

ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA PREFEITURA DE BENEDITO NOVO

***IMPUGNAÇÃO DE EDITAL***  
***EDITAL DE LICITAÇÃO***  
***PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 34/2020***  
***PREGÃO PRESENCIAL Nº 34/2020***  
***MULTIENTIDADE***  
***TIPO: MENOR PREÇO DO LOTE***

***OBJETO:*** A presente Licitação tem por objeto a aquisição dos objetos, conforme quantidades e características técnicas descritas no Anexo VI – Termo de Referência deste Edital.

**PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**, sociedade seguradora, com sede na Avenida Rio Branco nº 1489 e Rua Guaianases, nº 1238 – São Paulo – SP, inscrita no CNPJ/MF sob nº 61.198.164/0001-60, doravante denominada simplesmente Impugnante, vem respeitosamente à vossa presença, com fundamento na lei nº 8.666/93, apresentar a presente:

**IMPUGNAÇÃO DE EDITAL**

pelos motivos fáticos e jurídicos expostos a seguir, esperando o seu completo acolhimento.

**I – OBJETO DA IMPUGNAÇÃO**

Inicialmente, cumpre salientar que a licitação visa, por meio de processo público que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, selecionar a proposta mais vantajosa à Administração.

Esta pode ser considerada a síntese da finalidade da licitação, produto da interpretação combinada do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal Brasileira com o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, cujos respectivos teores a Impugnante ora transcreve:

*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 as 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.*

*Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).*

Assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes e selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, são ações que a um só tempo satisfazem tanto o interesse dos licitantes quanto o interesse público, consistente na capacidade de contratar e empregar bem o dinheiro público.

Ocorre que o referido edital na modalidade pregão, do tipo menor preço GLOBAL, tem por objeto a **A presente Licitação tem por objeto a aquisição dos objetos, conforme quantidades e características técnicas descritas no Anexo VI – Termo de Referência deste Edital.**

Portanto, embora por meio da licitação em referência se pretenda a contratação de seguros, com diversas coberturas, preferiu-se formatar o certame para que apenas uma proponente/licitante seja declarada vencedora.

Porém, ao formatar o certame dessa forma, assegurando a adjudicação do objeto da licitação a apenas uma proponente/licitante, o caráter competitivo será prejudicado e, conseqüentemente, a realização da finalidade da própria licitação, consistente na seleção da proposta mais vantajosa à administração, restará frustrada.

A frustração ora referida se dá porque o número de seguradoras que atuam com **todas** as coberturas de seguros descritos no Edital é bastante reduzido, de tal modo que

pouquíssimas seguradoras estarão aptas a apresentar propostas e a efetivamente concorrer (havendo até mesmo risco de sequer existirem seguradoras aptas). Com efeito, inegável o prejuízo da administração em manter um certame com competitividade tão restrita, quando se está diante de objeto perfeitamente divisível.

Isto porque as pretendidas exigências que não são prática comum no mercado segurador, podem ensejar afronta direta ao princípio da competitividade e da isonomia, já que poderá apenas um licitante apresentar, em caráter de exceção, proposta que atenda o quanto disposto no edital, frise-se: não usuais ou praticadas pelo mercado, ocasionando assim discriminação arbitrária e infundada.

A participação de um número maior de concorrentes na licitação é desejável tanto para a administração e para o atendimento do interesse público, quanto para permitir que as seguradoras possam exercer o direito de participar do certame em conformidade com as coberturas e seguros nos quais atuam (afinal, com esteio na valorização da livre iniciativa, valor de índole constitucional vale frisar, as seguradoras não estão obrigadas a atuar e oferecer todas as coberturas de seguros).

Como exemplo, temos decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação a uma licitação promovida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), onde houve decisão sobre a realização de certame com contratação por preço global:

*REPRESENTAÇÃO. SENAC/SP. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA N. 6.986/2011. FORNECIMENTO E EXECUÇÃO DO SISTEMA DE AR CONDICIONADO DE SEIS PRÉDIOS DISTINTOS. NÃO-ADOÇÃO DA ADJUDICAÇÃO POR ITEM EM OBJETO QUE ADMITE PARCELAMENTO. EXIGÊNCIA, PARA FINS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA, DE DOIS ATESTADOS DE EXECUÇÃO ANTERIOR DE SERVIÇOS NO PERCENTUAL DE 50% DO VOLUME TOTAL PREVISTO PARA A CONTRATAÇÃO POR PREÇO GLOBAL. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO. RESTRIÇÃO DE MARCA. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DETERMINAÇÃO CAUTELAR. DILIGÊNCIA. A entidade licitante não apresentou nenhum estudo*

*técnico a fim de embasar a opção pela contratação, por preço global, de **objeto passível de contratação por itens**, bem como a exigência de dois atestados de execução anterior de serviços equivalentes a 50% do volume total dos serviços. A exclusão de marcas determinadas não está homologada por autoridade competente. Determinação cautelar de suspensão do certame amparada na presença do fumus boni iuris de prejuízo aos cofres da entidade em contratação de valor expressivo (R\$ 14.692.360,37), em face da restrição não justificada ao caráter competitivo do certame, e do periculum in mora de continuidade de certame que se encontra na fase de habilitação dos interessados. Realização de diligência a fim de facultar à entidade contratante que apresente os elementos necessários à fundamentação das deliberações gerenciais adotadas. Audiência dos responsáveis pelas falhas identificadas no certame*

*(TCU 01526420114, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 22/06/2011)*

Ademais, a decisão de formatar o certame para que todos ramos de seguros e coberturas sejam adjudicados por uma única seguradora desatende a Lei nº 8.666/1993. Além de se afastar da Lei de Licitações em seu aspecto principiológico (**sobretudo pela inobservância dos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa à administração**), essa decisão também contraria outros preceitos legais, como é o caso da previsão do inciso I, do parágrafo primeiro, do seu art. 3º:

*“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”*

Ainda, cabe trazer a previsão do parágrafo primeiro do seu artigo 23:

*“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. ”.*

O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema e editou Súmula nº 247 cujo teor é claro e plenamente aplicável à licitação em referência, senão vejamos:

*“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.”*

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), o entendimento a respeito da divisibilidade do objeto, visando viabilizar a competitividade do certame, também é prestigiada. Nesse sentido, vale transcrever claríssimo trecho do voto proferido no julgamento dos processos nº 00000097.989.13-1 e 00000099.989.13-9, instaurados em virtude de representações feitas contra a Prefeitura de Estiva Gerbi:

*“Vedado é pretender o órgão licitante estipular exigências que limitem a competição daí porque necessária a demonstração técnica da razoabilidade das condicionantes impostas”*

Em reforço, tomamos liberdade de transcrever trecho de voto de outro precedente do TCE-SP, que foi julgado no mesmo sentido:

*“A Origem não trouxe argumentos convincentes para demonstrar que a aglutinação dos itens em lote único, que obviamente conduz ao julgamento pelo menor preço global e à contratação de única empresa, seria a melhor escolha para a Administração, à vista dos princípios do interesse público e economicidade, de modo a justificar a não observância do disposto no artigo 23, §1º, da Lei n. 8.666/93” (Processo TC-005346/026/10 – Conselheiro Relator Pedro Arnaldo Fornacialli – Julgamento em 22 de fevereiro de 2010).*

Com efeito, não nos parece existir dúvida de que a alteração do certame, para permitir que sejam realizadas adjudicações por item, deve ser feita para atender às prescrições legais. Mas também porque ela fomentará o interesse e a competição e, por consequência, proporcionará a consecução de um resultado mais satisfatório aos fins visados pela licitação.

No mais, ante à obediência aos princípios mais comezinhos do Direito Administrativo, cabe trazer a pertinência da observância da autotutela no presente caso, ainda que provocada não pela própria Administração, mas por qualquer interessado, função à qual a impugnação de edital se presta.

A autotutela traz a possibilidade de o Poder Público anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Em qualquer dessas hipóteses, porém, não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo a anulação/revogação perfazer-se por meio de outro ato administrativo auto executável. Nesse sentido, assim aduz a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

*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.*

Verdadeiro alicerce de qualquer procedimento licitatório refere-se à ampla e irrestrita garantia de acesso à participação do certame. Assim, toda regra a qual culmine na restrição do campo de alcance da competição, por meio de dificuldades não legitimadas pelo texto constitucional, não pode prevalecer, sob pena de violação aos princípios basilares desse tipo de processo seletivo – licitação.

O Edital ora impugnado deve se subordinar às regras vinculantes previstas em lei e na Constituição Federal, adensado ao exercício de escolhas discricionárias para a Administração Pública, cujo cotejo entre o edital e o direito pode conduzir à conclusão de existência de vício, seja quanto ao exercício de competência como de competência discricionária. E, nesse particular, aplicam-se os princípios norteadores da atividade administrativa, sujeitando-se às regras correspondentes, como qualquer ato administrativo.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e será 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.

Há que acrescentar que, os princípios prescritos no artigo 37 da Constituição Federal informam o sentido de todas as regras disciplinadoras da licitação, constituindo em mandamentos nucleares do instituto e, por isso mesmo, são inafastáveis, portanto, sua violação enseja sempre a nulidade, posto que os princípios são os próprios alicerces da licitação.

Nesse sentido lapidares os ensinamentos do mestre Celso Antônio Bandeira De Mello:

*Portanto, violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegitimidade porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (in Licitação, ed. RT, 1980, ps. 46).*

Diante dessas considerações, observa-se, desde logo, que a simples adoção de cláusulas que importem tratamentos desiguais entre as licitantes à medida que impõem restrições à participação, importam em transgressão aos princípios da – legalidade, igualdade e competitividade - todos consagrados no texto constitucional como na Lei de Licitações.

Resta patente, destarte, a violação do Edital aos princípios basilares da Licitação, conforme acima exposto, especialmente com relação ao princípio da competitividade, haja vista a evidente restrição de participação de potenciais interessados no edital ora analisado, em razão da pretendida exigência editalícia.

Os vícios presentes no Edital ora impugnado não residem somente na violação aos aclamados princípios, isto porque, a consequência lógica do caráter restritivo da exigência editalícia é a manifesta colisão do instrumento convocatório ao Princípio da Igualdade ou da Isonomia entre as partes, que no entender do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello é o primeiro dos princípios, dos quais todos descendem, a saber:

*pois, são requisitos necessários à sua existência ou a fiscalização de sua real ocorrência.... com a evidência solar que a positividade do princípio isonômico descansa sobretudo nos critérios que presidem a admissibilidade ao certame, pois a falta de justiça neles compromete tudo que lhe seja subsequente (in Licitação, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, ps. 30)*

Extrai-se dos ensinamentos doutrinários a respeito do tema que o tal princípio delimita o sentido de todas as regras disciplinadoras da licitação caracterizando-se como mandamento nuclear desse instituto e, por isso mesmo, inafastável.



Diante de sua fundamental importância, sua violação enseja, invariavelmente, a nulidade do certame.

Há, nesse sentido, que reforçar que o ato convocatório somente poderá mitigar o Princípio da Isonomia quando a discriminação por compatível com os fins e valores consagrados no ordenamento jurídico.

Por óbvio, não é essa a situação observada no presente certame, haja vista que segregação observada não acarretará qualquer benefício à administração pública.

Posto isso, mostra-se imperativa a correção do presente edital viabilizando a participação de pluralidade de interessados no procedimento licitatório.

A norma constitucional baseia-se no princípio de possibilitar a mais ampla oportunidade a todos os concorrentes. Com isso, visa tornar o certame acessível ao maior número de licitantes possível, ao passo em que aumenta à Administração a possibilidade de encontrar propostas mais vantajosas do que se o número de licitantes fosse menor.

Defendendo o raciocínio acima esposado, o dispositivo constitucional também acima apontado, eiva de inconstitucionalidade toda e qualquer regra que objetive restringir o campo de alcance da competição, por meio de dificuldades administrativas.

## **DA CONCLUSÃO**

A manutenção dos itens editalício impugnados implicará em obstáculo à realização dos fins visados pela licitação, bem como suscitará esvaziamento do certame, reduzindo o número de concorrentes e frustrando a possibilidade de selecionar a proposta mais vantajosa, vez que muitas outras propostas, dentre elas a da própria Impugnante, poderão ficar de fora do certame.

## **DO PEDIDO**

Diante do exposto, tendo demonstrado que as disposições editalícias que preveem que a contratação de uma única seguradora, restringe a competição e prejudica a seleção da proposta mais vantajosa, vimos, respeitosamente, inclusive com apoio nos entendimentos dos Tribunais de Contas da União e do Estado de São Paulo, requerer que a

presente IMPUGNAÇÃO DE EDITAL seja recebida e inteiramente acolhida, a fim de que o edital seja alterado para prever a possibilidade de adjudicação por item.

Nestes termos  
Pede deferimento.

São Paulo, 07 de Abril de 2020.

  
  
PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS  
Roberto de Souza Dias  
Procurador  
RG: 18.304.552-X  
CPF: 115.838.468-83  
NEIDE OLIVEIRA SOUZA  
PROCURADORA  
RG: 28.543.390-8  
CPF: 205.408.568-51

**61.198.164/0001-60**

**PORTO SEGURO  
COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**

Av. Rio Branco, 1489  
Rua Guainases, 1238

Campos Elíseos - CEP 01.205-905  
SÃO PAULO

**PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS**