

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR SUBSECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS DO GOVERNO DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO**

Ref.: Processo nº SEI-150001/011808/2024 - Edital de Concorrência Pública nº 1/2025

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, apresentar:

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

pelos fundamentos a seguir expostos.

1 DOS FATOS

Como é cediço, o Governo do Estado do Rio de Janeiro publicou o Processo nº SEI-150001/011808/2024 - Edital de Concorrência Pública nº 1/2025, visando a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gestão e controle de margem consignável com lançamento em folha de pagamento, disponibilização de sistema informatizado, atendimento, capacitação e assessoramento para a execução dos serviços.

Todavia, o Edital traz exigências inconstitucionais e ilegais, que invadem a competência privativa da União e violam a Lei nº 14.133/2021, gerando suspeita de direcionamento, frustrando o caráter competitivo do certame, o que torna inafastável a

propositura da presente Impugnação, a fim de que o certame seja conduzido com a mais absoluta segurança jurídica, conforme restará demonstrado.

2 DOS FUNDAMENTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS

Como exposto na síntese fática, o Edital retificado conta com grave insegurança jurídica envolvendo a transparência, ofendendo o ordenamento jurídico pátrio, notadamente a competência constitucional da União e a distorção da vedação à inexequibilidade, violando os Princípios da Isonomia, Planejamento, Motivação, Transparência e Segurança Jurídica.

Passa-se, assim, à exposição estruturada das normas jurídicas, sejam regras ou princípios, fatalmente feridos pelo julgamento e seus instrumentos, procedendo com o silogismo jurídico necessário para tanto.

2.1 Da vinculação ao Instrumento Convocatório e da Isonomia como Princípios Gerais de Licitações e Contratos Administrativos

Inicialmente, cabe abordar e expor o papel que a vinculação ao instrumento convocatório e a isonomia entre os licitantes exercem enquanto princípios gerais das licitações e contratos administrativos, fazendo assim forçosa a atuação da Administração Pública pela constante guarda de tão caros elementos. Sendo o Brasil uma República, nenhum dos aspectos do Estado deverá ser submetido à captura por entes privados; os recursos estatais devem estar disponíveis a todos indistintamente, uma vez cumpridos os requisitos legais.

O cumprimento do Pacto Republicano, assim, sustenta-se fortemente na estabilidade dos critérios de julgamento para a competitividade dos certames licitatórios. Ora, uma vez que os contratos administrativos devam estar ao alcance de todos os licitantes, medidas da Administração que venham a indevidamente facilitar, em desacordo com as convocações, o acesso de alguns – e assim, a isonomia – ao certame, pela indevida

flexibilização de suas regras entre os licitantes, devem ser extirpadas de plano dos instrumentos convocatórios.

Não é dizer, portanto, que os procedimentos licitatórios não devam estabelecer critérios de seleção da melhor proposta e do licitante mais adequado à Administração; ocorre que os critérios eleitos para tanto deverão ser idôneos, obedecendo-se estritamente o disposto em Edital, não limitando demasiadamente a isonomia no processo licitatório ou fazendo concessões indevidas – o que caracterizaria, assim, direcionamento do procedimento licitatório.

Da doutrina de Marçal Justen Filho:

O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. [...] Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter “competitivo” da licitação.¹

Não restam dúvidas, portanto, de que decisões ilegais e indevidamente concessivas são nulas de pleno direito, o que destaca, assim, a grande importância do edital na guarda da competitividade do certame e, também, da supremacia do interesse público, uma vez que a isonomia entre os participantes é instrumento de garantia da regularidade na atuação administrativa.

Os critérios para habilitação dos licitantes e aceitabilidade das propostas devem ser buscados no edital, instrumento convocatório da presente licitação. É a letra do art. 5º e do art. 25 da Lei nº 14.133/2021.

É o Edital, ainda, regido pela legislação pertinente, em especial pela Constituição Federal, pela Lei nº 14.133/2021 e, quando for o caso, pela Legislação setorial.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005. P. 61/62.

Estes diplomas, por sua vez, encontram fundamento comum: os princípios gerais do Direito e os princípios de Direito Administrativo.

Neste sentido, rege a matéria o Princípio da Supremacia do Interesse Público, tido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como o

princípio da finalidade pública, onde se está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.²

Conceitua-o Marçal Justen Filho:

a supremacia do interesse público significa sua superioridade sobre os demais interesses existentes na sociedade. Os interesses privados não podem prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indica a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, e é em decorrência de sua supremacia.³

As normas insculpidas, portanto, nos diplomas citados e no Edital, visam tão-somente prover a prevalência da isonomia entre os licitantes – objetivo para o qual a vinculação ao Edital é instrumento –, estabelecendo, para tanto, procedimentos que pretendem viabilizar tal mister.

A Lei nº 14.133/2021 incluiu tal disposição em seu art. 5º:

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).

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

De mesmo modo, a inaplicação dos critérios objetivos em edital estabelecidos acaba por ferir a segurança jurídica e as legítimas expectativas dos licitantes, condenando o procedimento à ilegalidade.

Diverso não é o entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça em seus julgados:

STJ⁴: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 28, III, E 41 DA LEI 8.666/93. NÃO-OCORRÊNCIA. HABILITAÇÃO JURÍDICA COMPROVADA. ATENDIMENTO DA FINALIDADE LEGAL. DOUTRINA. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO.

1. A Lei 8.666/93 exige, para a demonstração da habilitação jurídica de sociedade empresária, a apresentação do ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado (art. 28, III).

2. A recorrida apresentou o contrato social original e certidão simplificada expedida pela Junta Comercial, devidamente autenticada, contendo todos os elementos necessários à análise de sua idoneidade jurídica (nome empresarial, data do arquivamento do ato constitutivo e do início das atividades, objeto social detalhado, capital social integralizado e administradores).

3. Inexiste violação da lei ou do instrumento convocatório, porquanto a recorrida demonstrou sua capacidade jurídica e atendeu, satisfatoriamente, à finalidade da regra positivada no art. 28, III, da Lei 8.666/93.

4. A Administração Pública não pode descumprir as normas legais, tampouco as condições editalícias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art. 41).

[...]

5. Recurso especial desprovido.

Procedendo a Impugnante, assim, com a demonstração cabal do descumprimento patente de critérios legais para o procedimento no certame em análise, o que se realiza nos tópicos seguintes, é medida de justiça a a anulação do Edital.

2.2 Da invasão da competência da União e violação aos Princípios da Competitividade e Vantajosidade no estabelecimento de preço mínimo

⁴ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial 797.170/MT. Rel. Min. Denise Arruda. *Diário de Justiça da União*, Brasília, pág. 252, 07 nov. 2006.

Ilustre, o Edital estabelece um critério confuso e estranho à luz da Lei nº 14.133 para desclassificar as licitantes, sendo, notadamente, a eleição do preço unitário mínimo de R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos) por linha processada, sendo desclassificada a proposta que apresentar oferta inferior, estando prevista na Cláusula 5.9.

Ocorre que este critério é completamente alheio às previsões da Lei nº 14.133/2021, representando uma invasão à competência constitucional da União para o estabelecimento de normas gerais de licitações e contratos e um prejuízo à competitividade, vejamos.

A princípio, para fazer uma breve introdução constitucional, ressalta-se que o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal estabelece a competência privativa da União para legislar em matéria de licitações e contratos administrativos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

[...]

Portanto, é reservado à Legislação Federal regular de modo geral a matéria de licitações e contratos administrativos.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735, em julgamento sob relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki, sedimentou – de forma vinculante e efeito *erga omnes* – que ao Direito Municipal só cabe inovar em matéria de licitações se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local, vedando a criação de uma presunção legal que comprometa a competitividade:

STF⁵: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequilíbrios entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Pois bem, com base nisto, percebe-se que o estabelecimento de uma presunção de valor mínimo para uma proposta não é compatível com a competência suplementar dos Estados para disciplinar as licitações.

Ora, fazendo um apanhado da nossa norma geral de licitações e contratos editada pela União dentro de sua competência privativa, a Lei nº 14.133/2021, esta prevê, em seu art. 6º, inciso XXXVIII, que a concorrência será destinado a aquisição de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, com base no

⁵ SUPREMO Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735. Rel. Min. Teori Zavascki. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 1º ago. 2017.

menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto:

Art. 6º. [...]

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

Além disso, ao versar sobre os objetivos da licitação, identifica-se de forma cristalina no art. 11, incisos I, II e III, a contratação mais vantajosa, o tratamento isonômico e a vedação de contratações com preços manifestamente inexequíveis, gerando desclassificação, buscando sempre a verificação da exequibilidade, nos termos do art. 59, §2º.

Como preços inexequíveis, o art. 59, §4º qualifica no caso das obras e serviços de engenharia (como um serviço de *software*), as que forem inferiores a 75%:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

[...]

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

III – apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;”

[...]

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

[...]

§ 4º. No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

Ou seja, com base na Lei nº 14.133/2021, não há nenhuma margem para um Edital poder fixar um preço mínimo, haja vista que esse critério distorce a competitividade e a vantajosidade à Administração ao estabelecer uma barreira ao oferecimento de propostas.

A legislação anterior, inclusive (Lei nº 8.666/1999), vedava textualmente a imposição de preços mínimos nos Editais, o que levou o Superior Tribunal de Justiça a sedimentar a tese em âmbito de recurso repetitivo, consubstanciada no Tema 1.098, que, apesar de fazer referência à Lei revogada, permanece em vigor em razão de seu espírito, que é evitar a inclusão de restrições competitivas:

Tema 1.038

Os editais de licitação ou pregão não podem conter cláusula prevendo percentual mínimo referente à taxa de administração, sob pena de ofensa ao artigo 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993.

Nesta seara, o Tribunal de Contas da União também possui precedentes recentes vedando a inclusão de preço mínimo no Edital, por representar uma violação aos princípios da competitividade e da seleção mais vantajosa à Administração:

TCU⁶: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A CONTRATAÇÃO DE MATERIAIS DIVERSOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MAIOR DESCONTO. LIMITAÇÃO DO DESCONTO MÁXIMO OFERTADO PELAS LICITANTES. CARACTERIZAÇÃO DE PREÇO MÍNIMO COM SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. NÃO INCIDÊNCIA DO DESCONTO OFERTADO SOBRE O PREÇO TOTAL DA PROPOSTA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DECORRENTES DO CERTAME IMPUGNADO. OITIVAS E OUTRAS MEDIDAS SANEADORAS. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR O CERTAME. CIENTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Em arremate, não é de se ignorar que uma cláusula tão restritiva e vedada pela legislação e jurisprudência (preço mínimo), pode constituir um indício de direcionamento de licitação, conforme a ampla jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

⁶ TRIBUNAL de Contas da União. Representação nº 000.666/2025-4. Rel. Min. Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 jun. 2025.

TCU⁷: REPRESENTAÇÃO. CONSTRUÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL DA VILA DO MUCAJÁ, EM MACAPÁ/AP. LICITAÇÃO DO PROJETO BÁSICO. DIRECIONAMENTO . MULTA. INABILITAÇÃO. INIDONEIDADE. CONTRATO PARA EXECUÇÃO DAS OBRAS . SOBREPREGO. DETERMINAÇÃO COM VISTA À REPARAÇÃO. CIÊNCIA. 1 . Comprova-se que a licitação foi fraudada por direcionamento quando são exigidos, para participação no certame, requisitos específicos e desnecessários, que, pela sua individualidade, foram definidos para serem atendidos apenas por uma empresa determinada e informados por ela para a preparação do edital. 2. Verificado sobrepreço em contrato de obra, cabe ao TCU, como primeira medida e havendo tempo, determinar que seja tentada a adequação dos preços contratados, buscando ao máximo preservar as condições do acordo

TCU⁸: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA PÚBLICA PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO - UPA. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO. CLÁUSULAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE . PROJETO BÁSICO DEFICIENTE. ACÚMULO INDEVIDO DE FUNÇÕES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA . MULTAS. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO .

Isto posto, não havendo espaço na legislação e na jurisprudência para o estabelecimento de preços mínimos em um Edital de Licitação, pugna-se pelo acolhimento desta Impugnação com a anulação do certame, a fim de ser republicado o Edital sem a referida exigência.

2.3 Da ilegalidade da exigência de número máximo de atestados de capacidade técnica

Ilustre, uma ilegalidade notória no Edital de Concorrência é a limitação de 3 atestados técnicos no máximo a serem apresentados pelos licitantes, especialmente quando considerado que o somatório das linhas processadas são aptas a geração de pontos:

O PROPONENTE poderá apresentar até 3 (três) atestados. Será considerado o somatório das linhas processadas constantes nesses documentos, atribuindo-se 8 (oito) pontos a cada conjunto de 200.000 (duzentas mil) linhas, observado o limite máximo de 3 (três) atestados por PROPONENTE.

Evidentemente, a partir do momento que a Administração atribui 8 pontos a cada conjunto de 200 mil linhas, mas ao mesmo tempo limita o máximo de atestados a

⁷ TRIBUNAL de Contas da União. Representação nº 00980820089. Rel. Min. José Múcio Monteiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 nov. 2009.

⁸ TRIBUNAL de Contas da União. Representação nº 91622022. Rel. Min. Bruno Dantas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 nov. 2022..

serem apresentados, ocorre uma violenta contrariedade ao Princípio da Competitividade, uma vez que a qualificação técnica para se obter os pontos a cada 200.000 linhas pode demandar mais atestados, sendo desarrazoado instituir um máximo de documentação.

Ou seja, é evidente que a limitação da quantidade de atestados está em restringindo a competitividade de forma desproporcional, o que ofende a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que prevê que a exigência de atestados de capacidade técnica deve guardar quantidade compatível com o objeto e com a complexidade dos serviços demandados:

TCU⁹: DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA PROMOVIDA PELO SENAC/SP PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE TÍTULOS VENCIDOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES . ARQUIVAMENTO. É lícita a exigência de atestados de capacidade técnica para fins de qualificação técnica que contemplem a execução de serviços similares aos licitados, em quantidade compatível com o objeto e com a complexidade dos serviços demandados

Isto posto, não havendo proporcionalidade na limitação do número de atestados, pugna-se pelo acolhimento desta Impugnação com a anulação do certame, a fim de ser republicado o Edital sem a referida exigência.

2.4 Da restrição à competitividade em decorrência das certificações ISO 27001 e ISO 9001

Conforme se extrai do Edital, é imposto como critério obrigatório de habilitação e aprovação técnica a apresentação das certificações ISO 27001 e 90001 emitidos por organização certificadora reconhecida".

Todavia, Ilustre, trata-se de uma exigência extremamente restritiva e que prejudica a competitividade do certame, uma vez que reduz a possibilidade de comprovação do fornecimento adequado do serviço em favor de uma certificação formal que nem todas as empresas de *software* possuem exclusivamente pela burocracia e custos elevados.

⁹ TRIBUNAL de Contas da União. Representação nº 02837820113. Rel. Min. Marcos Bemquerer. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 nov. 2011.

Embora a segurança da informação e a proteção de dados sejam fundamentais, a exigência da certificação formal, em detrimento da comprovação de aderência às normas, constitui uma barreira de entrada artificial que restringe o universo de competidores e direciona o certame para grandes *players* ou, mais gravemente, para a empresa já citada no próprio Edital.

Exigir o documento do certificado, e não a comprovação técnica da segurança, fere o princípio da razoabilidade e da ampla competitividade. Tal exigência funciona, na prática, como uma reserva de mercado para a empresa SAFE CONSIG, cujas características serviram de molde para o Edital.

Isto posto, pugna-se pelo acolhimento da Impugnação, com a anulação do Edital em virtude da restrição à competitividade promovida pela exigência das certificações.

2.5 Da impugnação aos critérios editalícios por ausência de motivação circunstanciada e justificação técnica e violação ao Princípio da Razoabilidade

Ilustre, como um corolário de elementos de atos administrativos, bem como princípios do processo administrativo, as contratações públicas, em todo o seu procedimento, inclusive na fase preparatória (edital), devem observar os Princípios do Planejamento, Motivação, Transparência e Segurança Jurídica.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 deixa expressa a observância de todos esses princípios:

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).

Isto é, todas as exigências de um edital de licitação devem estar suficientemente justificadas, especificadas e fundamentadas, de modo a não oferecer margem para dúvida das condições que os participantes se submeterão no certame, como uma homenagem ao necessário planejamento. Deste modo, o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 é cristalino quanto à necessidade de abordagem de todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que devem constar no edital, bem como a motivação circunstanciada das condições, leia-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Ou seja, ilustre, o Edital de Licitação deve prescrever todas as especificações para dirimir quaisquer questionamentos e garantir isonomia e competitividade aos participantes

Além disso, o art. 6º, inciso XXIII, item b, da Lei nº 14.133/2021 exige uma fundamentação clara e objetiva para as escolhas tecnológicas no processo licitatório:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

[...]

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

Todavia, o presente Edital trouxe uma série de exigências sem justificativa técnica e razoabilidade, deixando uma série de dúvidas e insegurança jurídica na contratada, que serão explicitadas nos itens abaixo, merecendo a referida Impugnação, nos termos dos Itens abaixo.

- **Item 7 - Limitação de Valor com Corte Parcial (Decreto 45.563/2016):**

Exige-se que o sistema realize cortes baseados em margens históricas de 2016. É necessário esclarecer se o sistema deve vir pré-carregado com dados de 10 anos atrás ou se admite parametrização genérica, visto que a exigência prévia fere a razoabilidade (art. 5º da Lei 14.133/2021) e sugere favorecimento ao operador atual por "herança histórica", o que deve ser rechaçado.

- **Itens 12, 43 a 50 (Módulo Consignatária) e 14 a 18 (Módulo Servidor) -**

Leilão Reverso: A exigência de um sistema de leilão reverso completo carece de estudo de viabilidade, considerando que a adoção real dessa modalidade no mercado é inferior a 1%. Além disso, a atribuição ao averbador de realizar o "Perfil Positivo Preliminar" invade a competência exclusiva das instituições financeiras (Resolução CMN 4.935/2021) e a exposição de dados sensíveis (lotação e data de nascimento) viola a LGPD.

- **Módulo Gestor, Item 4 - Área para Exibir Contratos Digitalizados:**

A custódia centralizada de contratos pelo averbador contraria a Instrução Normativa BACEN 106/2022, que atribui essa responsabilidade à consignatária. Tal medida gera risco desnecessário de acesso indevido a dados privados por múltiplos usuários do Estado.

- **Módulo Gestor - Área para Exibir Pendências de Anexos:**

Existe uma contradição lógica, pois, se a averbação exige o anexo, não deveriam existir pendências; esse fluxo de tolerância a falhas sugere o espelhamento de bugs de sistemas legados, violando a eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

- **Módulo Gestor - Controle de Renovação de Convênio:**

Este serviço administrativo é alheio ao objeto nuclear de gestão de margem, configurando bundling

desnecessário (agrupamento indevido) em violação ao Princípio do Parcelamento, previsto no art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

- **Módulo Gestor - Cancelar/Liquidar com Exposição de Motivos:** A exigência de exposição de motivos viola o anonimato processual e a LGPD, pois permite o tratamento de dados pessoais para fins administrativos sem a devida limitação de necessidade.

- **Segurança - Consulta de Margem com Token Manual:** O edital exige a geração manual de token pelo servidor em vez de padrões modernos como MFA automático (OAuth2). Isso restringe o certame a soluções *low-tech* e fere a neutralidade tecnológica prevista no Marco Civil da Internet.

- **Módulo Portabilidade - Liquidação Automática:** Exigir que o averbador valide transações interbancárias e realize liquidações automáticas é ilegal por desvio de objeto, sendo tais operações de competência exclusiva do Banco Central.

- **Módulo Servidor - Solicitação de Saldo com Anexo de Boleto:** Atribuir ao averbador a validação da autenticidade de boletos gera ônus indevido e risco de fraude, visto que essa função compete às instituições financeiras via Open Finance.

- **Módulo Servidor - Validação de Dados Bancários na Reserva:** A coleta de dados bancários detalhados para simples reserva de margem viola o Princípio da Minimização de Dados, previsto no art. 6º, inciso III, da LGPD.

- **Módulo Servidor - Carência em Meses na Reserva:** A limitação estrita a "meses" exclui cenários de mercado como o adiantamento salarial e carece de estudo técnico preliminar (art. 18, inciso I, Lei 14.133/2021).

- **Módulo Servidor - Migração de Vínculos com Token:** Não existe base legal na Resolução CMN Nº 4.935/2021 que autorize o averbador a gerir a migração de contratos entre vínculos, função esta de responsabilidade das consignatárias.

- **Segurança - CAPTCHA Único e Específico:** A rejeição de padrões de mercado como reCAPTCHA ou biometria em favor de um CAPTCHA específico viola a neutralidade tecnológica do Marco Civil da Internet.

- **Segurança - Geração de Token Manual pelo Servidor:** A insistência em fluxos manuais em vez de MFA integrado (como Google/Apple) sugere um direcionamento tecnológico vedado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.
- **Módulo Servidor - Simulação de Saldo para Quitação:** O averbador não possui dados de juros variáveis para garantir um cálculo preciso, gerando divergências que frustram o usuário e provocam lides judiciais indevidas.
- **Aplicativo Mobile - Integração com Contracheque e IR:** A geração de contracheques é responsabilidade da folha de pagamento e não do gestor de margem, caracterizando extrapolação do objeto licitado.
- **Segurança - Login e Senha em Páginas Separadas:** Este fluxo arcaico de "página dupla" não possui paralelo no mercado moderno (Single-Page Application) e carece de estudo de UX que o justifique, favorecendo uma interface específica.
- **Segurança - Recuperação de Senha com CAPTCHA + CPF:** A exposição desnecessária do CPF para recuperação de senha, quando existem alternativas como OTP via SMS, viola a segurança da informação e a LGPD.

Com base nestes pontos, não é de ignorar que essas exigências contrariam os Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, que devem orientar toda a Administração Pública, especialmente as Licitações e Contratos, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

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).

Nesse diapasão, a professora Irene Patrícia Nohara, em seu “Licitações e Contratos Administrativos”, sob coordenação da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro dispõe acerca da razoabilidade nos critérios das licitações:

Razoabilidade indica a qualidade de razoável, adjetivo que possui raiz latina, derivada da palavra razão (*ratio*) no sentido de causa, cômputo ou medida. Ter razão significa, em regra, estar apoiado em justo motivo ou motivo legítimo. Trata-se de termo com diversos significados, dentre os quais se ressaltam: logicamente plausível, racional, aceitável pela razão, ponderado, sensato e não excessivo.

A justa medida ou proporção pondera critérios necessários para se mensurar o equilíbrio, a moderação ou a racionalidade dos meios para o alcance de determinadas finalidades. Neste sentido, expõe Di Pietro que é considerada irrazoável uma medida tomada com arbitrariedade, ou seja, “tomada por capricho, por motivos pessoais ou sem motivo preciso que possa ter embasamento na ordem jurídica”.

A utilização do juízo de razoabilidade, amparado na prudência, é essencial à licitação, pois como se trata de um procedimento formal, deve-se verificar se os critérios utilizados, tanto na confecção do edital, como na prática dos atos ao longo do procedimento, são meios adequados e necessários para o alcance das finalidades do certame.¹⁰

Portanto, em razão da ausência de razoabilidade e justificação técnica para as exigências, deve ser acolhida a presente Impugnação com a anulação do Edital.

3 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, pugna-se à Administração Pública pelo recebimento desta Impugnação com a anulação do Processo nº SEI-150001/011808/2024 - Edital de Concorrência Pública nº 1/2025, em virtude da inconstitucionalidade e ilegalidade da exigência de preço unitário mínimo, bem como pela ausência de justificação técnica e razoabilidade de cláusulas específicas.

Nesses termos, pede deferimento,

Maringá, 13 de janeiro de 2026.

¹⁰ NOHARA, Irene Patrícia. Licitações e Contratos Administrativos, in Tratado de Direito Administrativo (Coord. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 117

CONSIGNET SISTEMAS LTDA.

Reinaldo da Silva Junior

Diretor Presidente

Consignet - Impugnação Rio de Janeiro.pdf

Documento número #432bc807-cc5a-40de-82dd-ecc00fc89d7a

Hash do documento original (SHA256): e524dee1a0033734da7a599286da027c7a1faf8ec043d0d453e374dd90f8cd8b

Assinaturas



Reinaldo da Silva Junior

CPF: 036.972.609-01

Assinou como representante legal em 13 jan 2026 às 14:40:08

Log

- 13 jan 2026, 14:36:44 Operador com email daniele.serafim@db1.com.br na Conta 4dd19993-c0f9-4199-b4bd-41821309eeef criou este documento número 432bc807-cc5a-40de-82dd-ecc00fc89d7a. Data limite para assinatura do documento: 12 de fevereiro de 2026 (14:36). Finalização automática após a última assinatura: habilitada. Idioma: Português brasileiro.
- 13 jan 2026, 14:37:00 Operador com email daniele.serafim@db1.com.br na Conta 4dd19993-c0f9-4199-b4bd-41821309eeef adicionou à Lista de Assinatura: reinaldo.silva@db1.com.br para assinar como representante legal, 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.
- 13 jan 2026, 14:40:08 Reinaldo da Silva Junior assinou como representante legal. Pontos de autenticação: Token via E-mail reinaldo.silva@db1.com.br. CPF informado: 036.972.609-01. IP: 177.173.202.14. Componente de assinatura versão 1.1369.0 disponibilizado em https://app.clicksign.com.
- 13 jan 2026, 14:40:08 Processo de assinatura finalizado automaticamente. Motivo: finalização automática após a última assinatura habilitada. Processo de assinatura concluído para o documento número 432bc807-cc5a-40de-82dd-ecc00fc89d7a.



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 432bc807-cc5a-40de-82dd-ecc00fc89d7a, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso da Clicksign, disponível em www.clicksign.com.