

À AUTORIDADE COMPETENTE DO MUNICÍPIO DE FREDERICO WESTPHALEN/RS

A/C DO SETOR DE COMPRAS

Ref.: Processo Licitatório nº 88/2026

Dispensa de Licitação nº 21/2026

Objeto: contratação de solução integrada de gestão e controle eletrônico de margem consignável em folha de pagamento

Ref.: *IMPUGNAÇÃO AO AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 21/2026 E AO RESPECTIVO TERMO DE REFERÊNCIA*

SALT TECNOLOGIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado com sede na Alameda Oscar Niemeyer, nº 132, salas 1101 e 1102, Bairro Vale do Sereno, Nova Lima/MG, CEP: 34006-049, inscrita no CNPJ/MF nº 56.422.955/0001-91, por sua advogada que esta subscreve, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao processo em epígrafe pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

1. DA TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO

1. O Aviso de Dispensa foi publicado com prazo para recebimento de propostas entre os dias 30/07/2026 e 04/08/2026, de modo que a presente manifestação é apresentada antes da conclusão do procedimento e em momento no qual a Administração ainda pode exercer seu poder-dever de autotutela e corrigir as ilegalidades apontadas.

2. Embora estar-se diante de contratação direta, que precede do aviso previsto no art. 75, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, permanece íntegro o direito constitucional de petição, assim como o dever da Administração de receber, examinar e decidir manifestações que apontem possíveis ilegalidades em procedimentos de contratação pública, resguardando, principalmente, a legalidade do certame.

2. DOS FATOS E FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

3. O presente Aviso estabelece que o valor mensal e global da contratação será de R\$ 0,00 (zero reais), para execução por 12 meses, e somente serão admitidas propostas que reproduzam esse valor, sem ressalva.

4. Também determina que propostas com qualquer cobrança, receita vinculada ou vantagem econômica relacionada ao sistema sejam desclassificadas.

5. O Termo de Referência reflete essa determinação de “faturamento zero” exposta no instrumento convocatório, quando determina que:

- não haverá preço, tarifa, taxa, comissão, licença, mensalidade, custo por operação, repasse, reembolso, contraprestação, empenho, liquidação, pagamento ou qualquer outra cobrança;
- todos os custos serão suportados exclusivamente pela contratada, por sua “conta e risco”;
- a contratada não terá expectativa de indenização, compensação, reequilíbrio ou receita decorrente do ajuste;
- a execução não poderá ser vinculada a expectativa de remuneração, comissão, vantagem econômica ou monetização direta ou indireta;

- a contratada deverá assumir todos os custos de equipe, infraestrutura, licenças, hospedagem, implantação, migração, integração, treinamento, suporte, atendimento, segurança, continuidade e reversibilidade;
- não haverá reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico-financeiro;
- eventual fato superveniente extraordinário não gerará obrigação de pagamento pelo Município;
- a empresa deverá apresentar memorial demonstrando sua capacidade de suportar todos os custos sem nenhuma receita ou vantagem econômica relacionada ao ajuste;
- não poderão participar empresas que proponham cobrança, condicionante econômica, receita vinculada ao ajuste ou qualquer forma de remuneração relacionada ao sistema;
- somente serão admitidas propostas de valor zero, sem ressalva ou condicionante econômica;
- propostas que contenham cobrança ou receita vinculada serão desclassificadas;
- não haverá preço, tarifa, taxa, comissão, licença, mensalidade, custo por operação, repasse, reembolso, contraprestação, empenho, liquidação, pagamento ou qualquer outra cobrança, direta ou indireta, entre o Município, a contratada, as instituições consignatárias e os servidores, aposentados ou pensionistas.
- todos os custos de execução serão suportados exclusivamente pela contratada, por sua conta e risco, sem expectativa de indenização, compensação, reequilíbrio ou receita decorrente deste ajuste.

6. Ainda, os instrumentos proíbem expressamente a contratada de:

- cobrar das instituições consignatárias;
- estabelecer tarifa por adesão, acesso, averbação ou transação;
- receber comissão ou mensalidade;
- vincular a execução a qualquer expectativa de receita;
- obter vantagem econômica decorrente da utilização do sistema; e
- utilizar qualquer fonte de monetização relacionada ao ajuste.

7. A conjugação dessas cláusulas produz uma situação absolutamente distinta da habitual gratuidade do sistema para a Administração, posto que não estabelece apenas que o Município não pagará, ele exige uma prestação de serviços sem qualquer fonte de custeio, impondo à empresa contratada que financie, com recursos próprios e sem retorno econômico, uma atividade pública complexa e continuada.

8. Porém, tem-se que a amplitude de obrigações e de serviços a serem prestados é expressiva, posto que o objeto contempla, entre outros elementos, implantação, suporte, treinamento, manutenção e disponibilização de sistema via web, aplicativos Android e iOS, processamento das linhas.

9. No mercado de gestão de consignações, a ausência de pagamento pela Administração não significa que o serviço seja economicamente gratuito, significa que seu custeio é realizado pelas instituições consignatárias que utilizam a infraestrutura tecnológica para consultar margens, reservar valores, averbar contratos, processar operações, administrar parcelas e executar os demais atos necessários à formalização e manutenção das consignações, justamente por serem as instituições que exploram economicamente a operação .

10. Não se está, portanto, diante de cessão gratuita de ferramenta preexistente, atividade promocional eventual, doação pura, prova de conceito sem operação produtiva ou disponibilização de software público, mas sim de serviço continuado, complexo, crítico e intensivo em tecnologia, infraestrutura, segurança da informação e mão de obra especializada.

11. É justamente essa contradição que compromete a legalidade do modelo.

3. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, COMPETITIVIDADE E ECONOMICIDADE – DA AUSENCIA DE ADEQUADA PESQUISA DE PREÇOS E DE JUSTIFICATIVA DO VALOR

12. O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 determina a observância dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, economicidade, motivação, planejamento, eficiência e segurança jurídica:

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).

13. A exigência de preço obrigatoriamente igual a zero, **combinada à proibição de qualquer receita relacionada ao serviço**, elimina a competição por preço e restringe o universo competitivo às empresas que, por circunstâncias particulares, estejam dispostas a absorver prejuízo ou possuam algum interesse econômico externo ao contrato.

14. O próprio Aviso reconhece que a pesquisa de mercado não identificou três microempresas ou empresas de pequeno porte aptas a executar integralmente o objeto por R\$ 0,00, informação que, em vez de legitimar o modelo, constitui indício concreto de sua inadequação econômica e de seu potencial restritivo.

15. A competitividade não deve ser aferida apenas pelo número formal de manifestações, é indispensável verificar se empresas independentes e tecnicamente capacitadas possuem condições normais de disputar o objeto em igualdade.

16. Se somente fornecedores com elevada capacidade de subsídio cruzado, interesse estratégico não explicitado ou estrutura vinculada a outros agentes econômicos puderem participar, a competição será apenas aparente.

17. Ainda, quando a Administração exige que uma empresa execute gratuitamente serviço de elevado custo, surge a **necessidade de investigar qual interesse econômico justificaria a aceitação**, sendo certo que a resposta não pode ser presumida nem substituída por simples declaração de exequibilidade.

18. A proibição formal de receita vinculada ao ajuste não impede que exista incentivo econômico externo, apenas retira esse incentivo do ambiente transparente da contratação.

19. Em vez de permitir uma cobrança regulada, uniforme e fiscalizável das consignatárias, o edital induz a existência de financiamento externo não declarado, de difícil auditoria e potencialmente incompatível com neutralidade e independência.

20. Ainda, o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige compatibilidade do valor estimado com os preços praticados pelo mercado. Nas contratações diretas, o art. 72 também impõe estimativa de despesa e justificativa de preço.

21. Segundo as orientações do TCU, a pesquisa de preços é obrigatória inclusive em contratações diretas, devendo utilizar fontes idôneas e permitir a compreensão da faixa de preços do nicho de mercado.

22. A simples existência de empresas que eventualmente ofereçam o serviço sem cobrança por processamento de linha, como exposto na justificativa de não exclusividade a ME/EPP/MEI, não autoriza presumir que os preços de mercado **para todos os serviços prestados às consignatárias sejam iguais a zero**, sobretudo quando o próprio Termo de Referência proíbe todas as formas usuais de remuneração por agentes participantes do ecossistema de consignações sem sequer apresentar fundamentação para tal.

23. É indispensável identificar, com transparência quais empresas foram consultadas; quais modelos econômicos foram apresentados; se existia cobrança de instituições consignatárias; se havia remuneração por operação; se existiam receitas acessórias; se havia publicidade ou oferta de produtos; qual o custo estimado de operação; quantas empresas, de fato, aceitam todas as proibições cumulativas; e se as propostas consultadas contemplavam os mesmos 78 requisitos e os mesmos níveis de serviço.

24. Sem essa análise, o valor global de R\$ 0,00 não representa estimativa de preço, mas mera decisão administrativa de impedir que a empresa contratada receba qualquer faturamento pelos serviços que presta não pagar, o que não pode prevalecer.

4. DA VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA E AOS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO – DA DESNATURAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E DA AUSÊNCIA DE EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

25. A Constituição Federal estabelece, no art. 1º, inciso IV, como fundamentos da República, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

26. É certo que nenhuma empresa é literalmente obrigada a apresentar proposta, todavia, esse dado não sana a ilegalidade do modelo adotado e do impedimento de exercício da livre iniciativa do direito de receber contraprestação por serviços prestados, ainda mais que não será a Administração quem arcará com tais valores, nem mesmo os servidores.

27. A liberdade de não participar não autoriza a Administração a estruturar procedimento incompatível com a racionalidade econômica, com a competição e com a justa distribuição dos encargos contratuais, sendo certo que a contratação pública não pode ser utilizada como mecanismo para compelir economicamente o setor privado a financiar atividade administrativa, ainda que a adesão inicial seja formalmente voluntária.

28. A liberdade contratual pressupõe ambiente juridicamente equilibrado e objeto economicamente possível, e não é legítima a criação de uma categoria de contrato na qual apenas a Administração e as consignatárias recebam utilidade patrimonial, enquanto a empresa assume despesas, riscos, responsabilidades e sanções, sem qualquer contraprestação juridicamente reconhecida, impedindo que a concorrente cobre pelos serviços prestados às instituições financeiras.

29. A Lei nº 14.133/2021 exige que o instrumento contratual discipline o preço, as condições de pagamento, os critérios de atualização monetária e os direitos e responsabilidades das partes, e também protege a equação econômico-financeira do contrato diante de fatos supervenientes juridicamente relevantes.

30. Não é juridicamente razoável substituir a equação econômico-financeira por declaração de que a empresa renúncia previamente a qualquer compensação, inclusive diante de eventos extraordinários, sendo o contrato completamente desequilibrado em seu nascedouro, o que não pode prevalecer.

31. O Termo de Referência exige declaração de ausência de direito a reembolso, indenização, compensação e reequilíbrio, além de afirmar que nem mesmo fato extraordinário gerará obrigação de pagamento.

32. A assunção de riscos ordinários conhecidos não equivale à renúncia absoluta a direitos decorrentes de fatos extraordinários, alterações promovidas pela Administração, força maior, caso fortuito ou fatos imprevisíveis com repercussão relevante, nem mesmo de renúncia prévia e expressa a qualquer faturamento.

33. A ausência de pagamento pelo Município pode ser economicamente viável quando existe fonte privada, transparente e lícita de custeio, porém, a exclusão simultânea de todas as fontes de receita, como *in casu*, torna o modelo incompatível com a própria natureza empresarial da atividade.

5. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA PARA A PROIBIÇÃO DE QUALQUER FATURAMENTO E DA INEXISTÊNCIA DE CORRELAÇÃO ENTRE A COBRANÇA DA PROCESSADORA E O CET

34. Como visto, embora o edital impeça qualquer 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.

35. 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.

36. A Administração não poderia simplesmente eleger uma gratuidade universal sem demonstrar, de maneira transparente e verificável, por que isso seria adequado, proporcional, suficiente e compatível com o mercado, sobretudo diante das exigências técnicas impostas à contratada, tais como sistema web integrado ao FolhaWeb/SIGEP-JT, atendimento a consignatárias e usuários, manutenção de logs, certificação de segurança da informação, suporte técnico, acessibilidade, relatórios, integração, sigilo e proteção de dados.

37. 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.

38. Todavia, não há justificativa técnica que demonstre que a fixação de qualquer valor de cobrança tenha qualquer correlação econômico-financeira com a taxa de juros ou com o CET ofertado ao servidor.

39. Ao contrário, a remuneração da processadora/averbadora já constitui custo de infraestrutura tecnológica suportado pela consignatária, e não encargo cobrado diretamente do servidor.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

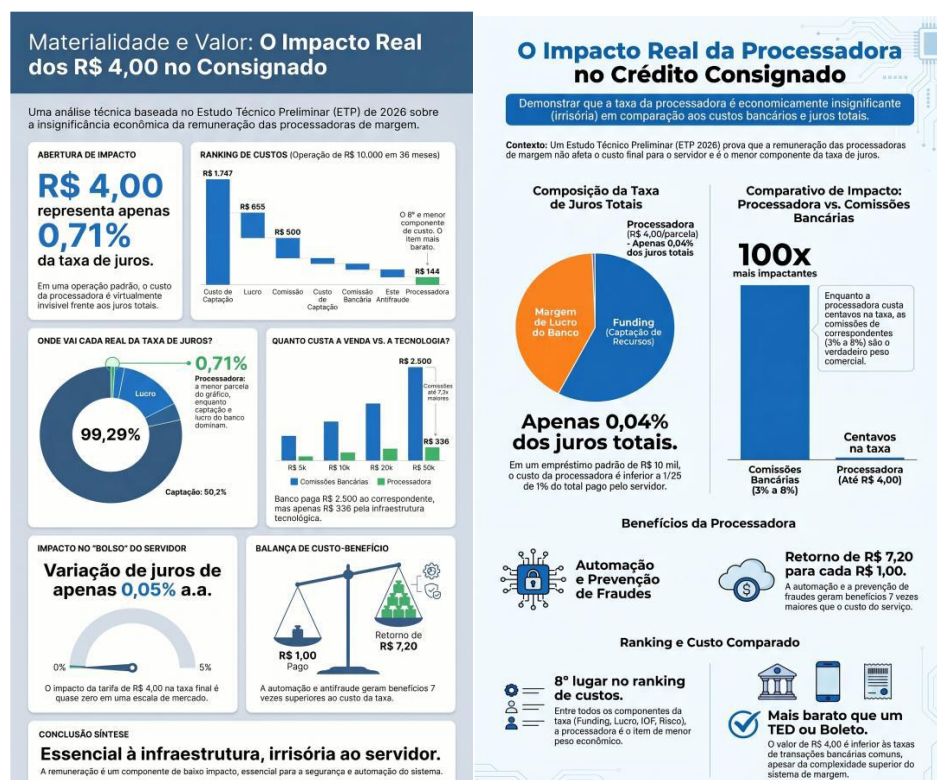
43. Também sob a ótica quantitativa, inexistente base técnica para afirmar que a cobrança da processadora tenha relevância na formação da taxa final de juros.]

44. Em simulações por meio de um estudo, ficou 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.

45. No cenário representativo de R\$ 10.000,00 em 36 meses, o impacto equivale a apenas 4,13% dos juros totais, ou aproximadamente 0,14% ao ano.

46. 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:



47. 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.

48. 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.

49. 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 a impossibilidade de cobrança 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.

50. A ausência de motivação adequada viola o dever de planejamento, transparência, proporcionalidade e economicidade que deve reger as contratações públicas.

51. 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, como apontado pelo próprio TR:

3. VALOR E REGIME DE GRATUIDADE

O valor financeiro da contratação é R\$ 0,00 (zero reais). Não haverá preço, tarifa, taxa, comissão, licença, mensalidade, custo por operação, repasse, reembolso, contraprestação, empenho, liquidação, pagamento ou qualquer outra cobrança, direta ou indireta, entre o Município, a contratada, as instituições consignatárias e os servidores, aposentados ou pensionistas, em razão da implantação, disponibilização, utilização, manutenção, suporte, atualização ou encerramento do sistema. Todos os custos de execução serão suportados exclusivamente pela contratada, por sua conta e risco, sem expectativa de indenização, compensação, reequilíbrio ou receita decorrente deste ajuste.

A gratuidade acima se refere à contratação e à utilização do sistema. Ela não altera os juros, o Custo Efetivo Total (CET) e as demais condições próprias dos contratos de crédito livremente celebrados entre servidores e instituições financeiras, que deverão continuar sendo informados com transparência na plataforma, conforme a legislação aplicável.

52. Dessa forma, a imposição de gratuidade geral, 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.

53. Tal previsão de gratuidade não pode prevalecer.

6. DOS PEDIDOS

54. Em face do exposto, requer:

- a) Seja dado provimento a esse pedido de impugnação com o deferimento de todos os pedidos da interessada;
- b) Seja suspenso o Processo Licitatório nº 88/2026 – Dispensa de Licitação nº 21/2026, para o julgamento do presente pedido de impugnação;
- c) Sejam reconhecidas as ilegalidades do edital para que se adeque o instrumento à legislação em vigor, afastando a ilegal obrigação de gratuidade geral, prevendo critério técnico, e não econômico, para a eleição da vencedora;
- d) Seja mantida a suspensão do edital até que seja realizada sua reforma, com a correção dos vícios apontados, quando deverá ser republicado;
- e) Seja dado vista à Procuradoria Geral para manifestação do pleito.

Por fim, a SALT expressamente informa que, mantidas as condições atuais, não participará do presente certame.

Nestes termos, pede deferimento.

Nova Lima, 3 de agosto de 2026.

Jéssica Frances Oliveira Paz

OAB/MG 202.403

SALT TECNOLOGIA LTDA