

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR DIRETOR-PRESIDENTE DO SERVIÇO FEDERAL
DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO**

RECORRENTE: Zapay Serviços de Pagamento S.A.

PROCESSO: Chamamento Público SERPRO nº 0076/2025

OBJETO: Broker de Pagamento SENATRAN

CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO

MRJ TEC S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 42.952.629/0001-81, com sede na Rua Jequitibá, nº 789, Sala 1 B, Bairro Nações, CEP 83.823-004, na cidade de Fazenda Rio Grande - PR, classificada em 1º lugar no Edital de Chamamento Público nº 076/2025, vem, respeitosamente, por meio de seus advogados devidamente constituídos, nos autos do Chamamento Público SERPRO nº 0076/2025, apresentar as presentes **CONTRARRAZÕES** ao recurso administrativo interposto pela empresa **Zapay Serviços de Pagamento S.A.** contra o Resultado Classificatório Preliminar que a inabilitou no referido certame, requerendo, ao final, o **não provimento** do recurso e a **manutenção integral** da decisão administrativa que reconheceu a inabilitação da Recorrente.

I. SÍNTESE DO RECURSO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A empresa Zapay Serviços de Pagamento S.A., ora Recorrente, interpôs recurso administrativo contra o Resultado Classificatório Preliminar do Chamamento Público nº 0076/2025, que a inabilitou com base na constatação de que exerce atividade de subadquirente, em violação ao disposto no item 3.3, alínea "b", do Edital, conforme estabelecido no § 4º do art. 27 da Resolução CONTRAN nº

918, de 28 de março de 2022, para atuar junto aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito.

A inabilitação decorreu da aplicação objetiva e vinculada das regras editalícias previamente estabelecidas, em estrito cumprimento ao princípio da vinculação ao edital, que constitui um dos pilares fundamentais do direito administrativo brasileiro.

Em seu recurso, a Zapay busca rediscutir matérias que já foram objeto de análise exaustiva e definitiva na fase de impugnação, repetindo argumentos sobre alegado "desenho técnico enviesado" do edital e questionando a vedação à participação de empresas que exercem atividade de subadquirente. Trata-se, em essência, de tentativa de reabertura de discussão já superada e preclusa, em flagrante desrespeito à estabilidade das decisões administrativas e à segurança jurídica do certame, tentando contornar vedação expressa e inequívoca estabelecida no item 3.3 do Edital.

O presente caso reveste-se de particular relevância jurídica, pois envolve questões fundamentais sobre a preclusão administrativa, a vinculação ao edital e a distinção entre as fases procedimentais de impugnação e recurso administrativo. A análise destes institutos é essencial para a preservação da integridade do processo licitatório e para a manutenção da confiança legítima dos participantes nas regras previamente estabelecidas.

As razões apresentadas pela ZAPAY em seu recurso administrativo não versam sobre qualquer fato concreto ou defeito na análise documental da recorrente. Em verdade, a impugnante tenta rediscutir matéria já analisada em fase anterior, sob os mesmos fundamentos, não cabendo sua reapreciação nesta fase.

É importante destacar que o Chamamento Público nº 0076/2025 foi objeto de rigorosa análise pelo Tribunal de Contas da União, que reconheceu expressamente a adequação do modelo de parceria estratégica adotado, a proporcionalidade dos critérios estabelecidos e a inviabilidade de competição

tradicional no caso específico. Este reconhecimento, proferido pelo Excelentíssimo Ministro Relator Aroldo Cedraz no Despacho de Autoridade nº 47, constitui importante referencial de legalidade e legitimidade do procedimento em questão.

II. DA PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA: IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DE MATÉRIA JÁ DECIDIDA

2.1. Fundamentos Doutrinários e Jurisprudenciais da Preclusão Administrativa

A preclusão administrativa constitui instituto fundamental para a estabilidade e segurança jurídica dos processos administrativos, impedindo que questões já decididas sejam indefinidamente rediscutidas. No âmbito dos processos licitatórios, este princípio assume relevância ainda maior, considerando a necessidade de preservar a igualdade entre os participantes e a eficiência da Administração Pública.

A doutrina administrativista reconhece duas modalidades principais de preclusão: a preclusão lógica, que decorre da prática de ato incompatível com o direito que se pretende exercer posteriormente, e a preclusão consumativa, que resulta do esgotamento da oportunidade processual específica para o exercício de determinado direito. Ambas as modalidades se encontram presentes no caso em análise, conforme se demonstrará adiante.

O Superior Tribunal de Justiça, em decisão paradigmática proferida no julgamento do AgInt no AREsp 1.856.252/SP, reafirmou a importância do respeito às fases procedimentais nos processos licitatórios, estabelecendo que a ausência de impugnação oportuna sobre as regras do edital impede a rediscussão posterior da matéria. Conforme consignado no referido acórdão:

"No caso, o Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos e nas

cláusulas do edital de licitação, confirmou a sentença denegatória da segurança, que concluíra pela comprovação da habilitação técnica da empresa vencedora do certame [...] Nesse contexto, em que pese a parte recorrente fazer indicação de violação de dispositivo infraconstitucional, a fundamentação adotada na origem está embasada no exame das provas dos autos e das cláusulas do edital do certame, e, portanto, o acórdão recorrido somente poderia ser modificado mediante o reexame dos aspectos concretos da causa e do aludido edital de licitação, o que é vedado."

Esta orientação jurisprudencial reforça o entendimento de que as regras editalícias, uma vez estabelecidas e não impugnadas oportunamente, tornam-se imutáveis, não podendo ser questionadas em fases posteriores do procedimento licitatório.

2.2. Preclusão Lógica: Aceitação Tácita das Regras Editalícias

A preclusão lógica manifesta-se quando o interessado pratica ato incompatível com o direito que posteriormente pretende exercer. No presente caso, a Zapay participou voluntariamente do Chamamento Público nº 0076/2025, apresentando proposta e documentação de habilitação, demonstrando, assim, sua concordância com as regras estabelecidas no edital.

A participação voluntária em processo licitatório implica, necessariamente, a aceitação integral das condições estabelecidas no instrumento convocatório. Não é possível que um licitante se beneficie das oportunidades oferecidas pelo certame e, simultaneamente, questione a validade das regras que

regem sua participação. Tal comportamento configuraria *venire contra factum proprium*, vedado pelo ordenamento jurídico.

É relevante observar que a Zapay teve ampla oportunidade de questionar as regras do edital na fase apropriada, qual seja, o período destinado às impugnações. Conforme demonstram os autos, a empresa efetivamente apresentou impugnação tempestiva, questionando diversos aspectos do edital, incluindo a vedação prevista no item 3.3, alínea "b". Esta impugnação foi objeto de análise técnica detalhada, consubstanciada no Parecer Técnico nº 006/2025, e posteriormente rejeitada pela autoridade competente através da Manifestação nº 011/2025.

Ao optar por manter sua participação no certame após o indeferimento de sua impugnação, a Zapay demonstrou inequivocamente sua aceitação das regras editalícias, incluindo aquelas que anteriormente havia questionado. Esta conduta configura preclusão lógica, impedindo qualquer questionamento posterior sobre a validade ou adequação dos critérios estabelecidos no edital.

2.3. Preclusão Consumativa: Esgotamento da Oportunidade Processual

A preclusão consumativa decorre do esgotamento da oportunidade processual específica para o exercício de determinado direito. No âmbito dos processos licitatórios, cada fase possui finalidade específica e momento adequado para o exercício dos direitos dos interessados.

A fase de impugnação destina-se, precisamente, ao questionamento das regras estabelecidas no edital. Trata-se de momento processual específico, com prazo determinado, no qual os interessados podem suscitar eventuais irregularidades ou inadequações do instrumento convocatório. Uma vez encerrada esta fase, com a análise e decisão das impugnações apresentadas, opera-se a preclusão consumativa, impedindo nova discussão sobre as mesmas matérias.

No caso em análise, a Zapay exerceu plenamente seu direito de impugnação, apresentando questionamentos sobre diversos aspectos do edital. Estes questionamentos foram objeto de análise técnica rigorosa, realizada pela Comissão Especial designada para o certame, que elaborou o Parecer Técnico nº 006/2025. Posteriormente, a autoridade superior do SERPRO, através da Manifestação nº 011/2025, decidiu pelo indeferimento total dos pedidos apresentados em sede de impugnação.

A decisão proferida na Manifestação nº 011/2025 foi clara e definitiva, estabelecendo que "as fundamentações apresentadas pelas impugnantes não se mostram aptas a ensejar a revisão do Chamamento Público". Esta decisão esgotou a discussão sobre as matérias objeto da impugnação, operando a preclusão consumativa e impedindo qualquer rediscussão posterior, vez que a ZAPAY já teve oportunidade de questionar questões editalícias em momento oportuno, não sendo possível a reconsideração da decisão ou rediscussão da matéria.

2.4. Histórico Processual Demonstrativo da Preclusão

A análise do histórico processual do Chamamento Público nº 0076/2025 demonstra inequivocamente a ocorrência da preclusão administrativa. A Zapay apresentou impugnação tempestiva em 05/05/2025, questionando, entre outros aspectos:

- O modelo de parceria estratégica adotado, alegando inadequação à natureza do objeto;
- A vedação prevista no item 3.3 do Edital, considerada "ampla e desproporcional";
- Os fundamentos utilizados para justificar tal vedação, baseados na LGPD e na preservação da livre concorrência;
- Os requisitos técnicos de qualificação, considerados "excessivos, restritivos e desproporcionais";

- A alegada ausência de parâmetros claros de remuneração do parceiro.

Todos estes argumentos foram objeto de análise detalhada no Parecer Técnico nº 006/2025, elaborado pela Comissão Especial. O parecer concluiu pela improcedência de todos os questionamentos apresentados, fundamentando tecnicamente cada uma das respostas. Posteriormente, a Manifestação nº 011/2025 ratificou integralmente as conclusões do parecer técnico, decidindo pelo indeferimento total da impugnação.

É importante destacar que argumentos substancialmente idênticos foram apresentados por outra empresa (Gringo Pay S/A) em impugnação separada, que também foi objeto de análise técnica (Parecer Técnico nº 007/2025) e igualmente indeferida pela mesma Manifestação nº 011/2025. Esta coincidência demonstra que as questões suscitadas foram amplamente debatidas e definitivamente decididas pela Administração.

Agora, em sede de recurso administrativo, a Zapay pretende rediscutir exatamente as mesmas matérias que foram objeto de sua impugnação, utilizando argumentos substancialmente idênticos aos já rejeitados. Esta tentativa de reabertura de discussão já superada configura flagrante violação ao princípio da preclusão administrativa e representa ameaça à estabilidade e segurança jurídica do certame.

III. DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E SEGURANÇA JURÍDICA

3.1. O Edital como Lei do Certame

O princípio da vinculação ao edital constitui um dos pilares fundamentais do direito administrativo brasileiro, encontrando expressa previsão no art. 41 da Lei nº 8.666/93, que estabelece que "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". Este princípio estende-se também aos licitantes, que, ao participarem

do certame, aderem voluntariamente às regras estabelecidas no instrumento convocatório.

A doutrina administrativista é unânime em reconhecer que o edital constitui a "lei interna" do certame, estabelecendo direitos e obrigações tanto para a Administração quanto para os participantes. Uma vez publicado e não impugnado tempestivamente, o edital torna-se imutável, não podendo ser modificado para beneficiar ou prejudicar qualquer dos participantes.

Esta imutabilidade é essencial para preservar a isonomia entre os licitantes e garantir a segurança jurídica do procedimento. Se fosse possível modificar as regras do edital a qualquer tempo, ou reinterpretá-las para atender aos interesses de participantes específicos, restaria comprometida a igualdade de tratamento e a previsibilidade das decisões administrativas.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgInt no AgInt no AREsp 2.100.717/RJ, reafirmou a importância do princípio da vinculação ao edital, estabelecendo que a reinterpretação de cláusulas editalícias para beneficiar determinado licitante é inadmissível. Conforme consignado na ementa do referido acórdão:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS [...] INSURGÊNCIA DA COMPETIDORA [...] ISONOMIA, IGUALDADE E CARÁTER COMPETITIVO. NECESSIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DAS CLÁUSULAS DO EDITAL PARA A REVERSÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 5 E 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO."

Esta orientação jurisprudencial é diretamente aplicável ao presente caso, no qual a Zapay pretende, em essência, que sejam reinterpretadas as

cláusulas do edital para permitir sua participação, não obstante a vedação expressa estabelecida no item 3.3, alínea "b".

No presente caso, a vedação expressa constante do item 3.3 do Edital é clara, objetiva e inequívoca. A ZAPAY, como empresa que exerce atividade de subadquirente, enquadra-se perfeitamente na vedação estabelecida, não havendo qualquer margem para interpretação diversa.

A recorrente busca, em verdade, passar ao largo da vedação expressa, o que constituiria uma violação direta ao princípio da vinculação, além de ferir a isonomia em relação a outras empresas que, porventura, sequer participaram do certame por se enquadrarem na mesma vedação.

A Administração não pode, sob pena de nulidade, deixar de aplicar uma regra válida e eficaz a que ela mesma se vinculou.

3.2. Proteção da Isonomia e Impessoalidade

O princípio da isonomia, consagrado no art. 5º da Constituição Federal e no art. 37 da mesma Carta, exige que todos os licitantes sejam tratados de forma igualitária, sem favorecimentos ou discriminações injustificadas. A manutenção das regras editalícias é fundamental para assegurar este tratamento isonômico.

No presente caso, a vedação estabelecida no item 3.3, alínea "b", do edital aplica-se indistintamente a todas as empresas que exercem atividade de subadquirente. Não se trata de discriminação dirigida especificamente à Zapay, mas de critério objetivo e geral, aplicável a toda e qualquer empresa que se enquadre na situação descrita.

A tentativa da Zapay de obter tratamento diferenciado, mediante a reinterpretação ou flexibilização da vedação estabelecida, representaria flagrante violação ao princípio da isonomia. Se tal pretensão fosse acolhida, estar-se-ia criando privilégio indevido em favor da Recorrente, em detrimento dos demais participantes que respeitaram e se adequaram às regras estabelecidas.

É importante destacar que outros participantes do certame organizaram suas estratégias e estruturas empresariais com base nas regras estabelecidas no edital. A modificação posterior destas regras, ainda que sob o pretexto de corrigir alegadas inadequações, causaria prejuízo irreparável a estes participantes, que confiaram legitimamente na estabilidade das condições estabelecidas.

3.3. Adesão Voluntária e Impossibilidade de Rediscussão Posterior

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 5045283-74.2021.4.04.0000, reforçou o entendimento de que a adesão voluntária ao edital implica na concordância com suas regras, não sendo possível rediscussão posterior dos critérios estabelecidos. Embora o caso específico tratasse de concurso público, os princípios aplicáveis são os mesmos que regem os processos licitatórios.

A participação voluntária em processo licitatório constitui manifestação inequívoca de concordância com as regras estabelecidas no edital. Esta concordância não pode ser posteriormente revogada ou condicionada ao sucesso na habilitação ou classificação. Uma vez manifestada a intenção de participar do certame, o licitante vincula-se integralmente às condições estabelecidas no instrumento convocatório.

No caso da Zapay, esta vinculação é ainda mais evidente, considerando que a empresa não apenas participou do certame, mas também apresentou impugnação específica sobre as regras que agora pretende rediscutir. Ao manter sua participação após o indeferimento da impugnação, a Zapay demonstrou inequivocamente sua aceitação das regras editalícias, incluindo aquelas que anteriormente havia questionado.

3.4. Segurança Jurídica e Estabilidade das Decisões Administrativas

A segurança jurídica constitui princípio fundamental do Estado de Direito, exigindo previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas. No âmbito dos processos licitatórios, este princípio manifesta-se através da manutenção das regras estabelecidas no edital e da estabilidade das decisões administrativas proferidas durante o certame.

A tentativa da Zapay de rediscutir matérias já decididas representa ameaça direta à segurança jurídica do certame. Se fosse possível reabrir indefinidamente a discussão sobre as regras do edital, mediante sucessivos recursos e questionamentos, restaria comprometida a eficiência do processo licitatório e a confiança dos participantes na estabilidade das decisões administrativas.

É importante observar que a decisão proferida na Manifestação nº 011/2025 foi fundamentada e definitiva, esgotando a discussão sobre as matérias objeto das impugnações apresentadas. Esta decisão criou situação jurídica consolidada, que não pode ser alterada mediante simples alegação de discordância com os critérios adotados.

A manutenção da decisão de inabilitação da Zapay é, portanto, essencial para preservar a segurança jurídica do certame e a confiança legítima dos demais participantes nas regras estabelecidas. Qualquer modificação posterior destas regras, ou reinterpretação das decisões já proferidas, representaria quebra da confiança legítima e violação ao princípio da segurança jurídica.

IV. DA CONFIRMAÇÃO DOCUMENTAL DA VEDAÇÃO: CREDENCIAMENTO DA ZAPAY COMO SUBADQUIRENTE E COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO

4.1. Do Credenciamento Oficial da ZAPAY como Subadquirente

A vedação estabelecida no item 3.3, alínea "b", do Edital de Chamamento Público nº 076/2025 não constitui mera formalidade ou critério abstrato, mas encontra fundamento concreto e objetivo na realidade empresarial da Recorrente. Conforme demonstra a documentação oficial anexa, a empresa ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S.A. foi formalmente credenciada pelo Poder Público para exercer, precisamente, a atividade vedada pelo edital em questão.

A Portaria nº 62, de 26 de janeiro de 2023, expedida pela Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN (Anexo II), órgão vinculado ao Ministério dos Transportes, credenciou expressamente a ZAPAY, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, "para exercer a atividade de SUBADQUIRENTE, de acordo com o § 4º do art. 27 da Resolução CONTRAN nº 918, de 28 de março de 2022, para atuar junto aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito para viabilizar o pagamento de multas de trânsito e demais débitos relativos ao veículo com cartões de débito ou crédito".

Este credenciamento, com vigência até janeiro de 2028, constitui prova inequívoca e irrefutável de que a ZAPAY exerce, de forma oficial e regulamentada, exatamente a atividade cuja vedação do item 3.3, alínea "b" questiona. Não se trata de interpretação ou presunção, mas de fato juridicamente consolidado e documentalmente comprovado através de ato administrativo válido e eficaz.

A tentativa da Recorrente de questionar a vedação editalícia, quando ela própria é beneficiária de credenciamento oficial para exercer a atividade vedada, revela comportamento contraditório e incompatível com os princípios da boa-fé objetiva e da coerência que devem nortear a atuação dos particulares em suas relações com a Administração Pública.

4.2. Da Impossibilidade de Questionamento da Vedação em Face do Credenciamento Vigente

O credenciamento da ZAPAY como subadquirente, com vigência até 2028, torna juridicamente impossível qualquer questionamento sobre a aplicabilidade da vedação estabelecida no item 3.3, alínea "b", do Edital. A empresa não pode, simultaneamente, beneficiar-se de credenciamento oficial para exercer determinada atividade e questionar a legitimidade de vedação baseada no exercício dessa mesma atividade.

Este comportamento configura flagrante contradição lógica e jurídica, vedada pelo princípio do *venire contra factum proprium*, que impede que alguém pratique ato contrário ao seu próprio comportamento anterior, causando prejuízo a terceiros ou à própria Administração Pública.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que não se pode admitir comportamento contraditório em processos licitatórios, especialmente quando tal comportamento compromete a isonomia e a segurança jurídica do certame. No julgamento do REsp 1.554.986/SC, a Corte Superior estabeleceu que "a participação em licitação implica aceitação integral das condições estabelecidas no edital, não sendo possível questionamento posterior de regras que eram conhecidas e aceitas pelo licitante".

V. DA DISTINÇÃO ENTRE FASES PROCEDIMENTAIS: IMPUGNAÇÃO VERSUS RECURSO ADMINISTRATIVO

5.1. Natureza e Finalidade da Fase de Impugnação

A fase de impugnação nos processos licitatórios possui natureza preventiva e caráter prévio, destinando-se ao questionamento das regras estabelecidas no edital antes do início efetivo do certame. Trata-se de momento processual específico, com prazo determinado, no qual qualquer interessado pode

suscitar eventuais irregularidades, inadequações ou ilegalidades do instrumento convocatório.

A finalidade precípua da impugnação é permitir que a Administração corrija eventuais falhas ou inadequações do edital antes que estas possam causar prejuízos aos participantes ou comprometer a regularidade do certame. Por esta razão, a impugnação deve ser apresentada antes da abertura das propostas, momento a partir do qual as regras do edital tornam-se definitivamente consolidadas.

No Chamamento Público nº 0076/2025, o prazo para apresentação de impugnações foi claramente estabelecido no edital, encerrando-se em 05/05/2025. Durante este período, qualquer interessado poderia questionar as regras estabelecidas, incluindo os critérios de habilitação, as vedações à participação e os requisitos técnicos exigidos.

A Zapay exerceu plenamente este direito, apresentando impugnação tempestiva na qual questionou diversos aspectos do edital, incluindo especificamente a vedação prevista no item 3.3, alínea "b". Esta impugnação foi objeto de análise técnica detalhada, consubstanciada no Parecer Técnico nº 006/2025, que concluiu pela improcedência de todos os questionamentos apresentados. Ao optar por manter sua participação no certame após o indeferimento de sua impugnação, a empresa demonstrou inequivocamente sua aceitação das regras editalícias.

O questionamento posterior, em sede de recurso administrativo, das mesmas matérias já decididas na fase de impugnação configura tentativa de reabertura de discussão já superada, em flagrante violação ao princípio da preclusão administrativa e da estabilidade das decisões administrativas.

5.2. Natureza e Finalidade da Fase de Recurso Administrativo

A fase de recurso administrativo possui natureza diversa da impugnação, destinando-se ao reexame das decisões proferidas pela Administração durante o certame, com base nas regras já consolidadas e preclusas. O recurso não se presta ao questionamento das regras editalícias, mas sim à verificação da correta aplicação destas regras pela Comissão de Licitação.

O objeto do recurso administrativo é, portanto, a decisão administrativa específica que se pretende reformar, e não as regras gerais estabelecidas no edital. No presente caso, o objeto do recurso interposto pela Zapay deveria ser exclusivamente a decisão que a inabilitou, verificando-se se esta decisão foi proferida em conformidade com os critérios estabelecidos no edital.

Entretanto, a análise do recurso apresentado pela Zapay revela que a empresa pretende, em verdade, rediscutir as próprias regras do edital, questionando novamente a vedação estabelecida no item 3.3, alínea "b", e alegando "desenho técnico enviesado" do certame. Trata-se de utilização inadequada do instrumento recursal, que não se presta a este fim.

5.3. Vedação ao *Bis in Idem* Processual

O princípio do *bis in idem* processual veda que a mesma matéria seja julgada duas vezes no mesmo processo, garantindo a estabilidade das decisões administrativas e a eficiência do procedimento. Este princípio é especialmente relevante nos processos licitatórios, nos quais a multiplicidade de fases e recursos poderia gerar indefinição e insegurança jurídica.

No presente caso, a Zapay pretende que sejam novamente analisados argumentos substancialmente idênticos aos já apresentados em sua impugnação e definitivamente rejeitados pela Manifestação nº 011/2025. Esta pretensão configura flagrante violação ao princípio do *bis in idem* processual, pois busca novo julgamento sobre matéria já decidida.

A vedação ao *bis in idem* não se limita à identidade absoluta dos argumentos apresentados, mas estende-se também aos casos em que há identidade substancial entre as questões suscitadas. No caso em análise, embora a Zapay tenha reformulado parcialmente seus argumentos, a essência da discussão permanece a mesma: o questionamento da vedação estabelecida no item 3.3, alínea "b", do edital.

5.4. Impossibilidade de Subversão da Lógica Processual

A tentativa da Zapay de utilizar o recurso administrativo para rediscutir matérias próprias da fase de impugnação representa subversão da lógica processual estabelecida pela legislação e pela doutrina administrativista. Cada fase do processo licitatório possui finalidade específica e momento adequado, não sendo possível confundir ou misturar estas finalidades.

Se fosse admitida a rediscussão das regras editalícias em sede de recurso administrativo, restaria esvaziada a finalidade da fase de impugnação e comprometida a eficiência do processo licitatório. Os interessados poderiam aguardar o resultado do certame para, somente então, questionar as regras que lhes fossem desfavoráveis, criando situação de permanente instabilidade e insegurança jurídica.

Esta subversão da lógica processual é especialmente grave no presente caso, considerando que a Zapay efetivamente apresentou impugnação sobre as matérias que agora pretende rediscutir. A empresa teve ampla oportunidade de questionar as regras do edital no momento apropriado, exerceu este direito, obteve resposta fundamentada da Administração e, não obstante, optou por manter sua participação no certame.

Esta participação voluntária, após conhecimento inequívoco das regras editalícias, constitui aceitação tácita das condições estabelecidas, incluindo a vedação que ora pretende questionar. Não é juridicamente admissível que um

licitante se beneficie das oportunidades oferecidas pelo certame e, posteriormente, questione a validade das regras que regem sua participação.

5.5. Respeito à Coisa Julgada Administrativa

A decisão proferida na Manifestação nº 011/2025, que indeferiu integralmente as impugnações apresentadas pela Zapay e pela Gringo Pay, possui natureza de coisa julgada administrativa, não podendo ser alterada mediante simples alegação de discordância com os critérios adotados.

A coisa julgada administrativa é instituto fundamental para a estabilidade das relações jurídicas no âmbito da Administração Pública, impedindo que decisões definitivas sejam indefinidamente questionadas. Este instituto é especialmente importante nos processos licitatórios, nos quais a multiplicidade de participantes e a complexidade dos procedimentos exigem decisões estáveis e definitivas.

No presente caso, a Manifestação nº 011/2025 foi proferida após análise técnica detalhada das impugnações apresentadas, com fundamentação específica para cada um dos questionamentos suscitados. A decisão foi clara e definitiva, estabelecendo que "as fundamentações apresentadas pelas impugnantes não se mostram aptas a ensejar a revisão do Chamamento Público".

Esta decisão criou situação jurídica consolidada, que não pode ser alterada mediante novo questionamento sobre as mesmas matérias. A tentativa da Zapay de obter nova análise sobre questões já decididas representa desrespeito à coisa julgada administrativa e ameaça à estabilidade do certame.

VI. DA LEGALIDADE DO EDITAL E DO CERTAME: RECONHECIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6.1. Análise do TCU e Reconhecimento da Adequação do Modelo

O Chamamento Público nº 0076/2025 foi objeto de rigorosa análise pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito do Processo nº 007.957/2025-4, que teve origem em representação formulada pela Associação Brasileira das Empresas de Meios de Pagamento de Débitos Veiculares e Tributos Governamentais (ABREMPAG). Esta análise resultou em importantes reconhecimentos sobre a legalidade e adequação do procedimento adotado pelo SERPRO.

O Excelentíssimo Ministro Relator Aroldo Cedraz, no Despacho de Autoridade nº 47, proferido após análise preliminar da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), reconheceu expressamente diversos aspectos fundamentais da legalidade do chamamento público. Conforme consignado no referido despacho:

"No que tange à plausibilidade jurídica, anuo mais uma vez às conclusões da AudTI, no sentido de que restou demonstrada a inviabilidade de competição no presente caso, bem como de que não houve, por parte do Serpro, formalismo excessivo ou desproporcional no estabelecimento de critérios para avaliação das empresas participantes do chamamento público em questão."

Este reconhecimento é de extrema relevância, pois confirma a adequação do modelo de parceria estratégica adotado e a proporcionalidade dos critérios estabelecidos, refutando as principais alegações apresentadas pela Zapay tanto em sua impugnação quanto em seu recurso administrativo.

6.2. Inviabilidade de Competição Tradicional

Um dos aspectos mais importantes reconhecidos pelo TCU foi a inviabilidade de competição tradicional no caso específico do Broker SENATRAN. Esta constatação é fundamental para compreender a adequação do modelo de parceria estratégica adotado e a impossibilidade de utilização de procedimentos licitatórios convencionais.

A complexidade tecnológica do objeto, que envolve o desenvolvimento de solução inovadora para orquestração de informações do sistema de trânsito nacional, exige parceria estratégica com compartilhamento de riscos e resultados. Não se trata de simples contratação de serviços ou fornecimento de produtos existentes no mercado, mas de desenvolvimento conjunto de solução tecnológica inédita.

O reconhecimento da inviabilidade de competição tradicional pelo TCU refuta diretamente o argumento apresentado pela Zapay em sua impugnação, no qual alegava que "já existem no mercado soluções prontas que atendem às especificações técnicas e operacionais requeridas", sendo mais apropriado um processo licitatório tradicional.

6.3. Proporcionalidade dos Critérios Estabelecidos

O TCU também reconheceu expressamente que não houve "formalismo excessivo ou desproporcional no estabelecimento de critérios para avaliação das empresas participantes". Este reconhecimento é particularmente relevante, considerando que a Zapay questiona em seu recurso o alegado "desenho técnico enviesado" e os supostos "critérios assimétricos de avaliação".

A análise técnica realizada pelo TCU, através da AudTI, considerou diversos aspectos dos critérios estabelecidos no edital, incluindo os requisitos funcionais, de capacidade técnica e de sustentabilidade. A conclusão pela proporcionalidade destes critérios demonstra que eles são adequados à

complexidade do objeto e necessários para garantir a seleção de parceiro com capacidade técnica e operacional adequada.

6.4. Conformidade com a Lei 13.303/2016 e o RPON

A análise do SERPRO apresentada ao TCU demonstrou detalhadamente a conformidade do Chamamento Público nº 0076/2025 com a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e com o Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio do SERPRO (RPON). Esta conformidade é especialmente relevante no que se refere ao atendimento do item 16.1 do RPON, questionado em algumas das representações analisadas pelo TCU.

Conforme esclarecido na manifestação do SERPRO, o edital estabelece parâmetros claros para o compartilhamento de riscos e resultados, não sendo exigível a definição de valores fixos ou definitivos. O RPON exige a definição de parâmetros, não de valores fixos, reconhecendo a natureza dinâmica e evolutiva das parcerias estratégicas.

A remuneração baseada em percentual sobre o valor das transações ou em tarifas por serviços, conforme detalhado na Proposta Comercial do licitante e negociado na fase de Prova de Conceito (POC), atende integralmente ao disposto no RPON e é compatível com a natureza associativa da parceria.

A vedação estabelecida no item 3.3, alínea "b" do Edital 076/2025 do SERPRO encontra sólido respaldo na análise desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.488/2018-TCU-Plenário, especificamente no voto condutor do Ministro-Relator Benjamin Zymler, que estabeleceu critérios objetivos para a caracterização da inviabilidade de competição em parcerias estratégicas de empresas estatais.

O parágrafo 143 do referido Acórdão é categórico ao estabelecer que "a existência de possíveis concorrentes não necessariamente implica a necessidade de ser realizado um processo competitivo", fundamentando que a

escolha do parceiro pode decorrer de "avaliações subjetivas, que devem estar embasadas em critérios bem definidos".

Esta premissa do TCU justifica e legitima a vedação do item 3.3, alínea "b", uma vez que as empresas ali relacionadas - incluindo instituições de pagamento, subadquirentes, facilitadoras de pagamento e operadoras de arranjos de pagamento - possuem características específicas que inviabilizam a competição formal nos moldes tradicionais de licitação.

O TCU, ao citar a doutrina de Marçal Justen Filho, esclarece que "a inviabilidade de competição deriva do descabimento de produzir uma competição formal entre diversos proponentes" quando a escolha envolve "avaliação estratégica" que exige "desenvolvimento de atividades de discussão e avaliação, não abrangidas num procedimento formal predeterminado".

No caso específico do Broker de Pagamento SENATRAN, a vedação às empresas do setor financeiro e de pagamentos se justifica porque:

1. A escolha do parceiro envolve avaliação estratégica sobre neutralidade concorrencial no sistema de pagamentos de trânsito;
2. É indispensável examinar a trajetória empresarial para evitar conflitos de interesse com operadores já estabelecidos no setor;

O TCU reconheceu que "o RPON traz um processo sistematizado para a escolha do parceiro de negócio aderente aos requisitos" estabelecidos no Acórdão 2.488/2018.

A justificativa está na própria natureza do objeto, que consiste em uma plataforma obrigatoriamente neutra em relação a todos os agentes financeiros e de cobrança, sendo o risco de controle da plataforma por agente com interesses comerciais específicos no setor uma ameaça real que fundamenta a cautela implementada.

A lógica subjacente é que, se um agente com interesses significativos no mercado de arrecadação controlasse a plataforma central de informações,

poderia utilizá-la para discriminar concorrentes ou favorecer seus próprios serviços [de intermediação de pagamentos], prejudicando a isonomia e a livre concorrência nesse mercado secundário.

A vedação estabelecida no item 3.3, alínea "b" do Edital 076/2025 não apenas encontra respaldo, mas decorre diretamente dos critérios estabelecidos pelo TCU no Acórdão 2.488/2018-TCU-Plenário. A exclusão de empresas do setor de pagamentos e instituições financeiras materializa a aplicação prática dos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais reconhecidos pela Corte de Contas, garantindo que a escolha do parceiro se baseie em "avaliação estratégica" genuína, livre de conflitos de interesse e voltada ao interesse público primário.

Desta forma, a vedação editalícia não constitui restrição arbitrária à competição, mas sim aplicação técnica e fundamentada dos critérios de inviabilidade de competição formal reconhecidos pelo TCU, assegurando a legitimidade jurídica e a adequação técnica do processo de seleção do parceiro estratégico.

6.5. Proteção de Dados Sensíveis e Conformidade com a LGPD

Um dos aspectos mais importantes analisados pelo TCU foi o tratamento do risco de uso indevido de dados sensíveis pela empresa parceira. O SERPRO demonstrou a implementação de conjunto abrangente de medidas para mitigar estes riscos, incluindo:

- Exigências rigorosas de certificações internacionais (ISO 27001, 27701, 37301, 9001);
- Controles técnicos e contratuais abrangentes;
- Estrutura de governança com comitê gestor;
- Conformidade integral com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Estas medidas refutam diretamente o argumento apresentado pela Zapay em sua impugnação, no qual alegava que "a LGPD não proíbe a atuação dessas entidades" e que as restrições seriam "infundadas e contraditórias". A análise do TCU demonstrou que as medidas de proteção implementadas são adequadas e necessárias para garantir a segurança dos dados sensíveis que serão tratados pela plataforma.

6.6. Justificativa para as Vedações Setoriais

O SERPRO também demonstrou ao TCU a justificativa técnica e jurídica para as vedações à participação de empresas do setor financeiro, incluindo aquelas que exercem atividade de subadquirente. Estas vedações fundamentam-se em três pilares principais:

- **Prevenção de *inside trading*:** Evita o uso de informações privilegiadas para vantagem competitiva indevida;
- **Combate à formação de cartéis:** Elimina a possibilidade de coordenação baseada em dados sensíveis;
- **Preservação da concorrência:** Mantém a neutralidade da plataforma e evita conflitos de interesse.

Estas justificativas possuem amparo na jurisprudência do TCU e na legislação especializada, demonstrando que as vedações estabelecidas no edital são proporcionais e necessárias para preservar a integridade do sistema e a livre concorrência no mercado de pagamentos de débitos veiculares.

6.7. Reconhecimento da Adequação do Modelo de Parceria Estratégica

O reconhecimento pelo TCU da adequação do modelo de parceria estratégica é particularmente relevante, considerando que este foi um dos principais pontos questionados pela Zapay em sua impugnação. A empresa

alegava que o modelo adotado seria inadequado à natureza do objeto, sendo mais apropriado um processo licitatório tradicional.

A análise do TCU demonstrou que o modelo de parceria estratégica é não apenas adequado, mas necessário para o desenvolvimento da solução tecnológica pretendida. A complexidade do objeto, que envolve integração com múltiplos sistemas governamentais e desenvolvimento de funcionalidades inovadoras, exige parceria com compartilhamento de riscos e resultados, sendo inviável a contratação tradicional.

Este reconhecimento constitui importante referencial de legalidade e legitimidade do procedimento, refutando as alegações da Zapay sobre a inadequação do modelo adotado.

VII. DA DEFESA TÉCNICA ESPECÍFICA: ADEQUAÇÃO DOS CRITÉRIOS E VEDAÇÕES

7.1. Adequação dos Critérios de Qualificação Técnica

Os critérios de qualificação técnica estabelecidos no Chamamento Público nº 0076/2025 foram cuidadosamente elaborados para garantir a seleção de parceiro com capacidade técnica e operacional adequada ao desenvolvimento da solução Broker SENATRAN. Estes critérios, organizados em três grupos principais (requisitos funcionais, de capacidade técnica e de sustentabilidade), são proporcionais à complexidade do objeto e necessários para o sucesso da parceria.

Contrariamente ao alegado pela Zapay, os requisitos estabelecidos não são "excessivos, restritivos e desproporcionais", mas sim adequados à natureza inovadora e complexa do projeto. A exigência de certificações ISO (27001, 27701, 37301, 9001) é fundamental para garantir a segurança da informação, a proteção de dados pessoais, a gestão de compliance e a qualidade dos serviços prestados.

A experiência em tecnologia blockchain, questionada pela Zapay, é justificada pela necessidade de implementar soluções tecnológicas avançadas que garantam a integridade, rastreabilidade e segurança das transações processadas

pela plataforma. Trata-se de requisito técnico específico, diretamente relacionado ao objeto do chamamento.

É importante observar que a Zapay não questiona sua incapacidade de atender aos requisitos técnicos estabelecidos, mas sim a adequação destes requisitos ao objeto do chamamento. Esta argumentação é inadequada em sede de recurso administrativo, pois pretende rediscutir as regras do edital, matéria própria da fase de impugnação.

7.2. Justificativa Técnica e Jurídica da Vedação a Subadquirentes

A vedação à participação de empresas que exercem atividade de subadquirente, estabelecida no item 3.3, alínea "b", do edital, possui sólida fundamentação técnica e jurídica, baseada na necessidade de preservar a neutralidade da plataforma e evitar conflitos de interesse.

O Broker SENATRAN atuará como intermediário informacional neutro, facilitando a consulta consolidada de débitos veiculares e a integração entre sistemas, sem realizar o processamento direto de pagamentos. Esta neutralidade é fundamental para garantir a igualdade de tratamento entre os diferentes meios de pagamento disponíveis e preservar a livre concorrência no mercado.

Empresas que exercem atividade de subadquirente possuem interesse comercial direto no processamento de pagamentos, o que poderia comprometer a neutralidade da plataforma. A participação de tais empresas criaria conflito de interesse estrutural, pois elas teriam incentivos para direcionar as transações para seus próprios serviços de processamento, em detrimento da concorrência.

A vedação estabelecida no edital encontra amparo no §4º do art. 27 da Resolução CONTRAN nº 918/2022, que estabelece critérios específicos para a atuação de subadquirentes junto aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito. Esta base regulamentária demonstra que a vedação não é arbitrária, mas sim fundamentada em norma específica do setor.

7.3. Proteção da Livre Concorrência e Prevenção de Práticas Anticoncorrenciais

Contrariamente ao alegado pela Zapay, a vedação à participação de subadquirentes não compromete a livre concorrência, mas sim a protege. A participação de empresas com interesse comercial direto no processamento de pagamentos poderia resultar em práticas anticoncorrenciais, como o direcionamento artificial de transações e a criação de barreiras à entrada de novos competidores.

A plataforma Broker SENATRAN deve atuar como facilitador neutro, permitindo que todos os meios de pagamento autorizados possam ser utilizados pelos cidadãos em condições de igualdade. Esta neutralidade seria comprometida se a gestão da plataforma fosse confiada a empresa com interesse comercial específico no processamento de pagamentos.

A segregação entre as funções de orquestração de informações (Broker SENATRAN) e processamento de pagamentos (Broker de Pagamento - Edital nº 0309/2025) é fundamental para garantir esta neutralidade e preservar a concorrência no mercado. Esta arquitetura elimina conflitos de interesse diretos e reduz significativamente os riscos de práticas anticoncorrenciais.

7.4. Conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

A vedação à participação de subadquirentes também se justifica pela necessidade de garantir a proteção adequada dos dados pessoais que serão tratados pela plataforma Broker SENATRAN. Empresas que exercem atividade de subadquirente têm acesso a grandes volumes de dados de transações financeiras, o que poderia criar riscos adicionais de uso indevido ou vazamento de informações.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) estabelece princípios rigorosos para o tratamento de dados pessoais, incluindo os princípios da finalidade, adequação, necessidade e minimização. O tratamento de dados pessoais deve ser limitado ao mínimo necessário para a realização das finalidades específicas, não sendo admitido o uso destes dados para finalidades diversas.

No caso da plataforma Broker SENATRAN, os dados pessoais dos proprietários de veículos devem ser utilizados exclusivamente para a consulta de débitos e a facilitação de pagamentos, não sendo admitido seu uso para finalidades comerciais ou de marketing. A participação de empresas com interesse comercial direto no processamento de pagamentos poderia comprometer esta limitação de finalidade.

7.5. Parâmetros de Remuneração e Conformidade com o RPON

A alegação da Zapay sobre a "ausência de parâmetros claros de remuneração" não procede, conforme já demonstrado na análise apresentada pelo SERPRO ao TCU. O edital estabelece parâmetros claros para a remuneração do parceiro, baseados em percentual sobre o valor das transações ou em tarifas por serviços, conforme detalhado na Proposta Comercial e negociado na fase de Prova de Conceito.

O item 16.1 do RPON exige a definição de parâmetros, não de valores fixos ou definitivos. Esta distinção é fundamental para compreender a conformidade do edital com a norma regulamentadora. Parâmetros constituem variáveis ou critérios que orientam e delimitam uma decisão, permitindo flexibilidade na definição final dos valores mediante negociação.

A ausência de valores mínimos garantidos não constitui descumprimento do RPON, mas sim reflexo da natureza específica do modelo de parceria estratégica adotado. Diferentemente dos contratos administrativos tradicionais, as parcerias estratégicas caracterizam-se pelo compartilhamento de

riscos e resultados, sendo a remuneração vinculada ao desempenho efetivo da solução.

7.6. Modelo de Parceria Estratégica e Desenvolvimento Conjunto

O modelo de parceria estratégica adotado no Chamamento Público nº 0076/2025 é adequado e necessário para o desenvolvimento da solução Broker SENATRAN. Trata-se de projeto inovador, que exige desenvolvimento conjunto de funcionalidades específicas e integração com múltiplos sistemas governamentais.

A alegação da Zapay de que "já existem no mercado soluções prontas que atendem às especificações técnicas e operacionais requeridas" não corresponde à realidade. O Broker SENATRAN é solução específica para o Sistema Nacional de Trânsito, com funcionalidades únicas e requisitos de integração particulares, não sendo possível sua substituição por soluções genéricas existentes no mercado.

O desenvolvimento conjunto permite que o SERPRO mantenha controle sobre as especificações técnicas e funcionais da solução, garantindo sua adequação às necessidades específicas do Sistema Nacional de Trânsito. Este controle seria impossível em modelo de contratação tradicional, no qual o fornecedor entregaria solução pronta, sem possibilidade de customização ou adaptação.

VII. DA CORRELAÇÃO COM O EDITAL Nº 309/2025: PARTICIPAÇÃO INTEMPESTIVA EM CERTAME SEM VEDAÇÕES

8.1. Da Oportunidade Perdida: Edital 309/2025 sem Vedações à ZAPAY

A análise comparativa entre os Editais nº 076/2025 e nº 309/2025, ambos publicados pelo SERPRO na mesma data (09 de abril de 2025), revela aspecto particularmente relevante para a compreensão do comportamento contraditório da Recorrente. Enquanto o Edital nº 076/2025 estabelecia vedação

expressa à participação de empresas que exercem atividade de subadquirente, o Edital nº 309/2025, destinado à seleção de parceiro para prover "Solução Broker de Pagamento Geral", não continha tal restrição.

Esta diferenciação entre os editais demonstra que a Administração Pública, de forma técnica e fundamentada, estabeleceu critérios específicos para cada objeto licitado, considerando as particularidades e necessidades de cada projeto. No caso do Edital nº 076/2025, destinado especificamente ao SENATRAN, a vedação à participação de subadquirentes encontra justificativa técnica nas características específicas do objeto e na necessidade de preservar a independência e neutralidade do sistema de pagamentos.

A ZAPAY, portanto, tinha à sua disposição oportunidade legítima de participação no Edital nº 309/2025, no qual sua condição de subadquirente não constituía impedimento. Esta circunstância torna ainda mais questionável sua insistência em participar do Edital nº 076/2025, no qual estava expressamente vedada.

8.2. Da Participação Intempestiva: Falha na Gestão de Prazos

Conforme demonstra o recurso administrativo apresentado pela própria ZAPAY em face do Edital nº 309/2025 (Anexo III), a empresa perdeu a oportunidade de participar do certame no qual não estava vedada devido a falha na gestão de prazos e procedimentos. Segundo consta no referido recurso, a proposta da ZAPAY foi enviada tempestivamente, mas não foi recebida pela caixa institucional do SERPRO devido a "erro de comunicação entre os servidores do remetente e do destinatário", sendo "rejeitado pelo servidor de destino devido ao tamanho do e-mail".

Esta situação revela aspecto fundamental para a análise do comportamento da Recorrente: enquanto no Edital nº 309/2025, onde poderia participar legitimamente, a empresa falhou em aspectos técnicos básicos de envio

de proposta, no Edital nº 076/2025, onde estava expressamente vedada, conseguiu apresentar proposta e documentação completas.

A correlação entre estes dois eventos evidencia que a ZAPAY concentrou seus esforços no certame onde estava vedada (076/2025), negligenciando aquele onde poderia participar legitimamente (309/2025). Este comportamento sugere estratégia deliberada de questionar as regras editalícias, em detrimento da participação regular em certame adequado ao seu perfil empresarial.

8.3. Da Incoerência Estratégica e Processual

A análise conjunta da participação da ZAPAY nos dois editais revela incoerência estratégica e processual que compromete a credibilidade de seus argumentos no presente recurso. A empresa que alega ter capacidade técnica e organizacional para executar o objeto do Edital nº 076/2025 demonstrou incapacidade básica para cumprir requisitos elementares de participação no Edital nº 309/2025.

Esta incoerência torna-se ainda mais evidente quando se considera que o prazo para envio de propostas no Edital nº 309/2025 era superior (até 26/05/2025) ao do Edital nº 076/2025 (até 12/05/2025), oferecendo maior margem temporal para organização e envio adequado da documentação.

A tentativa posterior de justificar a participação intempestiva no Edital nº 309/2025 através de alegações de falha técnica, quando a empresa demonstrou plena capacidade de envio de sua proposta no Edital nº 076/2025, evidencia inconsistência que compromete a confiabilidade de seus argumentos e demonstra falta de planejamento adequado.

IX. DA CONSOLIDAÇÃO DOS ARGUMENTOS: VEDAÇÃO LEGÍTIMA E COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO

9.1. Da Convergência dos Elementos Probatórios

A análise conjunta dos elementos apresentados - credenciamento oficial como subadquirente, participação voluntária em certame com vedação expressa, questionamento de regras já decididas na fase de impugnação e participação intempestiva em certame sem vedações - demonstra padrão de comportamento incompatível com os princípios que regem os processos licitatórios.

A ZAPAY não pode beneficiar-se de credenciamento oficial para exercer atividade de subadquirente e, simultaneamente, questionar a legitimidade de vedação baseada no exercício dessa mesma atividade. Esta contradição fundamental compromete a credibilidade de seus argumentos e evidencia tentativa de obter vantagem indevida através da flexibilização de regras claras e objetivas.

9.2. Da Necessidade de Manutenção da Decisão Administrativa

A manutenção da decisão que inabilitou a ZAPAY é medida que se impõe não apenas pela aplicação correta das regras editalícias, mas também pela preservação da integridade do processo licitatório e da confiança legítima dos demais participantes nas condições estabelecidas.

O acolhimento das pretensões da Recorrente representaria precedente perigoso, sinalizando que empresas podem questionar vedações expressas após participarem voluntariamente de certames, comprometendo a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões administrativas.

X. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, e considerando os fundamentos jurídicos e técnicos apresentados, a MRJ TEC S.A. requer a Vossa Senhoria:

10.1. Pedido Principal

O **NÃO PROVIMENTO** do recurso administrativo interposto pela Zapay Serviços de Pagamento S.A., mantendo-se integralmente a decisão administrativa que reconheceu sua inabilitação no Chamamento Público nº 0076/2025.

10.2. Pedidos Subsidiários

a) Reconhecimento da Preclusão Administrativa: Que seja expressamente reconhecida a ocorrência de preclusão administrativa (lógica e consumativa) quanto às matérias objeto da impugnação apresentada pela Zapay e definitivamente rejeitadas pela Manifestação nº 011/2025, impedindo sua rediscussão em sede de recurso administrativo.

b) Preservação da Segurança Jurídica: Que seja preservada a segurança jurídica do certame, mantendo-se a estabilidade das regras estabelecidas no edital e das decisões administrativas já proferidas, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

c) Proteção da Isonomia: Que seja assegurado o tratamento isonômico entre todos os participantes do certame, vedando-se qualquer modificação ou reinterpretação das regras editalícias que possa beneficiar especificamente a Recorrente em detrimento dos demais participantes.

d) Reconhecimento da Legalidade do Edital: Que seja expressamente reconhecida a legalidade e adequação do Chamamento Público nº

0076/2025, em consonância com os pronunciamentos do Tribunal de Contas da União e com a legislação aplicável.

XI. CONCLUSÃO

O recurso administrativo interposto pela Zapay Serviços de Pagamento S.A. representa tentativa inadequada de rediscussão de matérias já definitivamente decididas na fase de impugnação, em flagrante violação aos princípios da preclusão administrativa, da vinculação ao edital e da segurança jurídica.

A análise detalhada dos argumentos apresentados pela Recorrente demonstra que se trata de repetição de teses já exaustivamente analisadas e rejeitadas pela Comissão Especial e pela autoridade superior do SERPRO. A Manifestação nº 011/2025, que indeferiu integralmente a impugnação da Zapay, foi fundamentada e definitiva, criando situação jurídica consolidada que não pode ser alterada mediante simples alegação de discordância.

O Chamamento Público nº 0076/2025 foi objeto de rigorosa análise pelo Tribunal de Contas da União, que reconheceu expressamente a adequação do modelo de parceria estratégica adotado, a proporcionalidade dos critérios estabelecidos e a inviabilidade de competição tradicional no caso específico. Este reconhecimento constitui importante referencial de legalidade e legitimidade do procedimento.

A vedação à participação de empresas que exercem atividade de subadquirente possui sólida fundamentação técnica e jurídica, baseada na necessidade de preservar a neutralidade da plataforma, evitar conflitos de interesse e proteger a livre concorrência no mercado. Esta vedação encontra amparo na Resolução CONTRAN nº 918/2022 e é essencial para o sucesso do projeto.

Os critérios de qualificação técnica estabelecidos no edital são proporcionais à complexidade do objeto e necessários para garantir a seleção de parceiro com capacidade adequada. As exigências de certificações ISO e experiência em tecnologia blockchain são justificadas pela natureza inovadora e complexa do projeto.

Reforça a legitimidade da vedação o fato de que a própria ZAPAY encontra-se oficialmente credenciada como subadquirente pela Portaria nº 62/2023 da SENATRAN, com vigência até janeiro de 2028, para "exercer a atividade de SUBADQUIRENTE [...] para atuar junto aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito". Este credenciamento oficial constitui prova inequívoca de que a Recorrente exerce precisamente a atividade vedada pelo item 3.3, alínea "b", do Edital, tornando juridicamente impossível qualquer questionamento sobre a aplicabilidade da vedação. O comportamento da ZAPAY configura flagrante contradição, ao beneficiar-se de credenciamento oficial para exercer determinada atividade e, simultaneamente, questionar a legitimidade de vedação baseada no exercício dessa mesma atividade.

A incoerência do comportamento da Recorrente torna-se ainda mais evidente quando se considera que, no Edital nº 309/2025 - publicado na mesma data e destinado à "Solução Broker de Pagamento Geral", onde não havia vedação à sua participação -, a ZAPAY perdeu o prazo para envio de proposta por alegada falha técnica, conforme consta em seu próprio recurso administrativo. Esta circunstância demonstra que a empresa concentrou seus esforços no certame onde estava expressamente vedada (076/2025), negligenciando aquele onde poderia participar legitimamente (309/2025), evidenciando estratégia deliberada de questionar regras editalícias em detrimento da participação regular em procedimento adequado ao seu perfil empresarial.

A manutenção da decisão de inabilitação da Zapay é essencial para preservar a integridade do certame, a segurança jurídica do procedimento e a confiança legítima dos demais participantes nas regras estabelecidas. Qualquer

modificação posterior destas regras representaria quebra da confiança legítima e violação aos princípios fundamentais que regem os processos licitatórios.

Por todas estas razões, o recurso administrativo interposto pela Zapay deve ser rejeitado integralmente, mantendo-se a decisão que reconheceu sua inabilitação e preservando-se a regularidade e legalidade do Chamamento Público nº 0076/2025.

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília/DF, 31 de julho de 2025.

DANIEL PERRI BREIA

OAB/SP nº 232.331

MRJ TEC S.A.

Por seu Diretor Presidente, Sr. SÓSTENES PEREIRA ALVES

ANEXO II

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 30/01/2023 | Edição: 21 | Seção: 1 | Página: 127

Órgão: Ministério dos Transportes/Secretaria Nacional de Trânsito

PORTARIA Nº 62, DE 26 DE JANEIRO DE 2023

O SECRETÁRIO NACIONAL DE TRÂNSITO SUBSTITUTO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e XIII do art. 19 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), os §§ 4º e 15 do art. 27 da Resolução CONTRAN nº 918, de 28 de março de 2022, e a Portaria DENATRAN nº 149, de 12 de julho de 2018, com base no que consta nos autos do processo administrativo nº 50000.002481/2023-61, resolve:

Art. 1º Esta Portaria credencia, por 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua publicação, a empresa ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S.A., inscrita no CNPJ nº 28.593.387/0001-56, localizada na Setor Comercial Norte, Quadra 04, Bloco B, nº 100, sala 1103, Asa Norte, Brasília - DF, CEP: 70.714-900, para exercer a atividade de SUBADQUIRENTE, de acordo com o § 4º do art. 27 da Resolução CONTRAN nº 918, de 28 de março de 2022, para atuar junto aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito para viabilizar o pagamento de multas de trânsito e demais débitos relativos ao veículo com cartões de débito ou crédito.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CELSONO MIZUNO

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.

ANEXO III

À Comissão Especial de Seleção de Parceiro Privado – Edital nº 0309/2025

Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO

E-mail: parceria-brokergeral@serpro.gov.br

Ref.: Proposta da ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S.A.

Prezados Senhores,

A **ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S.A.**, inscrita no CNPJ nº 28.593.387/0001-56, vem, respeitosamente, interpor o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra a decisão que desconsiderou a proposta da empresa sob a justificativa de não recebimento do e-mail enviado em 26/05/2025, às 20h30.

I. DOS FATOS

Conforme registrado nos e-mails anexos, a proposta da ZAPAY foi tempestivamente enviada ao endereço eletrônico informado no preâmbulo do Edital, qual seja, parceria-brokergeral@serpro.gov.br, no dia **26/05/2025, às 20h30**, por meio do e-mail institucional guilherme.medeiros@corpay.com.br, com o assunto “**Proposta da Zapay ao Edital nº 0309/2025 – Broker de Pagamento SERPRO**” e com o arquivo Proposta Zapay.zip anexado.

Contudo, o e-mail não foi recebido pela caixa institucional do SERPRO, o que motivou questionamento adicional da equipe da Zapay no dia 30/05/2025, e resposta oficial da área técnica do SERPRO em 02/06/2025 confirmando a ausência do recebimento.

Posteriormente, foi identificado que a falha se deu por erro de comunicação entre os servidores do remetente e do destinatário. **O envio foi rejeitado pelo servidor de destino devido ao tamanho do e-mail. Ou seja, não houve falha atribuível à Zapay.**

II. DO DIREITO

Há elementos suficientes para demonstrar a boa-fé, a diligência e a tempestividade da Zapay, inclusive com envio de cópia da mensagem original, comprovante de horário, link do OneDrive e tentativa de confirmação posterior.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), é clara sobre o tema:

Art. 5º: Na aplicação desta Lei serão observados os seguintes princípios: [...]

V – do formalismo moderado, segundo o qual não se exige a observância de formalidades excessivas e desnecessárias que dificultem a obtenção do resultado de interesse público.

Art. 64, §2º: Poderá ser concedido ao licitante prazo para corrigir falhas ou omissões que não alterem a substância da proposta

nem prejudiquem a competitividade do certame, mediante despacho fundamentado, registrando-se em ata a ocorrência.

O entendimento jurisprudencial e doutrinário dominante nos Tribunais Superiores brasileiros — inclusive sob o manto do princípio do formalismo moderado — é no sentido de que **o rigor formal deve ceder quando restar provada a ausência de má-fé, o cumprimento substancial da obrigação e a inexistência de prejuízo à Administração Pública.**

O Superior Tribunal de Justiça assim decidiu sobre o tema:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.

2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, **evidenciando claro excesso de formalismo.** Precedentes.

3. Segurança concedida. STJ – MS 5869/DF – PRIMEIRA SEÇÃO (BRASIL, 2002, grifo nosso)

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, em caso semelhante, reconheceu que a aplicação o princípio a fim de buscar a finalidade pública do edital:

A observância das normas e das disposições do edital [...] deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. **Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios.** TCU – ACÓRDÃO 357/2015 – PLENÁRIO (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Assim, a aplicação do princípio do formalismo moderado não implica violação ao edital da licitação, tampouco afronta os princípios da legalidade e da isonomia. Pelo contrário, ele é compatível com todos esses preceitos e busca, prioritariamente, assegurar o interesse público, a economicidade e a eficiência administrativa.

A exclusão da proposta da Zapay com base unicamente em falha técnica de e-mail, devidamente documentada e **sem qualquer falha imputável à empresa**, afronta os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e eficiência, todos aplicáveis à atuação da Administração Pública, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

Destaca-se, ainda, que **o edital em nenhum momento impõe limite de tamanho para os arquivos enviados, tampouco veda o uso de serviços externos para hospedagem, como o OneDrive**, utilizado de forma segura e transparente pela interessada.

Na prática, o uso do e-mail como canal exclusivo para envio de propostas técnicas de grande porte **não se revela o meio mais adequado ou confiável para garantir a integridade do processo**, sobretudo quando há alternativas tecnológicas mais robustas, como sistemas de protocolo eletrônico, upload em portal ou uso de certificação digital com carimbo do tempo.

III. DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se:

1. O conhecimento e provimento deste recurso para que a proposta da ZAPAY seja **considerada tempestiva**, com base na **prova inequívoca de envio dentro do prazo**;
2. A consequente **validação da proposta da ZAPAY no âmbito do Chamamento Público nº 0309/2025**, com prosseguimento nas etapas de julgamento técnico, avaliação de integridade e eventual celebração de parceria, conforme cronograma editalício.
3. Requer-se, por fim, que seja permitida a produção de todas as provas necessárias para a demonstração de que a **ZAPAY** procedeu com o correto e tempestivo envio da proposta, incluindo a realização de diligências e perícias, nos termos do artigo 38 da Lei nº 9.784/1999.

Brasília-DF, 09 de junho de 2025.

ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S.A

CNPJ nº 28.593.387/0001-56


Alan Bittar Prado
OAB/SP nº 438.847

Pedro Henrique Ferreira Vogado
Diretor



Outlook

Proposta da Zapay ao Edital N° 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

De Guilherme Guimaraes S <guilherme.medeiros@corpay.com.br>**Data** Seg, 26/05/2025 20:30**Para** parceria-brokergeral@serpro.gov.br <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>**Cc** Alan Bittar <alan@usezapay.com.br>**Cco** guilhermeguimaraes@usezapay.com.br <guilhermeguimaraes@usezapay.com.br>; Guilherme Guimaraes S <guilherme.medeiros@corpay.com.br> 1 anexo (141 MB)

Proposta Zapay.zip;

Prezados, segue anexo a proposta da Zapay ao Edital N° 0309/2025, referente ao Broker de Pagamento SERPRO.

[Proposta Zapay.zip](#)



RE: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

De Guilherme Guimaraes S <guilherme.guimaraes@corpay.com.br>

Data Sex, 30/05/2025 09:34

Para parceria-brokergeral@serpro.gov.br <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>

Bom dia, pessoal. Foi recebida a proposta da Zapay?

Guilherme Guimarães
(61) 99500-0658

De: Guilherme Guimaraes S <guilherme.medeiros@corpay.com.br>

Enviado: segunda-feira, 26 de maio de 2025 20:30

Para: parceria-brokergeral@serpro.gov.br <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>

Cc: Alan Bittar <alan@usezapay.com.br>

Assunto: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO


Prezados, segue anexo a proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025, referente ao Broker de Pagamento SERPRO.

 [Proposta Zapay.zip](#)



RE: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

De Guilherme Guimaraes S <guilherme.guimaraes@corpay.com.br>
Data Sex, 30/05/2025 10:42
Para parceria-brokergeral@serpro.gov.br <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>

 1 anexo (100 KB)

Email – Guilherme Guimaraes S – Outlook.pdf;

Segue anexo versão PDF do email de envio da proposta.

Guilherme Guimarães
(61) 99500-0658

De: Guilherme Guimaraes S <guilherme.guimaraes@corpay.com.br>
Enviado: sexta-feira, 30 de maio de 2025 09:34
Para: parceria-brokergeral@serpro.gov.br <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>
Assunto: RE: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

Bom dia, pessoal. Foi recebida a proposta da Zapay?

Guilherme Guimarães
(61) 99500-0658

De: Guilherme Guimaraes S <guilherme.medeiros@corpay.com.br>
Enviado: segunda-feira, 26 de maio de 2025 20:30
Para: parceria-brokergeral@serpro.gov.br <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>
Cc: Alan Bittar <alan@usezapay.com.br>
Assunto: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

Prezados, segue anexo a proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025, referente ao Broker de Pagamento SERPRO.

 [Proposta Zapay.zip](#)



RE: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

De José Roberto Machado <jose-roberto.machado@serpro.gov.br>
Data Seg, 02/06/2025 14:51
Para Guilherme Guimaraes S <guilherme.guimaraes@corpay.com.br>
Cc SERPRO I Parceria Broker Geral <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>; Milena Rocha Leite <milena.rocha@serpro.gov.br>; Eder Luis dos Santos Silva <eder.silva@serpro.gov.br>

Prezada interessada.

O SERPRO informa que após detida análise técnica, constatou-se que o referido e-mail de 26/05/2025 às 20:30 não foi recebido em nosso correio eletrônico.

Dessa forma, o envio da Proposta de forma extemporânea não será aceita para participação no Chamamento Público 0309/2025 Broker de Pagamento Geral.

Atenciosamente,

José Roberto Machado

Analista da Divisão de Especificação de Parcerias de Negócio
Superintendência de Inteligência de Negócio
Diretoria de Negócios de Gestão Pública, Setoriais e Novos Negócios
+55 (11) 2173-1575



De: Guilherme Guimaraes S <guilherme.guimaraes@corpay.com.br>
Enviado: sexta-feira, 30 de maio de 2025 09:34
Para: SERPRO I Parceria Broker Geral <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>
Assunto: RE: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

Bom dia, pessoal. Foi recebida a proposta da Zapay?

Guilherme Guimarães
(61) 99500-0658

De: Guilherme Guimaraes S <guilherme.medeiros@corpay.com.br>
Enviado: segunda-feira, 26 de maio de 2025 20:30
Para: parceria-brokergeral@serpro.gov.br <parceria-brokergeral@serpro.gov.br>
Cc: Alan Bittar <alan@usezapay.com.br>
Assunto: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

Prezados, segue anexo a proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025, referente ao Broker de Pagamento SERPRO.



Proposta Zapay.zip

“Essa mensagem do SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO), empresa pública federal regida pelo disposto na Lei Federal nº 5.615, é enviada exclusivamente ao destinatário informado e pode conter dados pessoais, protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), assim como informações confidenciais, protegidas por sigilo profissional. O SERPRO ressalta seu comprometimento em assegurar a segurança e a proteção das informações contidas neste e-mail e informa que a sua utilização desautorizada é ilegal e sujeita o infrator às penas da lei. Se você o recebeu indevidamente, queira, por gentileza, reenviá-lo ao emitente, esclarecendo o equívoco.” “This message from SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO) - a government company established under Brazilian law (5.615/70) - is directed exclusively to its addressee and may contain personal data protected by the General Data Protection Law (13.709/2018) as well as confidential data, protected under professional secrecy rules. SERPRO highlights its commitment to ensuring the security and protection of the information contained in this email and its unauthorized use is illegal and may subject the transgressor to the law’s penalties. If you’re not the addressee, please send it back, elucidating the failure.”

Detalhes da Mensagem Original

Data de Criação: 26/05/2025 23:30:26
Endereço do Remetente: guilherme.medeiros@corpay.com.br
Endereço do Destinatário: parceria-brokergeral@serpro.gov.br, alan@usezapay.com.br
Assunto: Proposta da Zapay ao Edital Nº 0309/2025 - Broker de Pagamento SERPRO

Detalhes do Erro

Erro: 550 5.0.350 Remote server returned an error -> 552 size limit exceeded

Mensagem rejeitada por: ob1.hc2524-96.iphmx.com



Detalhes da Notificação



Enviado por: SN7PR14MB6033.namprd14.prod.outlook.com

Saltos de Mensagem

SALTO	HORA (UTC)	DE	PARA	COM	TEMPO DE RETRANSMISSÃO
1	26/05/2025 23:30:30	CO6PR14MB5185.namprd14.prod.outlook.com	CO6PR14MB5185.namprd14.prod.outlook.com	mapi	4 s
2	26/05/2025 23:30:31	CO6PR14MB5185.namprd14.prod.outlook.com	SN7PR14MB6033.namprd14.prod.outlook.com	Microsoft SMTP Server (version=TLS1.2, cipher=TLS_ECDHE_RSA_WITH_AES_256_GCM_SHA384)	1 s

Proposta da Zapay ao Edital N° 0309/2025 - Broker ...

 Copiar texto do relatório  Preparar e e-mail estendido relatório

 Exibir mensagem no Explorador  Ir Buscar esta mensagem

Remetente

guilherme.medeiros@corpay.com.br

Destinatário

parceria-brokergeral@serpro.gov.br

Recebidos

Processado

Não entregue

Status

O Office 365 recebeu a mensagem que você especificou, mas ela não foi entregue ao destinatário (parceria-brokergeral@serpro.gov.br) devido ao seguinte erro:

Erro: Reason: [{LED=552 size limit exceeded};{MSG=};{FQDN=ob1.hc2524-96.iphmx.com};{IP=139.138.56.84};{LRT=5/26/2025 11:32:34 PM}].

OutboundProxyTargetIP: 139.138.56.84. OutboundProxyTargetHostName: ob1.hc2524-96.iphmx.com

enviamos uma mensagem de notificação de falha na entrega (NDR) para guilherme.medeiros@corpay.com.br. A NDR oferece mais detalhes sobre o motivo pelo qual a mensagem de email não foi enviada e sobre como corrigir o problema.

Como corrigir

Peça ao remetente (guilherme.medeiros@corpay.com.br) para seguir as instruções na Notificação de Falha na Entrega para corrigir o problema. A Notificação de Falha na Entrega também pode incluir informações específicas para administradores de email. Se o remetente não puder corrigir o problema, peça que ele encaminhe a Notificação de Falha na Entrega a você e siga as diretrizes para administradores de email.

Eventos de Mensagem

Mais informações

ID da mensagem

<CO6PR14MB5185D004F0D13FA55D6ED11CDD65A@CO6PR14MB5185.namprd14

Relatar Mensagem