



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 147940/15  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHAIS  
INTERESSADO: ESMERALDA CRISTINA NICOLELI, LUIZ GOULARTE ALVES,  
MUNICÍPIO DE PINHAIS, PORTO SEGURO COMPANHIA DE  
SEGUROS GERAIS, ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO,  
SERGIO DA SILVA BEZERRA  
ADVOGADO /  
PROCURADOR: CIRO BRUNING, FERNANDA CARDOSO DE ALMEIDA DIAS DA  
ROCHA, MARIA BEATRIZ RIZZO CORTINAS, RENATA  
STRUCKAS DE SÁ, THOMAS ALEXANDRE DE CARVALHO  
RELATOR: CONSELHEIRO CORREGEDOR-GERAL JOSE DURVAL  
MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N.º 721/16 - Tribunal Pleno

Representação. Lei 8.666/1993. Contratação de Seguro para a Frota de Veículos Municipais, Equipamentos e Imóveis. 1) Dotação Orçamentária acima da média de custos preliminarmente orçada. Apresentação de documentos que comportam o valor designado, haja vista alterações pontuais ao edital. Improcedência. 2) Disputa Global dos bens em único lote. Fundamentos à unificação inseridos na justificativa do certame, destacando a necessidade de aglutinação circunstanciada no desinteresse das Seguradoras quanto aos bens: caminhões, tratores, baús, escolas e demais equipamentos que guarnecem os itens. Improcedência. 3) Vistoria Obrigatória imposta pela Administração sobre todos os veículos, equipamentos e prédios referenciados, como requisito à habilitação. Exigência desarrazoada. Situação que deve ser facultada aos licitantes para quantificação do Seguro, jamais imposta. Pareceres DCM e MPjTC uníssonos na Expedição de Recomendação à Municipalidade, para que em editais futuros deixe de impor a vistoria como requisito à habilitação. Ausência de Multas ou Ressarcimentos haja vista a boa-fé dos Gestores no que tange à inclusão do requisito. Procedência.

#### I) RELATÓRIO

Trata-se de Representação instaurada aos 26/02/2015, em virtude de petição firmada por **SERGIO DA SILVA BEZERRA** em face da Prefeitura



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal de **PINHAIS**, haja vista a existência de vícios no Pregão Presencial 133/2014<sup>1</sup>, que ofendem a competitividade, quais sejam:

- Vistoria obrigatória de todos os veículos, equipamentos e prédios referenciados;
- Disputa global em único lote, embora afete Frota-Equipamentos e Imóveis;
- Dotação Orçamentária<sup>2</sup> acima das médias de custos orçados junto às empresas.

Manifestação Preliminar de **PINHAIS** no evento 09 consubstanciada nos seguintes argumentos:

a) é razoável a exigência da visita técnica (vistoria) tendo em vista a complexidade dos bens em seguro potencial, destacando suas respectivas peculiaridades<sup>3</sup>;

b) a utilização do critério menor preço global encontra-se justificada a fls. 123 do PG 133/14, vale dizer, a unificação em único lote resultou em nítida economia de escala, pois evitou procedimentos desertos, não interessantes à Administração e aos licitantes;

c) quanto às dotações orçamentárias e respectivas médias, é impugnação sem fundamento, sobretudo em razão das estimativas de preço lançadas ao PG 133/14.

Por fim, esclarece que o PG 133/14 foi homologado aos 05/03/2015, pelo valor de R\$ 930.000,00, sagrando-se vencedora a empresa **PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**.

Recebimento da Representação no evento 16 via despacho 1031/15 **GCG**. Concomitantemente mandado de citação dos senhores **LUIZ GOULARTE ALVES** (Prefeito Municipal); **ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO** (Secretária Municipal da Administração); **ESMERALDA CRISTINA NICOLELI** (Pregoeira),

---

<sup>1</sup> *Contratação de seguro total para imóveis, veículos, maquinarias e equipamentos pertencentes ao Município de Pinhais, conforme critérios e especificações descritas no Anexo I, parte integrante deste edital com prazo de execução do objeto de 12 (doze) meses.*

<sup>2</sup> R\$ 1.022.938,77.

<sup>3</sup> *Estado de Conservação dos Imóveis, máquinas, equipamentos e veículos.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município de **PINHAIS** e **PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**, todos, para apresentarem defesa no prazo legal.

Defesa de **PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS** no evento 36 destacando a inexistência de cláusulas restritivas, pois:

1) São várias seguradoras que trabalham com o tema: **INTERMEZZO SEGUROS; VOLANT SEGUROS; ALLIANZ SEGUROS; BRADESCO SEGUROS; HDI SEGUROS; ITAÚ SEGUROS; MAPFRE; SUL AMÉRICA**; portanto, impossível a concordância de que “*beneficiaria uma única entidade*”;

2) Os seguros de trator, betoneira, comboio de abastecimento, tanque pipa, carroceria de madeira, baú, rádios de policia, equipamentos que integram as ambulâncias, etc. são inviáveis com o destacamento em itens, em razão da peculiaridade dos respectivos objetos.

Ademais, a realização da vistoria é benéfica tanto à Administração, quanto aos licitantes, visto que permite uma proposta precisa e fidedigna, do cotejo para com a análise pormenorizada e circunstancial dos bens.

Relativamente à dotação orçamentária especificou que o levantamento atendeu às projeções de mercado, sendo, portanto, um disparate tal impugnação.

Defesa de **PINHAIS** no evento 52 reafirmando a legitimidade da vistoria, conforme art. 76, III da Lei Estadual 15.608/2007<sup>4</sup>.

Igualmente, discorreu que a utilização do critério menor preço global foi suficientemente justificada a fls. 123 do processo de licitação PG 133/14.

Instrução **DCM 3840/15** no evento 57, *verbis*:

Representação. Município de Pinhais. Irregularidade em Edital de Pregão Presencial. Opinitivo pela parcial procedência, apenas quanto à necessidade de vistoria.

Parecer **MPJTC 14204/15** no evento 59, abaixo transcrito:

---

<sup>4</sup> “Art. 76. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: (...) III – à 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”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ementa: Representação da Lei 8.666/93. Pregão Presencial. Contratação de seguro total para bens móveis e imóveis do Município. Obrigatoriedade de vistoria desnecessária. Procedência parcial diante da ausência de justificativa no procedimento licitatório da opção adotada pelo Município.

É o relatório.  
Decido.

### II) FUNDAMENTO

O processo debate essencialmente três temas: Vistoria obrigatória de todos os veículos, equipamentos e prédios referenciados, conforme cláusula editalícia; Disputa global em lote único e Dotação Orçamentária acima da média.

Permitam-me iniciar pelo último, visando um silogismo célere aos questionamentos, sobretudo porque à derradeira inquirição há documentos esclarecedores a fls. 28 a 32 do Evento 11, fls. 02 do Evento 12 e fls. 419 do Evento 13.

Refiro-me aos levantamentos efetuados junto às empresas especializadas: **BRADESCO SEGUROS, MARÍTIMA SEGUROS, PORTO SEGURO, ITAU SEGUROS E TOKIO MARINE SEGUROS**, condizentes aos veículos e **LIBERTY SEGUROS, MARITIMA SEGUROS e PORTO SEGURO**, relacionados aos imóveis, que apresentaram valores próximos àqueles insertos na dotação orçamentária.

Logo, da informação em testilha, indubitável é a pesquisa de mercado, utilizada como fundamento à orientação ao gestor (i) na estimação do custo global do objeto; (ii) na definição dos recursos orçamentários suficientes ao certame; (iii) no correto balizamento das propostas comerciais posteriormente apresentadas.

Por conseguinte, ao ponto, improcedente é a representação.

Com relação à disputa global por lote, de fato, à fls. 123 do certame há justificativa da Administração quanto à aglutinação:

JUSTIFICATIVA PARA JULGAMENTO DE PREÇO GLOBAL Há pesquisas internas da Administração que identificam o desinteresse das empresas do ramo de seguros em segurar o item 2 (imóveis), haja vista as características do risco, pois parte significativa do item se refere a Escolas (36) e Unidades de Saúde (12) em especial o Almoxarifado Central da Prefeitura que tem uma cobertura de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). O mesmo se aplica ao Armazém da Família, que tem as mesmas características de exposição a risco. Se assim não fosse as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seguradoras declinariam de participar desse lote, ficando a Administração Municipal sujeita ao jogo das seguradoras. Por isso, a estratégia escolhida a bem de administrar é abrir a competição ampla no campo de “seguros”, de maneira a constituir um contrato único com uma seguradora que assumirá a melhor e a pior parte do risco, dividindo com seus parceiros de re-seguros o ônus e o bônus do negócio. A coerência desse pensamento se demonstra também no item 1 (veículos). Algumas seguradoras, durante a fase de cotação, demonstraram interesse apenas em veículos de passeio, sugerindo inclusive a separação destes em relação aos veículos pesados. Por seu turno, algumas empresas que aceitaram cotar veículos leves e pesados sugeriram a segregação de máquinas e equipamentos diversos, pois este grupo não lhes interessava. Os fatos acima relatados, documentados nas cotações constantes dos autos mostram que no caso, os interesses das seguradoras nem sempre correspondem aos interesses da Administração. Por, ante o risco de não ter fornecedores para os grupos “menos interessantes comercialmente” usa de forma coerente a estratégia de juntar num único bloco todos os bens móveis e imóveis passíveis de seguro. (...) Outro fator a ser analisado, trata-se de nossa exigência na cobertura de “Toldos” que é de extrema importância para a Administração Pública, mas comumente sem aceitação pelas seguradoras. Essa exigência faz com que o item “Imóveis” torne-se ainda menos atrativo, reforçando nossa proposta de unificação dos itens “veículos” e “imóveis” em um só lote. (...) Do aspecto Administrativo é vantajoso para a Administração deixar a matéria seguro na mão de um único prestador, de maneira a tornar mais eficiente essa prestação do serviço haja vista, entre outras vantagens, a unicidade de procedimentos por se tratar de uma única seguradora.

Compreendo do exaustivo esclarecimento, razões suficientes à junção dos objetos Frota-Equipamentos e Imóveis, pois se aproveitou as imperfeições do mercado de seguro de imóveis e equipamentos, sem perda à economia de escala, com benefícios diretos à Administração Pública.

Conclusivamente, considerando os motivos apresentados, todos contrários aos prejuízo e ineficiência, improcedente é a Representação<sup>5</sup>.

Sobre a obrigatoriedade de vistoria nos veículos, equipamentos e prédios referenciados no edital, penso que a Representação é procedente, pois s.m.j. dos Doutos Conselheiros, inviabiliza a competição.

Explico: Há empresas, sobretudo as de seguros, que se contentam e confiam, impreterivelmente, no levantamento idôneo realizado previamente pela Administração para a fixação dos custos (despesas orçamentárias) e,

---

<sup>5</sup> “REPRESENTAÇÃO DA LEI N.º 8.666/1993 – CONCORRÊNCIA PÚBLICA – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA. (...) HÁ EMPRESAS CAPACITADAS À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS LICITADOS EM SUA TOTALIDADE, RAZÃO PELA QUAL A LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO NÃO IMPLICA EM RESTRIÇÃO ILEGAL AO NÚMERO DE PARTICIPANTES. Além disso, a licitação de todos os serviços de forma conjunta pode trazer benefícios ao Poder Público, em vista da economia em escala, uma vez que, quanto maior for a quantidade do objeto, menor o preço a ser obtido, tendo-se em mente a circunstância de que todos os serviços licitados são correlatos” (TCE-PR, Plenário, Acórdão n.º 6864/14, Processo n.º 57268/11, rel. Corregedor Geral Ivan Lelis Bonilha, j. 6.11.14.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consequentemente, fixam seus preços amparados exclusivamente naquele dado público, verídico e transparente, constante do edital.

Por decorrência, chancelo integralmente a posição da **D.DCM**, de que seja permitido o acesso aos bens (vistoria) àqueles interessados que postularem o ato, mas jamais imposta a obrigatoriedade de fazê-lo, item por item, a todos os licitantes.

Ao tema, não há de se falar em multa aos gestores, pois o documento constante em fls. 185 do evento 11 demonstra, claramente, que a inserção de vistoria obrigatória, embora desnecessária, teve como mote a proteção à Administração:

(...) Veículos de passeio são utilizados para serviços administrativos, veículos de carga como caminhões, caçambas, máquinas etc. são utilizados no transporte de materiais, asfalto, manilhas, etc...ambulâncias nos transportes de pacientes, ônibus no transporte de pessoas relacionadas a esporte, transporte de crianças, eventos culturais etc... as viaturas são utilizadas na ronda ostensiva do Município assim como as motos. 4 – Esta informação é o porque da vistoria da frota, para deixar claro e transparente a qual função se destina cada frota, e suas reais condições com seus equipamentos embarcados. (...) 7 – Os equipamentos são verificados pelas seguradoras no momento da vistorias, mas basicamente são aparelhos de sinalização, sirene e baú, mata-cachorros. (...)

Expeça-se, exclusivamente, a Recomendação postulada pelas autoridades **DCM/MPJTC**<sup>6</sup>, de que em certames do gênero não obriguem a vistoria aos bens, mas facultem o ato àqueles que solicitarem, com prazo viável à formulação da proposta.

Sem declarações de nulidade.

É o voto e a recomendação, através da procedência parcial da presente ação.

### III) DISPOSITIVO

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente **REPRESENTAÇÃO** em face de (i) **LUIZ GOULARTE ALVES** (Prefeito Municipal); (ii) **ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO** (Secretária Municipal



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Administração); (iii) **ESMERALDA CRISTINA NICOLELI** (Pregoeira); ante a ilegal exigência de vistoria prévia à totalidade de bens licitados no Pregão Presencial 133/2014 – correlacionado à contratação de seguros.

Sem aplicação de multa e, tampouco, ressarcimentos.

**RECOMENDO** ao município e gestores que em futuras contratações não obriguem a vistoria aos bens, mas facultem o ato àqueles que solicitarem, com prazo viável à formulação da proposta.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Corregedor-Geral JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I - Conhecer da presente **REPRESENTAÇÃO** em face de (i) **LUIZ GOULARTE ALVES** (Prefeito Municipal); (ii) **ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO** (Secretária Municipal da Administração); (iii) **ESMERALDA CRISTINA NICOLELI** (Pregoeira); para no mérito **DAR-LHE PROCEDÊNCIA PARCIAL**, ante a ilegal exigência de vistoria prévia à totalidade de bens licitados no Pregão Presencial 133/2014 – correlacionado à contratação de seguros, sem aplicação de multa e, tampouco, ressarcimentos.

II - **RECOMENDAR** ao município e gestores que em futuras contratações não obriguem a vistoria aos bens, mas facultem o ato àqueles que solicitarem, com prazo viável à formulação da proposta.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

---

<sup>6</sup> “somos pela procedência parcial da presente representação, com recomendação ao Município para que nos certames futuros não obrigue a vistoria aos bens, mas a possibilite quando os interessados solicitá-la.”



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 25 de fevereiro de 2016 – Sessão n.º 6.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Corregedor-Geral

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente