EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-002.468.06-43

ANÁLISE. PREGÃO. CONTRATO. SPTRANS. Serviços de seguro de vida em grupo. Ausências de verificação de vantajosidade da apólice securitária e de especificação da modalidade licitatória no despacho de autorização. ACOLHIDOS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 6º, Dec. Mun. 44.279/03. Arts. 1º, parágrafo único e 3º, I, II e III, Lei 10.520/02. Arts. 2º, parágrafo único e 7º, III, Dec. Mun. 46.662/05. Art. 22, "caput", Lei 8.666/93. Dec. Mun. 45.689/05.

TC citado: 72.003.290.05-68

2.758ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher, por regulares, o Pregão Presencial 01/2006 e o Termo de Contrato 05/017-01-00.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à São Paulo S.A. – SPTrans que, na redação dos despachos de autorização de abertura de certame da espécie, observe todos os requisitos legais pertinentes, consignando a específica modalidade de licitação.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, a título de recomendação, que em futuras contratações de seguro de vida em grupo, para efeito de verificação da efetiva vantajosidade de uma única apólice securitária para todos os servidores da SPTrans, proceda à pesquisa de mercado considerando um seguro para inclusão de empregados e diretores com até 60 (sessenta) anos de idade e outra para servidores acima de aludido limite etário, tendo em vista que do universo de 1.416 (um mil, quatrocentos e dezesseis) trabalhadores constantes do resumo de folhas 79 a 83, apenas 5% (cinco por cento) de servidores da contratante contam com mais de 60 (sessenta) anos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, uma vez cumpridas as formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de agosto de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente da análise da licitação na modalidade Pregão nº 1/2006, da qual derivou o Contrato nº 05/017-01-00, celebrado pela São Paulo Transporte S/A – SPTrans com a empresa Nobre Seguradora do Brasil S/A., tendo por objeto a prestação de serviços de seguro de vida em grupo, sem limite de idade, para os empregados ativos, afastados e diretores da SPTrans, totalizando 1.416 (um mil, quatrocentos e dezesseis) segurados, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, no valor de R$ 625.305,60 (seiscentos e vinte e cinco mil, trezentos e cinco reais e sessenta centavos) (folhas 222/240).

Remetidos pela Origem os documentos complementares solicitados, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela irregularidade do certame e da contratação, pelas seguintes razões:

1. Insuficiência da definição da modalidade licitatória no despacho de autorização da licitação, em ofensa ao art. 6º do Decreto Municipal nº 44.279/03;

2. Ausência da documentação indicativa da adequação entre os preços cotados junto às empresas pesquisadas e o contratado, com violação ao artigo 3º, III, da Lei Federal nº 10.520/02 e artigo 7º, inciso III, do Decreto Municipal nº 46.662/05;

3. Enquadramento incorreto do certame na modalidade pregão, pois algumas exigências formuladas pela SPTRANS, quanto às características do objeto, não corresponderiam às especificações usuais de mercado; em contrariedade ao disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº

10.520/02, ao art. 2º, parágrafo único do Decreto Municipal nº 46.662/05 e ao artigo 22, “caput”, da Lei Federal nº 8.666/93;

4. Imprecisão da descrição do objeto no edital, em desconformidade ao artigo 3º, inciso II, da Lei Federal nº 10.520/02 e,

5. Insuficiência de justificativa para a inclusão dos diretores da empresa no objeto licitado, uma vez que o seguro contratado tem amparo no Acordo Coletivo de Trabalho, alcançando apenas os empregados, em desrespeito ao artigo 3º, I, da Lei Federal nº 10.520/02 (folha 262 e folhas 355/360).

Oficiada, a Origem apresentou justificativas, sustentando a regularidade da eleição da modalidade seletiva do pregão e do contrato.

Por sua vez, intimados os Ordenadores da Despesa e Signatários do Ajuste, apenas o interessado identificado à folha 368 dos autos, ofereceu defesa, sustentando que:

1- O seguro de vida em grupo contratado configura serviço comum, prestado por qualquer seguradora que atua no referido segmento de mercado, motivo pelo qual foi realizado o pregão, com fundamento no Decreto Municipal nº 45.689/05, cujo artigo 1º obriga a todos os órgãos do Município de São Paulo a realizarem licitação na referida modalidade para aquisição dos aludidos serviços comuns.

2- Os preços foram cotados de acordo com o objeto pretendido e o valor contratado ficou abaixo das estimativas da SPTRANS;

3 – A extensão dos benefícios concedidos aos empregados da empresa para os seus diretores, insere-se no rol das discricionariedades administrativas do Órgão, sem ofensa ao princípio legalidade, sendo, portanto, pertinente realizar um único certame para a contratação dos serviços de seguro de vida em grupo, e

4 - Que o procedimento da SPTRANS em não informar aos concorrentes os dados referentes aos empregados afastados, encontra amparo na ética médica e não implicou em cerceamento da participação dos interessados (folhas 368/394 e folhas 445/449).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu que a documentação acrescida não trouxe elementos suficientes para afastar as apontadas impropriedades descritas em seu relatório técnico, mantendo, integralmente, suas conclusões quanto à irregularidade do pregão e do contrato em julgamento (folhas 421/424 e folhas 454/457).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, apreciando as ponderações suscitadas pela Auditoria, opinou no sentido da regularidade do Pregão e do Contrato do mesmo oriundo, sob os seguintes fundamentos:

1 – A imprecisa descrição do objeto edilício não compromete o despacho autorizatório, pois o mesmo contem todos os elementos necessários para sua validade, a saber: sujeito, objeto e forma, motivação, indicação dos fatos e observância legal para a emissão do ato;

2 – A ausência de demonstração acerca dos critérios utilizados pelas empresas pesquisadas para a formação do preço de referência poderia configurar mera irregularidade, não invalidando o certame, “pois além do fato de as empresas não terem vindo à licitação, o preço resultante dela foi inferior ao da pesquisa” (folha 463).

3 - Que o objeto do pregão: prestação de serviço de seguro de vida em grupo, na forma como constou do edital, pode ser entendido como serviço comum, pois, segundo estipulado no artigo 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 10.520/02, os serviços comuns devem ser entendidos como aqueles usualmente oferecidos pelo mercado, que não necessitem alterações, de conformidade com as especificações técnicas formuladas pela Administração.

4 – Não há ilegalidade na descrição do objeto do edital, posto que para o oferecimento de proposta comercial as empresas interessadas não estão autorizadas a obter informações acerca das doenças que acometem o grupo de servidores e demais dados correlatos, pois o sigilo médico impede sua divulgação. Além disso, no seguro coletivo de pessoas, a análise do risco é feita por meio de tábuas atuariais baseadas na atividade da empresa, no sexo e idade dos beneficiários.

5 – A contratação do seguro de vida abrangendo os diretores da empresa encontra-se devidamente justificada, porque, na acepção ordinária do termo “empregados”, estão englobados, igualmente, os diretores. E também, considerado o contexto em que se insere o relatório da Resolução da Diretoria de folha 4, a nova contratação visa substituir anterior contrato então rescindido pela Origem, o qual igualmente abrangia todos os empregados ativos, os afastados e os diretores (folhas 426/438 e folhas 460/468).

O Órgão Fazendário endossou, integralmente, as razões de defesa apresentadas pela Origem, e a manifestação do agente público responsável, posicionando--se pelo acolhimento dos atos em exame (folhas 470/474).

A Secretaria Geral, na esteira das manifestações da área jurídica opinou, também, pelo acolhimento do Pregão Presencial nº 001/2006 e do Contrato nº 05/017-01-00, alçando ao critério superior as determinações entendidas como eventualmente cabíveis (folhas 476/481).

É o relatório

VOTO

Inicialmente, cumpre enfrentar a divergência de entendimentos, acerca da eleição da modalidade licitatória de pregão manifestada entre a Subsecretaria de Fiscalização e Controle e a Assessoria Jurídica.

Segundo afirmou a Auditoria houve "*enquadramento incorreto na modalidade pregão, infringindo o artigo 1º, parágrafo único da Lei Federal nº 10.520/02 e artigo 2 º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 46.662/*05" (fl. 359 vº) , ao estabelecer o conceito de "serviços comuns", tais como a inclusão na apólice de seguro de trabalhadores com idade superior a 60 (sessenta) anos e de empregados afastados por motivo de doença, sem revelar o período ou a causa, nem admitir restrição quanto à patologia pré-existente e, tampouco, fazer distinção entre o pessoal em atividade administrativa interna e aquele com atividade externa.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo não concordou com a referida interpretação da área auditora, por entender que a especificação do objeto do certame, na forma exposta permitiu a exata compreensão do objetivo da Origem licitante na obtenção do objeto licitado, assim como possibilitou a formulação das propostas comerciais pelos interessados. Aduziu a respeito o seguinte... "*é possível encontrar grande número de editais de licitações de entidades públicas que se utilizam do pregão para a contratação de seguro de vida em grupo (e.g. pregões referidos à fls 399 a 420 e o Pregão Presencial nº 35/05 da Secretaria da Administração Penitenciária do Governo do Estado de São Paulo, cuja licitação foi considerada regular pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Acórdão do processo nº 1318/026/06). Dessa maneira vislumbramos que a contratação de seguro de vida em grupo pode ser entendida como serviços comuns, não existindo a irregularidade mencionada" –fl. 432.*

Não discrepa do entendimento exposto pela da Assessoria Jurídica de Controle Externo o magistério de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ora trazido à colação:

"Mesmo em se tratando de bem ou serviço comum, pode a Administração definir características que restringem a competição. desde que tenha por objetivo assegurar a qualidade ou o melhor desempenho e que essas restrições sejam facilmente compreendidas no mercado, e que nos termos do art. 3º, inc. III, da Lei nº 10.520/02 sejam justificadas nos autos do processo."

Conclui-se do exposto, que não procede o entendimento da Auditoria no sentido da incorreção da eleição da modalidade do pregão para obtenção do objeto licitado, assim como da suposta imprecisão da especificação do objeto licitado. , em decorrência do comparecimento de interessados ao certame com apresentação de propostas comerciais.

A Assessoria Jurídica a respeito do tema assim concluiu "*A seguradora, para a oferta do preço não está autorizada a obter informações acerca das doenças que acometem o grupo e de outros dados pontados pela Auditoria, pois o sigilo médico impede a sua divulgação. Além disso, no seguro*

coletivo de pessoas, a análise do risco é feita por meio de tábuas atuariais, baseadas na atividade da empresa e no sexo e idade doso beneficiários. Assim, entendemos, que é suficiente a forma como foi descrito o objeto, não havendo a ilegalidade apontada pela Auditoria"

De igual modo, não se sustenta a afirmação da área auditora no sentido da imprecisão da redação do despacho autorizatório, por não haver expressamente consignado a modalidade seletiva do pregão a ser intentada, como estabelece o artigo 6º do Decreto do Municipal nº 44.279/2003, uma vez que a teor da clareza do preceituado pelo artigo 1ºdo Decreto Municipal nº 45.689/05, é apropriada a realização de pregão para a obtenção de bens e serviços comuns.

Quanto à inclusão de cinco diretores da SPTRANS , indicados no Anexo II do Contrato em pauta (folhas 235/239), ainda que na acepção jurídica de "empregado" tais executivos não estejam abrangidos, é aceitável, mesmo nas empresas da Administração Pública indireta, a contratação de seguro para as demais categorias de trabalhadores, a exemplo do decidido por este Tribunal de Contas no TC 3.290.05-68, ao acolher, por votação unânime, o Pregão nº 12.003/03 e o Contrato nº CO 05.01/04, dele decorrente, celebrado pela Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (atual Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM-SP), objetivando a prestação de seguro de vida em grupo para atendimento dos empregados, diretores e estagiários da contratante.

Ademais, no Contrato ora em análise, para a referida categoria de trabalhadores não houve valor diferenciado, nem a título de cobertura (cláusula 7.1.3), nem de prêmio de seguro, estabelecido em R$ 18,40 (dezoito reais e quarenta centavos) mensais, por empregado, consoante disposto na cláusula 4.1 do referido ajuste, restando, assim, plausível a extensão do seguro de vida coletivo para os diretores da Contratante.

Finalmente, é necessário consignar para afastar o entendimento da Auditoria de inadequação entre os preços cotados junto às empresas pesquisadas e o contratado, o seguinte:

a- As propostas comerciais apresentadas pelas seguradoras divergem das condições licitadas, uma vez que, enquanto as cotações tomaram por base o valor de R$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) para a importância segurada individual da garantia Morte Natural, no contrato em análise, o valor consignado é de R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais).

b- As cotações, em sua maioria, não contemplavam a totalidade das condições oferecidas no seguro de vida em grupo, objeto do contrato e apresentaram valores próximos ou acima do pactuado, por isso, sob referida ótica, houve adequação entre o preço apurado nas pesquisas e o considerado no demonstrativo de orçamento anexado sob folhas 268 e 269. .

Diante de todo o exposto e de conformidade com os pareceres exarados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente voto, acolho, por regulares, o Pregão nº 001/2006 e o Termo de Contrato nº 05/017-01-00.

Determino à Origem que, na redação nos despachos de autorização de abertura de certame da espécie, observe todos os requisitos legais pertinentes, consignando a específica modalidade de licitação.

E, a título de recomendação, que em futuras contratações de seguro de vida em grupo, para efeito de verificação da efetiva vantajosidade de uma única apólice securitária para todos os servidores da SPTRANS, proceda à pesquisa de mercado considerando um seguro para inclusão de empregados e diretores com até 60 (sessenta) anos de idade e outra para servidores acima de aludido limite/etário, considerando que do universo de 1.416 (um mil, quatrocentos e dezesseis) trabalhadores constantes do resumo de folhas 79 a 83, apenas 5% (cinco por cento) de servidores da Contratante contam com mais de 60 (sessenta) anos.

Após, cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.