À Secretaria de Administração e Recursos Humanos

Unidade de Licitações

MUNICÍPIO DE JACAREÍ - SP

*REF.: Impugnação – **Pregão Eletrônico Nº. 068/2026***

SALT TECNOLOGIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, situada à Alameda Oscar Niemeyer, 132, 11o andar, Vale do Sereno, Nova Lima/MG, CEP 34.006-049, inscrita no CNPJ/MF no 56.422.955/0001-91, por seu advogado que a esta subscreve, vem, por meio desse, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** relativa ao processo em epígrafe nos seguintes termos:

DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, é de assinalar que o presente pedido de esclarecimentos é tempestivo, intentando que a data marcada para a Sessão Pública da Licitação é o dia 16/07/2026 (quinta-feira), e a data limite estabelecida para o envio da Impugnação/Esclarecimentos é o dia 13/07/2026 (segunda-feira), em observância ao item 12 do Instrumento Convocatório:

12. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

12.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

IMPUGNAÇÃO

I. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA PARA A FIXAÇÃO DO VALOR MÁXIMO POR LINHA DE PROCESSAMENTO E DA INEXISTÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE A COBRANÇA DA PROCESSADORA E O CET

O Termo de Referência estabelece, como valor máximo por linha de processamento de consignação, o montante de R$ 0,47 (quarenta e sete centavos). O quantitativo estimado é de 4.600 linhas mensais, totalizando 276.000 linhas em 5 anos, com valor global estimado de R$ 129.700,00.

Ocorre que, embora o edital indique o valor máximo admitido para a cobrança, não apresenta, de forma suficientemente demonstrada, a memória objetiva de cálculo, a metodologia econômica, os parâmetros de mercado ou os critérios técnicos que teriam levado a Administração a fixar justamente esse patamar. O Termo de Referência limita-se a afirmar que foi realizada pesquisa no Painel de Preços do Governo Federal, que teria sido encontradas 55(cinquenta e cinco) contratações ao valor de R$ 0,47(quarenta centavos), sem que tal pesquisa tenha sido efetivamente apresentada junto ao ETP, e que haja demonstração analítica bastante da relação entre o valor fixado, os custos efetivos da solução, a complexidade operacional do serviço, o volume estimado de linhas processadas e a remuneração necessária à sustentabilidade econômica da contratação.

Vejamos trecho do ETP:

> A partir da análise realizada, verificou-se que o valor de R$ 0,47 (quarenta e sete centavos) apareceu em 55 contratações distintas, configurando-se como o valor de maior recorrência dentre os preços efetivamente praticados nas contratações pesquisadas, razão pela qual foi adotado como parâmetro referencial de mercado para fins de avaliação econômica da presente contratação.

Essa lacuna é relevante porque o valor estabelecido no edital não corresponde a preço pago diretamente pela Administração, mas a cobrança incidente sobre as instituições consignatárias, sob a forma de valor fixo por linha de processamento. O próprio edital reconhece que o Município de Jacareí não suportará ônus financeiro direto pela contratação, pois o custo de utilização do sistema deverá ser atribuído às consignatárias.

Além do mais, não faz qualquer sentido utilizar o valor de R$ 0,47 como parâmetro para o certame, por ser a contratação mais recorrente encontrada na pesquisa, tendo em vista que o valor de R$ 0,47 na presente licitação não será o valor de contratação, mas sim o valor máximo admitido a título de proposta, ou seja, muito possivelmente a proposta vencedora ficará abaixo de 50% (cinquenta por cento) de tal valor de referência.

Assim, justamente por se tratar de modelo de remuneração indireta, com impacto econômico sobre terceiros que integram o ecossistema da contratação, impõe-se maior rigor na motivação administrativa. A Administração não poderia simplesmente eleger um teto de cobrança sem demonstrar, de maneira transparente e verificável, por que esse valor seria adequado, proporcional, suficiente e compatível com o mercado, sobretudo diante das exigências técnicas impostas à contratada.

Além disso, o edital atribui ao sistema a finalidade de permitir a consulta de taxas, a simulação de contratos e o controle do limite máximo do Custo Efetivo Total — CET praticado pelas instituições financeiras. Todavia, não há justificativa técnica que demonstre que a fixação do valor máximo de cobrança por linha de processamento tenha qualquer correlação econômico-financeira com a taxa de juros ou com o CET ofertado ao servidor.

Ao contrário, a remuneração da processadora/averbadora constitui custo de infraestrutura tecnológica suportado pela consignatária, e não encargo cobrado diretamente do servidor. Por essa razão, tal remuneração não integra o CET calculado e

divulgado ao tomador, podendo, quando muito, compor indiretamente a estrutura de custos da instituição financeira, de forma residual e economicamente imaterial.

O CET, por sua natureza, compreende os encargos e despesas cobrados do consumidor/tomador em razão da operação de crédito, tais como taxa de juros nominal, tarifas cobradas diretamente do tomador, seguros obrigatórios, IOF e demais despesas expressamente vinculadas à contratação. A remuneração da processadora, entretanto, é paga pela consignatária à empresa responsável pela infraestrutura de averbação e gestão de margem, não constituindo rubrica contratual cobrada do servidor.

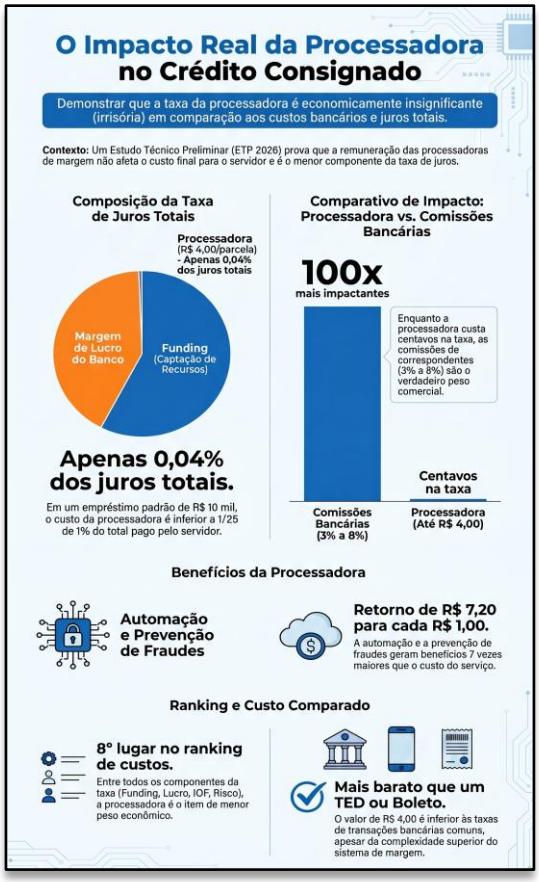
Também sob a ótica quantitativa, inexiste base técnica para afirmar que a cobrança da processadora tenha relevância na formação da taxa final de juros. Fazendo simulações por meio de um estudo, fica demonstrado que uma cobrança de até R$ 4,00 por parcela apresenta impacto econômico reduzido, variável entre 0,61% e 9,49% dos juros totais, sempre em proporção decrescente conforme aumentam o valor e o prazo da operação. Isso significa que o custo do pagamento de R$ 4,00 pra linha à empresa averbadora representa 0,71% da composição de todo o Custo Efetivo Total, representado parcela irrisória do custo.

Mais relevante ainda: mesmo na hipótese extrema de repasse integral do custo ao servidor sob a forma de elevação da taxa de juros — hipótese que não decorre automaticamente do modelo contratual — o estudo aponta que a variação seria inferior a 0,05% ao ano, patamar economicamente residual e incapaz de alterar de forma material o CET, a decisão de contratação pelo servidor ou a competitividade entre consignatárias.

O próprio ranking de materialidade dos custos bancários reforça essa conclusão. Em uma operação paradigma de R$ 10.000,00 em 36 meses, a remuneração da processadora ocupa posição de menor peso econômico quando comparada aos demais componentes da precificação bancária, sendo inferior ao custo de captação, à margem

de lucro da instituição financeira, às comissões de correspondentes bancários, aos custos operacionais internos, ao IOF, aos custos regulatórios e ao custo de crédito/provisão.





Nesse contexto, os custos que efetivamente influenciam a taxa de juros e o CET são outros: funding, spread bancário, margem de lucro, risco de crédito, custos regulatórios, custos comerciais e comissões de originação. As comissões de correspondentes bancários, por exemplo, podem variar de 3% a 8% do valor financiado, sendo substancialmente superiores à remuneração da processadora, o que demonstra que esta última não é o elemento determinante da precificação final do crédito consignado.

Portanto, há evidente inconsistência na estrutura do edital: de um lado, exige-se uma solução tecnológica complexa, essencial, segura, integrada e apta a administrar

todo o ciclo de consignações; de outro, fixa-se valor máximo de remuneração sem demonstrar, no próprio instrumento convocatório, a razão econômica objetiva desse limite. E, paralelamente, não se comprova qualquer nexo entre tal valor e a proteção do CET ou das taxas ofertadas aos servidores.

A ausência de motivação adequada viola o dever de planejamento, transparência, proporcionalidade e economicidade que deve reger as contratações públicas. O valor máximo admitido em edital deve decorrer de pesquisa idônea, metodologia clara, comparabilidade de mercado, avaliação dos custos da solução, estimativa de remuneração compatível com as obrigações impostas e demonstração da vantajosidade do modelo adotado. A mera indicação de um teto numérico, desacompanhada de fundamentação analítica suficiente, não atende a esse ônus.

Além disso, se a intenção da Administração foi limitar a cobrança com o objetivo de preservar melhores taxas aos servidores, essa premissa precisa ser demonstrada tecnicamente. Pois a cobrança da processadora não possui vínculo material com o CET, não é encargo direto do servidor e representa parcela ínfima quando comparada aos verdadeiros componentes da taxa de juros.

Dessa forma, a limitação do valor máximo por linha de processamento, nos moldes em que lançada, carece de fundamentação técnica suficiente e pode comprometer a competitividade do certame, uma vez que impede que o mercado precifique adequadamente a solução segundo seus custos reais, os riscos assumidos, os investimentos tecnológicos necessários, as exigências de segurança, atendimento, integração, disponibilidade e conformidade regulatória.

Por essas razões, impõe-se a revisão do edital para que a Administração:

(i) apresente a memória de cálculo e a pesquisa de preços que justificaram o valor máximo de R$ 0,47 por linha de processamento;

(ii) esclareça se houve análise de compatibilidade entre o valor máximo e os custos reais de implantação, manutenção, suporte, segurança, integração e operação do sistema; e

(iii) afaste qualquer premissa de que a cobrança da processadora impacta materialmente o CET ou a taxa de juros, salvo se apresentar estudo econômico específico que comprove tal relação.

Em síntese, não há demonstração suficiente de que o valor máximo fixado decorra de critério técnico, proporcional e economicamente motivado, tampouco há base para associar essa cobrança à composição do CET. A remuneração da processadora é custo de infraestrutura tecnológica, de natureza operacional, pago pelas consignatárias, economicamente imaterial frente aos componentes determinantes da taxa de juros e sem incidência direta sobre o servidor. Assim, a manutenção do edital sem a devida justificativa compromete a transparência, a competitividade e a racionalidade econômica da contratação.

II – DA FLAGRANTE INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DA IMPRESCINDÍVEL ADOÇÃO DA CONCORRÊNCIA, COM CRITÉRIO DE JULGAMENTO TÉCNICA E PREÇO

A manutenção do presente certame sob a modalidade Pregão Eletrônico representa vício insanável de enquadramento jurídico do objeto licitado e compromete, desde a origem, a legalidade da disputa. Isso porque a Lei nº 14.133/2021 não confere liberdade irrestrita à Administração para escolher, discricionariamente, a modalidade licitatória que melhor lhe aprouver; ao contrário, vincula essa escolha à natureza do objeto e à adequada definição da forma de seleção da proposta mais vantajosa, em observância aos princípios da legalidade, da eficiência, do planejamento, da motivação, do julgamento objetivo e do interesse público.

Nos termos da legislação vigente, o pregão é modalidade obrigatória apenas para aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de

especificações usuais de mercado. Em sentido diametralmente oposto, a própria Lei nº 14.133/2021 define como bens e serviços especiais aqueles que, em razão de sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos mediante os parâmetros simplificados próprios dos objetos comuns. Além disso, a lei é expressa ao consignar que o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

É justamente essa a hipótese dos autos.

O objeto impugnado não consiste em simples aquisição de solução padronizada, disponível em mercado de forma uniforme e comparável apenas por preço ou lance. O que se pretende contratar é uma solução complexa, abrangendo implantação, gestão e operacionalização de sistema de controle eletrônico de margem consignável e cartões corporativos de crédito, com módulo informatizado para reservas, averbações e manutenção de lançamentos em folha, além de migração de dados, parametrização, suporte técnico, treinamento, manutenção e operação assistida. Em outras palavras: não se está diante de bem ou serviço corriqueiro; está-se diante de solução tecnológica complexa, integrada e aderente às necessidades específicas da Administração, cuja qualidade não pode ser aferida por critérios puramente objetivos e padronizados.

Não há, portanto, como sustentar, seriamente, que semelhante objeto se enquadre no conceito legal de serviço comum. A heterogeneidade entre as soluções existentes no mercado, a necessidade de integração com rotinas próprias do ente público, a relevância da segurança da informação, a capacidade de processamento, a usabilidade, a escalabilidade, a estabilidade da plataforma, a efetividade do suporte técnico e o modelo de implantação são fatores que variam substancialmente entre os fornecedores e interferem diretamente na utilidade final do objeto contratado. Justamente por isso, a Lei nº 14.133/2021 reserva tratamento distinto aos objetos especiais, vedando seu enquadramento artificial como se comuns fossem.

A Administração, ao desconsiderar essas particularidades e insistir na adoção do pregão, incorre em erro jurídico grave: reduz indevidamente um objeto complexo a uma disputa simplificada de preço/oferta, como se todas as soluções disponíveis no mercado fossem equivalentes entre si. Não são. E essa falsa premissa compromete a própria finalidade da licitação, pois impede a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, substituindo a análise qualitativa necessária por um julgamento incompatível com a natureza do serviço pretendido. Tal opção não prestigia a economicidade; ao contrário, pode conduzir à contratação de solução tecnicamente inferior, inadequada ou insuficiente para atender, com segurança e eficiência, às necessidades da Administração.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União há muito rechaça a utilização do pregão quando o objeto de tecnologia da informação ostenta natureza predominantemente técnica ou intelectual, admitindo essa modalidade apenas para bens e serviços de informática efetivamente comuns. O entendimento consolidado é o de que, havendo complexidade relevante ou necessidade de valoração técnica das soluções ofertadas, a disputa simplificada do pregão se revela incompatível com a legislação e com a adequada seleção da proposta mais vantajosa.

A propósito, a concorrência é precisamente a modalidade que a Lei nº 14.133/2021 reserva para a contratação de bens e serviços especiais, admitindo, entre os critérios de julgamento, melhor técnica e técnica e preço. Isso não é mero detalhe procedimental; é reconhecimento legislativo de que determinados objetos exigem avaliação qualitativa comparativa, sob pena de se inviabilizar a escolha racional da melhor solução para o interesse público. O modelo legal, portanto, é claro: para objetos especiais e tecnicamente diferenciados, não basta comparar propostas econômicas; é indispensável ponderar atributos técnicos, desempenho, segurança, confiabilidade, aderência e capacidade operacional.

No presente caso, o critério de julgamento técnica e preço mostra-se o mais adequado, exatamente porque permite à Administração conciliar a análise da qualidade da solução ofertada com a avaliação do componente econômico envolvido. Isso é particularmente importante em contratações de tecnologia da informação e comunicação, nas quais objetos distintos podem até atender minimamente a uma mesma finalidade, mas o fazem com graus muito diferentes de eficiência, segurança, estabilidade, suporte e aderência funcional. Nessas hipóteses, o interesse público não é satisfeito pela solução meramente mais barata, ou pela que apresente menor repasse aparente, mas sim por aquela que, aliando robustez técnica e racionalidade econômica, entregue o melhor resultado prático à Administração.

A insistência no pregão, portanto, além de juridicamente equivocada, esvazia a etapa de avaliação técnica e transforma uma contratação estratégica e sensível em simples disputa formal entre propostas incomparáveis sob o prisma qualitativo. Com isso, a Administração **abre mão** de selecionar a melhor solução e assume risco desnecessário de contratar plataforma ineficiente, instável ou incapaz de atender satisfatoriamente às demandas institucionais. Tal postura afronta a lógica da Lei nº 14.133/2021 e vulnera diretamente os princípios da eficiência, do planejamento, da motivação e da busca da proposta mais vantajosa.

Diante desse cenário, não há espaço para mera convalidação formal do edital. O vício é material e atinge a estrutura do certame. Impõe-se a retificação do instrumento convocatório, com a consequente substituição da modalidade Pregão Eletrônico pela modalidade Concorrência, adotando-se o critério de julgamento técnica e preço, por ser o único compatível com a natureza complexa, especial e tecnicamente diferenciada do objeto licitado. Subsidiariamente, caso a Administração entenda, de forma motivada, que o fator qualitativo deva prevalecer de modo absoluto sobre o componente econômico, deverá avaliar a adoção do critério melhor técnica, nunca, porém, a manutenção indevida do pregão para objeto que manifestamente não se subsume à categoria legal de bem ou serviço comum.

III – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. O conhecimento e provimento da presente impugnação, por ser tempestiva e fundada em vícios relevantes do instrumento convocatório.
2. A suspensão imediata do Pregão Eletrônico nº 68/2026, até a análise integral dos pontos impugnados e saneamento das inconsistências apontadas.
3. Que sejam reconhecidas as ilegalidades do Edital, para que se adeque o instrumento a legislação em vigor;
4. Caso o entendimento seja o de que o Edital não deverá ser revogado, que a SUSPENSÃO se mantenha até que haja sido realizada a reforma do Edital que deverá ser novamente publicado após escoimado os vícios apontados;
5. Que seja dado vista a Procuradoria Geral para manifestação do pleito.

Nova Lima/MG, 10 de julho de 2026

BERNARDO DRUMOND DE MATOS NOGUEIRA:04562648686

Assinado de forma digital por BERNARDO DRUMOND DE MATOS NOGUEIRA:04562648686
Dados: 2026.07.10 16:29:17 -03'00'

BERNARDO DRUMOND DE MATOS NOGUEIRA
PROCURADOR
SALT TECNOLOGIA LTDA