



CONSELHO
FEDERAL DE
ODONTOLOGIA



JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 90005/2026

Processo Administrativo nº 0400/2026

O SETOR DE COMPRAS E CONTRATOS, com análise técnica do Setor Técnico, por intermédio do Pregoeiro designado, Jorge Gustavo Lucena - PORTARIA CFO-SEC-136, de 14 de julho de 2026, neste ato vem apresentar suas considerações sobre pedido tempestivo de impugnação do processo Licitatório em epígrafe, pelos motivos abaixo expostos:

RELATÓRIO

Pregão Eletrônico nº. **90005/2026**; do tipo Menor Preço, com o objeto da presente licitação sendo contratação de solução integrada de pagamento eletrônico que operacionalize canais de pagamento para os registrados nas soluções de *software* do Conselho Federal de Odontologia (CFO), a serem integradas, por meio de API, ao sistema de informação ERP Implanta. A solução deverá permitir a quitação de débitos por meio de cartão de crédito, cartão de débito e PIX, inclusive por meio de sistema de comércio eletrônico (e-commerce), contemplando obrigatoriamente funcionalidade de **split de pagamento**, possibilitando a distribuição automática dos valores da transação entre múltiplos participantes previamente cadastrados, com percentuais configuráveis e definição parametrizável do participante responsável pela absorção das taxas de Merchant Discount Rate (MDR), com previsão inicial de sessão pública no dia 27 de julho de 2026.

Impugnante: SOLUÇÕES PÚBLICA & PRIVADA DE PAGAMENTOS S/A.

A Impugnante sustenta, em síntese:

- I. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO;**
- II. SÍNTESE DOS FATOS;**
- III. DA ILEGALIDADE DAS RESTRIÇÕES EDITALÍCIAS;**
- IV. DA INCOMPATIBILIDADE DAS RESTRIÇÕES EDITALÍCIAS COM A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO;**
 - a. Da estrutura do Sistema de Pagamentos Brasileiro;
 - b. Da regulamentação do Banco Central;
 - c. Da inexistência de fundamento técnico para restringir a participação às credenciadoras;
 - d. Da violação ao princípio da competitividade
- V. DA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA DAS EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS;**
 - a. O edital parte de conclusões sem demonstrar suas premissas;
 - b. DA ARBITRARIEDADE DA EXIGÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO MÍNIMA DE R\$ 100.000.000,00;
- VI. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LEI Nº 14.133/2021;**
 - a. Da violação ao princípio da competitividade
 - b. Da violação ao princípio da isonomia;
 - c. Da violação ao dever de motivação
 - d. Da violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa

VII – DOS PEDIDOS

- a. o conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e preencher os requisitos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- b. o reconhecimento da ilegalidade das cláusulas editalícias impugnadas, diante de sua incompatibilidade com os princípios da competitividade, isonomia, proporcionalidade, motivação e seleção da proposta mais vantajosa;
- c. a revisão do edital para permitir a participação de empresas que, embora não enquadradas como credenciadoras (adquirentes), demonstrem capacidade técnica para executar integralmente o objeto contratado, observada a regulamentação do Banco Central do Brasil;

- d. a exclusão ou, subsidiariamente, a adequada fundamentação técnica da exigência de movimentação financeira mínima de R\$ 100.000.000,00 passando a considerar o montante legal de 50%.
- e. como as alterações propostas implicam modificação das condições de participação ou formulação das propostas, é mandatória a republicação do edital com a reabertura integral dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
- f. por fim, requer que a decisão sobre a presente impugnação seja integralmente motivada, enfrentando de forma expressa todos os fundamentos ora apresentados, em observância ao dever de motivação dos atos administrativos e ao princípio da transparência.

DO JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO:

DOS PEDIDOS;

- a) O CONHECIMENTO DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO, POR SER TEMPESTIVA E PREENCHER OS REQUISITOS DO ART. 164 DA LEI Nº 14.133/2021.**

A impugnação merece ser **CONHECIDA**.

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 assegura legitimidade a qualquer pessoa para impugnar edital, devendo o pedido ser protocolado até 3 dias úteis antes da abertura do certame.

A sessão estava marcada para 27/07/2026, enquanto a impugnação está datada de 21/07/2026, mostrando-se tempestiva.

Assim, presentes os requisitos de admissibilidade, passa-se ao mérito.

- b) O reconhecimento da ilegalidade das cláusulas editalícias impugnadas, diante de sua incompatibilidade com os princípios da competitividade, isonomia, proporcionalidade, motivação e seleção da proposta mais vantajosa.**

A definição das condições de habilitação e das especificações técnicas insere-se na competência da Administração, que pode estabelecer requisitos destinados a assegurar a adequada execução do objeto.

Essa competência, entretanto, não é irrestrita.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 determina que a qualificação técnico-operacional deve estar relacionada à demonstração da capacidade para execução de serviços similares. O §1º restringe os atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo, enquanto o §2º admite exigência de quantidades mínimas de até 50% das parcelas relevantes, vedando limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. Para serviços contínuos, o §5º permite comprovação de experiência por prazo mínimo, não superior a três anos.

O Tribunal de Contas da União também entende que a limitação do número de atestados, quando não tecnicamente justificada pelas peculiaridades do objeto, configura restrição indevida à competitividade.

É sob esses parâmetros que devem ser analisadas as cláusulas questionadas.

Da discricionariedade técnica da Administração na definição do objeto

Cumprido destacar que a definição das especificações técnicas do objeto, dos requisitos mínimos de habilitação e da modelagem da contratação insere-se na esfera de discricionariedade técnica da Administração Pública, a quem compete identificar, mediante os estudos técnicos preliminares e o termo de referência, a solução mais adequada para atendimento do interesse público.

Essa discricionariedade, contudo, não possui caráter absoluto, encontrando limites nos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação e seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a Administração possui discricionariedade para definir as especificações do objeto e os requisitos de habilitação, desde que tais exigências sejam tecnicamente justificadas e não impliquem restrição indevida à competitividade.

Nesse sentido:

“A definição do objeto e a estipulação das condições de habilitação inserem-se no âmbito da discricionariedade da

Administração, a qual, no entanto, encontra limites na obrigatoriedade de fundamentar tecnicamente as exigências e na proibição de restringir indevidamente a competitividade."

(TCU, Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário).

Assim, não cabe ao particular substituir o juízo técnico realizado pela Administração quando este estiver devidamente motivado nos documentos preparatórios da contratação, competindo ao controle administrativo apenas verificar a existência de fundamento técnico idôneo, a compatibilidade das exigências com o objeto licitado e a inexistência de restrições indevidas à competitividade.

- c) a revisão do edital para permitir a participação de empresas que, embora não enquadradas como credenciadoras (adquirentes), demonstrem capacidade técnica para executar integralmente o objeto contratado, observada a regulamentação do Banco Central do Brasil.**

Não obstante, verifica-se a necessidade de promover ajuste redacional no instrumento convocatório, não para ampliar o universo de participantes ou admitir empresas que atuem exclusivamente como facilitadoras, subcredenciadoras ou subadquirentes, mas apenas para conferir maior precisão e coerência interna às disposições editalícias.

Tal providência não representa alteração da solução técnica adotada pela Administração, mas apenas o aperfeiçoamento da redação do instrumento convocatório para refletir, de forma mais precisa, a modelagem definida na fase preparatória da contratação, preservando-se a coerência entre o Edital, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

A controvérsia não reside na licitude da atuação das facilitadoras, subcredenciadoras ou subadquirentes, cuja atividade é regularmente admitida pelo Banco Central do Brasil, mas na compatibilidade desse modelo operacional com as necessidades específicas da presente contratação. A Administração não está afastando determinado agente econômico em razão de sua natureza jurídica ou de sua posição no Sistema de Pagamentos Brasileiro, mas porque a modelagem adotada exige que a futura contratada

concentre, sob sua responsabilidade direta, todas as etapas essenciais da operação financeira objeto do contrato.

A concentração da responsabilidade operacional em uma única contratada reduz a dependência de terceiros para execução das etapas críticas do serviço, simplifica a gestão contratual, facilita a fiscalização administrativa, assegura maior rastreabilidade das operações financeiras, reduz riscos de conflitos de responsabilidade entre diferentes agentes econômicos e permite a responsabilização direta da contratada por eventuais falhas na captura, processamento, compensação e liquidação das transações.

A leitura sistemática do edital evidencia que a intenção da Administração sempre foi contratar empresa que exerça diretamente as atividades essenciais de captura, processamento, compensação e liquidação financeira das transações, assumindo integral responsabilidade pela execução do objeto, em consonância com as justificativas constantes do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência.

Assim, eventual referência à apresentação de documentos relacionados à atividade de facilitadora de pagamentos não deve ser interpretada como autorização para participação de empresas que atuem exclusivamente nessa condição, mas apenas como exigência documental aplicável às licitantes que, além de exercerem a atividade de aquisição direta, também desempenhem outras funções acessórias compatíveis com o objeto da contratação.

Desse modo, **a impugnação não merece acolhimento quanto ao pedido de admissão de facilitadoras, subadquirentes ou subcredenciadoras**, a Administração apresentou fundamentação técnica para a opção adotada, a qual, contudo, será complementada por ocasião da retificação do edital, a fim de conferir maior robustez à motivação administrativa, que a contratação exige empresa com estrutura operacional própria, capacidade de processamento em larga escala e responsabilidade direta pelas etapas críticas da operação financeira, circunstâncias diretamente relacionadas à mitigação de riscos, à continuidade da arrecadação e à segurança das operações do Sistema CFO/CRO's.

Recomenda-se, apenas, que a redação dos itens editalícios seja aperfeiçoada para eliminar qualquer possibilidade de interpretação divergente, deixando expressamente consignado que somente poderão participar do certame empresas que atuem como adquirentes diretas e que executem diretamente as atividades essenciais previstas no objeto, permanecendo **VEDADA A PARTICIPAÇÃO** de empresas que atuem exclusivamente como facilitadoras, subadquirentes ou subcredenciadoras.

A exigência impugnada revela-se compatível com a complexidade e a criticidade da contratação, considerando que o objeto **envolve** a arrecadação de receitas do Sistema CFO/CROs em âmbito nacional, demandando elevado grau de segurança operacional, capacidade tecnológica, solidez econômico-financeira e responsabilidade direta pela liquidação das transações. Nessas circunstâncias, a opção administrativa por restringir a participação às adquirentes diretas não configura restrição indevida à competitividade, mas medida proporcional e tecnicamente justificada para assegurar a adequada execução contratual.

d) a exclusão ou, subsidiariamente, a adequada fundamentação técnica da exigência de movimentação financeira mínima de R\$ 100.000.000,00 passando a considerar o montante legal de 50%.

Também neste ponto a impugnação merece **acolhimento**.

O item 10.7.3 dispõe que:

“A licitante deverá comprovar experiência em processamento de pagamentos eletrônicos com volume financeiro mínimo acumulado de R\$ 100.000.000,00 nos últimos 12 meses.”

Entretanto, o próprio Termo de Referência registra que, em **32 meses**, as 186.045 transações analisadas totalizaram **R\$ 121.261.883,69**, correspondentes a uma média mensal de **R\$ 3.789.433,86**. A projeção dessa média para 12 meses corresponde aproximadamente a: **$R\$ 3.789.433,86 \times 12 = R\$ 45.473.206,32$** .

Portanto, a exigência de R\$ 100 milhões equivale a mais do dobro do volume anual projetado a partir da própria série histórica utilizada pela Administração.

Diante da ausência de motivação técnica específica que justifique o quantitativo atualmente previsto, mostra-se necessária a revisão do critério adotado. Assim, recomenda-se o retorno dos autos à área técnica demandante para que, com fundamento nos estudos técnicos pertinentes, indique e justifique o quantitativo mínimo a ser exigido no certame, observando os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

O ponto central não é impedir que a Administração exija experiência em processamento de operações de grande volume. Tal exigência é pertinente ao objeto. O

problema reside no **quantitativo escolhido e na ausência de correlação proporcional suficientemente demonstrada com a dimensão estimada do futuro contrato.**

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 67, §2º, que as exigências quantitativas vinculadas aos atestados devem observar o limite de até 50% das parcelas de maior relevância, além de vedar limitações temporais relativas aos atestados.

Consequentemente, a expressão “nos últimos 12 meses” também merece revisão, pois cria uma limitação de recência da experiência comprovada. A Lei admite, para serviços contínuos, a comprovação de período mínimo de experiência, mas isso não equivale à imposição de que a experiência tenha ocorrido exclusivamente nos doze meses imediatamente anteriores ao certame.

Há, contudo, uma ressalva importante ao argumento da Impugnante.

O limite de 50% previsto no art. 67, §2º, **não significa automaticamente que a Administração tenha de adotar exatamente R\$ 22.736.603,16**. Esse valor somente corresponderia ao limite de 50% caso a Administração formalmente estabeleça como parcela quantitativa relevante o volume anual estimado de R\$ 45.473.206,32.

Portanto, cabe à área técnica identificar corretamente a parcela de maior relevância, definir a unidade de mensuração da capacidade, volume financeiro, número de transações ou outro parâmetro tecnicamente pertinente e então estabelecer quantitativo dentro dos limites legais.

ACOLHE-SE a impugnação, para determinar:

- A exclusão da atual exigência de R\$ 100.000.000,00 nos últimos 12 meses;
- O recálculo e a adequada motivação do quantitativo mínimo de experiência, respeitado o art. 67, §1º, §2º e §5º, da Lei nº 14.133/2021;
- A supressão da limitação de que a experiência tenha sido necessariamente adquirida “nos últimos 12 meses”;
- Que a nova exigência permita, salvo justificativa técnica legalmente admissível, a soma de experiências demonstradas por atestados idôneos.

- e) como as alterações propostas implicam modificação das condições de participação ou formulação das propostas, é mandatória a republicação do edital com a reabertura integral dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;**

As alterações decorrentes deste julgamento atingem diretamente as condições de habilitação e, portanto, possuem potencial para ampliar o universo de participantes.

O art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que modificações no edital exigem nova divulgação e cumprimento dos mesmos prazos originalmente previstos, salvo quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

O próprio edital prevê que, acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para realização do certame.

No presente caso, a retirada da exigência de três atestados exclusivamente públicos e a reformulação do quantitativo de R\$ 100 milhões podem permitir a participação de empresas anteriormente impedidas.

Consequentemente, deverá ocorrer retificação e republicação do edital, com reabertura integral do prazo aplicável.

- f) por fim, requer que a decisão sobre a presente impugnação seja integralmente motivada, enfrentando de forma expressa todos os fundamentos ora apresentados, em observância ao dever de motivação dos atos administrativos e ao princípio da transparência.**

Toda decisão administrativa deve observar o dever constitucional de motivação, expondo de forma clara os fundamentos de fato e de direito que justificam a conclusão adotada. No presente caso, a análise promovida buscou conciliar a preservação da discricionariedade técnica da Administração com a observância dos princípios da isonomia, competitividade, proporcionalidade e seleção da proposta mais vantajosa, acolhendo apenas os pontos em que se verificou necessidade de aperfeiçoamento do instrumento convocatório.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, com fundamento nos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, segurança jurídica e

seleção da proposta mais vantajosa, bem como nos arts. 55, §1º, 67 e 164 da Lei nº 14.133/2021, **DECIDO**:

- A. **CONHECER** da Impugnação apresentada pela empresa SOLUÇÕES PÚBLICA & PRIVADA DE PAGAMENTOS S/A, por ser tempestiva;
- B. No mérito, **DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**;
- C. **INDEFERIR** o pedido de afastamento integral da exigência de operação por adquirente direta, uma vez que o ETP e o Termo de Referência demonstram que a modelagem adotada está relacionada à execução direta das atividades essenciais de captura, processamento, compensação e liquidação financeira, à redução de dependência de terceiros e à mitigação de riscos operacionais e regulatórios;
- D. **INDEFERIR** o pedido de admissão de empresas que atuem exclusivamente como facilitadoras, subcredenciadoras ou subadquirentes, mantendo-se a exigência de que a futura contratada exerça diretamente as atividades essenciais de captura, processamento, compensação e liquidação financeira das transações, por se tratar de requisito tecnicamente motivado, compatível com a complexidade do objeto e destinado à mitigação dos riscos operacionais, financeiros e regulatórios inerentes à contratação;
- E. **ACOLHER PARCIALMENTE** a insurgência relativa ao item 10.7.2.1, determinando a revisão da exigência de qualificação técnico-operacional para **substituir a obrigatoriedade de apresentação de, no mínimo, três atestados pela exigência de apresentação de, no mínimo, um atestado de capacidade técnica**, compatível com o objeto da contratação, bem como admitir atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, preservando-se a possibilidade de realização de diligências para verificação da autenticidade dos documentos e da efetiva execução dos serviços neles descritos;
- F. **ACOLHER PARCIALMENTE** a insurgência relativa ao quantitativo mínimo de movimentação financeira previsto no edital, determinando o retorno dos autos à área técnica demandante para que reavalie e indique, de forma devidamente motivada, o quantitativo de capacidade operacional a ser exigido no certame, em conformidade com as características do objeto e com os princípios da

proporcionalidade, razoabilidade e competitividade;

- G. **DETERMINAR** a supressão da expressão “nos últimos 12 meses” como condição de validade da experiência comprovada, sem prejuízo da possibilidade de exigência de experiência pretérita nos limites legalmente admitidos para serviços contínuos;
- H. **INDEFERIR** o pedido genérico de afastamento dos demais requisitos tecnológicos, por se mostrarem relacionados às funcionalidades, segurança, integração e continuidade da solução pretendida, não tendo a Impugnante demonstrado concretamente a desnecessidade de cada requisito;
- I. **DETERMINAR** à área técnica competente que, por ocasião da retificação, complemente a motivação da opção pela aquisição direta, especialmente quanto aos riscos que se pretende mitigar e à existência de mercado competitivo suficiente para atendimento da solução, reforçando a instrução e a segurança jurídica do processo;
- J. **DETERMINAR a RETIFICAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL**, com a correspondente **reabertura integral dos prazos**, na forma do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que as modificações promovidas repercutem diretamente nas condições de participação e habilitação.

Em razão das alterações determinadas nesta decisão, as quais repercutem diretamente nas condições de participação e habilitação dos licitantes, determina-se a retificação e a republicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 90005/2026, com a consequente reabertura integral dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Em consequência, fica suspensa a sessão pública anteriormente designada para o dia 27 de julho de 2026, às 09h00, devendo nova data ser oportunamente divulgada após a conclusão das adequações do instrumento convocatório.

Cientifique-se a impugnante.

Publique-se.

Brasília, 24 de julho de 2026.

JORGE GUSTAVO LUCENA

Pregoeiro - PORTARIA CFO-SEC-136

SHIN CA 7 Lote 2 – Lago Norte

71.503-507–Brasília - DF

Tel: (61) 3033-4499

E-mail: licitacoes@cfo.org.br / Site: www.cfo.org.br