



**ILMO. SR. PREGOEIRO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL  
DE POUSO ALEGRE/MG - IPREM**

**Ref. PREGÃO ELETRÔNICO N°. 01/2020**

A empresa MAIS MINAS APOIO ADMINISTRATIVO, inscrita no CNPJ n° 34.968.761/0001-53 e, sediada no Município de Manhuaçu-MG vem, por sua representante legal, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL supra mencionado, que faz nos seguintes termos:

**I-TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE**

Nos termos do disposto no Edital e Lei de Licitações, todo e qualquer licitante pode impugnar o presente instrumento convocatório em até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura do certame.

Portanto, considerando que a presente impugnação ocorre antes da data fixada no edital, considera-se tempestiva

**II- DOS FATOS E FUNDAMENTOS**

**1. DAS IRREGULARIDADES**

**1.1 DA PROVA DE CONCEITO - (TERMO DE CONFORMIDADE)**

A Prova de Conceito (PoC) regra geral é realizada na fase externa da contratação pública, e destina-se a permitir que a Administração contratante se certifique sobre a efetiva adequação entre o objeto oferecido pelo licitante em sua proposta e as condições técnicas estabelecidas no edital (vide o Acórdão n° 2763/2013 - Plenário, TCU). Trata-se, portanto, usualmente, de análise de amostra realizada nas licitações para a contratação de soluções de tecnologia da informação.

---



Porém verifica-se que neste Edital o Instituto foi omissivo quanto a realização da prova de conceito para o sistema licitado, o que coloca em risco o erário municipal, pois somente verificaria as funcionalidades do sistema após a implantação que segundo o Edital é de 45(quarenta e cinco) dias.

Sendo assim para que seja resguardado o patrimônio público, no mínimo deveria haver alguma justificativa no processo para que não seja realizada a prática usual neste tipo de licitação que é a realização desta Prova.

## 1.2 DO VALOR MÁXIMO E ESTIMADO

Preço estimado e preço máximo são parâmetros distintos em objetivos e consequências.

O preço máximo é opcional (art. 40, X, da Lei 8.666/93). Se estabelecido, tem que ser divulgado no edital e não pode ser ultrapassado. Qualquer proposta superior deve ser desclassificada. Também não pode ser alterado no decorrer do certame (Acórdão TCU 7.213/2015-2C).

O preço estimado é obrigatório, mas não é limite para as propostas.

Entretanto, mesmo sem definir preço máximo, não se pode aceitar qualquer proposta. Preços excessivos ou inexequíveis devem ser desclassificados. Sem preço máximo, essa desclassificação não pode ser automática. Tem que ser justificada e fundamentada.

Também é mais transparente, já que todos podem conhecer o parâmetro.

No Pregão, em entendimento recentemente, o TCU tem defendido que somente em casos devidamente motivados seria válido omitir o preço estimado no edital do Pregão:

Em regra, os editais de pregão devem contemplar orçamento detalhado e critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, admitida sua dispensa, motivadamente e considerando os riscos e benefícios da medida, no caso de objetos complexos, com alto grau de incerteza em sua definição e/ou características muito peculiares de mercado. (Acórdão 2547/2015-Plenário)

O preço máximo pode ser igual ao preço estimado. Basta o edital assim definir. Nesse caso, a divulgação no edital é obrigatória, mesmo no Pregão, por se tratar de critério de aceitabilidade (Acórdãos TCU 392/2011-P, 2.166/2014-P e 7.213/2015-2C). Assim, qualquer proposta acima da referência deve ser desclassificada.

---

Aliás, critérios para desclassificar propostas devem estar explicitamente definidos no edital. Segundo o Acórdão TCU 5.503/2015-1C, nos processos licitatórios, inclusive pregão, devem ser estabelecidos critérios objetivos para avaliação da exequibilidade dos preços ofertados.

Sendo assim em análise do certame verifica-se que o Instituto estabeleceu um preço máximo ao certame, porém não o divulgou, o que viola a legislação e jurisprudência.

## 9. DA NEGOCIAÇÃO

9.1. Após o término da etapa de lances, o Pregoeiro, depois de verificada a conformidade entre a proposta de menor preço e o valor estimado para o objeto, poderá encaminhar, pelo Sistema Eletrônico, contraproposta diretamente à licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor oferta, observando o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas neste Edital.

9.2. Caberá à licitante, responder à contraproposta por meio do Sistema, no prazo máximo de 20 (vinte) minutos.

9.2.1. Caso o lance vencedor esteja dentro do limite do valor estimado pelo Instituto, e não havendo o atendimento à convocação dentro do prazo estipulado de 20 (vinte) minutos, o Pregoeiro decidirá sobre sua aceitação.

9.2.2. Caso o lance vencedor esteja acima do valor estimado pelo Instituto, e não havendo o atendimento à convocação dentro do prazo estipulado de 20 (vinte) minutos, o Pregoeiro poderá optar por nova convocação para o envio da proposta, ou poderá rejeitá-la em acordo com a área técnica, sendo convocada a próxima colocada para a negociação.

9.3. Também nas hipóteses em que o Pregoeiro não aceitar a proposta e passar à subsequente, poderá negociar com a licitante para que seja obtido preço melhor.

9.4. Havendo necessidade, o Pregoeiro suspenderá a sessão, informando no “chat” a nova data e horário para a continuidade da mesma.

8.10. Permanecerá válida a proposta comercial encaminhada pelo Sistema na hipótese de a licitante não encaminhar lances, sendo considerada para a classificação final.

8.11. Caso as licitantes classificadas não apresentem lances, será verificada a conformidade entre a proposta de menor preço e o valor estimado para a contratação, hipótese em que o Pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente visando obter melhor oferta, observada todas as exigências estabelecidas no Edital.

10.5. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, que:

- a) contenha vício insanável ou ilegalidade;
- b) não apresente as especificações técnicas exigidas pelo Termo de Referência, impossibilitando, assim, a aferição de sua conformidade com o descritivo técnico proposto;
- c) apresentar preço final incompatível com o preço estimado, ou que apresentar preço manifestamente inexequível ou irrisório;
- d) não vierem a comprovar sua exequibilidade;
- e) apresentar preço superior ao estimado pelo Instituto;

Nota-se então que existe um valor estimado o qual é o máximo a ser aceito pelo instituto, o que realmente demonstra que a ausência de transparência no valor estimado e máximo incorre em violação legal e aos princípios da administração pública. Sendo assim deve ser alterado o certame para que seja dada ampla divulgação ao valor estimado e máximo conforme entendimento



do Tribunal de Contas da União é obrigatório “ considerando que na modalidade pregão, embora o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitua elemento obrigatório do instrumento de convocação, caso o preço de referência ou preço máximo fixado seja utilizado como critério de aceitabilidade, a divulgação torna-se compulsória (acórdãos 392/2011 e 2.166/2014, ambos do Plenário)”.

### 1.3) DA SUBCONTRATAÇÃO X VEDAÇÃO DE CONSÓRCIO

Os consórcios são coligações despersonalizadas de empresas constituídas, pela via contratual, com vistas a executar determinado empreendimento em conjunto, conforme a disciplina jurídica dos arts. 278 e 279 da Lei 6.404/76. O instituto calca-se na autonomia recíproca dos que se associam para a persecução de um objetivo empresarial comum que, muito provavelmente, não seria alcançado somente com a capacidade individual de cada consorciado, seja por razões de ordem técnica, seja por motivos econômico-financeiros.

O Edital por sua vez, VEDA a participação de empresas em consórcio, caracterizando violação à competitividade do Certame em um objeto milionário.

**g) Empresas em consórcio;**

2.2.1. Em relação à vedação estipulada na letra g do subitem 2.2, em que pese o art. 33 da Lei nº8.666/93, o Tribunal de Contas de MG, nos autos do Processo nº 912078, manifestou no seguinte sentido:

*"O emprego, pelo legislador, 'quando permitida' evidencia que se trata de permissão excepcional e específica, a depender do juízo de oportunidade e conveniência da Administração. É dizer: se a participação de consórcios é excepcional, algum sentido faria em exigir justificativas para sua permissão, mas jamais quanto à sua restrição. Não bastasse a inequívoca letra da lei, decorre do próprio senso comum que a formação de consórcios de empresas só tem sentido para possível execução de objetos extraordinários, vultosos, altamente complexos e inauditos."*

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União entendeu que:

*"O art. 33 da Lei de licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito de discricionariedade da Administração. Isto porque, ao nosso ver, a formação de consórcios tanto pode se prestar a fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto a cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si) - Acórdão 1.946/2006, Plenário."*

2.3. No procedimento presente, a ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, já que a formação de consórcios é permitida no caso em que o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, uma vez que empresas, isoladamente, não teriam como suprir os requisitos do Edital. Nestes casos, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes na licitação, admite a formação de consórcios. No procedimento para contratação de empresa especializada em fornecimento de sistema integrado de gestão e Administração não se aplica o disposto acima, já que muitas empresas apresentam condições, isoladamente, de participar do presente certame. Com esta medida afasta-se a restrição à competição, pois a reunião de empresas que, individualmente, poderiam prestar os serviços, reduziria o número de licitantes.

Cabe ressaltar que o entendimento jurisprudencial é de que não sendo um objeto parcelado mas sim de sua execução global, deve ser permitida a participação sob a forma de consórcio, sob pena de ilegalidade por violação ao princípio da competitividade:

**APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - IMPUGNAÇÃO  
A EDITAL DE LICITAÇÃO - MULTIPLICIDADE DE SERVIÇOS**

**-  
HABILITAÇÃO SIMULTÂNEA - EXIGÊNCIA  
ILEGAL-**

**PREJUÍZO À CONCORRÊNCIA - LEI Nº 8.666/1993 - ARTS. 15,  
IV**

**E 23, § 1º -HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - DESCABIMENTO  
EM SEDE DE WRIT. [...], bem como prever no edital a possibilidade de  
participação de interessados constituídos sob a forma de consórcio,  
podendo, do contrário, restar caracterizada a ilegalidade da licitação, por  
violação ao princípio da competitividade. (TJMG - Apelação Cível  
1.0024.06.098029-9/002, Relator(a): Des.(a) Cláudia Maia, 13ª  
CÂMARA**

**CÍVEL, julgamento em 30/09/2010, publicação da súmula em  
29/10/2010). (Grifo dos autores).**

Como consta no Edital, a justificativa de que a vedação de empresas em consórcio não se demonstra razoável com o próprio certame, pois veda a participação de empresas em consórcio porém permite a subcontratação com a autorização expressa da contratante.

**10.4. É vedada a subcontratação total ou parcial do objeto, sem expressa autorização da Contratante.**

Cabe destacar que é dever da Administração cercar-se de cautelas para evitar a ocorrência de sobressaltos na execução contratual que prejudiquem o normal desenvolvimento da atividade administrativa e, por conseguinte, a tutela do interesse público.

Marçal Justen Filho leciona<sup>1</sup>:

A subcontratação será admitida nos termos e limites previstos no instrumento convocatório. Ademais, será exigida comprovação da viabilidade e satisfatoriedade da subcontratação. Ainda que não se estabeleça um vínculo direto e imediato entre a Administração e o subcontratado, deverá comprovar-se uma promessa de subcontratação e a idoneidade do possível contratado. Afinal, a subcontratação envolve riscos para a Administração Pública, os quais devem ser minimizados.

Ainda que a Administração não mantenha relação direta com o subcontratado, o dever de tutelar o interesse público e, sobretudo, de agir consoante os princípios próprios do regime jurídico administrativo, fundamenta a decisão estatal de fixar qual parte do serviço poderá ser subcontratada.

Sobre o limite da subcontratação, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG – decidiu<sup>2</sup>: [...] E, quanto à permissão de subcontratação de 30% do valor global da proposta apresentada, equivalente a quase um terço do contrato, quero crer tratar-se de concessão razoável, a permitir a formação de consórcios em percentual seguro, de molde a garantir a segurança na realização de empreendimento de tamanha magnitude, sendo certo, indiscutivelmente, que quanto maior for o número de empresas vinculadas à satisfação da

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 825.

<sup>2</sup> Mandado de Segurança n.: 1.000.000.221.622-4/00 - 1º/08/2001.

concorrência, proporcionalmente maior será a possibilidade de haver atraso na entrega do complexo eletro-mecânico e eletrônico que se pretende implantar. [...].

No mesmo sentido, a jurisprudência do TCEMG<sup>3</sup>: [...] assim como a Unidade Técnica, entendo que a Administração deve dispor adequadamente da possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros, quando aceitável, pela interpretação dos art. 72 e 78, inciso VI, da Lei n. 8.666/93, pelo que considero irregular a ausência, no edital de Tomada de Preços n. 001/2009, dos limites para a subcontratação ali autorizada.

Sendo assim esta autorização de subcontratação com a autorização da contratante sem qualquer disposição objetiva sobre o que pode ser subcontratado ou em que percentual viola o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e os parâmetros mínimos necessários.

Além do que ao se vedar a participação de empresas em consórcio e depois permitir a subcontratação não se demonstra razoável, o que coloca em risco a segurança jurídica do certame, uma vez que também consta no Edital que o Administrador Público pode rescindir o contrato em caso de subcontratação, e não dispões se é autorizado ou não, ou seja mesmo com a autorização poderá ensejar em rescisão contratual.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA - DA INEXECUÇÃO E RESCISÃO DO CONTRATO**

**10.1 A Contratante reserva-se no direito de rescindir de pleno direito o contrato, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, sem que caiba à Contratada direito à indenização de qualquer espécie, quando ocorrer:**

- a) Falência, concordata e recuperação judicial ou extrajudicial ou dissolução da adjudicatária.**
- b) A subcontratação dos serviços.**

Deve ser revisto o Edital para que sejam tomadas as medidas cabíveis para correção da vedação e inclusão de critérios objetivos quanto a possibilidade de subcontratação.

---

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas Segunda Câmara. DENÚNCIA n. 811.915. Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio. Sessão de 04/10/2012.

---

## 2.1) DA SUSPEITA DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME

Cabe também ressaltar ao Pregoeiro que pende uma suspeita de direcionamento do certame devido a utilização de um Termo de Referência padrão utilizado pela empresa IPM SISTEMAS LTDA com sede em Santa Catarina , cujas exigências e requisitos técnicos para o software neste município são idênticos aos exigidos nos municípios de Agrolândia-SC , Rio dos Cedros-SC e Sul Brasil-SC.

Encaminho anexo os termos de referência destes dois municípios onde sagrou-se como vencedora a empresa IPM, onde desde já solicito que seja encaminhado justificativa técnica para os requisitos constantes no Termo de Referência que são idêntico aos certames destes municípios que possuem realidade diversa do Município de Pouso Alegre, além de estarem a mais de 1.000 (mil) quilômetros de distancia

Também para que se demonstre a boa-fé solicito deste Pregoeiro uma posição quanto à “semelhança” de tais editais e sobre os indícios de direcionamento a referida empresa e que seja apresentada justificativa para cada item obrigatório do Termo de Referência.

Destaco que recentemente a Operação Capital que afastou o prefeito de Viamão em fevereiro deste ano onde conforme a notícia publicada no site [http://diariodeviamao.com.br/mobile/noticias/politica/3412\\_ylava-jato-de-viamao-y-bloqueia-15-milhoes-em-bens-de-prefeito-e-reus;-leia-dialogos](http://diariodeviamao.com.br/mobile/noticias/politica/3412_ylava-jato-de-viamao-y-bloqueia-15-milhoes-em-bens-de-prefeito-e-reus;-leia-dialogos) e [https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/politica/2020/02/724911-viamao-operacao-sobre-fraude-em-licitacoes-afasta-prefeito-e-secretarios.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2020/02/724911-viamao-operacao-sobre-fraude-em-licitacoes-afasta-prefeito-e-secretarios.html) , <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/02/12/operacao-do-mp-afasta-prefeito-secretarios-e-vereador-de-viamao.ghtml>, a empresa IPM é citada conforme trecho abaixo retirado da reportagem:

### **Sob coordenação de André**

A partir de outro relatório de interceptação telefônica o juiz considera possível concluir que, em diversas oportunidades, houve determinação para quebra da ordem de pagamentos dos credores da Prefeitura com a finalidade de beneficiar a empresa Koletar Eirelli -EPP, que pertence ao vereador Sérgio Jesus Cruz Angelo, “inclusive com determinação para

que as verbas fossem retiradas do SUS para pagar os empenhos feitos em prol da empresa”.

Os diálogos revelam a forma como os suspeitos se organizavam para fraudar, frustrar a competitividade da licitação, desviar verba para recebimento preferencial com favorecimento pessoal, vantagem ilícita, dano ao erário e desatendimento aos princípios do direito administrativo.

- Com efeito, reputo haver elementos de convicção preliminares tendentes a desnudar a participação dos demandados nos atos de improbidade invocados na inicial. A ré Jaqueline foi flagrada diversas vezes acertando detalhes e informações acerca das licitações levadas a efeito pelo poder Executivo local. Pedro Joel e o vereador Sergio Cruz Angelo, com conhecimento do prefeito André, determinaram e efetivaram diversos pagamentos indevidos à empresa Koletar. Já os réus Ederson, Carlito, Milton e Jair atuaram no intuito de fraudar licitação, objetivando garantir a contratação da empresa IPM Sistemas, pertencente a Aldo Luis Mess – aponta o magistrado.

Que explica segue:

**- OS REPRESENTANTES DA EMPRESA ELABORARAM E REPASSARAM EDITAIS E DOCUMENTOS, RESTRITOS À COMPETIÇÃO, PRÉ-DIRECIONADOS AO ÊXITO DA IPM SISTEMAS. IGUALMENTE, AS INTERCEPTAÇÕES REVELAM A CONDUTA DE LUIS CARLOS, JACKSON E FABRÍCIO NO SENTIDO DE BENEFICIAR EMPRESAS EM LICITAÇÃO, ENVOLVENDO DIVERSOS AGENTES VINCULADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE VIAMÃO, OS QUAIS VÊM AGINDO, AO QUE TUDO QUE INDICA COM A CHANCELA E SOB COORDENAÇÃO DO PREFEITO ANDRÉ NUNES PACHECO.**

Nenhum dos envolvidos atendeu ligações nos celulares listados no processo. O espaço está aberto para as versões dos réus.

A Operação pode ser verificada através das divulgações pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul através dos links <https://www.mprs.mp.br/noticias/50645/>, e o envolvimento da empresa IPM consta na decisão da TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE 5001275-19.2020.8.21.0039 (ANEXA), onde o magistrado assim dispõe:

Com efeito, reputo haver elementos de convicção preliminares tendentes a desnudar a participação dos demandados nos atos de improbidade invocados na inicial. A ré Jaqueline foi flagrada diversas vezes acertando detalhes e informações acerca das licitações levadas a efeito pelo poder Executivo local. Pedro Joel e o vereador Sergio Cruz Angelo, com conhecimento do Prefeito, determinaram e efetivaram diversos

pagamentos indevidos à empresa Koletar. Já os réus Ederson, Carlito, Milton e Jair atuaram no intuito de fraudar licitação, objetivando garantir a contratação da empresa IPM Sistemas, pertencente a Aldo Luis Mess. Os representantes da empresa elaboraram e repassaram editais e documentos, restritos à competição, pré-direcionados ao êxito da IPM Sistemas. Igualmente, as interceptações revelam a conduta de Luis Carlos, Jackson e Fabrício no sentido de beneficiar empresas em licitação, envolvendo diversos agentes vinculados à Administração Pública de Viamão, os quais, vêm agindo, ao que tudo que indica, com a chancela e sob coordenação do Prefeito André Nunes Pacheco. Está presente, de outra banda, o perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo. É latente a possibilidade de que os réus voltem a contratar com a Administração Municipal, em razão das áreas que atuam, especificamente coleta, transporte e destino de resíduos sólidos, sistemas para a gestão pública, prestação de serviços e consultoria empresarial. Mostram-se justificadas, assim, as medidas de indisponibilidade de bens e a proibição de contratar com o serviço público. A proibição de contratação com o poder público busca resguardar o interesse da coletividade, uma vez que a documentação até então acostada traz indícios de irregularidades nessas contratações. Demonstrados que alguns dos demandados concorrem entre si nas licitações, simulando pluralidade de interessados com manipulação do resultado final, a fim de evitar futuros danos ao Município de Viamão em outras contratações irregulares, mostra-se razoável o deferimento da liminar pleiteada.

Culminando pela decisão cautelar de proibição de contratar com o poder público:

Assim, diante do exposto, defiro parcialmente as medidas liminares, para:  
a) Determinar a proibição cautelar de contratação com o poder público de Ederson Machado dos Santos, Jair Mesquita de Oliveira, Milton Jader Alves do Amaral, Pedro Joel de Oliveira, Carlito Nicolait de Mattos, Jaqueline de Azevedo Machado e Aldo Luis Mess, por intermédio de pessoa física ou jurídica.

Ainda que atualmente a cautelar tenha sido afastada em decisão cautelar do AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 5010215-42.2020.8.21.7000/RS , destaco que as informações que possuímos e a comparação dos termos de referência demonstram que os requisitos foram copiados de Termos de Referência onde “COINCIDENTEMENTE” a empresa IPM sagrou-se vencedora em todas, e caso não seja tomada as providências para reedição do certame com características e cláusulas que permitam a concorrência certamente será protocolada Denúncia junto ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

**III-DOS PEDIDOS**

Além da justificativa da semelhança do Termo de Referência e requisitos com de editais de municípios totalmente diversos de Pouso Alegre, solicito que:

- 1) A Imediata Suspensão do Certame de forma CAUTELAR;
- 2) Que a Comissão Licitatória informe quais empresas participaram da fase de pesquisa de preços de mercado e encaminhe a cotação;
- 3) Encaminhe com base no princípio da motivação, justificativa técnica da necessidade de cada requisitos do software;

Alteração do Edital para retirada de itens que versam restringir o caráter competitivo do certame e demais divergências;

Manhuaçu-MG, 28 de Abril de 2020.



4)