

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR DIRETOR-PRESIDENTE DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO
ESTADO DE MATO GROSSO SA - DESENVOLVE MT**

Chamamento público nº 001/2022/DESENVOLVE MT

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, Sobreloja, 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, com fulcro no art. 24, caput da Lei 10.024/2019, apresentar:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

com base nos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. DOS FATOS

Como empresa especializada no fornecimento de software à Administração Pública e acompanhando a realização de certames licitatórios por este ente, a Impugnante verificou a publicação do edital de Chamamento Público nº 01/2022, tendo por objeto a seleção para celebração de Acordo de Cooperação para “implantação de programa *on-line* de educação financeira para os servidores públicos efetivos, aposentados, pensionistas e contratados da administração indireta, os comissionados da administração pública direta do poder executivo estadual, e todos servidores do executivo municipal, bem como os servidores do legislativo e judiciário do Estado de Mato Grosso, com acesso a portal de ensino a distância e com o fornecimento de certificação de forma gratuita, bem como, disponibilização de programa de computador para controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados da folha de pagamento dos servidores e empregados públicos, que possa migrar as informações para o sistema gerenciador de folha de pagamento dos consignantes conveniados à Desenvolve MT, com fornecimento de cartão pessoal de acesso a cada servidor, com informações sobre as consignações descontadas mensalmente na folha de pagamento, acessível a partir de qualquer ponto com acesso à internet e com disponibilidade de 24 horas por dia e 7 dias por semana”.

Após obter o edital, verificou-se a adoção de medidas restritivas à participação no certame, constituindo inconsistências no instrumento convocatório, sendo a principal a própria adoção da modalidade Chamamento Público, evidentemente inadequada para o objeto concernente à “disponibilização de programa de computador para controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados da folha de pagamento”, além de outros aspectos adiante abordados.

Diante disso, a Impugnante apresenta sua irresignação, o que faz na forma da Lei, nos seguintes termos.

2. DOS FUNDAMENTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS

Como exposto na síntese fática, o edital em apreço conta com restrições de participação que, apesar das previsões legais supostamente adotadas – que, ressalte-se, não permitem as exigências tal como expostas em edital –, são inconsistentes em relação ao ordenamento jurídico pátrio, em especial com as regras e princípios que norteiam a preservação da competitividade nos certames, com supedâneo na Constituição Federal e na Lei nº 8.666/1993.

Assim, só são possíveis duas conclusões: ou os responsáveis pela confecção do edital incorreram em inocente equívoco quanto à essência do procedimento licitatório, no que acredita profundamente a ora Impugnante, ou estamos diante de clara ocorrência de exigência ilegal com o fim de privilegiar indevidamente um agente.

Em qualquer dos casos, o provimento da impugnação ao edital é medida forçosa para que seja restaurada a regularidade do presente certame, ainda mais porque a Impugnante acredita sinceramente que os erros apurados sejam fruto de simples equívoco.

Portanto, visando a melhor prestação de serviços e à proteção do contratante, servidores, instituições consignatárias, requer-se a modificação do edital, conforme será apresentado.

2.1 Da Competitividade como Princípio Geral de Contratos Administrativos

Inicialmente, cabe abordar e expor o papel que a competitividade e a prevalência do interesse público 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 competitividade dos certames. Ora, uma vez que os contratos administrativos devam estar ao alcance de todos os habilitados, medidas da Administração que venham a indevidamente tolher o acesso de alguns – e assim, a competitividade – ao certame 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, não limitando demasiadamente a ampla participação do processo licitatório – o que caracteriza, 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 disposições editalícias – ainda que suportadas em previsão legal – indevidamente restritivas são nulas de pleno direito, o que destaca, assim, a grande importância do edital na guarda da competitividade do certame e, portanto, da prevalência do interesse público, uma vez que a ampla participação é instrumento de seleção da proposta mais vantajosa.

É o Edital, no entanto, regido pela legislação pertinente, em especial pela Constituição Federal, que constitui os fundamentos dos princípios gerais do Direito e os princípios de Direito Administrativo.

Neste sentido, rege a matéria o Princípio da Prevalência 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:

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

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

[...] 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 a prover a prevalência da contratação mais vantajosa à Administração Pública – objetivo para o qual a competitividade é instrumento –, estabelecendo, para tanto, procedimentos que pretendem viabilizar tal mister.

A Lei nº 8.666/1993 incluiu tal disposição em seu art. 3º:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Disposições que venham de encontro à ampla competitividade e, conseqüentemente, à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e não visem a garantir a observância dos princípios expostos são consideradas excessivas e, portanto, deverão ter sua aplicação mitigada.

Cabe, desta forma, sustentar que as medidas editalícias que sejam desproporcionais à natureza de seu objeto devem ser extirpadas do certame, ainda que apoiadas em supostas previsões legais, uma vez que o princípio da proporcionalidade é de supedâneo constitucional reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal.

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

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

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).

Contudo, rigorismos formais extremos e exigências inúteis não podem conduzir a interpretação contrária à finalidade da lei, notadamente em se tratando de concorrência pública, do tipo menor preço, na qual a existência de vários interessados é benéfica, na exata medida em que facilita a escolha da proposta efetivamente mais vantajosa (Lei 8.666/93, art. 3º).

5. Recurso especial desprovido.

STJ⁵: Mandado de Segurança. Administrativo. Serviço de Radiodifusão. Licitação. Compreensão de Cláusulas Editalícias. Comprovação Suficiente. Edital de Concorrência Pública nº 030/2000 - SSR/MC. C.F., arts. 5º LXIX, e 37, XXI. Lei nº 8666/93.

1. Cláusulas editalícias com dicção condicional favorecem interpretação amoldada à sua finalidade lógica, merecendo compreensão moderada a exigência obstativa do fim primordial de licitação, aberta para ampla concorrência. A interpretação soldada ao rigor tecnicista deve sofrer temperamentos lógicos, diante de inafastáveis realidades, sob pena de configuração de revolta contra a razão do certame lucrativo.

2. Desfigurada a condição especial da ação – liquidez e certeza (art. 5º, LXIX, C.F.) –, o pedido de segurança não tem a louvação do sucesso.

3. Segurança denegada.

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.

⁵ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Mandado de Segurança 797.170/MT. Rel. Min. Milton Luiz Pereira. *Diário de Justiça da União*, Brasília, pág. 217, 23 set. 2002.

Procedendo a Impugnante, assim, com a demonstração da inadequação de medidas restritivas adotadas no certame em análise, o que se realiza nos tópicos seguintes, é medida de justiça a exclusão e retificação imediata das exigências desproporcionais, prosseguindo o certame delas liberado.

2.2 Da Necessidade de Fracionamento do Objeto do Edital

O Edital de Chamamento Público nº 001/2022/DESENVOLVE MT visa a Celebração de Acordo de Cooperação para “implantação de programa on-line de educação financeira para os servidores públicos efetivos, aposentados, pensionistas e contratados da administração indireta, os comissionados da administração pública direta do poder executivo estadual, e todos servidores do executivo municipal, bem como os servidores do legislativo e judiciário do Estado de Mato Grosso, com acesso a portal de ensino a distância e com o fornecimento de certificação de forma gratuita, bem como, disponibilização de programa de computador para controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados da folha de pagamento dos servidores e empregados públicos, que possa migrar as informações para o sistema gerenciador de folha de pagamento dos consignantes conveniados à Desenvolve MT, com fornecimento de cartão pessoal de acesso a cada servidor, com informações sobre as consignações descontadas mensalmente na folha de pagamento, acessível a partir de qualquer ponto com acesso à internet e com disponibilidade de 24 horas por dia e 7 dias por semana”.

Inicialmente necessário destacar a existência de dois serviços distintos que compõem o Objeto do Edital:

- 1) Programa *on-line* de educação financeira;
- 2) Programa de computador (software) para controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados da folha de pagamento.

Ocorre que referidos serviços apresentam-se como objetos absolutamente distintos, com áreas de conhecimento absolutamente desconectadas. Isso se dá pois a execução de programa on-line de educação financeira restringe-se à área de finanças, economia e pedagogia, ao passo em que o serviço de licenciamento de softwares e operacionalização de sistema de consignados é do ramo da tecnologia, mais especificamente do desenvolvimento de sistemas e Enterprise Resource Planning (ERP), livremente traduzido para Sistema Integrado de Gestão Empresarial.

Desta maneira, tem-se que tais objetos são absolutamente distintos, sendo imperioso o fracionamento do edital, atendendo-se ao interesse público e em homenagem ao princípio da competitividade, amplamente exposto no tópico anterior. Neste sentido, tamanha complexidade e especificidade do edital configuram claro direcionamento do objeto a Pessoa Jurídica específica capaz de ofertar tais serviços de modo conjunto e impedindo a participação de agentes da área de educação financeira, compatível com o primeiro objeto, e também da área de tecnologia e desenvolvimento de software, compatível com o segundo objeto do edital, revestindo-se de ilegalidade.

Desta maneira, mostra-se necessário o fracionamento do objeto do edital em dois processos distintos, garantindo-se o pleno cumprimento do princípio da competitividade e o atendimento do melhor interesse público, fim mister da Administração Pública.

Outrossim, a contratação de serviço de implantação de sistema para consignados deve se dar por meio de procedimento licitatório na modalidade pregão e não através de Chamamento Público, como será amplamente exposto no tópico seguinte.

2.3 Da Ilegalidade e Inadequação da Modalidade Chamamento Público em Relação a Parte do Objeto

O Chamamento Público, modalidade disciplinada pela Lei nº 13.019/14, define-se no art. 2º, inciso XII:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

Ocorre que o chamamento público não pode ser modalidade adotada para a realização de acordo de cooperação para disponibilização de programa de computador

para controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados da folha de pagamento dos servidores e empregados públicos.

Isso porque o software de controle, gerenciamento e acompanhamento de crédito consignado é um serviço que se desenvolve de forma individualizada para cada usuário, e que se relaciona com terceiros envolvidos, as instituições financeiras Consignatárias.

Portanto, trata-se de um serviço complexo, em que a rentabilidade se dá através da consecução de contratos entre o Consignante e Consignatário, utilizando de uma plataforma digital para gerenciar tal serviço, de acordo com as possibilidades e necessidades de cada usuário. Ou seja, o objeto não se trata de um bem “programa de computador”, mas sim de toda uma prestação de serviços especializados.

Com isso, a realização de eventual Acordo de Cooperação entre OSC e a Agência de Fomento do Estado do Mato Grosso, como pretende o Edital, não envolvendo transferência de recursos, é impraticável.

Desse modo, caso a OSC selecionada venha receber valores das Instituições Financeiras, e não diretamente da Agência de Fomento, por operações realizadas de consignação, poderá ser observada verdadeira fraude à Administração Pública, tendo em vista que o art. 2º, inciso VIII-A, da Lei nº 13.019/14, é claro em indicar a ausência de transferência de recursos financeiros.

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Importante ressaltar que o Edital em nenhum momento se resguarda, impondo restrições, de possíveis repasses de Instituições Financeiras que realizam e efetivam os contratos consignados à OSC selecionada. Portanto, há clara insegurança no procedimento adotado.

Resta claro que o objeto, identificado por “programa de computador para controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados” por si só, não é capaz de realizar as complexas operações sozinho. Há necessidade de mão de obra habilitada e especializada com suficiente know-how para operar e intermediar operações de crédito. Ou seja, é serviço, e não produto (apenas software), que necessita de intensiva atuação de técnicos para garantir as operações tanto dos Consignantes quanto das Consignatários, inclusive para a proteção dos dados envolvidos na operação.

Os órgão de controle e fiscalização têm considerado essencial a licitação do objeto ora em discussão, inclusive, com aplicação de sanção ao responsável do ente contratante. Vejamos:

ACÓRDÃO Nº 03/2012 – PLENO – TCE/RO: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de Representação com suporte em notícias veiculadas nos meios de comunicação local, segundo as quais a empresa Multimargem Sistema de Inovação de Margens e Consignável Ltda. estaria prestando serviços de controle, processamento e averbação das consignações em folha de pagamento dos servidores públicos estaduais sem a precedência de processo licitatório, formulada pela digna representante do Ministério Público de Contas, Dra. Yvone Fontinelle de Melo, como tudo dos autos consta. [...] O Presidente em Exercício, Conselheiro PAULO CURI NETO, proferiu Voto de Minerva acompanhando o Relator no item II e em: I – CONHECER da Representação formulada pelo Ministério Público de Contas e, no mérito, julgá-la procedente, ante a ilegalidade da contratação direta da empresa Multimargem Sistema de Inovação de Margens e Consignável Ltda., para prestar ao Estado de Rondônia, o serviço de controle, processamento e averbação das consignações em folha de pagamento dos servidores públicos e pensionistas estaduais, em desrespeito ao artigo 37, caput e inciso XXI da Constituição Federal e normas incertas na Lei Federal nº 8.666/93; II – MULTAR em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) o senhor Confúcio Aires Moura, na condição de Governador do Estado de Rondônia, por ter subscrito o Decreto nº 15.654/2011, permitindo a contratação ilegal da empresa Multimargem Sistema de Inovação de Margens e Consignável Ltda., ante a sua capacidade pessoal de Gestor Público experimentado, o que lhe impunha a abstenção da prática de tal ato, cuja sanção se lhe imputa com fundamento no artigo 55, II, da Lei Complementar nº 154/96; III – FIXAR o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação da Decisão, para que o agente político supramencionado proceda ao recolhimento à conta do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas (Banco do Brasil, Agência nº 2757-X, Conta Corrente nº 8358-5), da multa consignada no item II, na forma do artigo 3º, III, da Lei Complementar nº 194/97, atualizando-se o valor da multa à época do recolhimento; IV – DETERMINAR: a) com fulcro no artigo 108-A do Regimento Interno, ao Governador do Estado de Rondônia, Confúcio Aires Moura, e a

Coordenadora Geral da Comissão Especial de Consignações, Andréa Maria Rezende, que suspendam, imediatamente, sob pena de multa prevista no artigo 55, IV, da Lei Complementar nº 154/96, a executividade do contrato firmado com a empresa Zetrasoft, ou de qualquer instrumento jurídico que permita a utilização, por parte da Comissão Especial de Consignações – CECOM ou qualquer outro ente do Estado, de sistema particular de informática — que vise o controle, processamento e averbação das consignações em folha de pagamento dos servidores públicos estaduais — que não tenha sido previamente submetido às normas da Lei nº 8.666/93, tendo em vista os efeitos jurídicos emanados da Decisão nº 80/2011-PLENO-TCERO;[...]; PUBLIQUE-SE; Cumpra-se e, para tanto, expeça-se o necessário. Porto Velho/RO, 09 de junho de 2014. Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA Relator.

Dessa forma, mostra-se inexecutável a disponibilização de uma plataforma conforme a requisitado em Edital, sem haver estrutura funcional que disponibilize os serviços aos usuários servidores e empregados públicos envolvidos na operação, de forma a concretizar o interesse público perseguido.

Necessário, também, dar a devida proteção tanto com relação à integridade informacional dos servidores e empregados públicos, bem como a proteção às negociações a serem operadas entre os usuários e as Instituições Financeiras. Mostra-se evidente que o Chamamento Público abre mão da seleção da empresa capaz de ofertar o melhor serviço, afrontando o princípio da eficiência, que vincula a Administração Pública.

Diligenciar em prol do interesse público é um dever da Administração Pública buscar sempre a melhor contratação possível dos serviços que necessita, e tomar todas as medidas necessárias para combater qualquer possibilidade de fraude, mediante a adoção do correto procedimento: o licitatório.

Portanto, o objeto concernente ao software de controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados junto aos servidores e empregados públicos deverá ocorrer por procedimento licitatório regulado pela Lei nº 8.666/93, e não por Chamamento Público.

3. DO REQUERIMENTO

Diante dos fatos e fundamentos técnicos e jurídicos apresentados, a IMPUGNANTE vem, respeitosamente, a este r. Pregoeiro, requerer:

1) Que o presente, tendo sido tempestivamente protocolado, seja recebido por este Pregoeiro e remetido à autoridade competente para julgá-lo;

2) O TOTAL DEFERIMENTO da presente IMPUGNAÇÃO, Cancelando o Edital de Chamamento Público nº 001/2022, tendo por fundamento:

a. A necessidade de distinção e devida separação do objeto do Edital, conferindo a cada serviço elencado um Edital específico, observando a via procedimental adequada para cada objeto, sob pena de caracterizar direcionamento do edital e afronta ao princípio da competitividade;

b. O reconhecimento da impossibilidade do procedimento de Chamamento Público para contratação de “programa de computador para controle, gerenciamento e acompanhamento de consignados da folha de pagamento dos servidores e empregados públicos [...]”, devendo ser realizado procedimento licitatório pertinente, nos termos da Lei nº 8.666/93;

3) A elaboração de novo Edital observando os procedimentos próprios para cada necessidade, conforme fundamentado.

Por fim, caso eventualmente seja indeferida a presente impugnação, o que não se espera, requer sejam expostas as razões e fundamentos, permitindo a IMPUGNANTE eventual insurgência junto ao Poder Judiciário.

Maringá, 22 de junho de 2022.

REINALDO
DA SILVA
JUNIOR:
03697260901

Assinado
digitalmente por
REINALDO DA SILVA
JUNIOR:03697260901
Data: 2022.06.22 11:
28:36-03'00'

consignet

CONSIGNET SISTEMAS LTDA.

Reinaldo da Silva Junior
Diretor de Operações