

**EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA SELEÇÃO DE PARCEIRO PRIVADO**Edital N°
0076/2025Objeto
Broker de Pagamento SENATRAN**PARECER TÉCNICO DE IMPUGNAÇÃO | N° 005/2025****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**ZIGNET SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA LTDA****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

COLABORAÇÃODIJUG/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 **ZIGNET** 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 (grifo nosso):

- Que o item 3.3 do Edital cria vedação **ampla e desarrazoada** à participação de empresas que atuam na execução de processos de intermediação de serviços de trânsito, envolvendo transações financeiras, o que reduziria a competitividade do certame e violaria o princípio da livre concorrência.
- Que **as justificativas relacionadas à proteção de dados e à neutralidade concorrencial são infundadas**, alegando que a LGPD não proíbe a atuação de agentes financeiros, e que não haveria risco objetivo de violação à neutralidade.
- Que há **ausência de parâmetros de remuneração**, o que inviabilizaria a avaliação de retorno econômico por parte dos interessados e violaria o disposto no item 16.1.c do RPON/SERPRO.
- Que a **escolha do modelo de parceria estratégica é inadequada**, diante da existência de soluções prontas no mercado, sendo mais adequada a contratação direta por licitação.
- Que os **requisitos técnicos são excessivos, desproporcionais e incompatíveis com o objeto**, notadamente no que se refere às certificações ISO, experiência com blockchain, e distribuição de pontuação entre os quesitos.

2.3 Dos pedidos:

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

- A **revisão ou retirada do item 3.3** do Edital, para permitir a participação de empresas que atuam no setor de pagamentos de trânsito.
- A **inclusão de parâmetros mínimos de remuneração** no edital, para garantir previsibilidade econômica à parceria.
- A **anulação do modelo de parceria estratégica** proposto, com substituição por contratação direta via processo licitatório.
- A **supressão ou adequação dos requisitos técnicos de capacidade e sustentabilidade**, especialmente no que se refere às certificações ISO e à pontuação atribuída aos quesitos.

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 vedação de participação de empresas que atuam em intermediação de serviços de trânsito com transações financeiras

3.1.1 A impugnação parte de uma premissa equivocada ao afirmar que a vedação à participação de empresas que atuam na intermediação de serviços de trânsito com transações financeiras seria “obscura” ou “contraditória”. Na realidade, essa vedação é fundamental, necessária e juridicamente amparada, pois visa proteger o interesse público e garantir a integridade concorrencial e a segurança jurídica do modelo a ser desenvolvido.

3.1.2 A vedação é clara, objetiva e fundamentada no princípio da precaução em relação ao sigilo empresarial e à neutralidade concorrencial. O broker que vier a ser selecionado terá acesso completo a informações sensíveis de todas as operações financeiras realizadas no âmbito dos serviços de trânsito. Isso inclui:

- Dados de cidadãos (proprietários e condutores);
- Informações sobre débitos e veículos;
- Meios de pagamento utilizados;
- Participação e performance de todos os agentes de pagamento atuantes no setor, inclusive empresas que ofertam parcelamento de débitos veiculares ou intermediação financeira.

3.1.3 Permitir que uma empresa que já atue como intermediadora nesse setor — inclusive como subadquirente ou operadora direta de soluções de pagamento ou parcelamento de débitos — exerça também o papel de broker de pagamentos, viola o sigilo empresarial e compromete a isonomia concorrencial, pois essa empresa teria acesso privilegiado aos dados dos seus concorrentes diretos, criando vantagem indevida e ambiente propício a práticas anticoncorreciais, ainda que de forma não intencional.

3.1.4 O objetivo do chamamento é desenvolver uma nova infraestrutura neutra e interoperável, não fomentar agentes já estabelecidos. A proposta do Chamamento Público é viabilizar, em parceria com o SERPRO e a SENATRAN, a construção de uma arquitetura inédita, interoperável e transparente, que conecte os sistemas de trânsito com soluções de pagamento, de forma nativa, segura e regulada.

3.1.5 Não se busca a contratação de um operador do modelo atual, tampouco a replicação de estruturas já existentes, mas sim a criação de novos fluxos digitais integrados, com base em tecnologias emergentes (como blockchain, DREX, tokenização de ativos) e sob o controle do Estado.

3.1.6 Empresas que já atuam na intermediação financeira do setor de trânsito não detêm a neutralidade necessária para coordenar esse ecossistema com a confiança exigida. A presença de interesses conflitantes comprometeria:

- A credibilidade do modelo;
- A confiança dos demais players de mercado;
- A governança dos dados sensíveis compartilhados com o broker;
- A atração de novos agentes ao ecossistema, que não se sentiriam seguros em compartilhar informações estratégicas com um concorrente direto.

3.1.7 A restrição protege a livre concorrência e está alinhada com os princípios da Administração Pública. A vedação não é arbitrária, mas sim medida legítima a proteção ao interesse público e à livre concorrência, em consonância com os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade administrativa, isonomia e eficiência.

3.1.8 Além disso, a vedação segue precedentes consolidados da administração pública e da regulação setorial, que restringem a participação de agentes com potencial conflito de interesses em projetos estruturantes e de acesso privilegiado a informações sensíveis.

3.1.9 Logo, a vedação de empresas que atuam na intermediação de serviços de trânsito com transações financeiras não é contraditória — é coerente, necessária e legalmente fundamentada. O papel do broker exige neutralidade estrutural e proteção absoluta do sigilo empresarial, requisitos que são, por definição, incompatíveis com agentes que já competem no próprio mercado a ser orquestrado. Trata-se, portanto, de medida de proteção ao modelo, ao cidadão e à livre concorrência.

3.2 Quanto à alegação infundada de proteção de dados e à neutralidade concorrencial

3.2.1 Conforme já exposto em resposta anterior, 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.

3.2.2 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).

3.2.3 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.

3.2.4 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.

3.2.5 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.

3.2.6 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.

3.3 Quanto à alegada ausência de parâmetros de remuneração

3.3.1 A remuneração no modelo de Parceria em Oportunidade de Negócio não é fixada previamente, mas definida posteriormente à seleção do parceiro, na etapa de elaboração conjunta do Plano de Negócios, conforme previsto no RPON/SERPRO. Essa lógica é inerente à natureza do modelo, que pressupõe compartilhamento de riscos, investimentos e receitas, diferentemente de um contrato de aquisição.

3.3.2 O Edital estabelece com clareza que a remuneração do parceiro decorrerá dos contratos celebrados com os clientes, sob gestão comercial do SERPRO, conforme cláusulas constantes da minuta contratual (Anexo VI). Ainda, o edital é transparente ao prever que a proporção da receita a ser compartilhada será objeto de definição na fase seguinte à seleção, garantindo segurança e previsibilidade às partes.

3.3.3 A referência ao item 16.1.c do RPON deve ser compreendida conforme o próprio regulamento, que permite a definição preliminar dos parâmetros de remuneração, inclusive quanto ao compartilhamento de riscos e resultados, desde que descritos de forma lógica no edital, mesmo que sujeitos à negociação posterior. É o que ocorre no presente caso, em que tais premissas estão claramente expostas para posterior detalhamento no plano de negócios.

3.3.4 Portanto, não há omissão ou ilegalidade na ausência de percentuais fixos no momento do chamamento, tampouco afronta aos princípios da eficiência ou economicidade, pois o modelo adotado exige maturação técnica e comercial para validação conjunta das condições de viabilidade econômica da parceria.

3.4 Quanto à escolha do modelo de parceria estratégica em detrimento de contratação direta

3.4.1 O objeto do edital envolve a cocriação e operação conjunta de uma solução integrada ao ambiente regulado da SENATRAN e das plataformas do SERPRO, a exemplo da Carteira Digital de Trânsito (CDT) e Transferência Digital de Veículos (TDV), com inclusão da jornada de pagamento, conciliação, antifraude e rastreabilidade financeira. Trata-se de uma iniciativa que exige integração sistêmica com arquitetura já existente, o que inviabiliza contratação tradicional de solução “de prateleira”.

3.4.2 O argumento de que existem soluções prontas no mercado não invalida o modelo de parceria. A existência de tecnologias similares não impede que o SERPRO, como empresa estatal, opte por desenvolver solução própria ou em parceria, especialmente quando envolvido o tratamento de dados sensíveis, arrecadação e integração com sistemas estratégicos do governo federal.

3.4.3 O modelo de parceria estratégica adotado está amparado legalmente, é coerente com a diretriz institucional do SERPRO e da SENATRAN, e segue exemplos de outras parcerias já firmadas com êxito por meio do RPON. Trata-se de mecanismo legítimo para criar soluções aderentes à realidade regulatória do setor público, sem dependência de fornecedores externos ou de plataformas proprietárias.

3.4.4 O prazo de 5 anos não caracteriza fornecimento contínuo, mas sim o período necessário para viabilização, validação, exploração e evolução da solução em parceria. Esse prazo é usual em contratos

associativos firmados pelo SERPRO, e sua prorrogação dependerá da efetiva execução do plano de negócios e da manutenção do interesse público.

3.5 Quanto aos requisitos técnicos e à distribuição de pontuação

3.5.1 A alegação de que os requisitos técnicos exigidos para participação no chamamento público são “desproporcionais e restritivos” e que “tais exigências não são essenciais” 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.

3.5.2 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 pela SENATRAN: 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.

3.5.3 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 RENAVAL, 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.

3.5.4 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.

3.5.5 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.

3.5.6 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.

3.5.7 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.

3.5.8 Em 08/05/2025, a impugnante **ZIGNET** encaminhou novo requerimento ao SERPRO que, em síntese (grifo nosso), revoga a solicitação anterior.

“Após a apresentação da impugnação no dia 05.05.2025, a ZIGNET reavaliou os fundamentos inicialmente manejados e constatou que **não subsistem irregularidades no aludido instrumento convocatório que justifiquem a continuidade na apreciação da peça impugnatória**, bem como por ter ocorrido alteração na estratégia empresarial que torna desnecessária a manutenção da impugnação.”

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 **ZIGNET** foi recebido tempestivamente e devidamente avaliado.

4.3 Ato contínuo, após reavaliação, a impugnante **ZIGNET** apresentou novo requerimento de desistência da impugnação ao SERPRO, ratificando o prosseguimento do Chamamento Público e, portanto, implicando na perda do objeto da impugnação.

4.4 Assim, considerando a perda do objeto por parte da impugnante, a presente impugnação torna-se **SEM EFEITO**.