

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL PARA
SELEÇÃO DE PARCEIRO PRIVADO DO SERVIÇO FEDERAL DE
PROCESSAMENTO DE DADOS, SERPRO**

Ilegalidades no Edital. Restrição indevida à competitividade. Burla ao dever de licitar. Risco de grave lesão ao erário.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE MEIOS DE PAGAMENTO DE DÉBITOS VEICULARES E TRIBUTOS GOVERNAMENTAIS, ABREMPAG, entidade civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o n. 55.126.012/0001-592, com sede no SHN Quadra 1, conjunto A, bloco D, salas 304-306, CEP 70.701-000, Brasília-DF, endereço eletrônico institucional@abrempag.com, Pedro Henrique Vogado (CPF nº 049.076.361-80) como representante legal e, neste ato, representada por seus procuradores (doc. 01), com fundamento no art. 87, §1º, da Lei n. 13.303/2016 e no item 2.3 do Edital de Chamamento Público n. 0309/2025 (“Edital”), vem, respeitosamente, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO

em razão das graves ilegalidades identificadas no referido Edital, que poderão acarretar grave lesão ao erário, restrição indevida à competitividade e afronta aos princípios constitucionais e legais aplicáveis às contratações públicas, pelas razões que se passa a expor.

I – TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 2.3 do Edital de Chamamento Público n. 309/2025, publicado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, SERPRO, o prazo para a impugnação do Edital é de até 5 (cinco) dias úteis do prazo final para envio da Proposta:

2.3 Qualquer pessoa poderá impugnar o edital em até 05 (cinco) dias úteis antes do prazo final para envio da Proposta, devendo encaminhar a impugnação ao endereço eletrônico informado no preâmbulo deste edital, contendo a indicação específica e objetiva de cada item que se pretende impugnar, com a respectiva fundamentação. A impugnação não possui efeito suspensivo.

Considerando-se que o prazo para encaminhamento das propostas foi prorrogado para o dia 26.05.2025 (segunda-feira), o termo final para apresentação de impugnação se encerra em 19.05.2025 (segunda-feira).

Tempestiva, portanto, a presente manifestação.

II – SÍNTESE FÁTICA

No dia 9 de abril de 2025, foi publicado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, SERPRO, o Edital de Chamamento Público n. 309/2025, cujo objetivo é selecionar empresa privada para, em regime de parceria com a estatal, desenvolver e implementar um sistema nacional voltado à modernização da arrecadação e da execução financeira da administração pública, por meio da criação de um **Broker de Pagamento Geral**. Segundo o próprio Edital, trata-se de uma solução escalável e abrangente, capaz de atender os entes federativos em todas as esferas – federal, estadual e municipal.

A proposta em si evidencia a magnitude da operação pretendida. Não se trata de um projeto-piloto ou de uma iniciativa de alcance limitado, mas, sim, da constituição de uma nova infraestrutura central de arrecadação pública, com impacto direto sobre os fluxos financeiros estatais e sobre a prestação de serviços ao cidadão.

O Edital foi estruturado com base no modelo de parceria estratégica previsto nos arts. 28, §3º e §4º da Lei n. 13.303/2016, sem a realização de processo licitatório tradicional e sem a exigência de parâmetros técnicos mínimos que assegurem a capacidade operacional dos interessados.

É importante frisar: **o Edital não impõe qualquer comprovação de expertise prévia no desenvolvimento ou na operação de sistemas similares de arrecadação pública, tampouco estabelece requisitos objetivos quanto à robustez tecnológica, à segurança da solução, à experiência em relacionamento institucional com entes públicos ou à capacidade de absorção de grandes volumes de transações financeiras.**

Vale destacar que, conforme orienta a doutrina especializada, a expertise do parceiro é justamente um dos requisitos que autoriza – e justifica o manejo da das parcerias vinculadas a oportunidades de negócios com fundamento no art. 28, §3º, II, da Lei das Estatais:

Marçal Justen Filho bem observa que o sucesso das parcerias com terceiros depende de uma escolha adequada, o que envolve “não apenas a titularidade de recursos econômicos, mas também a presença de outros requisitos, **inclusiva a expertise e o domínio das técnicas pertinentes ao objeto a ser executado em conjunto**”¹.

O edital de chamamento, todavia, vai na contramão: deliberadamente exige que o parceiro seja inexperiente, que o parceiro não possua expertise.

O risco aqui decorre, substancialmente, da forma como o Chamamento foi estruturado: **abrindo espaço para operadores que não necessariamente detenham experiência prática com a arrecadação pública e que tampouco estejam submetidos a controles regulatórios adequados**, o que pode colocar em xeque a estabilidade de toda a infraestrutura arrecadatória pretendida.

Além da ausência de critérios técnicos rigorosos, **o Edital também deixa de apresentar justificativas fundamentadas que demonstrem a vantajosidade da adoção do modelo de parceria estratégica**. Em um cenário que envolve potencial movimentação de cifras bilionárias e riscos relevantes à continuidade da atividade arrecadatória, seria indispensável que o SERPRO demonstrasse de forma clara por que razão a modelagem adotada – que transfere parcela relevante da execução à iniciativa privada, sem processo licitatório – se revela mais eficiente e segura do que as modalidades tradicionais de contratação previstas na legislação brasileira.

O que se observa é que a modelagem institucional escolhida **foi aplicada de forma genérica, sem a devida fundamentação técnica e sem salvaguardas mínimas que resguardecem o interesse público**. A omissão de critérios objetivos de seleção e de exigências compatíveis com a complexidade do objeto gera um cenário de elevada insegurança jurídica, institucional e financeira.

A ausência desses filtros técnicos, aliada à indefinição dos critérios de remuneração, pode resultar em consequências severas para a Administração Pública, tais como: (i) interrupção ou precarização de serviços essenciais, caso a empresa selecionada não possua estrutura suficiente para operar em âmbito nacional; (ii) falhas na fluidez dos repasses arrecadatórios aos entes federativos, com risco de atrasos ou retenções indevidas; (iii) fragilidade nos mecanismos de controle, dificultando a fiscalização sobre a execução e comprometendo a transparência da parceria; e (iv) insegurança quanto à constitucionalidade da modelagem jurídica escolhida,

¹ TORRES, Ronny Charles e BARCELOS, Dawison. Licitações e Contratos nas Empresas Estatais – 4.ed., - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 124.

suscetível de questionamentos por órgãos de controle e pelo Judiciário, dada a natureza sensível e central do objeto em disputa.

Diante de todo esse cenário, **impõe-se o imediato cancelamento do Edital n. 309/2025**, uma vez que a modelagem jurídica escolhida – baseada em parceria estratégica – revela-se **incompatível com a natureza do objeto pretendido**, relativo à constituição de infraestrutura essencial à arrecadação pública nacional.

Subsidiariamente, na hipótese de não acolhimento do pedido principal de cancelamento do Chamamento Público, requer-se seja determinada a **republicação do Edital n. 309/2025**, com a devida correção de todas as irregularidades aqui apontadas. Em especial, é imprescindível: **(i)** a reformulação da descrição da oportunidade de negócios, atualmente genérica e incompatível com o grau de complexidade e responsabilidade institucional envolvido; **(ii)** a definição clara e prévia dos parâmetros de remuneração do parceiro, elemento indispensável à aferição da viabilidade econômica e da segurança jurídica da parceria proposta; e **(iii)** a revisão integral das exigências de qualificação técnica constantes dos Anexos III e IV, com a exclusão de critérios descolados do objeto da contratação – notadamente os itens 1; e 6 a 13 do Anexo IV – e a reestruturação das notas atribuídas aos quesitos técnicos, de forma a assegurar proporcionalidade e alinhamento com a materialidade do objeto.

É o que se passa a expor.

III – DIREITO

III.a – Adoção indevida do modelo de parceria estratégica

Consoante narrado na síntese fática, o Edital de Chamamento Público n. 309/2025 está formalmente estruturado como uma “*parceria em oportunidade de negócio*”, nos termos dos arts. 28, §3º, II, e §4º, da Lei n. 13.303/2016 e do Regulamento de Parcerias do SERPRO.

No entanto, a análise de seu conteúdo revela que a modelagem contratual adotada **não guarda correspondência com a realidade do objeto proposto**, caracterizando desvio de finalidade e tentativa de **mascarar uma contratação direta de solução já consolidada no mercado**, em flagrante burla ao dever de licitar.

O Anexo I do Edital indica que a finalidade da parceria é a construção de uma solução tecnológica que funcione como **Broker de Pagamento Geral**, integrando entes públicos e sistemas financeiros em múltiplos níveis. Contudo, as funcionalidades exigidas no Anexo III não refletem um projeto de inovação conjunta em fase inicial, mas sim a entrega de uma solução completa, com especificações detalhadas e características já amplamente conhecidas e disponíveis no setor de meios de pagamento. Tais funcionalidades incluem integração com Pix, checkout responsivo, conciliação automatizada de pagamentos, verificação antifraude, dashboards com KPIs, relatórios

de auditoria, integração com ERP, suporte a boletos e múltiplos adquirentes, entre diversas outras².

Ou seja, a descrição técnica da solução demonstra que o parceiro será selecionado não para desenvolver algo novo em conjunto com o SERPRO, mas para fornecer uma estrutura já consolidada, configurando contratação disfarçada sob o regime de parceria estratégica.

Nesse ponto, vale destacar que o TCU, em diversos julgados, tem estabelecido requisitos específicos e cumulativos para caracterização de oportunidade de negócio apta a justificar a não realização de licitação. No paradigmático Acórdão nº 2488/2018-Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler), o Tribunal fixou que são requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016:

- a) a avença deve estar obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;
- b) deve haver configuração de oportunidade de negócio, que pode ser estabelecida por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais;
- c) é necessária a demonstração da vantagem comercial para a estatal;
- d) o administrador público deve comprovar que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e
- e) deve-se demonstrar a inviabilidade de procedimento competitivo, o que pode ser feito, por exemplo, através da pertinência e compatibilidade de projetos de longo prazo, comunhão de filosofias empresariais, complementariedade das necessidades e ausência de interesses conflitantes.

No caso em análise, o SERPRO não demonstrou o preenchimento de nenhum desses requisitos. Não há comprovação da vantagem comercial específica para a estatal, tampouco da

² **Descrição dos requisitos funcionais de qualificação técnica constantes no Anexo III do Edital:**

Checkout Funcional, Interface Responsiva, Pagamento Multicanal, Métodos de Pagamento Diversificados, Geração de Comprovante Imediato, Verificação Antifraude no Checkout, Conciliação de Pagamentos, Gestão de Chargebacks, Detecção de Divergências, Configuração de Parcelamento, Transparência na Exibição do Parcelamento, Demonstrativo de Parcelamento, Integração com Checkout e Conciliação, Fluxo de Aprovação de Estornos, Execução de Estorno Integrada, Alertas de Estorno, Canal de Suporte ao Usuário, Protocolo de Atendimento, Avaliação de Risco em Transações, Monitoramento de Transações em Tempo Real, Relatórios de Conformidade e Incidentes, Registro de Transações Imutáveis, Relatórios de Auditoria Personalizáveis, Alertas de Conformidade, Sincronização em Tempo Real, Monitoramento de Interfaces de Integração, Dashboards Interativos, Relatórios Customizados, Análise Preditiva, Exportação de Dados, Monitoramento de Indicadores de Desempenho, Gateway Multiaquirente, Integração com Gateways de Pagamento, Integração com PIX, Integração com Boleto Bancário, Integração com ERPs.

inviabilidade concreta de procedimento competitivo. **Ao contrário: considerando a ampla gama de soluções de pagamento já disponíveis no mercado – com distintas características, finalidades e níveis de sofisticação – o objeto do Chamamento sequer se qualifica como peculiar ou singular, perdendo sua razão de existir enquanto oportunidade excepcional.**

Além disso, o Edital estabelece **prazo de apenas cinco anos** para a vigência da parceria, o que contraria a lógica das parcerias estratégicas genuínas. Projetos verdadeiramente colaborativos e inovadores, que demandam desenvolvimento conjunto, investimento estruturante e compartilhamento de riscos, pressupõem prazos estendidos, que permitam retorno adequado, adaptação progressiva e ciclos completos de maturação. **O prazo previsto no Edital está mais alinhado a contratos administrativos tradicionais do que ao modelo excepcional de parceria estratégica, o que evidencia novo indício de inadequação da modelagem adotada.**

O TCU, em recente manifestação no Acórdão 1744/2021-Plenário (Relator Min. Walton Alencar Rodrigues), assentou expressamente que *"arranjos contratuais como compartilhamento de riscos e adoção de remuneração variável, previstos na Lei 13.303/2016, não são, por si só, atributos diferenciadores que caracterizem uma oportunidade de negócios a dispensar o procedimento licitatório"*. O Tribunal ressaltou, ainda, que a parceria estratégica verdadeira *"deve ter caráter perene, maior nível de comprometimento e identidade de interesses societários entre os parceiros"*, elementos ausentes no modelo proposto pelo SERPRO.

Ainda mais grave é a ausência de estudos detalhados e prévios que embasem a celebração da parceria. No já citado Acórdão 2488/2018-Plenário, o TCU apontou como falha grave a ausência de estudos que permitam verificar o atendimento dos requisitos necessários à configuração da oportunidade de negócio. No caso em tela, o Edital não faz referência a nenhum estudo técnico ou econômico que justifique a escolha do modelo de parceria em detrimento da licitação tradicional.

Vale lembrar que, nos termos do próprio regime jurídico das parcerias em oportunidades de negócio, **o foco deve ser a qualificação e capacitação do parceiro; não a apresentação de uma solução final**. O já citado Acórdão 1744/2021-Plenário orienta que *"tal seleção necessariamente exige comunhão de objetos sociais, demonstração da singularidade do parceiro frente ao empreendimento, motivação para escolha e ponderação dos custos e benefícios da atuação em parceria, frente a outras opções disponíveis"*.

O parceiro ideal é aquele que demonstra aptidão, *know-how* técnico e estrutura para o desenvolvimento conjunto de uma nova solução tecnológica. Assim, não se pretende avaliar a experiência específica do interessado num produto já pronto, mas sim sua *expertise* em inovação e sua capacidade de construção colaborativa. Em se tratando, portanto, de uma solução *supostamente* inédita, não há como se definir, de forma legítima, parâmetros técnicos excessivamente específicos, sob pena de se distorcer o objeto e inviabilizar a lógica da parceria.

A doutrina especializada, representada por autores como Dawison Barcelos e Ronny Charles, reforça esse entendimento ao afirmar que *"compreendemos que, de maneira geral, as oportunidades de negócio se prestarão a viabilizar parcerias com agentes privados para a consecução de objetos ou de objetivos que, isoladamente, a empresa estatal não teria capacidade de obter ou desenvolver"*³. Tal pressuposto não se verifica no presente caso, já que o SERPRO, de fato, **busca adquirir uma solução que já pode ser contratada diretamente do mercado, por meio de licitação, com ampla concorrência e potencial de economicidade.**

O uso do instrumento de parceria para fins de aquisição de tecnologia já disponível no mercado contraria frontalmente, portanto, *os princípios da motivação, da economicidade e da eficiência*, ao dificultar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Note-se que, além de juridicamente inadequado, o modelo de parceria estratégica é, em regra, mais custoso para a Administração Pública, pois transfere ao parceiro responsabilidades operacionais e riscos contratuais que elevam substancialmente o valor da proposta.

Quando já existem soluções consolidadas e plenamente disponíveis no mercado, como é o caso, a opção pela parceria representa não apenas uma distorção do modelo legal, mas um verdadeiro desperdício de recursos públicos.

Na prática, o que se percebe é que o SERPRO busca se esquivar do dever de licitar, ao escolher uma modelagem que lhe permita selecionar livremente um parceiro, mesmo havendo ampla oferta de soluções disponíveis que atendem aos requisitos da Administração.

Cabe destacar que a **jurisprudência do próprio TCU tem reconhecido que a celebração de parcerias em oportunidades de negócio exige a comprovação de que não há, no mercado, soluções prontas capazes de atender à demanda administrativa.** Essa excepcionalidade é condição indispensável à adoção do regime especial previsto nos §§3º, II, e 4º do art. 28 da Lei das Estatais. A inexistência dessa justificativa – ou sua inconsistência, como no caso presente – **impõe o dever de contratação via licitação pública regular.**

Nesse sentido, é paradigmático o entendimento firmado por esta Corte no Acórdão n. 2488/2018 – Plenário, cuja ementa assim dispõe:

REPRESENTAÇÃO. PARCERIA FIRMADA COM FULCRO NA LEI 13.303/2016. **INDÍCIOS DE FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA. NÃO COMPROVAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INDÍCIOS DE CLÁUSULAS PREJUDICIAIS PARA A TELEBRAS. DETERMINAÇÕES. RETENÇÃO CAUTELAR DE VALORES. MONITORAMENTO. (...)**

Em relação à segunda previsão legal que permite a desobrigação de licitar, conforme instituído no inciso II do § 3º c/c § 4º do art. 28 da Lei

³ TORRES, Ronny Charles e BARCELOS, Dawison. *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais* – 4.ed., - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 126.

13.303/2016, ficou evidenciado que o ente estatal deverá atender, além dos princípios constitucionais já elencados, os seguintes requisitos da própria lei: a) verificar se há promitente possibilidade de estabelecimento de relacionamento comercial; b) demonstrar tratar-se de negócio bem delineado, sendo uma oportunidade única para a estatal, indicando a particularidade do parceiro e a vantajosidade para a empresa estatal, somente vista na efetivação daquela oportunidade de negócio; c) estar demonstrada a inviabilidade de procedimento competitivo.

Nesse sentido, a escolha da empresa privada deverá estar alicerçada na demonstração de que ela tenha características particulares de tal sorte que demonstre sua superioridade competitiva em relação aos seus pares concorrenciais, levando-se a não se ter qualquer dúvida quanto aos benefícios a serem obtidos com o estabelecimento dessa parceria em detrimento de outra qualquer. Assim, ao avaliar essas características particulares, o gestor público estaria apto a delinear os aspectos e os atributos da empresa parceira capazes de lhe dar a distinção devida para ser a parceira escolhida.

(TCU, Acórdão n. 2.488/2018-Plenário, Relator Min. BENJAMIN ZYMLER, 31.10.2018, grifos aditados)

Tal orientação confirma a tese aqui sustentada: a utilização do regime especial das parcerias exige motivação concreta e demonstração inequívoca da inexistência de alternativas competitivas. **No caso em análise, ao ignorar as soluções técnicas já desenvolvidas e as possibilidades de contratação via licitação, o SERPRO distorce a finalidade da norma, gerando risco concreto de direcionamento, restrição à competitividade e prejuízo ao erário.**

Em suma, o Chamamento Público em análise **deturpa a finalidade legal das parcerias estratégicas, convertendo-as em instrumento de seleção subjetiva**, sem a observância dos rigores exigidos para contratações públicas, gerando **risco concreto de direcionamento e prejuízo ao erário**.

Trata-se de vício insanável, que compromete a validade de todo o procedimento e exige, desde já, o cancelamento do Edital ou sua completa reformulação, com adoção do rito licitatório adequado.

III.b – Ausência de parâmetros mínimos de remuneração do parceiro: violação à segurança jurídica e à lógica da parceria competitiva

Ainda que superado o vício estrutural relacionado à adoção indevida do modelo de parceria estratégica, o que se aduz apenas para argumentar, o Edital impugnado apresenta **outras irregularidades que, por si sós, comprometem a continuidade do processo competitivo nos moldes atuais**.

A ausência de informações mínimas sobre o modelo de remuneração do futuro parceiro privado configura vício grave no Chamamento Público n. 309/2025. Ao convidar a iniciativa privada a participar de uma “*Oportunidade de Negócio*” com o SERPRO, o Edital exige

dos interessados não apenas capacidade técnica, mas também disposição para investir tempo, estrutura e capital no desenvolvimento da solução pretendida – o que pressupõe, necessariamente, a possibilidade de avaliação do retorno econômico esperado.

No entanto, o certame é **absolutamente silente quanto à definição dos fluxos financeiros e da lógica de remuneração da parceria**, seja em seu corpo principal, seja na Minuta Padrão de Contrato Associativo (Anexo VI). O único trecho que tangencia a temática consta do item 8 da minuta, segundo o qual: *“As receitas auferidas pela Parceira e pelo SERPRO decorrerão de contratos celebrados pelo SERPRO, gestor comercial dos produtos, junto aos clientes.”*

Essa previsão, além de genérica, não fornece qualquer parâmetro objetivo (seja percentual, indicativo, metodológico ou mesmo estimativo) que permita ao potencial parceiro avaliar a viabilidade econômica da parceria.

O Tribunal de Contas da União tem enfatizado, reiteradamente, a importância de uma modelagem econômico-financeira adequada e transparente em contratos associativos e parcerias estratégicas. No Acórdão 1446/2018-Plenário, o relator Ministro Bruno Dantas destacou que:

Em uma delegação típica, o poder concedente desenvolve os estudos com base em nível de serviço, demanda, investimentos e custos operacionais. Com base nessas variáveis simula prazos, tarifas, valores de outorga. Essa é a lógica inerente à modelagem de contratos de longo prazo.

O mesmo acórdão ressalta que o prazo de uma parceria não deve ser fixado aleatoriamente, mas sim com base em estudos técnicos robustos:

Como anotado pela unidade instrutora, o prazo de uma concessão ou arrendamento não é fixado aleatoriamente pela Administração, em juízo de discricionariedade, mas sim fruto de estudos técnicos, estimativas, expectativas, e visam à amortização do investimento. Deve ser, portanto, robustamente justificado.

Ora, é princípio elementar das contratações públicas com seleção competitiva, inclusive nos moldes das parcerias em oportunidade de negócio previstas no art. 28, §4º, da Lei n. 13.303/2016, que os critérios de viabilidade econômico-financeira da proposta estejam minimamente estruturados, de modo a garantir: (i) a isonomia entre os interessados, que devem competir com base em informações equivalentes; (ii) a transparência e boa-fé objetiva na formação do vínculo contratual; e (iii) a eficiência na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, que não pode se limitar à avaliação de aspectos técnicos descolados de qualquer métrica econômica.

No Acórdão 1593/2023-Plenário, o TCU foi ainda mais específico ao determinar a necessidade de garantia da "viabilidade econômica, financeira e operacional" dos instrumentos contratuais, com a demonstração da capacidade econômico-financeira do parceiro para adimplir

todas as obrigações previstas. O mesmo acórdão destaca a importância da isonomia de tratamento entre os interessados, a fim de "evitar tratamento privilegiado", em observância aos princípios basilares da Administração Pública.

A omissão do SERPRO quanto à estrutura mínima de remuneração frustra a própria lógica da parceria estratégica: **o modelo exige corresponsabilidade, assunção de riscos e divisão de resultados – o que pressupõe clareza mínima quanto às formas, critérios e expectativas de remuneração.** Sem isso, não há como estruturar uma proposta sólida, tampouco comparar, de forma objetiva, os modelos de negócio apresentados pelas licitantes.

E não se trata de exigir uma planilha fechada de retorno garantido, mas sim de assegurar que o chamamento contenha dados mínimos que permitam ao mercado dimensionar riscos e projetar investimentos.

O TCU, no Acórdão 1555/2017-Plenário, enfatizou a necessidade de uma análise econômico-financeira abrangente, que considere diferentes aspectos e possibilidades. O relator Ministro Benjamin Zymler observou que a ausência de análise econômico-financeira da modelagem jurídica de contratação, com consideração de outras possibilidades de execução, constitui falha grave no processo de contratação.

A ausência completa desses elementos no Edital de Chamamento Público n. 309/2025 compromete a integridade do processo seletivo e viola os *princípios da segurança jurídica, da isonomia e da seleção eficiente*. Além disso, infringe os deveres de motivação e de publicidade das decisões administrativas, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 9.784/1999.

Trata-se, portanto, de vício que enseja **o cancelamento do Edital, ou, ao menos, a obrigatoriedade de sua reabertura com a inclusão de elementos que viabilizem a modelagem econômico-financeira das propostas.** Não é admissível que se convoque o setor privado a aportar tecnologia, inovação e recursos sem que se esclareçam, minimamente, quais as bases para o retorno desse investimento.

III.c – Indeterminação do objeto. Excessiva abstração na descrição da oportunidade de negócio

Para além da ausência de parâmetros mínimos de remuneração do parceiro, uma outra irregularidade do Edital diz respeito à **excessiva abstração na descrição da oportunidade de negócio**, que inviabiliza a adequada compreensão do escopo da parceria pretendida. A redação do item 1 do Anexo I do Edital emprega finalidades amplas, como a modernização da arrecadação pública, o fortalecimento do papel do Estado como provedor digital ou a integração com sistemas internacionais, sem delimitar com precisão o que se espera da solução.

Essa falta de clareza compromete a transparência, a segurança jurídica e a isonomia do certame, dificultando a elaboração de **propostas completas e comparáveis entre si**. A ausência de parâmetros objetivos, metas claras e divisão de responsabilidades entre as partes afasta o processo do rigor exigido para contratações com a Administração Pública, notadamente quando se busca justificar o afastamento do procedimento licitatório ordinário.

Além disso, o Regulamento de Parcerias em Oportunidades de Negócio (RPON) do próprio SERPRO prevê que a celebração de parcerias deve ser precedida de estudos detalhados, incluindo a **elaboração de Plano de Negócios Preliminar** que identifique com precisão a oportunidade, demonstre sua viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira, e fundamente a opção pelo modelo de parceria. **Tais elementos, se existem, não foram disponibilizados no Edital, violando frontalmente o dever de publicidade e comprometendo a avaliação informada por parte dos potenciais parceiros.**

O vício de indeterminação do objeto também tem sido judicialmente reconhecido como causa de nulidade de processos seletivos no âmbito público, *v.g.*:

NULIDADE DE PROCESSO LICITATÓRIO. EDITAL . INCERTEZA DO OBJETO DA LICITAÇÃO. FALTA DE CLAREZA. ILEGALIDADE. LICITAÇÃO NULA (...) O procedimento licitatório deve obedecer aos princípios constitucionais constantes no art. 37, da CF, bem como todos os comandos inseridos na Lei n.º 8.666/93 - No caso concreto, de início, verifica-se que o objeto da licitação não foi bem definido - (...) O edital não atende os requisitos legais e constitucionais dos procedimentos licitatórios, sendo correta a r. sentença que o declarou nulo. (TRF-3 - ApelRemNec: 00221042920024036100 SP, Relator.: Desembargador Federal MONICA AUTRAN MACHADO NOBRE, Data de Julgamento: 01/05/2020, 4ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 04/05/2020)

Enfim, a descrição excessivamente genérica do objeto traz sérios reflexos para a definição das exigências de qualificação técnica, que se tornam desproporcionais ou desconectadas do escopo real da parceria (vide tópico “III.d”). Exige-se dos interessados o atendimento a requisitos complexos, como gestão de *chargebacks*, análise preditiva de inadimplência e integração com ERPs públicos, sem que se tenha a adequada compreensão do escopo da parceria.

Trata-se de distorção que compromete a competitividade do chamamento e desvirtua a finalidade da parceria estratégica ao **submeter os interessados a exigências desprovidas de referencial técnico claro, abrindo margem para avaliações subjetivas, direcionamento ou impugnações futuras.**

Por todo o exposto, é evidente que a **imprecisão na descrição da oportunidade de negócio afronta os princípios da legalidade, publicidade, motivação e eficiência**, devendo o Edital

ser integralmente reformulado para delimitar, **com clareza e objetividade**, o escopo da parceria pretendida, suas etapas, entregas previstas e responsabilidades de cada parte.

III.d – Exigências técnicas desproporcionais e distorção nos critérios de avaliação

A análise dos critérios técnicos exigidos pelo Edital n. 309/2025 revela um desenho assimétrico e desalinhado com o objeto declarado do Chamamento Público, o que compromete a integridade do certame e reforça a percepção, já demonstrada no tópico “III.a”, 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.

Conforme previsto no item 3.2.4, os licitantes devem comprovar aptidão técnica mediante o cumprimento de critérios divididos em três grupos: **(i)** requisitos funcionais, que somam 112 pontos e se referem às funcionalidades da solução; **(ii)** requisitos de capacidade técnica, que totalizam 83 pontos e exigem, entre outros, experiência prévia em tecnologia *blockchain* e certificações empresariais; e **(iii)** requisitos de sustentabilidade, com peso de 39 pontos.

Embora o Edital se declare voltado à celebração de parceria estratégica para desenvolvimento de tecnologia, os requisitos de qualificação técnica exigidos das interessadas não guardam correspondência com os elementos essenciais à execução do objeto.

O Edital estabelece, como uma das poucas exigências técnicas, a comprovação de experiência prévia com tecnologias *blockchain*, sem que essa funcionalidade conste de forma clara e justificada entre os requisitos funcionais da solução a ser desenvolvida. Ou seja, o SERPRO impõe um critério técnico específico, **altamente restritivo**, que sequer está vinculado às funcionalidades operacionais efetivamente previstas.

Outro exemplo emblemático é a exigência de funcionalidades de inteligência artificial, incluída no Anexo IV entre os requisitos de capacidade técnico-operacional, mas que não consta expressamente do Anexo III, onde estão listadas as funcionalidades esperadas da solução. Trata-se de critério que demanda alto grau de especialização técnica, mas que sequer possui previsão clara entre os requisitos funcionais, o que gera insegurança e ambiguidade quanto ao seu real papel no escopo do projeto.

Além disso, o Edital impõe, de forma genérica, a comprovação de experiência na implementação e operação de soluções similares junto a, no mínimo, 8 (oito) entes da Administração Pública. Essa exigência, **desprovida de justificativa proporcional, representa restrição indevida à competitividade, ao excluir empresas com comprovada expertise tecnológica, mas que ainda não acumularam esse número específico de contratações públicas**.

Um outro exemplo de desalinhamento entre os critérios técnicos e as necessidades concretas da parceria proposta, que compromete a integridade do processo seletivo e deve ser objeto de supressão, refere-se à exigência de experiência comprovada na implementação e operação de solução voltada à realização de pagamentos diretos a beneficiários de programas sociais ou transferências públicas.

Ora, o objeto do Edital n. 309/2025 é a construção de um Broker de Pagamento Geral para integração entre entes federativos e plataformas de arrecadação pública, com foco na recepção de valores devidos ao Estado por parte de cidadãos, empresas e demais contribuintes.

Já os pagamentos diretos a beneficiários de programas sociais – como Bolsa Família, Auxílio Emergencial ou similares – envolvem fluxos financeiros diametralmente opostos, de natureza tipicamente assistencial, com **mecanismos de controle, regras de elegibilidade, políticas públicas de transferência de renda e integração com bases sociais do governo. São sistemas orientados à despesa pública, não à receita pública.**

A exigência, portanto, não apenas extrapola o escopo técnico do Edital, como restringe injustificadamente a competitividade do certame, **favorecendo empresas com histórico de atuação em nichos assistenciais que nada têm a ver com o objeto arrecadatório da parceria pretendida.**

Exigir expertise em transferências sociais para o desenvolvimento de uma solução arrecadatória equivale a exigir experiência em sistemas de folha de pagamento para contratar a construção de um portal de tributos. São escopos distintos, com fluxos inversos, arquiteturas lógicas diversas e objetivos finalísticos incompatíveis.

De igual modo, a exigência de experiência comprovada na implementação e operação da solução com múltiplas moedas ou em cenários internacionais, com suporte a câmbio, integração com instituições financeiras estrangeiras ou facilitação de transações cross-border, constante do Anexo IV do Edital, configura requisito excessivamente **específico, desproporcional e dissociado** do escopo funcional do objeto a ser contratado.

Embora o Edital mencione, de forma genérica, a intenção do SERPRO de ampliar sua atuação internacional e estabelecer cooperação com organismos, não há qualquer demonstração de que a funcionalidade de pagamentos internacionais componha o núcleo da solução a ser desenvolvida. Trata-se de uma **aspiração institucional acessória, ainda em estágio potencial, que não justifica a imposição de critério técnico restritivo e menos ainda de peso 7.**

O objeto do Chamamento Público n. 309/2025 é, em essência, a construção de uma solução nacional de arrecadação pública, com foco na integração de tributos, taxas, contribuições e outras receitas públicas internas, via meios digitais. A exigência de experiência com transações *cross-border*, operações cambiais e instituições financeiras estrangeiras não guarda pertinência técnica com essa finalidade arrecadatória nacional, tampouco representa um requisito mínimo

necessário à execução da parceria.

O Tribunal de Contas da União, em sua jurisprudência consolidada, tem enfatizado que “*quaisquer critérios de pontuação e valoração dos quesitos das propostas técnicas devem ser compatíveis com o objeto licitado*” (Acórdão 1287/2008-Plenário). O TCU determina expressamente que a Administração deve abster-se de incluir, como critério de pontuação técnica, certificações que não guardem pertinência com os serviços a serem contratados (Acórdão 1782/2007-Plenário).

Essa escolha evidencia um descolamento entre os critérios de seleção e as demandas reais do projeto, criando um filtro artificial que favorece empresas com perfis específicos e exclui outras com comprovada capacidade de entrega, mas que não atuam em nichos tecnológicos específicos como o de *blockchain*.

Não fosse isso suficiente, o Edital viola frontalmente o art. 16.1, alínea “f”⁴, 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 direta com o objeto.

O referido dispositivo do RPON admite apenas a pontuação **adicional** de certificações, desde que correlacionadas à natureza da oportunidade. A imposição cumulativa e eliminatória dessas certificações, bem como a exigência de *expertise* comprovada em *blockchain*, extrapolam o escopo normativo e configuram formalismo excessivo (art. 2.2, “e” do RPON⁵), gerando efeito prático de restrição indevida à competição.

A jurisprudência do TCU é clara ao apontar que o estabelecimento de condições mais rigorosas na licitação do que aquelas que serão exigidas durante a execução contratual pode resultar na seleção de proposta altamente focada em quesitos técnicos sem correlação com o benefício efetivamente esperado para a execução contratual (Acórdão 1782/2007-Plenário). É exatamente o

⁴ 16.1 Nas hipóteses de viabilidade de competição, o parceiro deve ser escolhido com base em edital de chamamento público, que deve conter: (...) f) os critérios para a seleção do parceiro, podem considerar, entre outros:

i) aspectos técnicos e qualitativos, podendo abranger, dentre outros, metodologia, percepção de mercado, soluções técnicas e de mercado, infraestrutura de software e hardware, cronograma, experiência do interessado, experiência e qualificação de equipe técnica e de negócios, certificações e quesitos de sustentabilidade; e
ii) proposta econômico-financeira, podendo abranger, dentre outros, plano de investimentos, custos de investimento e de operação, estimativa de receitas e de resultados e participação do SERPRO nas receitas e resultados.

⁵ 2.2 Em complemento, afirmam-se os seguintes vetores de interpretação:

e) no decorrer dos processos de formação de parcerias e outras formas associativas em oportunidades de negócio, **deve-se preferir procedimentos simplificados e adotar apenas as formalidades estritamente necessárias para o melhor resultado técnico e econômico**, saneando defeitos ou falhas que não comprometam a oportunidade de negócio, em obediência à verdade material e à competitividade;

que ocorre no caso em tela, em que certificações e experiências desconectadas do núcleo do projeto são sobrevalorizadas, enquanto expertises diretamente relacionadas ao objeto são ignoradas.

A gravidade do vício se acentua ainda mais quando se observa a **desproporção na atribuição de pesos entre os quesitos de avaliação funcional e os requisitos de capacidade técnica**. O Edital estabelece 66 quesitos funcionais, que somam 112 pontos, enquanto há apenas 13 quesitos de capacidade, que totalizam 83 pontos. Ou seja, cada requisito de capacidade vale, isoladamente, 6,38 pontos, enquanto cada funcional tem peso médio de apenas 1,69 pontos.

Ainda mais grave é o fato de que alguns quesitos de capacidade técnica recebem pesos elevados (até 7 pontos), a exemplo das experiências anteriores e da experiência comprovada na implementação e operação de solução com inteligência artificial —, enquanto nenhum quesito funcional alcança peso semelhante. **Essa assimetria distorce a lógica de avaliação e confere centralidade a atributos acessórios, em detrimento da funcionalidade e da inovação, que deveriam ser o núcleo da proposta.**

Em outras palavras, os requisitos de capacidade ganham um peso **desproporcional** em relação ao seu papel real no contexto da parceria estratégica, fazendo com que pareçam mais determinantes do que os próprios quesitos funcionais – os quais, paradoxalmente, são utilizados como critério de desempate no Edital⁶. **A consequência é clara: o processo seletivo acaba priorizando experiências desconectadas do objeto em detrimento da aderência funcional e da capacidade de inovação.**

Assim, a adoção de critérios técnicos descolados do núcleo do objeto, combinada à atribuição enviesada de pesos, além de comprometer a isonomia e a coerência do processo seletivo, representa mais um indício de direcionamento da contratação, em evidente desvio de finalidade.

Por tudo, caso não acolhido o pedido de cancelamento do Edital de Chamamento Público n. 309/2025, impõe-se a reformulação dos critérios técnicos exigidos, para que guardem relação direta com as funcionalidades pretendidas, promovam competição efetiva e respeitem o interesse público envolvido.

IV – PEDIDOS

Diante do exposto, a ABREMPAG requer:

1) O acolhimento integral da presente Impugnação, com o consequente **cancelamento** do Edital de Chamamento Público n. 309/2025, diante da inadequação da modelagem jurídica adotada em relação à natureza do objeto proposto e da ausência de motivação suficiente para a adoção do modelo de parceria estratégica em substituição ao procedimento licitatório ordinário;

⁶ 6.2 Em caso de empate, serão seguidos os seguintes critérios de desempate:

6.2.1 A INTERESSADA que apresentar maior pontuação nos requisitos funcionais;

2) *Subsidiariamente*, caso não acolhido o pedido anterior, a imediata retificação e republicação do referido Edital, com a consequente:

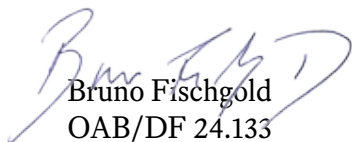
2.1) a reformulação da descrição da oportunidade de negócios, atualmente genérica e incompatível com o grau de complexidade e responsabilidade institucional envolvido;

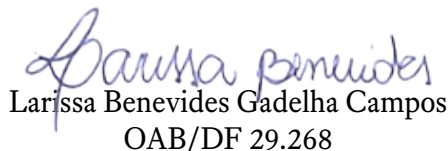
2.2) a definição clara e prévia dos parâmetros de remuneração do parceiro, elemento indispensável à aferição da viabilidade econômica e da segurança jurídica da parceria proposta;

2.3) a revisão integral das exigências de qualificação técnica constantes dos Anexos III e IV, com a exclusão de critérios descolados do objeto da contratação – notadamente os itens 1, e 6 a 13 do Anexo IV – e a reestruturação das notas atribuídas aos quesitos técnicos, de forma a assegurar proporcionalidade e alinhamento com a materialidade do objeto.

Nesses termos.

Brasília/DF, 19 de maio de 2025.


Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133


Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268