

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA DE
ÁGUAS DE LINDÓIA - SP

Ref.: PROCESSO N.º 034/2026
EDITAL N.º 016/2026
PREGÃO ELETRONICO N.º 011/2026
Menor Preço Global

SEGUROS SURA S.A., seguradora com sede na Cidade de São Paulo - SP, na Av. das Nações Unidas, nº 12.995, 4º andar, Brooklin Paulista, CEP 04578-911, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.065.699/0001-27, neste ato representada na forma de seu Estatuto Social, doravante denominada simplesmente **SURA**, vem, tempestivamente, com fulcro no item 11.1 do Edital, manejar a presente

I M P U G N A Ç Ã O

aos termos do referido Edital de Pregão, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

I. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se de processo licitatório visando a *contratação de empresa especializada na prestação de serviços de seguros veiculares, visando à cobertura da frota municipal de veículos, máquinas e equipamentos oficiais do Município de Águas de Lindóia/SP, incluindo veículos cedidos pelo Governo do Estado sob responsabilidade municipal, contemplando Seguro Total (cobertura compreensiva - casco, responsabilidade civil facultativa, acidentes pessoais de passageiros e assistência 24 horas) e Seguro de Responsabilidade Civil de Terceiros (RCF), pelo período de 12 (doze) meses, conforme especificações do edital e respectivos anexos.*

É cediço que a licitação visa selecionar, por meio de processo público que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, a proposta mais vantajosa à Administração, consoante interpretação do art. 5º da Lei nº 14.133/2021¹.

Para tanto, é fundamental que as exigências contidas no Edital sejam condizentes e adequadas à concorrência e compatíveis com o mercado fornecedor do serviço que se pretende contratar.

Entretanto, verifica-se que o instrumento convocatório em tela impõe exigências que restringem sobremaneira a competitividade no presente certame, carecendo assim de imediata correção, sob pena de violação aos princípios que regem as licitações.

II. DA CONTRATAÇÃO DE SEGURO AUTOMOTIVO COM EXIGÊNCIA DE COBERTURA DE “RCO” (RESPONSABILIDADE CIVIL ÔNIBUS) MEDIANTE O CRITÉRIO DE

¹ “Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.”

JULGAMENTO DE MENOR PREÇO GLOBAL- ITEM 4.4.1, ALÍNEA “d” DO ANEXO III
- TERMO DE REFERÊNCIA

Inicialmente, cabe esclarecer que os seguros comercializados no Brasil são basicamente divididos em grupos e ramos. Para que uma seguradora comercialize determinados grupos e ramos de seguros faz-se necessária a autorização expressa da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, órgão responsável por regulamentar e fiscalizar a atividade securitária no país, especifica para cada grupo/ramo que se pretende comercializar.

Neste contexto, o seguro de automóvel, que é o objeto principal do certame, integra o Grupo 5 - Automóvel, o qual possui diversos ramos, dentre eles o “Casco”, “Responsabilidade Civil de Terceiros - RCF-V”, etc. De outro lado, o seguro de “RCO” integra o ramo de “Responsabilidade Civil de Ônibus/Transportador Rodoviário de Passageiros” e integra o Grupo 6 - “Transportes”.

Visando comprovar tal informação, importante apontar que a SUSEP estabelece na Circular SUSEP nº 682/2022 a codificação dos ramos e dispõe sobre a classificação das coberturas contidas em planos de seguro. De acordo com o Anexo I da referida norma - Tabela de Ramos e Grupos, o seguro de “Casco” pertence ao Grupo 5 - Automóvel, ao passo que o seguro de “RCO” integra o Grupo 6 - Transportes.

Grupo	Nome do Grupo	Identificador do Ramo	Nome do Ramo	Observação
05	Automóvel	31	Automóvel – Casco	Inalterado.
Grupo	Nome do Grupo	Identificador do Ramo	Nome do Ramo	Observação
06	Transportes	28	Responsabilidade Civil do Transportador Rodoviário de Passageiros em Viagem Municipal ou Intermunicipal	Inalterado.

O ponto que merece destaque é que a contratação, no mesmo certame, de seguros dos diferentes ramos “Casco” e “RCO”, com base no “menor

preço global”, não faz o menor sentido, na medida que estamos diante de produtos securitários completamente distintos e com regramentos próprios (inclusive no que se refere a coberturas), de modo que as seguradoras especializadas que costumam operar um destes produtos securitários não necessariamente operam o outro.

Ou seja, da forma com que fora elaborado, ao misturar grupos e ramos de seguros em um único lote e estabelecer como critério de julgamento o menor valor global, o Edital incorre em grave equívoco e causa prejuízo aos interessados em concorrer no certame, na medida em que restringe a competição às pouquíssimas seguradoras que atuam em ambos os ramos de seguros.

É verdade que em alguns casos a Administração necessita adquirir produtos variados, mas utilizando-se da mesma licitação. Nesse caso, é necessário que a licitação seja dividida em lotes distintos, de forma a viabilizar e a fomentar a concorrência de acordo com a capacidade/aptidão dos interessados para cada tipo de produto. Isso porque, por exemplo, uma empresa que fabrica uniformes, não necessariamente fabrica mochilas e estojos, de modo que a contratação em conjunto, mediante menor valor *global*, de itens diversos entre si acaba por restringir indevidamente a competitividade do certame a um pequeníssimo número de fornecedores que trata de todos estes itens.

Deste modo, em que pese a Administração ter optado pelo julgamento com base no menor preço global, no presente certame tal critério não merece prosperar haja vista que há uma confusão entre diversas modalidades de seguros que, conforme demonstrado acima, são extremamente diferentes entre si e são comercializados separadamente pelo mercado de seguros.

Em apoio a tal afirmação, a SURA apresenta a seguir o levantamento realizado com base nas estatísticas oficiais disponibilizadas pela SUSEP sobre as provisões constituídas pelo mercado segurador como um todo dividido pelo ramo²:

² Disponível em: http://www2.susep.gov.br/menuestatistica/SES/resp_provporramos.aspx, consulta realizada em 19/01/2026.

Ramo	PPNG	PPNG Retrocessão	PPNG RVNE	PIP ²	PSL	IBNR
0531 - Automóvel - Casco	19.334.980.449	0	342.986.403	0	4.653.369.834	396.929.943
0628 - RCTR-P Municipal/Intermunicipal	118.455.752	0	5.735.204	0	207.697.153	24.369.557

Como se pode observar, a quantidade de provisões constituídas pelo mercado segurador para garantir as operações de seguro de automóvel-casco é **muito maior** do que a quantidade constituída para responsabilidade civil do transportador rodoviário de passageiros em viagem municipal ou intermunicipal (RCO). Isso significa dizer que existe uma quantidade muito maior de seguradoras assumindo risco para seguro de automóvel, do que para RCO.

Ora, a junção de objetos de natureza distinta restringe o universo de participantes, vilipendiando o princípio da competitividade. Em suporte a tal entendimento, colacionam-se as decisões abaixo:

Mandado de segurança, impetrado por empresa impedida de participar de procedimento licitatório, ora agravante, com pretensão de se suspender os efeitos de pregão licitatório que tem por objeto dois serviços distintos: o de monitoramento eletrônico à distância, com instalação de equipamentos nas dependências das unidades do Conselho Regional de Saúde Norte, e o de vigilância patrimonial desarmada; serviços, esses, licitados de forma conjunta - Hipótese - Circunstância em que não se pode vincular no edital, à mesma empresa licitante, a prestação de serviços que, malgrado complementares, são totalmente distintos nas suas características e na especialização que exigem para o seu desempenho, restringindo, demasiadamente, o número de licitantes, contrariando o interesse público - Ocorrência - Recurso provido. (Agravo de instrumento nº 635.534-5/0-00 - São Paulo - 4ª Câmara de Direito Público - Relator: Thales do Amaral - 29.03.07 - V.U. - Voto nº 6.142)

TCU - Acórdão nº 1.753/2008-Plenário - “9.1.5. oriente os órgãos/entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais a: I - absterem-se de licitar serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica (alarmes, circuito fechado de TV, etc) em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico;”.

TCU - Decisão 393/94 do Plenário - *“firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade”*.

Súmula nº 247 do TCU - *“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”*.

Neste contexto, exigir-se da seguradora a capacidade técnica e autorização da SUSEP para operar tanto o seguro de automóvel, no ramo “Casco”, quanto o seguro de transportes, no ramo “RCO”, representa condição restritiva, excessiva, desproporcional e prejudicial ao certame, e em última análise prejudicial à própria Prefeitura, que verá frustrada a concorrência entre licitantes para a disputa de preços, em grave afronta ao princípio da competitividade, previsto no art. 5º c/c art. 9º, I “a” da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)³.

Portanto, pode-se concluir que a contratação, no mesmo certame, e mediante critério de menor preço global, do seguro de automóvel-casco e de RCO,

³ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

restringe demasiadamente a participação de licitantes, ferindo o caráter competitivo do certame, representando grave violação aos princípios basilares da Lei de Licitações, pois obsta a participação no certame de grande parte das possíveis competidoras.

Diante do exposto, o referido Edital deve ser ajustado para viabilizar a contratação dos seguros de automóveis, seguro total de maquinário e seguro RCO de forma separada e autônoma, sendo necessário, portanto, alterar o julgamento de menor valor *global* para menor preço por lote ou por item.

III. DA EXIGÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DE CARRO RESERVA PELO PRAZO MÍNIMO DE 30 (TRINTA) DIAS OU ATÉ A EFETIVA DEVOUÇÃO DO VEÍCULO REPARADO OU O PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO - ITEM 4.4.1, ALÍNEA “e” DO ANEXO III - TERMO DE REFERÊNCIA

Conforme se verifica do item 4.4.1 do Anexo I - Termo de Referência, a Administração exige, dentre as coberturas solicitadas, o fornecimento de carro reserva pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias *ou até a efetiva devolução do veículo reparado ou o pagamento da indenização*. Tal exigência significa, em outras palavras, que o veículo reserva deve ser disponibilizado por tempo indeterminado, desvirtuando a natureza do seguro, afinal há casos de danos parciais em que a reparação do veículo está atrelada a fatores que fogem à esfera de gestão e responsabilidades da seguradora, não podendo ser tratados de forma indeterminada.

O oferecimento de veículo reserva com as especificações trazidas pelo Edital, em especial pela exigência de tempo indeterminado, não condiz com a prática comum do mercado segurador, uma vez que as seguradoras atuantes, assim como a Impugnante, não possuem condições de disponibilizar veículos desta forma, já que as seguradoras possuem parcerias com locadoras de carros as quais exigem critérios específicos para o oferecimento do veículo reserva.

Não é demais mencionar que, pelo contrato de seguro, a seguradora obriga-se, mediante o pagamento do prêmio equivalente, a garantir interesse legítimo do segurado ou do beneficiário *contra riscos predeterminados*. Logo, a exigência de carro reserva sem a fixação de um prazo máximo definido, por si só, já extrapola a natureza de predeterminação do risco e foge às práticas do mercado, de modo que, se

mantida, inevitavelmente encarecerá sobremaneira as propostas, impedindo a obtenção de propostas mais vantajosas em razão de um aumento do preço devido a uma exigência injustificada, em prejuízo à própria Administração.

Vale citar que o Tribunal de Contas da União já se debruçou sobre o tema e, em diversos casos análogos ao presente, já se manifestou sobre a irregularidade de exigências desnecessárias ou inadequadas que fogem às práticas do mercado e, em última análise, repelem grande parte das licitantes interessadas, ferindo o caráter competitivo do certame e o seu objetivo maior que a é a vantajosidade da contratação. Cita-se, a título de exemplo:

Ementa: (...) item 1.5.9: (...) determinação à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do MTE para que se abstenha de estabelecer exigências desnecessárias ou excessivas, tal como a exigência de capacidade técnica do licitante para a execução de parcelas de serviços que não tenha maior relevância e valor significativo, nos termos do art. 30, §§ 1º e 2º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, limitando-se, nos editais de suas licitações, à previsão de exigências de capacidade técnica aos requisitos mínimos necessários à garantia da execução do contrato e à segurança da obra ou serviço.

(TC017.039/2009-4, Acórdão nº 1.786/2010-2ª Câmara).

Nessa toada, vale citar os ensinamentos do Professor 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).

Ou seja, ainda que as seguradoras frequentemente ofereçam a garantia de carro reserva, a locação de veículos não integra a atividade fim das seguradoras e o fornecimento de carro reserva com as características exigidas, em especial por tempo indeterminado, fogem à prática comum no mercado segurador, o que comprova que as exigências ora impugnadas são desnecessárias ou excessivas, devendo ser excluídas do Edital, sob pena de se afrontar princípios basilares da licitação, tal como o da competitividade e o da vantajosidade.

Demonstra-se assim a ilegalidade de se exigir o oferecimento de carro reserva sem caução, exigência esta que não encontra qualquer fundamento lógico visto que extrapolam as práticas do mercado, sendo certo que tal exigência tem potencial de limitar ou restringir sobremaneira a disputa, afastando seguradoras interessadas.

IV. DA EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO AOS CHAMADOS DA CONTRATANTE REFERENTES AOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA (GUINCHO, SOCORRO MECÂNICO, HOSPEDAGEM, TRANSLADO E CORRELATOS) NO PRAZO MÁXIMO DE 01 (UMA) HORA - ITEM 4.4.1, ALÍNEA “h” DO ANEXO III - TERMO DE REFERÊNCIA

Conforme se verifica do item 4.4.1, alínea “h” do Anexo III - Termo de Referência, a Administração, de forma injustificada, fixa prazo máximo de 01 (uma) hora após o aviso de sinistro para o atendimento aos chamados de assistência.

A exigência, por si só, já se mostra extremamente restritiva e desconectada do contexto fático da prestação deste tipo de serviço, haja vista que o atendimento de um reboque depende de diversas circunstâncias que frequentemente levariam a extrapolação destes prazos.

Além disso, os serviços de assistência cobertos pelas seguradoras são, em grande parte, oferecidos por prestadores parceiros, muitas vezes escolhidos pelos próprios segurados, cabendo à Seguradora a indenização ou reembolso referente ao serviço prestado.

Deste modo, não há qualquer razão em se impor prazos para a realização deste atendimento, pois afinal trata-se de um serviço meramente acessório, que extrapola a atividade securitária, que é o objeto principal do contrato.

Com efeito, a forma pela qual o Edital foi fixado parece buscar a contratação de seguradora específica, o que pode configurar, em princípio, crime, nos termos do art. 337-F do Código Penal⁴ (incluído pela Lei nº 14.133/2021).

⁴ “Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.”

Deste modo, forçoso reconhecer que a fixação de prazo exíguo para o reboque é desarrazoada e desconexa da prática securitária, de modo que a sua manutenção, igualmente, restringirá a ampla participação e concorrência no certame, em violação aos princípios e normas já mencionados nos tópicos anteriores, sendo de rigor portanto a sua exclusão.

IV. CONCLUSÃO E PEDIDO

Ante o exposto, a **SURA** requer o acolhimento desta Impugnação para que o Edital seja modificado de modo a:

- (i) Alterar o critério de julgamento da licitação de “menor preço global” para “menor preço por lote”, com a especificação dos diferentes grupos de seguros (Casco X RCO) em lotes distintos;
- (ii) Excluir a exigência de *disponibilização de carro reserva pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias ou até a efetiva devolução do veículo reparado ou o pagamento da indenização*, prevista no item 4.4.1, alínea “e” do Anexo III - Termo de Referência; e
- (iii) Excluir a exigência de *Atendimento aos chamados da Contratante referentes aos serviços de assistência (guincho, socorro mecânico, hospedagem, traslado e correlatos) no prazo máximo de 01 (uma) hora*, prevista no item 4.4.1, alínea “h” do Anexo III - Termo de Referência.

No caso de deferimento de qualquer dos pedidos formulados, postula-se pela republicação do Edital.

Nestes Termos,
Pede deferimento.

São Paulo/SP, 24 de abril de 2026.

SEGUROS SURA S.A.