

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) E EQUIPE DE APOIO DO MUNICÍPIO DE PELOTAS,
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

PREGÃO ELETRÔNICO – Nº 014/2026 – SERH

Objeto: “Contratação, sem ônus para o Município, de empresa especializada na implantação, gestão e operacionalização de solução completa responsável pelo controle eletrônico de margem consignável e cartões corporativos de crédito fornecendo módulo informatizado para geração automática das reservas, averbações e manutenção de lançamentos para o sistema de folha de pagamento do Município, compreendendo implantação, migração de dados, suporte, treinamento e manutenção, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, das Leis Complementares Federais 123/2006 e 147/2014, da Lei Municipal nº 5.645/2009 e demais leis aplicáveis ao certame.”

CONSIGNET SISTEMAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 23.112.748/0001-81, com sede na Av. Carneiro Leão, 563, Ed. Le Monde, Sobre Loja, centro, CEP 87014-010, na cidade de Maringá, Estado do Paraná, neste ato representada por quem de direito, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, nos termos do art. 164, caput, Lei nº 14.133/2021, IMPUGNAÇÃO em face do Edital supracitado, diante das irregularidades e inconsistências técnicas identificadas, capazes de comprometer a competitividade, a objetividade do julgamento, a isonomia entre os licitantes, conforme passa a expor.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A presente IMPUGNAÇÃO é apresentada com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que assegura a qualquer interessado o direito de impugnar edital de licitação quando constatadas irregularidades na aplicação da lei.

O próprio edital estabelece que a impugnação poderá ser apresentada até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

No caso concreto, considerando que a sessão está designada para o dia 06 de maio de 2026, bem como que o dia 01/05/2026 corresponde a feriado nacional (Dia do Trabalhador), verifica-se que tal datas não configura dia útil para fins de contagem do prazo.

Assim, realizando-se a contagem retroativa dos 3 (três) dias úteis anteriores à sessão pública, conclui-se que o prazo final para apresentação da impugnação ocorre em 30 de abril de 2026, razão pela qual a presente manifestação é tempestiva.

2. DOS FATOS

O presente certame tem por objeto a **contratação de empresa especializada para prestação de serviços de implantação, gerenciamento e operacionalização de sistema eletrônico de gestão de margem consignável e consignações em folha de pagamento** dos servidores públicos municipais.

Nos termos do instrumento convocatório, a contratação compreende a disponibilização de solução tecnológica, integração com a folha de pagamento, migração de dados, treinamento,

suporte técnico e operacionalização completa do sistema, envolvendo a interação com instituições consignatárias e o controle das operações de crédito consignado.

O edital adota como critério de julgamento o **maior lance por linha consignada**, estruturando a disputa com base em valores a serem pagos pela contratada ao ente público, conforme modelo de repasse financeiro vinculado à exploração operacional do sistema.

Além disso, o instrumento convocatório estabelece:

- a. modelo de contratação sem ônus direto para a Administração, com remuneração da contratada vinculada à cobrança junto às consignatárias e ao repasse financeiro ao Município;
- b. fixação de valor mínimo de repasse por linha consignada;
- c. exigências técnicas detalhadas quanto à forma de implementação da solução, incluindo fluxos operacionais, integrações específicas e padrões tecnológicos;
- d. obrigações relacionadas à implantação, migração de dados, treinamento e suporte integral da solução.

Todavia, a forma como o edital foi estruturado evidencia inconsistências relevantes na modelagem do certame, especialmente no que se refere ao critério de julgamento adotado, à estrutura econômica da contratação, à ausência de parâmetros objetivos de remuneração e à definição excessivamente detalhada de requisitos técnicos.

Tais elementos, quando analisados de forma integrada, revelam cenário que compromete a competitividade, fragiliza a transparência do procedimento e dificulta a adequada aferição da proposta mais vantajosa, além de indicar possível direcionamento tecnológico e distorção da lógica de contratação pública.

Em especial, destacam-se como pontos críticos:

- 1) a adoção de critério de julgamento dissociado da natureza econômica do contrato;
- 2) a ausência de limites objetivos quanto à cobrança junto às consignatárias;
- 3) a incoerência entre os parâmetros utilizados para formação das propostas;
- 4) e a especificação excessiva de requisitos técnicos e operacionais.

Diante desse contexto, verifica-se a necessidade de revisão do instrumento convocatório, a fim de adequá-lo aos princípios da legalidade, competitividade, planejamento e seleção da proposta mais vantajosa.

3. DOS VÍCIOS TÉCNICOS DO EDITAL

Os vícios identificados no instrumento convocatório não se limitam a impropriedades pontuais, mas revelam inconsistências de natureza estrutural, capazes de comprometer a legalidade do certame, a competitividade entre os licitantes e a adequada seleção da proposta mais vantajosa.

A análise do edital evidencia que tais irregularidades se concentram, essencialmente, em três eixos principais: (i) inadequação do modelo econômico da contratação e do critério de julgamento adotado, em desconformidade com a natureza do objeto licitado; (ii) fragilidade no planejamento da contratação, especialmente quanto à ausência de parâmetros objetivos de remuneração e de informações essenciais à formulação das propostas; e (iii) direcionamento técnico decorrente da

definição excessivamente detalhada de requisitos operacionais e tecnológicos, com potencial restrição à competitividade.

Tais elementos, quando considerados de forma conjunta, evidenciam que o certame foi estruturado com distorções relevantes na sua modelagem jurídica, econômica e técnica, comprometendo a transparência da disputa e a previsibilidade da execução contratual.

Diante desse cenário, passa-se à análise detalhada das irregularidades identificadas.

3.1 DA INCOMPATIBILIDADE ESTRUTURAL ENTRE O CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO E A NATUREZA JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO

A modelagem do certame evidencia incompatibilidade estrutural entre a natureza do objeto licitado e o critério de julgamento adotado, ao estabelecer a disputa com base no **maior lance por linha consignada**, vinculando diretamente a seleção da proposta ao valor a ser repassado pela contratada ao ente público, vejamos:

- 1.3 O critério de julgamento adotado será o **MAIOR LANCE OU OFERTA por linha de crédito consignado processada**, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

A lógica adotada afasta-se completamente da sistemática do pregão, que se destina à contratação de bens e serviços comuns mediante a seleção da proposta mais vantajosa sob critérios objetivos de economicidade e desempenho, e não à obtenção de vantagem econômica direta pela Administração por meio da exploração de atividade operacional.

- 4.2.2. Como contrapartida à exploração econômica desse ativo público pela empresa contratada, será devida ao Município uma receita pública, a ser percebida mediante o repasse de taxa administrativa incidente sobre cada operação de crédito consignado efetivada, a qual constitui a forma de remuneração do ente público pela disponibilização do sistema e da base de dados operacional.
- 4.2.3. Com base na pesquisa de preços realizada, a taxa administrativa mínima estimada para repasse ao Município é de R\$ 2,99 (dois reais e noventa e nove centavos) por operação de crédito consignado, valor este apurado a partir da média dos parâmetros praticados no mercado.

No caso em análise, a estrutura do edital revela que **o fator determinante para a escolha da contratada não é a qualidade da solução tecnológica, a eficiência operacional ou a aderência técnica ao objeto, mas sim o montante financeiro que a licitante se dispõe a pagar ao Município em razão da utilização do sistema de consignações.**

Essa construção aproxima a contratação de modelos típicos de exploração econômica de atividade administrativa, nos quais há transferência de utilidade econômica ao particular mediante contrapartida financeira, o que não se coaduna com o regime jurídico do pregão.

A gestão da margem consignável e das consignações em folha constitui atividade-meio da Administração, vinculada à organização da folha de pagamento e à gestão de pessoal, **não configurando serviço público passível de exploração econômica nem ativo suscetível de monetização** nos moldes estabelecidos no edital.

Ao estruturar a disputa com base em maior lance, a Administração desloca indevidamente a finalidade da contratação, convertendo o procedimento licitatório em mecanismo de arrecadação indireta, em detrimento da busca pela solução mais eficiente e adequada ao interesse público.

Tal distorção gera efeitos relevantes na dinâmica concorrencial, uma vez que induz os licitantes a formular suas propostas com base em estratégias de compensação financeira, cujo equilíbrio dependerá, inevitavelmente, da cobrança junto às instituições consignatárias, com potencial repercussão indireta sobre os servidores públicos.

Nesse cenário, a lógica econômica do certame passa a privilegiar propostas sustentadas por maior capacidade de repasse financeiro, e não necessariamente por maior eficiência técnica, o que compromete a seleção da proposta mais vantajosa e fragiliza a própria racionalidade do procedimento.

Além disso, a adoção de critério incompatível com a natureza da contratação compromete o julgamento objetivo, na medida em que não há parâmetro técnico claro que permita aferir a superioridade da proposta vencedora sob a ótica da prestação do serviço, limitando-se a comparação ao valor ofertado ao ente público.

Diante desse contexto, a modelagem adotada não se limita a inadequação pontual, mas configura desvirtuamento da finalidade do certame, por incompatibilidade entre objeto, critério de julgamento e regime jurídico aplicado, expondo o procedimento a risco concreto de nulidade.

3.2 DA INSUFICIÊNCIA DOS PARÂMETROS ECONÔMICOS E DA INDEFINIÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DE COBRANÇA

A estrutura da contratação não estabelece qualquer limite, critério ou parâmetro objetivo quanto aos valores a serem cobrados das instituições consignatárias pela utilização do sistema, tampouco define diretrizes mínimas para a formação da remuneração da contratada.

Ainda que o edital estabeleça valor mínimo de cobrança por linha consignada, não há qualquer limitação quanto ao valor máximo a ser praticado, permitindo expressamente que a cobrança supere o piso estabelecido, sem qualquer mecanismo de contenção ou razoabilidade. Tal modelagem não resolve a ausência de disciplina econômica do contrato, mas apenas desloca o problema, mantendo integralmente aberta a estrutura de precificação.

É o que revela o item 7.34 e seguintes:

- 7.34** O valor mínimo que a empresa vencedora cobrará às consignatárias poderá ser superior a R\$ 2,99 (dois reais e noventa e nove centavos) por linha processada.
- 7.34.1** Este valor poderá ser reajustado com periodicidade anual, utilizando-se para tanto o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).
- 7.34.2** Vedada qualquer outra forma de cobrança inclusive por percentual por parte da empresa vencedora as Consignatárias.
- 7.34.3** Vedada a cobrança de qualquer taxa para adesão por parte da Empresa Vencedora as Consignatárias.
- 7.34.4** Deverão estar incluídos no preço, todos os insumos que o compõem, tais como as despesas com impostos, taxas, frete, seguros e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente sobre a execução do objeto desta licitação, sem quaisquer ônus para a Administração, e quaisquer outros que incidam sobre a avença.

Essa omissão revela fragilidade relevante na modelagem econômica do certame, na medida em que transfere integralmente ao particular a responsabilidade pela viabilidade financeira da contratação, sem qualquer baliza previamente estabelecida pela Administração.

Em um cenário no qual o critério de julgamento está diretamente vinculado ao maior repasse financeiro ao ente público, a ausência de limites econômicos potencializa distorções concorrenciais, incentivando a apresentação de propostas baseadas em valores elevados de repasse, cuja sustentabilidade dependerá da capacidade da contratada de recuperar tais valores junto às consignatárias.

Nesse contexto, verifica-se descompasso entre a obrigação assumida pela futura contratada e a sua efetiva capacidade de geração de receita, uma vez que o edital não assegura qualquer correspondência entre o valor ofertado ao Município e o valor que poderá ser cobrado no mercado. Em termos práticos, **a licitante pode se ver compelida a ofertar determinado valor por linha consignada para fins de competitividade no certame, sem que haja garantia de que conseguirá praticar valor equivalente junto às consignatárias**, criando cenário de potencial desequilíbrio econômico desde a origem da contratação.

Essa dinâmica induz a formação de propostas sustentadas por premissas incertas, ampliando o risco de inexecução e incentivando estratégias concorrenciais baseadas em compensação financeira agressiva, inclusive com potencial adoção de práticas predatórias.

Além disso, a ausência de limite máximo inviabiliza o controle efetivo da razoabilidade dos valores praticados, dificultando a aferição da vantajosidade da proposta vencedora e comprometendo a previsibilidade econômica da contratação.

A consequência prática dessa modelagem é a formação de cadeia econômica indireta, na qual os custos assumidos pela contratada tendem a ser repassados ao sistema como um todo, com impacto final nas condições das operações de crédito ofertadas aos servidores públicos.

Diante desse cenário, a disciplina econômica prevista no edital revela-se insuficiente, configurando falha estrutural de planejamento que compromete a coerência do certame, a segurança jurídica da contratação e a adequada proteção dos usuários finais do sistema.

3.3 DA INCOERÊNCIA ENTRE A PESQUISA DE PREÇOS E O MODELO ECONÔMICO ADOTADO

A análise da estrutura econômica do certame evidencia uma desconexão relevante entre a referência utilizada para a estimativa de preços e o critério efetivamente adotado para a seleção da proposta vencedora.

A pesquisa de mercado que instrui o procedimento parte da lógica de precificação por linha consignada, considerando valores praticados junto às instituições consignatárias, o que reflete o custo operacional do serviço. No entanto, essa mesma lógica não é reproduzida na modelagem da disputa, que passa a se orientar exclusivamente pelo valor de repasse ao Município.

Essa mudança de eixo não é acompanhada de qualquer mecanismo de equivalência ou conversão entre os parâmetros utilizados, de modo que o valor pesquisado deixa de cumprir sua função como referência concreta para análise da proposta vencedora.

Em termos práticos, o certame passa a operar com duas lógicas distintas e não comunicáveis: uma voltada à estimativa do serviço e outra à definição do resultado da disputa. Como consequência, a Administração perde a capacidade de verificar se o resultado obtido é, de fato, economicamente adequado.

Essa ruptura compromete a previsibilidade do certame e fragiliza a análise de vantajosidade, uma vez que não há critério claro que permita relacionar o valor ofertado com o custo efetivo da operação.

Além disso, a ausência de correspondência entre os parâmetros utilizados dificulta a atuação dos licitantes, que passam a estruturar suas propostas sem um referencial objetivo de comparação, operando com premissas que não necessariamente refletem a realidade econômica do contrato.

O problema, portanto, não reside apenas na divergência entre os parâmetros, mas na inexistência de uma lógica integradora que permita compreender a formação do preço dentro do modelo adotado.

Diante disso, a inconsistência verificada evidencia falha na construção do modelo econômico do certame, comprometendo a transparência da disputa e a confiabilidade do resultado..

3.4 DO DIRECIONAMENTO TECNOLÓGICO E DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

A análise das especificações técnicas constantes do edital evidencia a adoção de modelagem excessivamente detalhada e prescritiva quanto à forma de implementação da solução, com definição de fluxos operacionais, rotinas sistêmicas e padrões tecnológicos específicos, ultrapassando a delimitação de requisitos funcionais e ingressando no campo de arquitetura interna do sistema.

Tal abordagem pode ser verificada em diversos pontos do instrumento convocatório, que passam a descrever não apenas o resultado esperado da solução, mas o modo específico de sua execução, como ocorre, por exemplo, nos seguintes dispositivos:

- Item 15 - exige a disponibilização de Web Service com interface de entrada no padrão SOAP e versão em XML proprietário;
- Item 27 - estabelece encerramento automático de contratos a partir de comandos específicos em arquivos de retorno, com reativação automática mediante comandos em arquivos de carga;
- Item 31 - prevê a alteração proporcional de múltiplos contratos com base em parâmetros pré-definidos;
- Item - que condiciona a validação de acesso a integração com sistema de gestão de usuários da própria contratante;
- Item 10 - atribui à contratante a possibilidade de atualização de valores contratuais com base em arquivos de retorno;
- Item 13 - vincula o bloqueio do consignante ao processamento de arquivo de crítica;
- Item 16 - permite à consignatária limitar a utilização da margem do servidor;
- Item 24 - impõe envio automático de notificações por e-mail a cada modificação realizada no sistema.

A leitura integrada desses dispositivos evidencia que o edital não se limita a estabelecer requisitos de desempenho ou funcionalidades esperadas, mas reproduz, com elevado grau de detalhamento, a **lógica operacional de uma solução específica**, definindo inclusive a forma de processamento de eventos, integração sistêmica e tratamento de contratos.

Essa forma de especificação técnica restringe indevidamente o universo de soluções aptas a atender ao objeto, na medida em que exige aderência a um modelo previamente estruturado, dificultando a participação de fornecedores que adotam arquiteturas distintas, ainda que tecnicamente equivalentes ou superiores.

Além disso, a imposição de padrões tecnológicos específicos, como a exigência de utilização de protocolo SOAP, sem a admissão expressa de soluções equivalentes, desconsidera a evolução tecnológica do setor e limita a adoção de alternativas mais modernas e eficientes.

Outro aspecto relevante diz respeito à definição de rotinas operacionais que extrapolam a esfera de atuação da contratada, interferindo diretamente em processos próprios das instituições consignatárias, como a alteração de contratos, limitação de margens e notificações operacionais, o que revela desconexão com a realidade do mercado e potencial inviabilidade técnica.

A soma desses fatores indica que a especificação do objeto foi construída com base em solução previamente delineada, e não a partir da definição de requisitos funcionais amplos e neutros, o que compromete a competitividade do certame e pode resultar em favorecimento indevido.

Diante desse cenário, verifica-se que a modelagem técnica adotada restringe a ampla participação de interessados, em afronta aos princípios da isonomia e da competitividade, impondo a necessidade de revisão das especificações, com a adoção de abordagem baseada em requisitos funcionais e admissão de soluções tecnicamente equivalentes.

4. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se o conhecimento e provimento da presente Impugnação, para que sejam promovidas as devidas adequações no instrumento convocatório, nos seguintes termos:

- a) seja revista a modelagem do critério de julgamento, afastando-se a adoção do maior lance em contexto de exploração econômica indireta, com a adequação do modelo à natureza jurídica da contratação;
- b) sejam estabelecidos parâmetros econômicos objetivos para a execução do contrato, com a definição de limites máximos de cobrança por linha consignada ou critérios que assegurem a razoabilidade dos valores praticados;
- c) seja promovido o alinhamento entre a pesquisa de preços utilizada e o modelo econômico adotado no certame, garantindo a coerência entre os parâmetros de estimativa e o critério de julgamento;
- d) seja revisada a estrutura técnica do objeto, com a substituição de especificações excessivamente detalhadas por requisitos funcionais, admitindo-se soluções tecnicamente equivalentes;
- e) sejam excluídas ou flexibilizadas as exigências tecnológicas restritivas, especialmente aquelas relacionadas a padrões específicos de integração e arquitetura, de modo a ampliar a competitividade;
- f) sejam ajustadas as rotinas operacionais previstas no edital, afastando-se exigências que interfiram indevidamente na atuação das instituições consignatárias ou que não se mostrem compatíveis com a prática de mercado;
- g) sendo acolhida a presente impugnação, seja promovida a retificação do edital, com a devida republicação e reabertura dos prazos legais;

- h) caso não sejam acolhidos os apontamentos, requer-se a apresentação das justificativas técnicas e jurídicas constantes do processo administrativo, demonstrando a adequação do modelo adotado e sua compatibilidade com a legislação vigente.

Por fim, ressalta-se que a presente impugnação não possui caráter meramente contestatório, mas se apresenta como instrumento de aperfeiçoamento do certame, voltado à correção de inconsistências técnicas e jurídicas que, se mantidas, poderão comprometer a legalidade do procedimento, a competitividade entre os licitantes e a adequada seleção da proposta mais vantajosa.

Busca-se, portanto, assegurar a conformidade do instrumento convocatório com o regime jurídico das contratações públicas, especialmente no que se refere aos princípios da legalidade, do planejamento, da transparência, da eficiência e da isonomia, prevenindo-se, desde já, potenciais questionamentos futuros e riscos à validade do certame.

Nesses termos, pede deferimento,

Maringá, 28 de abril de 2026.

CONSIGNET SISTEMAS LTDA.

Reinaldo da Silva Junior

Diretor Presidente

P.M. PELOTAS.RS - PE 014.2026 - IMPUGNAÇÃO.pdf

Documento número #d19c02c0-ea57-4733-a03a-621af8f81ce1

Hash do documento original (SHA256): 9a2597e68c6bec2f1c3c581539b648ff909b065e9c335a5cac67e1fd099aa78a

Assinaturas



Reinaldo da Silva Junior

CPF: 036.972.609-01

Assinou em 29 abr 2026 às 08:46:33

Log

- 29 abr 2026, 07:40:43 Operador com email anna.lumera@db1.com.br na Conta 4dd19993-c0f9-4199-b4bd-41821309eeef criou este documento número d19c02c0-ea57-4733-a03a-621af8f81ce1. Data limite para assinatura do documento: 29 de maio de 2026 (07:40). Finalização automática após a última assinatura: habilitada. Idioma: Português brasileiro.
- 29 abr 2026, 07:41:02 Operador com email anna.lumera@db1.com.br na Conta 4dd19993-c0f9-4199-b4bd-41821309eeef adicionou à Lista de Assinatura: reinaldo.silva@db1.com.br para assinar, via E-mail.
- Pontos de autenticação: Token via E-mail; Nome Completo; CPF; endereço de IP. Dados informados pelo Operador para validação do signatário: nome completo Reinaldo da Silva Junior e CPF 036.972.609-01.
- 29 abr 2026, 08:46:33 Reinaldo da Silva Junior assinou. Pontos de autenticação: Token via E-mail reinaldo.silva@db1.com.br. CPF informado: 036.972.609-01. IP: 177.125.219.50. Componente de assinatura versão 1.1430.0 disponibilizado em https://app.clicksign.com.
- 29 abr 2026, 08:46:35 Processo de assinatura finalizado automaticamente. Motivo: finalização automática após a última assinatura habilitada. Processo de assinatura concluído para o documento número d19c02c0-ea57-4733-a03a-621af8f81ce1.



Documento assinado com validade jurídica.

Para conferir a validade, acesse <https://www.clicksign.com/validador> e utilize a senha gerada pelos signatários ou envie este arquivo em PDF.

As assinaturas digitais e eletrônicas têm validade jurídica prevista na Medida Provisória nº. 2200-2 / 2001

Este Log é exclusivo e deve ser considerado parte do documento nº d19c02c0-ea57-4733-a03a-621af8f81ce1, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso da Clicksign, disponível em www.clicksign.com.