



EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA SELEÇÃO DE PARCEIRO PRIVADO	
Edital N° 0076/2025	Objeto Broker de Pagamento SENATRAN
PARECER TÉCNICO DE IMPUGNAÇÃO N° 006/2025	

	OBJETIVO	Emitir Parecer Técnico, elaborado pela Comissão Especial, que analisou o pedido de impugnação apresentado após a publicação do Chamamento Público.
---	-----------------	--

	ATO	Chamamento Público
	INTERPOSIÇÃO	Impugnação
	IMPUGNANTE	ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S/A

	ENDEREÇO ELETRÔNICO	parceria-brokersenatran@serpro.gov.br
	SÍTIO DE PUBLICAÇÃO	https://www.serpro.gov.br/consultas-publicas/sede/0076-2025

	ELABORAÇÃO	DINGM/SUNIN/INPAR - Eder Luis dos Santos Silva
	COLABORAÇÃO	DJUG/SUPJU - Rafael Effting Cabral DINGM/SUNCF - Brenno Bello Sampaio SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO - SENATRAN
	RESPONSÁVEL	DINGM/SUNIN/INPAR - Eder Luis dos Santos Silva

	ASSINATURAS	
---	--------------------	--

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1 Preliminarmente cabe esclarecer que o edital, tem como finalidade a realização de Chamamento Público destinado a selecionar pessoa jurídica de direito privado, visando a escolha do parceiro privado que reúna as características mais adequadas para a formação de parceria com o SERPRO, buscando explorar oportunidade de negócio de construção e oferta de uma solução de **Broker de Pagamento SENATRAN**.

2. IMPUGNAÇÃO

2.1 Tempestividade

2.1.1 Considerando o prazo até 05/05/2025, constata-se que o pedido de impugnação apresentado pela impugnante **ZAPAY** em 05/05/2025 é tempestivo.

2.2.2 Acrescente-se que o pedido de impugnação adotou o endereço eletrônico adequado, foi motivado e fundamentado, portanto, cumpriu os requisitos estabelecidos no edital para a sua admissibilidade.

2.2 Síntese da impugnação

2.2.1 Em seu pedido de impugnação, a impugnante alega, em síntese:

- Que o modelo adotado no Edital, sob a forma de parceria estratégica, seria inadequado à natureza do objeto, pois "já existem no mercado soluções prontas que atendem às especificações técnicas e operacionais requeridas", sendo mais apropriado um processo licitatório tradicional.
- Que a vedação prevista no item 3.3 do Edital seria "ampla e desproporcional", ao afastar empresas que atuam na execução de processos de intermediação de serviços de trânsito, envolvendo transações financeiras, comprometendo a isenção do processo e restringindo a participação de "agentes plenamente qualificados".
- Que os fundamentos utilizados para justificar tal vedação, com base na LGPD e na preservação da livre concorrência, seriam "infundados e contraditórios", pois "a LGPD não proíbe a atuação dessas entidades", e a restrição "aumentaria, e não reduziria, os riscos concorrenciais".
- Que os requisitos técnicos de qualificação (Anexos III, IV e V) apresentam "exigências excessivas, restritivas e desproporcionais", a exemplo da obrigatoriedade de quatro certificações ISO e da exigência de experiência em blockchain, o que criaria "barreiras artificiais à participação".
- Que há "ausência de parâmetros claros de remuneração" do parceiro, em descumprimento ao item 16.1.c do RPON/SERPRO, e que tal omissão comprometeria a viabilidade do chamamento e a transparência do retorno esperado pela iniciativa privada.

- Que os pesos atribuídos aos quesitos de capacidade técnica no processo de pontuação seriam desproporcionais em relação aos requisitos funcionais, comprometendo o equilíbrio da seleção e podendo favorecer indevidamente determinados perfis de empresa.
- Por fim, que todas essas falhas somadas violariam os princípios da isonomia, da eficiência e da competitividade, nos termos dos arts. 31 e 32 da Lei nº 13.303/2016, além de comprometerem o interesse público na obtenção da melhor proposta.

2.3 Dos pedidos:

2.3.1 Conforme se extrai do pedido de impugnação, em síntese, a impugnante pede:

- Seja cancelado o presente Chamamento Público, pela adoção equivocada da modalidade de contratação por meio de parceria estratégica, caracterizando violação ao dever de licitar;
- Subsidiariamente, caso assim não entenda esta Comissão, requer seja determinada a republicação do Edital de Chamamento Público nº 0076/2025, com a correção de todas as irregularidades apontadas nesta Impugnação, quais sejam:
 - exclusão do item 3.3 do Edital;
 - revisão dos Anexos III e IV, definidores da qualificação técnica, para exclusão dos itens de qualificação que não contenham relação com o objeto da contratação (especialmente dos itens 1 e 3 do Anexo IV) e das notas atribuídas a todos quesitos, de modo a torná-las proporcionais à relevância para o objeto do Edital (especialmente referente a todos itens do Anexo IV);"
 - definição dos parâmetros de remuneração do parceiro".

2.3.2 A íntegra do pedido de impugnação encontra-se anexada ao Processo Eletrônico no sítio de publicação.

3. PARECER TÉCNICO

3.1 Quanto à escolha do modelo de contratação por parceria estratégica

3.1.1 O modelo de Parceria em Oportunidade de Negócio adotado no Chamamento Público nº 0076/2025 encontra amparo no art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, sendo instrumento juridicamente adequado à proposta de composição conjunta de solução tecnológica entre Serpro, SENATRAN e parceiro privado. A modelagem da parceria não visa à simples aquisição de produto pronto, mas à criação de solução integrada, com compartilhamento de riscos, resultados e corresponsabilidade técnica e operacional.

3.1.2 O prazo de cinco anos estabelecido no edital reflete a prática adotada em todas as parcerias do Serpro e não configura fornecimento contínuo de serviço ou licenciamento de software, mas sim o período estimado para estruturação, evolução e atendimento ao plano de negócios, com possibilidade

de renovação enquanto houver projetos e interesse público envolvido, conforme a própria Lei nº 13.303/2016 autoriza.

3.1.3 A alegação de que existem no mercado “soluções prontas” que atenderiam às especificações técnicas e operacionais necessárias para a integração de pagamentos com os serviços de trânsito não se sustenta diante do escopo pretendido pela SENATRAN.

3.1.4 O objeto deste chamamento público não é a aquisição de uma solução já existente, mas sim a criação de um novo modelo de interoperabilidade entre os sistemas de trânsito e o sistema financeiro, baseado em fluxos inéditos, com integração direta e automatizada aos sistemas e subsistemas da SENATRAN, como o RENAVAL e o RENAINF. O que se busca é a automação simultânea dos processos de trânsito com a liquidação financeira, em tempo real, o que exige arquitetura específica, governança técnica conjunta e desenvolvimento customizado, o que não é alcançável com soluções prontas ou pré-formatadas do mercado.

3.1.5 As soluções atualmente existentes estão reguladas e não suprem a necessidade de inovação buscada. A requerente, inclusive, atua no ecossistema regulado atualmente, como subadquirente autorizada pela SENATRAN e credenciada pelos DETRANS, operando nos modelos tradicionais de liquidação de débitos de trânsito, conforme disciplinado pelas normas do CONTRAN, do Banco Central do Brasil e da própria SENATRAN.

3.1.6 Contudo, o modelo ora proposto não busca replicar as soluções hoje vigentes, mas sim desenvolver novos mecanismos de execução digital dos processos de trânsito, que ainda não existem. Trata-se, portanto, de um novo arranjo tecnológico e funcional, que deverá ser construído conjuntamente com a SENATRAN e o SERPRO, e que não encontra paralelo ou substituto nas soluções atualmente ofertadas.

3.1.7 Diante da natureza do objeto — que envolve pesquisa, desenvolvimento, construção conjunta e exploração futura de soluções inéditas —, não é juridicamente adequada a adoção de um modelo de licitação convencional. Novamente, o que se busca não é a aquisição de um bem ou serviço padronizado, mas a estruturação de uma nova cadeia de soluções, cujo escopo técnico ainda está em evolução, razão pela qual se justifica, com amparo na Lei nº 13.303/2016, a celebração de parceria estratégica com empresa que demonstre capacidade técnica, visão de negócio e compromisso institucional com os valores públicos envolvidos.

3.1.8 A tentativa de enquadrar esse processo em uma lógica tradicional de fornecimento ignora a natureza inovadora e aberta do projeto, além de desconsiderar que o resultado esperado dependerá de cocriação entre Estado e parceiro privado, com riscos e investimentos compartilhados, o que é incompatível com um processo licitatório convencional e de escopo fechado.

3.2 Quanto à alegação de ilegalidade na habilitação jurídica e vedação à participação

3.2.1 A alegação de que as restrições previstas no Chamamento Público seriam “amplas e desproporcionais” é equivocada. As condições de habilitação estabelecidas no edital não afastam

empresas com capacidade técnica ou experiência, mas visam preservar princípios fundamentais da Administração Pública, como a isonomia entre os agentes de mercado, a livre concorrência e a proteção ao sigilo empresarial. A restrição é específica, proporcional e motivada por risco concreto e relevante à integridade do modelo

3.2.2 A vedação à participação de empresas integrantes do Sistema Financeiro Nacional — em especial aquelas que operam diretamente como instituições de pagamento, instituições financeiras ou bandeiras de cartão — não se trata de uma medida genérica, mas de uma salvaguarda objetiva e necessária, fundamentada no papel que o broker de pagamentos exercerá no ecossistema do trânsito.

3.2.3 O broker será o ponto central de orquestração das transações de pagamento relacionadas a diversos serviços públicos, como transferência veicular, licenciamento, multas e outros. Com isso, a empresa selecionada terá acesso privilegiado a dados sensíveis de todas as transações que passam por esse ecossistema, incluindo:

- Identificação dos usuários finais;
- Tipos de serviços e valores envolvidos;
- Formas de pagamento utilizadas;
- Instituições financeiras e meios de pagamento envolvidos em cada transação.

3.2.4 Caso uma empresa do próprio setor financeiro atue como broker, ela terá acesso direto a informações estratégicas de seus concorrentes, o que caracteriza violação potencial ao sigilo empresarial e gera vantagem competitiva indevida, ainda que não haja má-fé na conduta. Trata-se de um risco crítico e concreto, não abstrato, que a Administração não pode assumir sem comprometer a integridade do sistema e sua própria credibilidade.

3.2.5 O caso da impugnante ilustra perfeitamente o conflito de interesses envolvido. No cenário de eventual credenciamento da própria requerente como broker — uma empresa que atua no parcelamento de débitos veiculares —, ela passaria a ter acesso integral a todas as transações efetuadas por suas concorrentes, inclusive a dados de clientes, valores, volumes e taxas praticadas. Ou seja, mesmo que a empresa mantenha conduta ética, o simples fato de deter essas informações, pela posição que ocupará, configura um conflito de interesses insuperável. Esse tipo de acesso compromete:

- A neutralidade da operação do sistema;
- O princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da CF);
- E pode configurar abuso de posição dominante, segundo os parâmetros da Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), sujeitando a Administração e a empresa a risco jurídico relevante.

3.2.6 A medida assegura maior vantajosidade à administração, e não o oposto. A restrição imposta não reduz a vantajosidade da parceria. Ao contrário, garante que o parceiro selecionado seja neutro, independente e tecnicamente qualificado, sem vínculos que possam comprometer o equilíbrio competitivo entre os demais agentes do mercado. A vedação a empresas com interesses comerciais

diretos no ecossistema financeiro assegura um ambiente mais confiável, transparente e competitivo, protegendo:

- A livre concorrência;
- O sigilo empresarial dos participantes do sistema;
- E, sobretudo, o interesse público que fundamenta a criação do modelo.

3.2.7 Portanto, a vedação prevista no edital não viola os princípios da competitividade ou da isonomia. Ao contrário, reforça a imparcialidade e a governança pública da solução a ser ofertada em nome do Estado, protegendo a integridade institucional do projeto e garantindo condições equânimes a todos os participantes que não estejam em posição de conflito estrutural com os objetivos da parceria.

3.3 Quanto à justificativa de neutralidade concorrencial e proteção de dados

3.3.1 Conforme já exposto anteriormente, o papel do broker de pagamentos dentro do ecossistema do Sistema Nacional de Trânsito envolverá a orquestração centralizada de transações financeiras associadas a serviços públicos digitais, com acesso direto e contínuo a dados sensíveis de todos os participantes do mercado, incluindo informações estratégicas de concorrentes — como volume de operações, tipos de serviços ofertados, dados de clientes, meios de pagamento utilizados e instituições envolvidas.

3.3.2 O risco não é presunção abstrata — é fato decorrente da própria natureza da função do broker. Não se trata de presumir má-fé, mas de reconhecer que a própria estrutura do modelo cria um risco estrutural de violação à livre concorrência e ao sigilo empresarial. Mesmo que o agente atue em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), há uma distinção essencial: a LGPD trata da proteção de dados pessoais, enquanto o sigilo empresarial diz respeito à proteção de informações sensíveis de caráter concorrencial e estratégico, garantido pelo ordenamento jurídico, inclusive pela Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996), pela Lei Antitruste (Lei nº 12.529/2011) e pelo princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da CF).

3.3.3 O sigilo empresarial deve ser resguardado com o mais alto rigor — sua quebra compromete o modelo e sua credibilidade. A abertura do ecossistema já pressupõe um risco relevante e cuidadosamente gerenciado por meio de regras de segurança e compliance. Porém, admitir que um concorrente direto tenha acesso estrutural e obrigatório às informações dos demais participantes do mercado não é apenas um risco elevado — é inaceitável sob qualquer perspectiva técnica, jurídica ou ética, e seria impensável em qualquer ambiente de governança moderna.

3.3.4 Não há paralelo, em mercados críticos, onde um operador central tenha o duplo papel de fiscalizar o tráfego de dados sensíveis e, ao mesmo tempo, disputar o mercado com os mesmos agentes cujas informações ele processa. Isso criaria um ambiente hostil, em que a confiança entre os operadores desapareceria e as barreiras de entrada aumentariam artificialmente.

3.3.5 Não há afronta às melhores práticas concorrenciais — ao contrário, a vedação garante sua preservação. A impugnante afirma que a vedação “afronta as boas práticas concorrenciais”, mas essa

afirmação inverte a lógica: permitir que concorrentes operem a infraestrutura crítica do setor seria, isso sim, uma afronta direta ao princípio da livre concorrência e à neutralidade da infraestrutura de mercado, incompatível com o que prevê o direito concorrencial brasileiro e internacional.

3.3.6 A função de broker exige neutralidade absoluta, técnica e concorrencial, e isso não pode ser assegurado por quem tem interesse econômico direto nos resultados que passam por sua própria infraestrutura.

3.4 Quanto aos requisitos técnicos e critérios de qualificação

3.4.1 A alegação de que os requisitos técnicos exigidos para participação no chamamento público “não se mostram adequados ao objeto da contratação” e que “a experiência com blockchain não guarda pertinência com as funcionalidades da solução” revela, na verdade, um equívoco de compreensão sobre o caráter inovador do projeto conduzido pela SENATRAN, além de ignorar as melhores práticas adotadas em contratações públicas complexas e de elevado risco tecnológico.

3.4.2 O estranhamento quanto ao uso de blockchain confirma que se trata de um projeto inédito e inovador. A impugnante reforça, com sua própria argumentação, o que já foi demonstrado: o broker de pagamentos de serviços de trânsito não se trata da aquisição de uma solução preexistente, mas da criação de um novo ecossistema tecnológico, com funcionalidades e integrações ainda inexistentes no mercado atual.

3.4.3 Nesse contexto, a experiência comprovada em blockchain não apenas guarda pertinência com o objeto, como é elemento central à sua execução. O uso de tecnologias disruptivas será fundamental na:

- Reestruturação da arquitetura dos sistemas da SENATRAN (como o RENAVAM, RENACH e RENAINF);
- Implantação de fluxos automatizados e seguros, que aliem a liquidação financeira à execução de serviços de trânsito;
- Preparação da infraestrutura para a tokenização de ativos veiculares, com base em contratos inteligentes;
- Integração com políticas públicas em desenvolvimento, como a utilização da moeda digital Drex, do Banco Central do Brasil, em operações envolvendo bens regulados.

3.4.4 O projeto do Drex — estruturado em ambiente de blockchain — está em diálogo direto com a SENATRAN, e exige que o parceiro tecnológico esteja plenamente capacitado a operar dentro desse paradigma. Logo, a exigência de experiência em blockchain é aderente, proporcional e alinhada com os objetivos estratégicos do projeto.

3.4.5 A exigência de múltiplas certificações ISO é prática moderna e indispensável à mitigação de riscos. Em projetos dessa magnitude, que envolvem integração entre sistemas críticos de governo e estruturas financeiras, a adoção de padrões internacionais reconhecidos, como as certificações ISO, não constitui barreira indevida à competitividade, mas sim instrumento legítimo de qualificação técnica e mitigação de riscos. Essas certificações:

-
- Uniformizam critérios de segurança, qualidade e gestão de serviços;
 - Reduzem o custo regulatório e operacional para o poder público, ao permitir confiar em auditorias de terceira parte independentes;
 - Asseguram que a contratada tenha maturidade organizacional suficiente para atuar em um ecossistema de alta complexidade, com dados sensíveis, interoperabilidade de sistemas e alta disponibilidade.

3.4.6 A exigência de múltiplas certificações é, portanto, coerente com o grau de responsabilidade exigido da empresa que atuará como núcleo tecnológico de integração entre serviços públicos e sistemas de pagamento, e encontra amparo nas boas práticas de governança pública e inovação.

3.5 Quanto à proporcionalidade dos pesos atribuídos e Requisitos Técnicos Excessivos

3.5.1 As certificações ISO previstas no edital (9001, 27001, 27701 e 37301) não são exigências arbitrárias, mas refletem diretrizes consolidadas de governança do Serpro e o perfil crítico da solução a ser desenvolvida, que envolve transações financeiras públicas, tratamento de dados pessoais e sensíveis, e integração com sistemas estaduais. A ISO 27001 e a ISO 27701 asseguram práticas de segurança da informação e privacidade aderentes à LGPD, enquanto a ISO 37301 reforça os compromissos de compliance, fundamentais em ambientes regulados. Ressalta-se que tais certificações não são obrigatórias para habilitação, mas pontuáveis, admitindo inclusive empresas em processo de obtenção, o que assegura proporcionalidade, transparência e inclusão.

3.5.2 A exigência de experiência com tecnologia blockchain não representa imposição de uso obrigatório na solução final, mas sim valorização de um diferencial técnico estratégico, especialmente em razão de sua aplicabilidade crescente em soluções públicas voltadas à rastreabilidade, integridade de registros e auditoria distribuída. Essa valorização está alinhada à atuação do Serpro como agente tecnológico da administração pública e apoiador de projetos federais como o *Drex*. Considerando o potencial de evolução da solução para integrar moedas digitais públicas, a experiência com blockchain é compatível com o grau de inovação e robustez exigido, e sua pontuação é legítima e proporcional ao contexto da parceria.

3.5.3 A definição dos pesos e critérios de pontuação no Edital nº 0076/2025 observa parâmetros técnicos e objetivos, compatíveis com a natureza estratégica da parceria proposta. A ênfase atribuída à capacidade técnica, à experiência prévia e à sustentabilidade institucional reflete o grau de responsabilidade que será assumido pelo parceiro na construção, operação e evolução da solução integrada, que envolve fluxos financeiros públicos, dados sensíveis e aderência a normativos regulatórios. A pontuação atribuída a cada quesito não visa favorecer qualquer perfil específico, mas sim qualificar o parceiro com base em atributos críticos para a robustez, rastreabilidade e segurança do sistema, elementos indispensáveis para o sucesso do projeto.

3.5.4 Os requisitos técnicos da solução, ainda que relevantes, podem ser evoluídos e ajustados ao longo da fase de desenvolvimento conjunto. Já os requisitos de capacidade — como estrutura, governança, integridade e sustentabilidade — são inerentes ao parceiro e não podem ser supridos após a contratação. Por isso, recebem maior peso na matriz de pontuação. A parceria demanda não apenas

aptidão técnica, mas porte institucional, solidez empresarial e baixa exposição a riscos reputacionais ou de integridade, uma vez que tais riscos poderiam comprometer a oferta da solução aos clientes do Serpro, afetando diretamente sua imagem, credibilidade e continuidade operacional.

3.5.5 Ressalta-se, por fim, que a estrutura de pontuação segue modelo adotado em todas as Parcerias em Oportunidade de Negócio firmadas pelo Serpro, promovendo isonomia, previsibilidade e transparência, sem comprometer a competitividade do certame.

3.6 Quanto aos parâmetros de remuneração do parceiro

3.6.1 A seleção pública não se destina à contratação imediata ou à definição antecipada de modelo comercial, mas sim à escolha da empresa que apresentar o melhor conjunto de atributos técnicos, funcionais e estratégicos, com vistas à posterior construção conjunta do plano de negócios e da estrutura de remuneração.

3.6.2 Nesse contexto, o edital estabelece um processo competitivo em que a empresa com maior pontuação será convocada para, em conjunto com o Serpro, elaborar o plano de negócios definitivo da parceria, onde serão definidos os parâmetros comerciais, os percentuais de participação sobre a receita auferida com a oferta da solução, as responsabilidades de cada parte, os investimentos necessários e o modelo de retorno. Essa construção é inerente à lógica de parceria estratégica, e não de simples fornecimento, razão pela qual a minuta contratual prevê de forma expressa que as receitas decorrerão dos contratos firmados com os clientes pelo Serpro, enquanto gestor comercial da solução.

3.6.3 A referência feita ao item 16.1, alínea "c", do RPON, deve ser interpretada em conformidade com o próprio regulamento, que autoriza a definição preliminar e ajustável dos parâmetros de risco e retorno, considerando que tais elementos serão consolidados após a seleção do parceiro e o desenvolvimento técnico-comercial da oportunidade. A ausência de um percentual fixo ou de um modelo fechado de remuneração no edital não configura omissão, mas sim característica do modelo associativo adotado, que exige corresponsabilidade e cocriação. A expectativa de retorno financeiro será devidamente estruturada e formalizada no âmbito do plano de negócios que será negociado entre as partes, com base na viabilidade técnica e nos potenciais mercados a serem atendidos pela solução integrada.

4. CONCLUSÃO

4.1 O edital de chamamento público para seleção de parceiro privado em tela observa o princípio da isonomia, oportunizando o saneamento de defeitos e a impugnação dos atos.

4.2 Após a publicação do Chamamento Público, o pedido de impugnação apresentado pela impugnante **ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S/A** foi recebido e devidamente avaliado.

4.3 A avaliação realizada observou a preservação dos princípios constitucionais que regem a atividade empresarial da Administração Pública, em especial, quanto a legalidade, avaliação objetiva e isonomia.

4.4 Sem prejuízo de todos os apontamentos realizados neste Parecer Técnico, os pedidos da impugnante para cancelamento do Chamamento Público, ou subsidiariamente, para sua republicação com exclusão do item 3.3 do edital, revisão dos critérios técnicos e inclusão de parâmetros de remuneração **não devem prosperar**. Assim, a Comissão Especial conclui pelo **INDEFERIMENTO** integral da impugnação apresentada

4.5 Por fim, todos os documentos que compõe o pedido de Impugnação, bem como esse Parecer Técnico, serão, de ofício, encaminhados para a Autoridade Superior para decisão final.