





EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA SELEÇÃO DE PARCEIRO PRIVADO	
Edital N° 0076/2025	Objeto Broker de Pagamento SENATRAN
PARECER TÉCNICO DE RECURSO ADMINISTRATIVO nº 010/2025	

	OBJETIVO	Emitir Parecer Técnico de Recurso Administrativo, elaborado pela Comissão Especial para Seleção de Parceiro Privado, que analisou o Recurso Administrativo após o Resultado Classificatório Preliminar do Chamamento Público.
---	-----------------	---

	ATO	Resultado Classificatório Preliminar
	INTERPOSIÇÃO	Recurso Administrativo
	RECORRENTE	ZAPAY Serviços de Pagamentos S.A.
	APRESENTAÇÃO	Contrarrazões ao Recurso Administrativo
	INTERESSADA	MRJ Tec S/A

	ENDEREÇO ELETRÔNICO	parceria-brokersenatran@serpro.gov.br
	SÍTIO DE PUBLICAÇÃO	Sítio https://www.serpro.gov.br/consultas-publicas/sede/0076-2025 Documentação Técnica https://mais.serpro.gov.br/index.php/s/XnSkmAE4tt56Zw

	ELABORAÇÃO	DINGM/SUNIN/INPAR/INEPN - Douglas Câmara Santiago
	COLABORAÇÃO	DINGM/SUNIN/INPAR/INEPN - José Roberto Machado
	RESPONSÁVEL	DINGM/SUNIN/INPAR/INEPN - Leandro Moreira da Silva DINGM/SUNIN/INPAR - Eder Luís dos Santos Silva

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

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1 O edital nº 0076/2025 tem como finalidade a realização de Chamamento Público destinado a selecionar pessoa jurídica de direito privado, visando a escolha do parceiro que reúna as características mais adequadas para a formação de parceria com o SERPRO para explorar oportunidade de negócio de construção e oferta de uma solução **Broker de Pagamento Senatran**.

1.2 Conforme estabelecido no edital, o SERPRO realizou minuciosa análise da documentação submetida pelas INTERESSADAS. Como resultado das propostas apresentadas, foi publicado o Resultado Classificatório Preliminar, conforme se verifica no quadro abaixo:

	Interessada	Autodeclaração da Interessada	Validação Serpro	Qualificação Técnica	Julgamento
		Pontos	Pontos		
1º	MRJ TEC S/A	211	211	Qualificada	As evidências apresentadas foram suficientes para comprovar o atendimento integral dos requisitos eliminatórios e o atendimento integral dos requisitos pontuáveis.
2º	LIBERTY	211	189	Qualificada	As evidências apresentadas foram suficientes para comprovar o atendimento integral dos requisitos eliminatórios e o atendimento parcial dos requisitos pontuáveis.
3º	INCRIPIT	211	143	Qualificada	As evidências apresentadas foram suficientes para comprovar o atendimento integral dos requisitos eliminatórios e o atendimento parcial dos requisitos pontuáveis.

Tabela 01: qualificação técnica das interessadas

2. RECURSO ADMINISTRATIVO

2.1 Tempestividade do Recurso Administrativo

2.1.1 Considerando o prazo de 18/07/2025 a 24/07/2025, constata-se que o Recurso Administrativo apresentado pela **ZAPAY** em 24/07/2025 é tempestivo.

2.1.2 Acrescente-se que o Recurso Administrativo adotou o endereço eletrônico adequado, foi motivado e fundamentado, portanto, cumpriu os requisitos estabelecidos no edital para a sua admissibilidade.

2.2 Síntese do Recurso Administrativo e Parecer Técnico do SERPRO

2.2.1 Em seu Recurso Administrativo a **ZAPAY** alega que foi inabilitada indevidamente, interpondo o Recurso Administrativo fundado em:

A. Desenho técnico enviesado e critérios assimétricos de avaliação

A análise dos critérios técnicos exigidos pelo Edital n.º 0076/2025 revela um desenho assimétrico e desalinhado com o objeto declarado do Chamamento Público, o que compromete a integridade do certame e reforça a percepção de que o SERPRO não objetiva firmar uma verdadeira parceria para desenvolvimento conjunto de solução tecnológica, mas sim contratar, de forma disfarçada, uma solução já existente no mercado.
(...)

Por outro lado, o Edital estabelece, como uma das suas poucas exigências técnicas, a comprovação de experiência com tecnologias blockchain, sem que essa funcionalidade seja claramente elencada ou justificada entre os requisitos funcionais da solução a ser desenvolvida. Ou seja, o SERPRO impõe critério excessivamente restritivo, que sequer está vinculado às funcionalidades operacionalmente efetivamente previstas.

(...)

Não fosse isso suficiente, o Edital viola frontalmente o art. 16.1, alínea “f”1, do Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio (RPON), ao exigir, de forma obrigatória e cumulativa, quatro certificações ISO (9001, 27001, 27701 e 37301), sem demonstrar a pertinência com o escopo da parceria.

(...)

O referido dispositivo do RPON admite apenas a pontuação adicional de certificações, desde que compatíveis à natureza da oportunidade. A imposição cumulativa de certificações, que se somam ainda à obrigatoriedade de experiência comprovada em blockchain, extrapola o escopo normativo e configuram formalismo excessivo (art. 2.2, “c” do RPON2) gerando efeito prático de restrição indevida à competição.

(...)

Por tudo, impõe-se o reconhecimento da nulidade do certame ou, no mínimo, a reformulação dos critérios técnicos exigidos, para que guardem relação direta com as funcionalidades pretendidas, promovam competição efetiva e respeitem o interesse público envolvido.

B. Exclusão genérica e infundada de empresas do setor de pagamentos veiculares. Violação aos princípios da isonomia, eficiência e competitividade.

Caso não acolhida a conclusão de que o Chamamento Público em questão configura aquisição disfarçada sob o rótulo de parceria estratégica, o que se aduz apenas por argumento, ainda assim o Edital apresenta vícios graves e insanáveis que violam a isonomia, a legalidade de contratar e a livre competição mesmo nos moldes atuais.

O Edital de Chamamento Público n.º 0076/2025, em seu item 3.3, estabelece vedação ampla e genérica à participação de empresas que tenham como objeto social atividades relacionadas com a intermediação de pagamentos de débitos veiculares, instituições de pagamento, subcredenciadoras, facilitadoras, operadores de arranjos e entidades do ecossistema financeiro vinculadas à infraestrutura de meios de pagamento.

(...)

A vedação imposta pelo item 3.3, “b” do Edital n.º 0076/2025 contraria diretamente a própria lógica jurídica que fundamenta a inobservância do processo licitatório nas contratações por oportunidade de negócio no âmbito da Lei das Estatais. O art. 28, §3º, II da referida norma condiciona a legalidade da contratação direta à comprovação de que a escolha do parceiro está associada a suas características particulares, desde que vinculada a oportunidade de negócio justificadamente inviável de competição.

(...)

Ao impedir, de forma arbitrária e infundada, a participação de empresas com atuação consolidada no setor de parcelamento de débitos veiculares — justamente aquelas com maior aderência técnica e institucional ao núcleo de soluções esperadas e já validadas junto aos órgãos de trânsito —, o Edital não apenas contraria o escopo da parceria estratégica, mas desvia-se de interesse público e frustra a obtenção do melhor propósito.

(...)

Impõe-se, assim, demonstrar a inconsistência dos dois fundamentos invocados para justificar as vedações: suposta neutralidade concorrencial e alegada isenção no tratamento de dados sensíveis no sistema de pagamentos de trânsito. Como será demonstrado, ambos se revelam premissas equivocadas, sem respaldo jurídico ou técnico, e funcionam, na prática, como justificativas artificiais para restringir indevidamente a participação de empresas altamente qualificadas no certame.

C. Falsa premissa de “neutralidade concorrencial” e distorção da LGPD como justificativa excludente

A primeira justificativa apresentada pelo SERPRO para a vedação genérica de participação de empresas do setor de pagamentos é a suposta necessidade de garantir a neutralidade concorrencial no sistema de pagamentos de trânsito, “bem como assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da livre concorrência (art. 170, IV, da Constituição Federal) e evitar práticas anticoncorrenciais, nos termos da Lei n.º 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência).”

Tal argumentação, no entanto, não resiste a uma análise técnico-jurídica consistente, revelando-se insustentável sob qualquer perspectiva.

(...)

O próprio Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio (RPON) do SERPRO, ao tratar do processo seletivo e da avaliação de propostas, não autoriza restrições prévias com base em supostos conflitos concorrenciais, mas sim enfatiza a escolha do parceiro à geração de valor público com máxima eficiência técnica e a sinergia estratégica com o objeto.

Já sob esse prisma, é possível perceber que a vedação genérica imposta pelo Edital viola o próprio regime jurídico interno da Estatal, além de desrespeitar os princípios da isonomia, da proporcionalidade e da eficiência.

D. A invocação distorcida da LGPD como fundamento excludente

O segundo fundamento utilizado pelo SERPRO para justificar a vedação genérica constante do item 3.3, "b", do Edital n. 0076/2025 diz respeito à suposta necessidade de assegurar isenção no tratamento de dados pessoais sensíveis no sistema de pagamentos do trânsito, em atenção à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei n. 13.709/2018).

(...)

Trata-se, pois, de uso disfuncional da legislação, que promove discricionariedade sem fundamento técnico e ético, justamente, os agentes com maior grau de maturidade institucional e experiência prática em proteção de dados.

Pelo exposto, percebe-se que a exclusão fundada na LGPD é juridicamente infundada, administrativamente ineficaz e materialmente contraproducente. Trata-se de vício grave, que compromete a integridade do certame e impõe a declaração de nulidade do item 3.3, "b" e 3.3.1 do Edital, a fim de que o processo seletivo se desenvolva em conformidade com os princípios da legalidade, da isonomia e da busca pela proposta tecnicamente mais vantajosa.

E. Violação à lei de liberdade econômica: restrição arbitrária e abuso do poder regulatório

Soma-se às ilegalidades anteriormente apontadas a flagrante violação à Lei n.º 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica. A vedação genérica à participação de empresas do setor de pagamentos veiculares no certame contraria diretamente dois pilares fundamentais da referida legislação.

(...)

Ao vedar a participação de empresas do setor de pagamentos veiculares, o SERPRO promove indevida reserva de mercado, favorecendo grupos econômicos que não atuam no segmento específico, em evidente prejuízo às empresas especializadas e com comprovada capacidade técnica, como as associadas à ABREMPAG. Trata-se de nítido abuso do poder regulatório, sem qualquer amparo em "previsão explícita em lei" que justifique tal restrição.

(...)

Desta forma, além das violações já apontadas, evidencia-se também um desrespeito flagrante à Lei n.º 13.874/2019, o que reforça ainda mais a necessidade urgente de intervenção corretiva por parte deste Tribunal para garantir que a Administração Pública atue dentro dos limites legais e constitucionais, de modo a promover a legitimidade concorrencial, o desenvolvimento econômico sustentável e a preservação do interesse público.

2.3 Requer, ainda, a **ZAPAY**, caso seja acolhido o seu Recurso Administrativo, que seja reconhecida a nulidade do certame, ou, subsidiariamente, revista a decisão que declarou a empresa inabilitada.

2.4 Pugna, também, que as futuras intimações e andamentos do presente recurso administrativo sejam feitas no e-mails juridico@usezapay.com.br, alan@usezapay.com.br e pedrovogado@usezapay.com.br.

2.5 A íntegra do Recurso Administrativo encontra-se anexada ao Processo Eletrônico no sítio de publicação do Chamamento Público.

3. CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO

3.1 Em 25/07/2025 a Comissão Especial para Seleção de Parceiro Privado, considerando a interposição do Recurso Administrativo da **ZAPAY**, comunicou a abertura de prazo para apresentação de Contrarrazões ao Recurso Administrativo com seu termo em 01/08/2025.

3.2 A empresa MRJ apresentou contrarrazões ao Recurso Administrativo da **ZAPAY**, conforme síntese abaixo apresentada.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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:

[...]

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.

[...]

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.

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.

2.4. Histórico Processual Demonstrativo da Preclusão

[...]

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.

[...]

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

[...]

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 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 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

[...]

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.

[...]

3.3. Adesão Voluntária e Impossibilidade de Rediscussão Posterior

[...]

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 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.

[...]

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 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.
[...]

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

5.1. Natureza e Finalidade da Fase de Impugnação

[...]

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

[...]

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.

[...]

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.

[...]

5.5. Respeito à Coisa Julgada Administrativa

[...]

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

[...]

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.

[...]

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".

[...]

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 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

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

[...]

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.

[...]

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

7.1. Adequação dos Critérios de Qualificação Técnica

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.

[...]

7.2. Justificativa Técnica e Jurídica da Vedação a Subadquirentes

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.

[...]

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.

[...]

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 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.

[...]

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.

[...]

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.

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.

[...]

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.

[...]

3.3 As informações e os esclarecimentos apresentados nas Contrarrazões da empresa MRJ foram analisados e considerados na elaboração deste Parecer Técnico.

3.4 A íntegra das Contrarrazões ao Recurso Administrativo, encontra-se anexada ao Processo Eletrônico, no sítio de publicação do Chamamento Público.

4. PARECER TÉCNICO

4.1. Do suposto desenho técnico enviesado e critérios assimétricos de avaliação

4.1.1 Em que pese o recurso administrativo apresentado, primordial registrar que a empresa **ZAPAY** já solicitou a revisão desses pontos ao Tribunal de Contas da União (TCU), estando a matéria sob análise do E. Tribunal.

4.1.2 De acordo com o item 3.2 da Seção III – Da Proposta do Edital n. 0076/2025, “o envio da Proposta deve conter os documentos que comprovem o atendimento dos requisitos jurídicos, fiscais e técnicos para participação do Chamamento Público.”. A cláusula 3.2.4 determina, como um dos requisitos, possuir comprovação de aptidão para o desempenho do objeto. A qualificação técnica da proposta caracteriza-se pelo atendimento aos requisitos funcionais (ANEXO III), de capacidade (ANEXO IV) e de sustentabilidade (ANEXO V).

4.1.3 O recurso administrativo 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.

4.1.4 O estranhamento quanto ao uso de blockchain confirma que se trata de um projeto inédito e inovador: 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, o que justificou a oportunidade de negócio por meio de parceria estratégica.

4.1.5 Nesse contexto, a experiência comprovada em blockchain não apenas guarda pertinência com o objeto, como é elemento central à sua execução. O uso de tecnologias disruptivas será fundamental na: reestruturação da arquitetura dos sistemas da SENATRAN, como o “RENAVAM”, “RENACH” e “RENAINF”; implantação de fluxos automatizados e seguros, que aliem a liquidação financeira à execução de serviços de trânsito; preparação da infraestrutura para a tokenização de ativos veiculares, com base em contratos inteligentes; integração com políticas públicas em desenvolvimento, como a utilização da moeda digital Drex, do Banco Central do Brasil, em operações envolvendo bens regulados.

4.1.6 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.

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

4.1.8 Quanto às exigências de múltiplas certificações ISO, trata-se de 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.

4.1.9 Tais certificações condizem com o grau de responsabilidade exigido e boas práticas de governança pública e inovação, pois 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 e 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.

4.1.10 As certificações ISO previstas no edital (9001, 27001, 27701 e 37301) não são exigências arbitrárias, mas refletem diretrizes consolidadas de governança do SERPRO e o perfil crítico da solução a ser desenvolvida, que envolve transações financeiras públicas, tratamento de dados pessoais e sensíveis, e integração com sistemas estaduais.

4.1.11 A ISO 27001 e a ISO 27701 asseguram práticas de segurança da informação e privacidade aderentes à LGPD, enquanto a ISO 37301 reforça os compromissos de compliance, fundamentais em ambientes regulados. Ressalta-se que tais certificações não são obrigatórias para habilitação, mas pontuáveis, admitindo inclusive empresas em processo de obtenção, o que assegura proporcionalidade, transparência e inclusão, e não exclusão.

4.1.12 Sobre a pontuação, a definição dos pesos e critérios de pontuação no Edital n. 0076/2025 observa parâmetros técnicos e objetivos, compatíveis com a natureza estratégica da parceria proposta. A ênfase atribuída à capacidade técnica, à experiência prévia e à sustentabilidade institucional reflete o grau de responsabilidade que será assumido pelo parceiro na construção, operação e evolução da solução integrada, que envolve fluxos financeiros públicos, dados sensíveis e aderência a normativos regulatórios.

4.1.13 A pontuação atribuída a cada quesito não visa favorecer qualquer perfil específico, mas sim qualificar o parceiro com base em atributos críticos para o sistema. A empresa parceira atuará como núcleo tecnológico de integração entre serviços públicos e sistemas de pagamento, assim, são razoáveis tais exigências. Essa metodologia visa equilibrar o incentivo à inovação por meio de cocriação, com critérios mínimos de qualificação técnica, capacidade de entrega e sustentabilidade. Vejamos:

- **Requisitos Funcionais (Anexo III – 43 itens)**

4.1.14 Os requisitos funcionais buscam aferir o grau de maturidade da solução proposta, considerando a sua aderência a funcionalidades críticas para o contexto de um broker de pagamento. A pontuação está distribuída em:

- **2** requisitos eliminatórios (5%): uso da língua portuguesa e aderência à LGPD – critérios mínimos obrigatórios.
- **41** requisitos classificatórios (95%): pontuados conforme relevância funcional:
 - **Peso 5 (Alta Relevância):** funcionalidades essenciais à integridade, rastreabilidade, interoperabilidade e segurança da solução.
 - **Peso 3 (Média Relevância):** funcionalidades desejáveis para otimização de processos.
 - **Peso 1 (Baixa Relevância):** funcionalidades complementares.

4.1.15 Referida estrutura reflete uma sistemática recorrente em parcerias do SERPRO, onde os requisitos funcionais são avaliados conforme aderência literal, independentemente de a solução proposta já estar em operação ou ainda em desenvolvimento, dado o caráter de cocriação envolvido na parceria.

- **Requisitos de Capacidade Técnico-Operacional (Anexo IV – 7 itens)**

4.1.16 Este anexo possui pontuação total de **70 pontos (peso 10 por item)**, refletindo o peso estratégico da capacidade da empresa em assegurar a execução em escala nacional. Os requisitos envolvem capital social mínimo, certificações ISO (qualidade, compliance, segurança da informação e privacidade), expertise em blockchain, e domínio técnico da operação.

4.1.17 O elevado peso (10 por item) justifica-se pela natureza da parceria: a solução será ofertada a centenas de órgãos públicos por meio da infraestrutura institucional do SERPRO. Por isso, é indispensável que a parceira demonstre robustez técnica, financeira e regulatória, mitigando riscos operacionais e de imagem à empresa pública. **Dos 7 itens, ao menos 4 são padrões em todas as parcerias**, sendo aplicados independentemente do objeto do edital.

- **Requisitos de Sustentabilidade (Anexo V – 13 itens)**

4.1.18 A planilha de sustentabilidade, com foco em **ESG**, totaliza até **26 pontos**. A pontuação é conferida por número de projetos implementados, conforme parâmetros definidos pelo Comitê ESG do SERPRO. Os requisitos são padronizados para todas as oportunidades de parceria e guardam alinhamento com políticas públicas e metas institucionais do SERPRO quanto à sustentabilidade e responsabilidade social. Ao todo, os anexos de avaliação somam **63 requisitos**:

- 43 funcionais (68%)
- 7 de capacidade técnico-operacional (11%)
- 13 de sustentabilidade (ESG) (21%)

4.1.19 Destes, **aproximadamente 57% são requisitos padronizados e recorrentes** em editais do SERPRO, compondo um modelo avaliativo coerente, transparente e alinhado ao interesse público.

4.1.20 Assim, as exigências realizadas no chamamento público, não se configuram em formalismo excessivo.

4.2 Da suposta exclusão genérica e infundada de empresas do setor de pagamentos veiculares

4.2.1 O item 3.3 do Edital n. 0076/2025 dispõe que:

3.3. Não serão admitidas para este chamamento público:

- a) Empresas organizadas sob a forma de consórcio;
- b) **Empresas que atuam na execução de processos de intermediação de serviços de trânsito, envolvendo transações financeiras, tais como:**
 - i. **Instituições financeiras**, nos termos da legislação vigente;
 - ii. **Instituições de pagamento**, inclusive **adquirentes (credenciadoras), subadquirentes (subcredenciadoras), facilitadoras de pagamento e iniciadores de transação de pagamento (ITPs)**;
 - iii. **Operadores ou instituidores de arranjos de pagamento**, incluindo bandeiras de cartão de crédito, débito ou pré-pago;
 - iv. **Entidades integrantes das infraestruturas do mercado financeiro**, tais como câmaras de compensação e liquidação, sistemas de custódia, registro ou negociação de ativos financeiros, nos termos da regulamentação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
 - v. **Empresas que prestem serviços de análise, consolidação, gestão ou intermediação de contratos de financiamento ou arrendamento mercantil de veículos automotores**;
 - vi. **Empresas de tecnologia que operem soluções de Open Finance, Banking as a Service (BaaS)**, ou que tenham **dependência ou vínculo direto com instituições financeiras ou demais entidades do Sistema Financeiro Nacional**.

3.3.1 As vedações previstas neste item têm por finalidade **garantir a neutralidade concorrencial e a isenção no tratamento de dados sensíveis no âmbito do sistema de pagamentos do trânsito**, conforme previsto na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018), bem como **assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da livre concorrência** (art. 170, IV, da Constituição Federal) e **evitar práticas anticoncorrenciais**, nos termos da Lei n. 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência). (destacamos)

4.2.2 As alegações de exclusão genérica e infundada de empresas do setor de pagamentos veiculares são rasas e contrariam o interesse público. A não admissão de empresas que atuam em ramos específicos não é infundada ou desproporcional, como tenta apresentar a empresa **ZAPAY**. A vedação pauta-se no princípio da precaução em relação ao sigilo empresarial e à neutralidade concorrencial.

4.2.3 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, tais como: dados de 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.

4.2.4 Nessa linha, ao se 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, violaria o sigilo empresarial e comprometeria a isonomia concorrencial, pois essa empresa teria acesso privilegiado aos dados dos seus concorrentes diretos, criando vantagem indevida e ambiente propício a práticas anticoncorrenciais, ainda que de forma não intencional.

4.2.5 O objetivo do chamamento é desenvolver uma nova infraestrutura neutra e interoperável, não fomentar agentes já estabelecidos. Nessa linha, empresas que já atuam na intermediação financeira do setor de trânsito não detêm a neutralidade necessária para coordenar esse ecossistema com a confiança exigida, de modo que a presença de interesses conflitantes comprometeria a credibilidade do modelo, a confiança dos demais players de mercado, a governança dos dados compartilhados com o broker e a atração de novos agentes ao ecossistema, os quais não se sentiriam seguros em compartilhar informações estratégicas com um concorrente direto.

4.2.6 A vedação não é arbitrária, mas sim medida legítima de proteção ao interesse público e à livre concorrência, em consonância com os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade administrativa, isonomia e eficiência, na linha de 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. O papel do broker exige neutralidade estrutural e proteção absoluta do sigilo empresarial, o que é incompatível com agentes que já atuam no mercado a ser orquestrado.

4.2.7 **Note-se que as restrições estabelecidas no edital não afastam empresas com capacidade técnica ou experiência. A restrição é específica, proporcional e motivada por risco concreto e relevante à integridade do modelo.**

4.2.8 O broker será o ponto central de orquestração das transações de pagamento relacionadas a diversos serviços públicos, como transferência veicular, licenciamento, multas e outros. Reitere-se, a empresa selecionada terá acesso privilegiado a dados sensíveis de todas as transações que passam por esse ecossistema, como Identificação dos usuários finais, tipos de serviços e valores envolvidos, formas de pagamento utilizadas, instituições financeiras e meios de pagamento envolvidos em cada transação.

4.2.9 Caso uma empresa do próprio setor financeiro atue como broker, ela terá acesso direto a informações estratégicas de seus concorrentes, como transações, dados de clientes, valores, volumes e taxas praticadas, o que caracteriza violação potencial ao sigilo empresarial e gera vantagem competitiva indevida, ainda que não haja má-fé na conduta. Ainda que a empresa mantenha conduta ética, o simples fato de deter essas informações, pela posição que ocupará, configura um conflito de interesses insuperável.

4.2.10 Corroborando o que foi exposto acima, cumpre argumentar que a vedação estabelecida no item 3.3 do Edital à participação de determinadas empresas, conforme os Pareceres Técnicos DINGM/SUNIN/INPAR/INEPN n. 006/2025 (itens 3.2 e 3.3,) e n. 007/2025, situado, respectivamente, às folhas 217-220, e 224-233 do Processo SERPRO-PON-2025/00003.01, se justifica tecnicamente pela posição estratégica do broker no sistema. A centralidade da operação e o acesso privilegiado a informações estratégicas - como dados de clientes, volumes financeiros, formas de pagamento e taxas - gerariam conflitos insuperáveis de interesse e graves riscos concorrenciais, como violação ao sigilo empresarial e potencial abuso de posição dominante. Conforme expresso nos pareceres técnicos mencionados, o objetivo do modelo proposto é preservar os princípios fundamentais da livre concorrência (art. 170, IV, da Constituição Federal) e do sigilo empresarial, conforme amparados pela legislação vigente, especialmente pela Lei n. 9.279/1996 e Lei n. 12.529/2011.

4.2.11 Isto explica o motivo pelo qual restou consignado no subitem 5.11.1 do Plano de Negócio Preliminar – Broker de Pagamento do SERPRO – o fato do SENATRAN ter enfatizado *“a necessidade de vedação à participação de empresas que atuem nos mercados de trânsito ou financeiro, evitando abuso de poder econômico, concorrência desleal e*

uso indevido de informações privilegiadas". Agiu o SERPRO, portanto, em perfeito alinhamento com o modelo de negócio demandado por seu cliente – SENATRAN. Essa atuação ocorre em consonância com a Portaria SENATRAN n. 139/2025, de 20 de fevereiro de 2025, que disciplina o acesso aos dados dos sistemas da SENATRAN, define o SERPRO como operador responsável e impõe a observância de princípios como segurança, transparência e integridade no tratamento das informações.

4.2.12 Nesse caminho, considerando que os argumentos técnico-jurídicos apresentados nos Pareceres Técnicos de Impugnação da DINGM/SUNIN/INPAR/INEPN n. 006/2025 (empresa **ZAPAY**, p. 214-223 dos autos) e n. 007/2025 (empresa Gringo, p. 224-233) são suficientemente claros, precisos e fundamentados, transcrevemos abaixo os itens 3.2 e 3.3 do Parecer Técnico n. 006/2025 (cujos argumentos são praticamente os mesmos do Parecer DINGM/SUNIN/INPAR/INEPN n. 007/2025), de modo a afastar qualquer dúvida acerca da lisura das condições estabelecidas pelo SERPRO no Edital de Chamamento n. 0076/2025.

4.2.13 A alegação de que as restrições previstas no Chamamento Público seriam “amplas e desproporcionais” é equivocada, conforme exaustivamente apresentado. As condições de habilitação estabelecidas no edital não afastam empresas com capacidade técnica ou experiência, mas visam preservar princípios fundamentais da Administração Pública, como a isonomia entre os agentes de mercado, a livre concorrência e a proteção ao sigilo empresarial. A restrição é específica, proporcional e motivada por risco concreto e relevante à integridade do modelo.

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

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

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

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

4.2.17 A título de exemplo, uma empresa que atua no parcelamento de débitos veiculares, passaria a ter acesso integral a todas as transações efetuadas por suas concorrentes, inclusive a dados de clientes, valores, volumes e taxas praticadas. Ou seja, mesmo que a empresa mantenha conduta ética, o simples fato de deter essas informações, pela posição que ocupará, configura um conflito de interesses insuperável. Esse tipo de acesso compromete:

- A neutralidade da operação do sistema;
- O princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da CF);
- E pode configurar abuso de posição dominante, segundo os parâmetros da Lei n. 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), sujeitando a Administração e a empresa a risco jurídico relevante.

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

do mercado. A vedação a empresas com interesses comerciais diretos no ecossistema financeiro assegura um ambiente mais confiável, transparente e competitivo, protegendo:

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

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

4.3 Quanto à alegação de falsa premissa de neutralidade concorrencial e de distorção da proteção de dados (LGPD) como fundamento excludente

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

4.3.2 O risco não é presunção abstrata — é fato decorrente da própria natureza da função do broker. Não se trata de presumir má-fé, mas de reconhecer que a própria estrutura do modelo cria um risco estrutural de violação à livre concorrência e ao sigilo empresarial. Mesmo que o agente atue em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), há uma distinção essencial: a LGPD trata da proteção de dados pessoais, enquanto o sigilo empresarial diz respeito à proteção de informações sensíveis de caráter concorrencial e estratégico, garantido pelo ordenamento jurídico, inclusive pela Lei de Propriedade Industrial (Lei n. 9.279/1996), pela Lei Antitruste (Lei n. 12.529/2011) e pelo princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da CF).

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

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

4.3.5 Não há afronta às melhores práticas concorrenciais — ao contrário, a vedação garante sua preservação. Portanto, permitir que concorrentes operem a infraestrutura crítica do setor, seria 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.

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

4.3.7 A referência feita à LGPD no edital não implica em qualquer violação aos princípios da legalidade ou da isonomia, estando especialmente relacionada à qualificação das empresas concorrentes e ao seu nível de maturidade em segurança da informação, conforme previsões da Portaria Senatran n. 139/2025. Tal exigência relaciona-se, ainda, à demonstração de aptidão para desempenho do objeto, notadamente no que diz respeito as

certificações ISO 27701 (Sistema de Gestão de Informações e Privacidade) e certificação ISO 27001 (Gestão da Segurança da Informação).

4.3.8 Trata-se de um risco crítico e concreto, não abstrato, que a Administração Pública não pode assumir sem comprometer a neutralidade do sistema, o princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da CF), o sigilo empresarial dos participantes e o interesse público que fundamenta o modelo, além de evitar abuso de posição dominante.

4.3.9 Veja-se que 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, nos termos das Leis nº 9.279/96 e Lei nº 12.526/11.

4.3.10 À título de exemplo, veja-se que as empresas **ZAPAY SERVIÇOS DE PAGAMENTOS S.A.** e **GRINGO PAY S.A.** são credenciadas pela SENATRAN para exercerem a atividade de SUBADQUIRENTE, de acordo com o § 4º do art. 27 da Resolução CONTRAN n. 918, de 28 de março de 2022, para atuarem junto aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito para viabilizarem o pagamento de multas de trânsito e demais débitos relativos ao veículo com cartões de débito ou crédito, conforme autorizações expedidas pelas Portarias SENATRAN n. 62, de janeiro de 2023, e n. 658, de 6 de julho de 2023, tema que também é disciplinado pela Portaria DENATRAN n. 149, de 12 de julho de 2018.

4.3.11 É de se destacar que o presidente da **ZAPAY**, consta, no sistema QSA-RFB, como diretor das empresas **ZAPAY SERVICOS DE PAGAMENTOS S.A.**, CNPJ 28.593.387/0001-56, e **GRINGO PAY S.A.**, CNPJ 26.081.403/0001-04, e como administrador da empresa **GRINGO BRASIL LTDA**, CNPJ 49.723.571/0001-43.

4.3.12 Nota-se que a atividade de parcelamento de débitos veiculares, assim, já é regulamentada pelo CONTRAN e normatizado pela SENATRAN, e que ambas as empresas já estão inseridas neste ecossistema, tendo, portanto, vedação do edital para sua participação na parceria de broker de pagamento, haja vista o manifesto conflito de interesses.

4.3.13 Em suma, a função de broker exige neutralidade absoluta, técnica e concorrencial, e isso não pode ser assegurado por quem tem interesse econômico na infraestrutura.

4.4 Quanto a infundada alegação de violação à lei de liberdade econômica: restrição arbitrária e abuso do poder regulatório

4.4.1 A empresa **ZAPAY** alega, de forma genérica, que o **SERPRO** teria violado a Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), sustentando que:

Ao excluir, de forma apriorística e indiscriminada, empresas legalmente habilitadas para atuar no setor de pagamentos veiculares, o **SERPRO** promove intervenção estatal desproporcional e não subsidiária no mercado, criando restrição administrativa incompatível com a diretriz legal de mínima interferência na atividade econômica privada.

4.4.2 Reforça, ainda, que o **SERPRO** teria vedado a participação de empresas do setor de pagamentos veiculares, promovendo, supostamente, uma indevida reserva de mercado.

4.4.3 Contudo, como já demonstrado de forma técnica e exaustiva no Processo Eletrônico do Chamamento Público, vide item 4.2.10 desse Parecer Técnico, o processo seguiu rigorosamente os preceitos da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), especialmente o disposto no art. 28, §3º, II, que autoriza a celebração de parcerias em oportunidades de negócio desde que tecnicamente fundamentadas e sem prejuízo à livre concorrência.

4.4.4 Portanto, as alegações da empresa **ZAPAY** revelam-se infundadas e genéricas, limitando-se a reiterar sua insatisfação já manifestada em outras peças de impugnação e de recursos e, ainda, em representação anterior ao Tribunal de Contas da União (TCU), sob análise.

5. CONCLUSÃO

5.1 O edital de chamamento público para seleção de parceiro privado nº 076/2025 transcorre de forma aberta e dialógica, observando em especial o princípio da isonomia, de modo que tem sido oportunizado às interessadas o saneamento de defeitos, diligências, esclarecimentos, ajustes, correções, apresentação de documentos de forma equânime.

5.2 A avaliação realizada no processo classificatório preliminar observou a preservação dos princípios constitucionais que regem a atividade empresarial da Administração Pública, em especial, quanto a vinculação ao instrumento convocatório, avaliação objetiva, isonomia, formalismo moderado, bem como os preceitos de direito privado e o princípio da boa-fé objetiva que rege a seleção de parceria em oportunidades de negócio.

5.3 Após a publicação do Resultado Classificatório preliminar, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, o Recurso Administrativo interposto pela **ZAPAY** foi recebido e devidamente avaliado.

5.4 A empresa **MRJ** apresentou Contrarrazões ao Recurso Administrativo interposto pela empresa **ZAPAY**.

5.5 Sem prejuízo dos apontamentos realizados nesse Parecer Técnico de Recurso Administrativo, após minuciosa análise da Comissão Especial, os pedidos da recorrente que visam a nulidade do certame ou, subsidiariamente, que seja revista a decisão que a declarou inabilitada, não apresentaram fundamentação apta a ensejar a reforma do resultado classificatório preliminar, portanto conclui-se pelo **INDEFERIMENTO do Recurso Administrativo**.

5.6 Por fim, informa-se que, conforme estabelecido no item 5.4.1 do chamamento público, todos os documentos que compõe o Recurso Administrativo e suas Contrarrazões, bem como esse Parecer Técnico de Recurso Administrativo serão, *de ofício*, encaminhados para a *Autoridade Superior para decisão final*.