

**EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA SELEÇÃO DE PARCEIRO PRIVADO**Edital N°
0076/2025Objeto
Broker de Pagamento SENATRAN**PARECER TÉCNICO DE IMPUGNAÇÃO | N° 007/2025****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**GRINGO PAY S/A****ENDEREÇO
ELETRÔNICO**

parceria-brokersenatran@serpro.gov.br

**SÍTIO DE
PUBLICAÇÃO**<https://www.serpro.gov.br/consultas-publicas/sede/0076-2025>**ELABORAÇÃO**

DINGM/SUNIN/INPAR/INEPN - Eder Luis dos Santos Silva

COLABORAÇÃO

DIJUG/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 **GRINGO** 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 modelo adotado no Edital, sob a forma de parceria estratégica, seria inadequado à natureza do objeto, pois "já existem soluções prontas no mercado que atendem às exigências técnicas", sendo mais apropriado um processo licitatório tradicional.
- Que a vedação prevista no item 3.3 do Edital seria "ampla e desarrazoada", ao afastar empresas que atuam na execução de processos de intermediação de serviços de trânsito, envolvendo transações financeiras.
- Que os fundamentos utilizados para justificar tal vedação, com base na LGPD e na preservação da livre concorrência, não evitariam riscos concorrenciais, mas sim os ampliariam, e não teriam nexos causais entre o argumento do SERPRO, a realidade e a vedação imposta.
- Que permitir que uma empresa sem qualquer experiência comprovada no setor de pagamentos de débitos veiculares seja selecionada para operar essa estrutura representa um risco institucional grave.

2.3 Dos pedidos:

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

- (i) reconhecer a nulidade absoluta do Edital de Chamamento Público nº
- 076/2025;

- (ii) subsidiariamente, seja determinada a republicação do Edital de Chamamento Público nº 0076/2025, com a consequente determinação para que o SERPRO promova a correção de todas as irregularidades apontadas: especialmente a exclusão do item 3.3 do Edital e a inclusão de itens relacionados à segurança dos repasses, riscos de inadimplência e insolvência.

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

3. PARECER TÉCNICO

3.1 Quanto à escolha do modelo de contratação por parceria estratégica

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

3.1.2 O prazo de cinco anos estabelecido no edital reflete a prática adotada em todas as parcerias do Serpro e não configura fornecimento contínuo de serviço ou licenciamento de software, mas sim o período estimado para estruturação, evolução e atendimento ao plano de negócios, com possibilidade de renovação enquanto houver projetos e interesse público envolvido, conforme a própria Lei nº 13.303/2016 autoriza.

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

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

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

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

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

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

3.2 Quanto à ampla e desarrazoada proibição de participação

3.2.1 A alegação de que as restrições previstas no Chamamento Público seriam “amplas e desarrazoadas” carece de fundamento fático e jurídico. 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.

3.2.2 A restrição é específica, proporcional e motivada por risco concreto e relevante à integridade do modelo.

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

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

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

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

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

3.2.7 Esse tipo de acesso compromete:

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

3.2.8 A medida assegura maior vantajosidade à administração, e não o oposto. A restrição imposta não reduz a vantajosidade da parceria. Ao contrário, garante que o parceiro selecionado seja neutro, independente e tecnicamente qualificado, sem vínculos que possam comprometer o equilíbrio competitivo entre os demais agentes do mercado. A vedação a empresas com interesses comerciais diretos no ecossistema financeiro assegura um ambiente mais confiável, transparente e competitivo, protegendo:

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

3.3 Quanto à fragilidade do argumento de neutralidade concorrencial e proteção de dados

3.3.1 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.

3.3.2 O risco não é presunção abstrata — é fato decorrente da própria natureza da função do broker. Não se trata de presumir má-fé, mas de reconhecer que a própria estrutura do modelo cria um risco estrutural de violação à livre concorrência e ao sigilo empresarial. Mesmo que o agente atue em

conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), há uma distinção essencial: a LGPD trata da proteção de dados pessoais, enquanto o sigilo empresarial diz respeito à proteção de informações sensíveis de caráter concorrencial e estratégico, garantido pelo ordenamento jurídico, inclusive pela Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996), pela Lei Antitruste (Lei nº 12.529/2011) e pelo princípio da livre concorrência (art. 170, IV, da CF).

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

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

3.3.5 Não há afronta às melhores práticas concorrenciais — ao contrário, a vedação garante sua preservação. A impugnante afirma que a vedação “afronta as boas práticas concorrenciais”, mas essa afirmação inverte a lógica: permitir que concorrentes operem a infraestrutura crítica do setor seria, isso sim, uma afronta direta ao princípio da livre concorrência e à neutralidade da infraestrutura de mercado, incompatível com o que prevê o direito concorrencial brasileiro e internacional.

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

3.4 Quanto à incoerência entre vedação e objetivo da parceria estratégica

3.4.1 A alegação de que o edital “afasta justamente quem mais entende do setor” revela, mais uma vez, a incompreensão da natureza inovadora e prospectiva da parceria estratégica proposta, além de distorcer o papel da vedação imposta às empresas que já atuam no setor financeiro ou de pagamentos.

3.4.2 O que se busca com a parceria não é uma solução pronta, mas a construção de um novo ecossistema, ainda inexistente. Como já demonstrado, o objeto do chamamento público não é a aquisição de um produto acabado, mas a estruturação de uma solução inédita de integração entre os sistemas da SENATRAN (como RENAVAL, RENACH e RENAINF) e diversos meios de pagamento — inclusive com a automatização de atos administrativos e a liquidação financeira simultânea, com base em tecnologias como blockchain e contratos inteligentes.

3.4.3 Ou seja, não se trata de contratar quem já tem um produto no mercado, e sim de desenvolver algo que ainda não existe, em conjunto com a SENATRAN e o SERPRO. Assim, a parceria estratégica se

justifica exatamente pela complexidade técnica, pela inovação envolvida e pela inexistência de soluções prontas que atendam integralmente aos objetivos públicos propostos.

3.4.4 A vedação imposta não afasta empresas com capacidade técnica — apenas aquelas com conflito de interesse estrutural. A impugnante tenta distorcer a vedação como se ela tivesse o objetivo de excluir “quem mais entende do setor”, quando na verdade o que se impede é a participação de empresas que tenham interesse econômico direto e concorrencial nos fluxos que serão centralizados pelo broker.

3.4.5 Essa vedação é medida necessária para:

- Assegurar a neutralidade da arquitetura que será desenvolvida;
- Proteger o sigilo empresarial de todos os agentes econômicos que transitarão pelo broker;
- Mitigar riscos de abuso de poder econômico, conforme princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170 da CF).

3.4.6 Vale lembrar que as empresas do setor, inclusive a impugnante, já atuam em canais próprios, regulados e disponíveis pelo mercado — inclusive com autorizações concedidas pela SENATRAN e pelos DETRANS. O broker, por sua vez, não se sobreporá a essas operações, mas abrirá um novo canal de prestação de serviços públicos com liquidação financeira embarcada, algo que ainda está em fase de estruturação.

3.4.7 A experiência relevante exigida é em tecnologias e processos, não na operação atual de serviços concorrenciais. A parceria demanda competência técnica comprovada em áreas como interoperabilidade de sistemas públicos, arquitetura distribuída, segurança da informação, blockchain e governança de dados sensíveis, e não a experiência em explorar comercialmente os serviços de parcelamento ou arrecadação de débitos — exatamente para evitar que o parceiro escolhido venha a ser, também, concorrente dos agentes que utilizarão sua infraestrutura.

3.5 Quanto à ausência de mecanismos de proteção financeira e operacional

3.5.1 A impugnação apresentada quanto à “ausência de exigências como certificação PCI DSS”, à suposta falta de “salvaguardas contra inadimplência ou retenção de repasses públicos”, e à alegação de que o seguro-garantia é “irrisório”, carece de fundamento técnico e ignora o conjunto equilibrado de exigências e salvaguardas estabelecidas no chamamento público.

3.5.2 Os requisitos técnicos já são robustos e estão adequadamente dimensionados aos riscos do projeto. O edital exige ampla qualificação técnica da futura parceira, inclusive certificações internacionais. Esses instrumentos, por si só, já estabelecem padrões rigorosos de governança, segurança e continuidade de negócios — compatíveis com a natureza e a escala do projeto.

3.5.3 Quanto à menção específica à certificação PCI DSS (Payment Card Industry Data Security Standard), é importante esclarecer que o broker não atuará como adquirente ou subadquirente, mas como orquestrador de integrações, ou seja, não armazenará, processará ou transmitirá diretamente dados sensíveis de cartões.

3.5.4 A exigência de PCI DSS é, portanto, desnecessária nesta fase, pois os agentes de pagamento que atuarem dentro do ecossistema já são obrigados, por regulação própria, a cumprir tal certificação.

3.5.5 Assim, a cobertura regulatória e técnica já existente é suficiente para assegurar a integridade das transações e dos dados, sem necessidade de replicar obrigações que são específicas de outros elos da cadeia de pagamentos.

3.5.6 O valor do seguro-garantia foi definido com equilíbrio e não é o único instrumento de mitigação de risco. A escolha de um seguro-garantia no valor de R\$ 5 milhões está alinhada às práticas do setor público e foi dimensionada para o estágio inicial do projeto, considerando a fase de desenvolvimento tecnológico e integração sistêmica. Não se trata, como alega a impugnante, de uma operação já em escala massiva de arrecadação financeira, mas de uma estruturação progressiva e sob controle da SENATRAN e do SERPRO.

3.5.7 Além disso, a mitigação dos riscos operacionais não se resume ao seguro. O edital prevê:

- Acordos de nível de serviço (SLAs) detalhados, com métricas de desempenho e continuidade;
- Cláusulas de penalidade e rescisão contratual por descumprimento técnico ou operacional;
- Governança conjunta com a SENATRAN e o SERPRO, inclusive para a homologação de ambientes e funcionalidades;
- Requisitos de segurança, interoperabilidade e rastreabilidade de todas as transações.

3.5.8 Ademais, se trata de um valor mínimo exigido, não impedindo que sejam contratados valores superiores pela interessada. Como qualquer contratação de seguros, ela deve estar sempre condicionada ao risco.

3.5.9 Portanto, o risco institucional mencionado pela impugnante está devidamente equacionado no conjunto das exigências contratuais e técnicas, sem necessidade de imposições desproporcionais que poderiam restringir indevidamente a competitividade no certame.

3.6 Quanto aos riscos sistêmicos na ausência de experiência prévia

3.6.1 Como já demonstrado em refutações anteriores, não se busca uma solução pronta nem um operador de modelo existente. O que se pretende com o broker é a construção de uma nova arquitetura tecnológica, integrada de forma profunda aos sistemas da SENATRAN (RENAVAM, RENAINF, entre outros), capaz de habilitar fluxos automatizados de serviços de trânsito com liquidação financeira em tempo real — algo inédito no Brasil.

3.6.2 Nesse sentido, o próprio “estranhamento” da impugnante frente à ausência de exigência de experiência prévia reforça a compreensão equivocada sobre o objeto: não se trata de contratar quem já atua no modelo atual, mas de desenvolver, em parceria com o SERPRO e a SENATRAN, um novo modelo regulatório, tecnológico e operacional.

3.6.3 A ausência de experiência específica no nicho não significa ausência de capacidade técnica ou risco sistêmico. O edital exige que as empresas tenham capacidade comprovada para atuar em grandes projetos de integração tecnológica, com domínio em:

- Tecnologias disruptivas como blockchain, alinhadas com as tratativas da SENATRAN e do Banco Central sobre tokenização de veículos e uso do Drex;
- Governança da segurança da informação e qualidade da gestão;
- Operação em ambientes críticos, com altos volumes de transações e exigência de disponibilidade contínua.

3.6.4 Esses requisitos garantem que apenas empresas com altíssimo grau de maturidade tecnológica e capacidade de entrega sejam habilitadas — independentemente de sua atuação prévia no mercado de pagamentos de débitos veiculares, o qual, repita-se, é justamente o objeto a ser transformado com a parceria.

3.6.5 Os riscos mencionados pela impugnante já estão devidamente mitigados pelas exigências do edital. Fraudes, atrasos em repasses e falhas operacionais são riscos comuns em qualquer projeto público de escala, e estão equacionados por meio de:

- Exigências técnicas robustas e certificações internacionais;
- Definição de acordos de nível de serviço (SLAs), com sanções por descumprimento;
- Cláusulas de seguro-garantia e mecanismos de governança compartilhada;
- Controle direto da SENATRAN e do SERPRO em todas as etapas de homologação e execução da solução.

3.6.6 Dessa forma, não há risco sistêmico oriundo da ausência de experiência setorial prévia, mas sim uma oportunidade estratégica de fomentar inovação pública em um ambiente seguro, regulado e orientado à transformação digital dos serviços de trânsito.

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 **GRINGO PAY S/A** foi recebido e devidamente avaliado.

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

4.4 Sem prejuízo de todos os apontamentos realizados neste Parecer Técnico, os pedidos da impugnante para reconhecimento da nulidade absoluta do Chamamento Público, ou, subsidiariamente, para sua republicação com exclusão do item 3.3 do Edital e inclusão de itens relacionados à segurança dos

repasses, riscos de inadimplência e insolvência **não devem prosperar**. Assim, a Comissão Especial conclui pelo **INDEFERIMENTO** integral da impugnação apresentada

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