo em cotejo com os bens e direitos do patrimônio do licitante.

a) Índice de Liquidez Corrente (LC), maior ou igual do que 1,00 (um inteiro), obtido através da seguinte fórmula:

$$LC = \frac{\text{ATIVOCIRCULANTE}}{\text{PASSIVOCIRCULANTE}}$$

b) Índice de Solvência Geral (SG), maior ou igual do que 1,00 (um inteiro), obtido através da seguinte fórmula:

$$SG = \frac{\text{ATIVO TOTAL}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE + EXIGÍVEL A LONGO PRAZO}}$$

c) Índice de Liquidez Geral (LG), maior ou igual do que 0,80 (zero virgula oitenta), obtido através da seguinte fórmula:

$$LG = \frac{\text{ATIVOCIRCULANTE} + \text{REALIZÁVEL ALONGOPRAZO}}{\text{PASSIVOCIRCULANTE} + \text{EXIGÍVEL ALONGOPRAZO}} \quad ,,$$

Para verificar a situação financeira de uma empresa, é imprescindível conhecer o tipo de organização, não sendo suficiente analisar, pura e simplesmente, seus índices contábeis, sem considerar os fatores circunstanciais que influenciam sua interpretação.

Os índices contábeis exigidos para habilitação são **incompatíveis com o mercado segurador**, pois as companhias **seguradoras possuem formas específicas de contabilidade (não lhes sendo aplicável a metodologia geral)**, estando obrigadas a constituir **provisões técnicas** - independentemente de apuração de lucro ou prejuízo no período - para garantir suas operações, cobertas mediante aplicação de recursos, em valor equivalente ou superior a elas, em depósitos, investimentos, direitos creditórios e bens (cf. Resoluções BACEN nº 4.444/15 e 4.769/19).

Essas provisões são constituídas e revertidas mensalmente, observados os desdobramentos de cada ramo de seguro, com base nos

¹ cem mil reais

prêmios retidos pela seguradora, e os sinistros avisados e não avisados, conforme resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, sendo, obrigatoriamente, vinculadas à SUSEP, não podendo ser alienadas ou gravadas sem a prévia autorização daquele órgão, de modo a lhes preservar segurança, rentabilidade e liquidez.

Essa obrigação, de resto, afeta seus índices contábeis, pois as **provisões técnicas** impactam diretamente o passivo da seguradora.

Por este motivo, não sendo atendido pela grande maioria das companhias seguradoras, os índices contábeis previstos no edital configuram exigência **excessiva e prejudicial ao certame**, restringindo a disputa.

Merecem, pois, ser revistos ou desconsiderados.

Até porque, cumpre ponderar, a demonstração dos índices contábeis **não é a única forma de avaliar a situação financeira das empresas**, já que o §2º do art. 31 da **Lei de Licitações prevê as seguintes ALTERNATIVAS:**

“art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á: (...)

§2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a **exigência de capital mínimo** OU de **patrimônio líquido mínimo** OU AINDA as **garantias previstas no §1º do art. 56, desta lei.**” (g.n.)

Diante das opções previstas pela lei, a Administração deve selecionar a mais adequada às especificidades das licitantes e do objeto

licitado, **não podendo o edital restringi-las**, sob pena de afrontar o princípio da legalidade pelo qual a atuação administrativa deve se pautar na observância irrestrita das disposições legais.

Portanto, as empresas seguradoras detentoras de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) menores que 1,00 poderão comprovar sua regularidade econômico-financeira por meio do capital social ou patrimônio líquido mínimo no percentual de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, nos termos do art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.666/93.

II.a – PRECEDENTES

Essa questão, vale dizer, já foi esmiuçada por diversos órgãos, em todas as esferas da administração, conforme precedentes abaixo, extraídos dentre inúmeros outros.

Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo

O edital² da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, exigia:

“4.1.5.3 Comprovação de boa situação financeira da empresa, buscando-se auferir situação suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da Licitada, mediante declaração firmada por contador, de que possui simultaneamente:

² Pregão Eletrônico 090176.05/2020

- a) **Índice de Liquidez Geral – ILC e Índice de Liquidez Corrente – ILC igual ou superior a 1,0;**
- b) **Índice de Endividamento – IE menor ou igual a 0,7, todos apurados com base no Balanço Patrimonial apresentado.”**

Após analisá-la, deu provimento à impugnação desta seguradora para suprimir aquele item do edital, adequando-o às premissas legais, doutrinárias e jurisprudenciais.

Ministério da Justiça

O Ministério da Justiça, por meio de errata, também alterou o texto do edital, passando a exigir:

“As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que um 01 (um) em qualquer dos índices referidos acima, deverão comprovar que possui patrimônio líquido mínimo até 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, ou superior, por meio do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis de último exercício, já exigíveis e apresentados na forma da lei, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, de acordo com o disposto no art. 31, §3º da Lei nº 8.666/1993” (g.n.)

Secretaria de Estado da Defesa Social (SEDS)

O SEDS também aprimorou o texto do seu edital ao incluir:

“13.5.5.1 O licitante que apresentar índices econômicos menores a 01 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente deverá comprovar que possui patrimônio líquido equivalente a 10% (dez

por cento) do valor total estimado da contratação ou do item pertinente.”
(g.n.)

Portanto, a SEDS reconheceu tratar-se exigência imprópria ao objeto licitado e às licitantes, e adequou o Edital às normas estabelecidas pela Lei de Licitações, doutrina e jurisprudência.

III – LIMITE MÍNIMO DE RETENÇÃO NO RAMO APP (ACIDENTES PESSOAIS PASSAGEIROS) NO VALOR DE R\$ 5.000.000,00

O presente certame exige como condição de habilitação a apresentação de Certidão emitida pela SUSEP com limite mínimo de retenção no valor de R\$ 5.000.000,00³:

“1.1 – HABILITAÇÃO TÉCNICA

b) Certidão emitida pela SUSEP conforme RESOLUÇÃO CNSP Nº 321/2015 comprovando o limite mínimo de retenção no ramo APP”, de no mínimo R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais)” g.n.

Ocorre que o valor está fora dos limites das companhias seguradoras.

Não é praxe do mercado segurador a exigência de um limite mínimo de retenção em um valor tão exorbitante.

³ cinco milhões de reais

Por este motivo, a exigência editalícia deste limite mínimo de retenção no patamar exigido, não será amplamente atendido pelas empresas seguradoras, sendo, pois, excessiva e prejudicial ao certame, por restringir a disputa.

Daí porque, com o devido respeito, a exigência se revela atípica, restritiva e incompatível com o ramo de atividade desenvolvido pelas licitantes, uma vez que **poucas** seguradoras conseguirão cumprir tal exigência, razão pela qual, merece ser revista ou desconsiderada

Portanto, sua manutenção na forma como consta do edital prejudicará o certame, restringindo a competitividade, ao impedir a participação de outras seguradoras, **direcionando a licitação**, sendo ilegais e contrárias ao interesse público, à Administração e ao erário.

Assim, é a presente para solicitar seja reduzido consideravelmente o limite mínimo de retenção de acordo com o praticado pelas companhias seguradoras, pois, somente assim o instrumento convocatório estará ajustado às práticas do mercado segurador, aos preceitos legais e aos mais comezinhos princípios que regem os processos licitatórios

IV – LIMITE TÉCNICO NO RAMO DE AUTOMÓVEL COM DMH **(DESPESAS MÉDICO HOSPITALARES)**

Em seu Termo de referência, o edital exige cobertura de DMH (Despesas Médico Hospitalares) no valor de R\$ 100.000,00⁴, em todos os veículos, exceto máquinas.

Todavia, esse valor mostra-se excessivo e não condiz com o praticado pelo mercado segurador.

A exorbitância deste valor reduz consideravelmente o rol das empresas capazes de participar da licitação, ainda que aptas a prestar o serviço licitado.

Desta forma, restringe o caráter competitivo do processo licitatório, afrontando o art. 3º, § 1º, I, da Lei de Licitações e negando vigência aos princípios da competitividade, vantajosidade, economicidade e finalidade da Administração em contratar.

Por isso, é de rigor a retificação do valor da cobertura de DMH para **R\$ 20.000,00⁵**, em atenção ao princípio da competitividade e finalidade da licitação.

V – INDICAÇÃO DE ESCRITÓRIO SUCURSAL/REGIONAL E MÍNIMO DE OFICINAS CREDENCIADAS EM RAIOS DE 150 KM

Outra exigência excessiva apontada no Termo de Referência, refere-se à obrigatoriedade de a licitante possuir no mínimo 20 (vinte)

⁴ cem mil reais

⁵ vinte mil reais

oficinas credencias; e escritório sucursal/regional, físico com permanência mínima de cinco anos em um **raio de 150 km** do órgão licitante.

Essa exigência é excessiva e incompatível com o mercado segurador, cujas companhias possuem escritórios regionais para atender a diversas localidades, independentemente da distância, o que não prejudica, em hipótese alguma, a execução de seus serviços, dispensando escritório ou corretor em determinada proximidade.

É justamente por esse motivo, aliás, que disponibilizam atendimento ininterrupto em seus canais de atendimento no caso de sinistro. A impugnante, por exemplo, atende através de sua Central de Atendimento 24 horas (**0800 729 0400** e **4004-0009**), responsável pela prestação de toda e qualquer informação e solicitação decorrente do seguro, como guincho e assistência a terceiros, dentre outros assuntos.

Além disso, a Administração Pública pode exigir apenas documentos essenciais à demonstração da aptidão técnica, fiscal e jurídica das licitantes, sendo vedadas exigências desnecessárias, nos termos do art. 30, II, da Lei de Licitações:

“art. 30 - A documentação relativa à qualificação técnica **limitar-se-á:** (...)

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;

§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 (...)"

O §5º daquele artigo proíbe, expressamente, exigências não previstas naquela lei:

“§5º - É **vedada a exigência** de comprovação de atividade ou de aptidão com limitação de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou **quaisquer outras não previstas nesta lei, que inibam a participação na licitação.**” (g.n.)

Como se vê, as condições impostas pelo Termo de Referência não encontram guarida na lei, sendo, pois, ilegais, merecendo reforma.

Sobre o tema, o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho:

“**O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não mínimo.** Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. **O edital não poderá exigir mais que ali previsto, mas poderá demandar menos.**”

Essa interpretação foi adotada pelo próprio STJ, examinando a questão específica da qualificação econômica. Determinou-se que não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do art. 31, da Lei 8.666/93 (RESP nº 402.711/SP, rel. Min. José Delgado, j. em 11.06.2002)”⁶ (g.n.)

Nessa linha, o art. 37, XXI, da Constituição Federal:

⁶ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11º ed., São Paulo: Dialética, 2005

“art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**” (g.n.)

Até porque, a Administração não possui discricionariedade para exigir algo que a lei não lhe permite, como ensina Hely Lopes Meirelles:

“Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto, na Administração pessoal é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe. **Na Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza.**”⁷
(g.n.)

Portanto, não há justificativa técnica para a manutenção da exigência, que é incompatível com os princípios norteadores aos contratos administrativos, afetando à discricionariedade da administração, razão pela qual, o texto do edital deve ser retificado.

Esta medida é imprescindível para garantir a ampla competitividade e, por conseguinte, a escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública, sem que haja um eventual direcionamento a um número mínimo de seguradoras.

VI – ILEGALIDADE DAS EXIGÊNCIAS

⁷ Direito Administrativo Brasileiro, 30º ed., São Paulo: Malheiros, 2005

Além de incompatíveis com a praxe do mercado segurador, as exigências impugnadas contrariam os mais comezinhos princípios que regem os processos licitatórios, notadamente o da legalidade por contrariar a **Lei de Licitações**, cujo **art. 30** prevê que, na fase de habilitação, **somente poderão ser exigidos documentos essenciais à demonstração da aptidão técnica, fiscal, econômico-financeira e jurídica das licitantes**, vedando exigências desnecessárias:

“art. 30 - A documentação relativa à qualificação técnica **limitar-se-á**: (...)

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;

§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 (...)"

Ademais, o §5º daquele artigo proíbe exigências não previstas na lei:

“art. 30, § 5º - **É vedada a exigência** de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou **quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.**” (g.n.)

Como se vê, de uma forma ou de outra, as exigências impugnadas afrontam a previsão norma que rege a matéria, sendo, portanto, ilegais, merecendo ser excluídas do edital.

VII – RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

Além de ilegais, as exigências impugnadas comprometem a competitividade do certame, contrariando os interesses públicos, a Administração e o erário, pois direciona a licitação ou, no mínimo, reduz o rol de licitantes.

Com efeito, impõem prejuízo ao erário, em detrimento dos princípios legais que regem os processos licitatórios, em especial o da vantajosidade e economicidade, que determinam a congregação do maior número possível de concorrentes em prol da competitividade, a fim de obter a melhor proposta, nos termos do art. 3º da Lei de Licitações:

“art. 3º - A **licitação destina-se a** garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a **selecionar a proposta mais vantajosa para a administração** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”
(g.n.)

Para garantir a disputa, o §1º daquele artigo veda, expressamente, qualquer exigência que restrinja o caráter competitivo do certame:

“art. 3º, § 1º - É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restringam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou de domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato; (...).” (g.n.)

Assim, o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho:

“A licitação busca selecionar o contratante que apresente as melhores condições para atender os reclamos do interesse público, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade, etc).”⁸⁹

Nessa linha, a jurisprudência:

“Visa à concorrência pública fazer com que maior número de licitantes se habilite para o objetivo de facilitar aos órgãos públicos a obtenção de coisas e serviços mais convenientes a seus interesses. Em razão desse escopo, exigências demasiadas e rigorismos inconstitucionais com a boa exegese da lei devem se arredados. (...)” (TJ/RS, *in* RDP 14/240)

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. EDITAL.

1. As regras do edital de procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, **possibilitem a participação do maior número possível de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias**

⁸ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

propostas, a mais vantajosa. (...) 4. Segurança concedida.” (MS 5.606/DF, Rel. Ministro José Delgado, 1ª Seção, j. 13.05.98, DJ 10.08.98, g.n.)

Dessa forma, qualquer item que restrinja a participação dos licitantes contraria os princípios que regem os atos da Administração Pública, especialmente quando, como na hipótese desta impugnação, impedem a participação dos interessados no certame.

VIII – PEDIDO

Por todo o exposto, confiando no bom senso da V.Sa., é a presente para solicitar **o recebimento, análise e provimento desta impugnação** para:

- (i) **Autorizar** as empresas seguradoras com índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG), Liquidez Corrente (LC) menores que 1,00 e Grau Endividamento maior que 0,80 a comprovarem sua regularidade econômico-financeira por meio do capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, nos termos do art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/93.
- (ii) **Reduzir** o valor limite mínimo de retenção no ramo APP (acidentes pessoais passageiros) adequando aos limites mínimos impostos às Companhias Seguradoras.

- (iii) **Solicitar** a retificação do valor da cobertura de DMH de R\$ 100.000,00¹⁰ para R\$ 20.000,00¹¹ em atenção à competitividade e aos princípios norteadores do procedimento licitatório.
- (iv) **Excluir** a exigência de a seguradora possuir escritório sucursal/regional, físico com permanência mínima de cinco anos num raio de 150 km do órgão licitante.

É o que, de resto autoriza a Súmula 473/STF: “*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*”

Esta reforma adequará o ato convocatório aos preceitos legais, doutrinários, jurisprudenciais e às práticas do mercado segurador, tornando este certame isonômico e legal, aumentando a competitividade e, conseqüentemente, possibilitando a contratação da proposta mais vantajosa.

Contudo, na remota hipótese de não ser esse o entendimento de V. Sa., o que se cogita por mero argumento, solicita o recebimento desta impugnação, no efeito suspensivo, e sua remessa ao crivo da douta autoridade superior.

¹⁰ cem mil reais

¹¹ vinte mil reais

São Paulo, 27 de março de 2023

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A