

DECISÃO DE JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90005/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0400/2026 – UASG 926655

OBJETO: Contratação de solução integrada de pagamento eletrônico

RECORRENTE: SOLUÇÕES PÚBLICA & PRIVADA DE PAGAMENTOS S/A, CNPJ nº 28.249.206/0001-79.

LICITANTE HABILITADA (RECORRIDA): CIELO S.A. – INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO, CNPJ nº 01.027.058/0001-91.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto, em 26/08/2026, por SOLUÇÕES PÚBLICA & PRIVADA DE PAGAMENTOS S/A, com fundamento no art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, em face da decisão que determinou sua desclassificação/inabilitação e, na sequência, culminou na aceitação da proposta e habilitação da empresa CIELO S.A. – Instituição de Pagamento, no valor de R\$ 1.173.208,72.

A Recorrente havia sido inabilitada por decisão fundamentada nos itens 10.7.4, 10.7.5 e 10.7.6 do Termo de Referência, em razão de: (i) certidão do Banco Central emitida em nome de CNPJ diverso; (ii) ausência de autorização do Banco Central para funcionar como instituição de pagamento credenciadora/adquirente, atuando a Recorrente, por documentação própria, como subadquirente/facilitadora de pagamento; e (iii) certificação PCI DSS sem cobertura de e-commerce e de liquidação (Clearing and Settlement).

Após a inabilitação da Recorrente, foram sucessivamente desclassificadas/inabilitadas as licitantes TAX ALL CONSULTORIA E PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO S/S LTDA e ARMANDO SEMEGHINI NETO, e desclassificada por inércia a licitante PODIUM EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA, até a convocação da CIELO S.A., que, após desempate, apresentou proposta final de R\$ 1.173.208,72, foi submetida a diligências de habilitação (Diligências 1 a 5) e à Prova de Conceito (PoC) do módulo de split de pagamento,

com posterior diligência técnica complementar (Diligência 01-POC), tendo sido, ao final, habilitada por despacho motivado datado de 17/08/2026 e confirmada a aceitação da proposta em 18/08/2026.

Em síntese, o Recurso alega: (a) restrição indevida à competitividade decorrente da vedação à atuação de subcredenciadores/subadquirentes, e a distinção entre credenciadora/adquirente e subcredenciadora/subadquirente para execução do objeto; (b) ausência de busca da proposta mais vantajosa, tendo em vista a diferença de R\$ 52.618,99 entre a proposta da Recorrente e a da Cielo; (c) a existência do TC nº 016.802/2026-8 no Tribunal de Contas da União, no qual a Unidade de Auditoria Especializada identificou indícios suficientes para a oitiva do CFO; (d) incompatibilidade entre a exigência de execução direta e a utilização, pela Cielo, de solução Braspag, cuja titular formal é a Stelo S.A., pessoa jurídica distinta; (e) inidoneidade material do atestado de capacidade técnica emitido pela Potencial Tecnologia Ltda., por esta se declarar publicamente subadquirente da própria Cielo; e (f) impossibilidade de emissão de certidões estaduais (SEFAZ-SP) paulistas (inscritos e não inscritos) em nome da Cielo.

A CIELO S.A. apresentou Contrarrazões em 28/08/2026, sustentando, em suma: a preclusão administrativa quanto à matéria da restrição à competitividade, já decidida na fase de impugnação; a regularidade da utilização de solução Braspag, restrita a funcionalidade acessória de split; a validade do atestado técnico emitido pela Potencial Tecnologia Ltda.; e a irrelevância das alegações relativas à certidão estadual, por não constituir exigência editalícia.

Os pontos de natureza técnica suscitados no recurso e nas contrarrazões — arquitetura de execução e utilização de componentes Braspag/Stelo, atestado de capacidade técnica emitido pela Potencial Tecnologia Ltda., diferença econômica entre as propostas e situação fiscal estadual da Cielo — foram submetidos a nova apreciação da Gerência de Tecnologia da Informação (GERTI) e da Gerência Financeira, que apresentaram, conjuntamente, o “Parecer Técnico sobre o Recurso Administrativo e as Contrarrazões – Pregão Eletrônico nº 90005/2026”, assinado eletronicamente por Marcelo Cobias Amorim Alves (Assessor CCIII, Gerência de Tecnologia da Informação) e por Lucieni Alonso Gomes (Gerente, Gerência Financeira), em 01/09/2026, cujas conclusões passam a integrar a fundamentação desta decisão nos capítulos próprios, tal como especificado pelo próprio parecer, que restringiu seu escopo

conclusivo aos aspectos técnicos, remetendo as questões estritamente jurídicas, processuais e de controle externo ao Pregoeiro, à Assessoria Jurídica e às demais instâncias competentes.

II – DA TEMPESTIVIDADE E DO CONHECIMENTO

O Recurso foi interposto dentro do prazo legal e regulamentar, tendo sido registrada a intenção de recurso no sistema Compras.gov.br dentro do prazo da sessão pública, com limite de interposição em 26/08/2026 e de contrarrazões em 31/08/2026, ambos observados. CONHEÇO do recurso, por preencher os pressupostos de admissibilidade (legitimidade, interesse recursal e tempestividade), nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

III – DA PRECLUSÃO QUANTO À TESE DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

A tese central do recurso — de que a exigência de participação restrita a instituições de pagamento credenciadoras/adquirentes, com vedação à atuação de subcredenciadores, subadquirentes e facilitadores de pagamento como executores principais, restringiria indevidamente a competitividade — já foi expressamente submetida ao crivo desta Administração na fase própria do certame.

Com efeito, a própria Recorrente impugnou o edital em 21/07/2026, antes da sessão originalmente marcada, exatamente sob esse fundamento. O Pregoeiro, por meio do Julgamento da Impugnação de 24/07/2026, conheceu da impugnação, deu-lhe parcial provimento quanto a pontos formais (número de atestados e valor mínimo de faturamento), mas INDEFERIU expressamente o pedido de afastamento da exigência de credenciadora/adquirente, com fundamentação técnica lastreada no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e na Nota Técnica elaborada previamente pela Gerência de Tecnologia da Informação (histórico do Contrato CFO nº 009/2022 com a fintech BK Bank, suspenso por investigação da Polícia Federal e bloqueio judicial de contas; levantamento de mercado demonstrando pluralidade de credenciadoras aptas a competir), e com invocação do Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário sobre a discricionariedade técnica da Administração na definição do modelo de execução contratual.

Mesmo após o indeferimento de sua impugnação nesse ponto específico, a Recorrente optou por manter-se no certame, apresentar proposta e submeter-se às regras editalícias tal como fixadas. Nos termos dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança

jurídica, e em respeito à preclusão administrativa, não é dado à Recorrente, em sede de recurso contra sua própria inabilitação, rediscutir matéria já decidida em fase anterior e não impugnada por meio próprio, tampouco pretender a reabertura de discussão sobre a modelagem do objeto licitado.

Por essas razões, REJEITO a preliminar de restrição indevida à competitividade, por preclusa e, no mérito, por já adequadamente enfrentada e decidida na fase de impugnação, com fundamentação técnica que permanece hígida e não infirmada por qualquer elemento novo trazido no presente recurso.

IV – DA REPRESENTAÇÃO PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TC Nº 016.802/2026-8)

A Recorrente atribui relevância ao fato de a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações do TCU, no processo TC nº 016.802/2026-8, ter identificado “indícios suficientes” para determinar a oitiva do CFO acerca da vedação a subcredenciadores e subadquirentes.

Todavia, a própria Recorrente reconhece expressamente, em seu recurso, que “não se afirma que exista decisão definitiva do TCU reconhecendo a ilegalidade”. A determinação de oitiva constitui providência de natureza estritamente instrutória, sem efeito suspensivo sobre o certame e sem o condão de desconstituir os atos administrativos já praticados, os quais permanecem amparados pela presunção de legitimidade e de legalidade que lhes é inerente, enquanto não sobrevier decisão de mérito em sentido contrário.

Assim, a existência da oitiva não impede o prosseguimento do certame, tampouco constitui, por si só, fundamento para a reforma da decisão recorrida. Este CFO permanecerá atento ao desfecho do TC nº 016.802/2026-8 e prestará as informações que vierem a ser solicitadas pelo Tribunal, no âmbito do contraditório próprio daquele processo, sem prejuízo do regular andamento do presente certame.

V – DA UTILIZAÇÃO DA SOLUÇÃO BRASPAG/STELO NA PROVA DE CONCEITO

A Recorrente sustenta incompatibilidade entre a exigência de execução direta do objeto e a utilização, pela Cielo, de solução identificada como Braspag durante a Prova de Conceito, cuja prestadora formal seria a Stelo S.A., pessoa jurídica distinta, ainda que integrante do mesmo grupo econômico.

Esse exato ponto já havia sido objeto de diligência técnica específica no curso da fase de habilitação (Diligência 01-POC) e do respectivo Parecer Técnico Complementar da GERTI de 21/08/2026, que concluiu pela natureza acessória dos componentes Braspag, sem sub-rogação das atividades essenciais do objeto. O ponto foi reexaminado, à luz do recurso e das contrarrazões, pelo Parecer Técnico da GERTI de 01/09/2026, que reafirmou essa conclusão: a análise dos elementos da Prova de Conceito e da diligência técnica posterior demonstrou que as operações transacionais avaliadas — incluindo criação, consulta e parametrização das transações com split — foram apresentadas por meio das APIs da própria Cielo, tendo a Cielo delimitado, em esclarecimentos complementares, a utilização de componentes identificados como Braspag a funcionalidades especializadas, notadamente onboarding de participantes, painel/agenda financeira e conciliação.

Consoante assentado no parecer de 01/09/2026, a existência de componente tecnológico de outra pessoa jurídica não caracteriza, por si só, transferência da execução das atividades essenciais; o critério técnico relevante é identificar qual atividade está sendo executada pelo componente e se a contratada permanece responsável pelas funções essenciais e pelo resultado integral da solução. Nos elementos técnicos analisados, não foi demonstrado que Braspag/Stelo tenha substituído a Cielo como executora principal das atividades essenciais de captura, autorização, processamento, compensação ou liquidação financeira, de modo que a utilização identificada mostra-se compatível com o emprego de componentes tecnológicos acessórios previsto no item 4.5.1.1 do Termo de Referência.

O mesmo parecer, ao examinar especificamente a alegação de isonomia — segundo a qual haveria tratamento técnico assimétrico entre a integração da Recorrente com outros agentes, tida por incompatível com o edital, e a utilização de componentes Braspag/Stelo pela Cielo —, concluiu que as situações somente seriam equivalentes se os terceiros envolvidos desempenhassem as mesmas funções essenciais e assumissem o mesmo papel operacional. Nos elementos examinados, os componentes Braspag foram identificados em funções especializadas e acessórias, ao passo que a Cielo permaneceu apresentada como executora das operações transacionais e responsável pelas atividades essenciais, não se identificando equivalência suficiente entre as situações para concluir que a utilização de Braspag/Stelo, por si só, configure aplicação técnica contraditória dos requisitos.

Não há, portanto, contradição ou tratamento assimétrico em relação à Recorrente: a vedação do Termo de Referência recai sobre a delegação das atividades essenciais de captura, autorização, processamento, compensação e liquidação financeira a facilitadores, subcredenciadores ou subadquirentes como executores principais do objeto — situação distinta daquela em que uma credenciadora regularmente habilitada perante o Banco Central emprega, para funcionalidade acessória e claramente identificada como tal, parceiro tecnológico do mesmo grupo econômico, permanecendo integralmente responsável pela execução contratual perante o CFO.

Por essas razões, REJEITO a alegação de incompatibilidade quanto à utilização da solução Braspag/Stelo e a alegação correlata de isonomia, por integralmente esclarecidas e tecnicamente saneadas nos autos, tanto na fase própria de habilitação quanto na reanálise promovida pelo Parecer Técnico da GERTI de 01/09/2026.

VI – DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA EMITIDO PELA POTENCIAL TECNOLOGIA LTDA.

A Recorrente sustenta a inidoneidade material do atestado de capacidade técnica emitido pela Potencial Tecnologia Ltda. (CNPJ nº 21.301.803/0001-56) em favor da Cielo, sob o argumento de que a emitente se declara publicamente subadquirente da própria Cielo, de modo que o volume superior a R\$ 500.000.000,00 anuais e as mais de 400.000 transações anuais atestados corresponderiam, no todo ou em parte, à movimentação econômica agregada de clientes finais da Potencial, e não a experiência própria da Cielo perante essa emitente.

O Parecer Técnico da GERTI de 17/08/2026, ao analisar especificamente o item 10.7 do Termo de Referência, já havia concluído pela compatibilidade do atestado com o objeto licitado (itens 10.7.1, 10.7.2.1, 10.7.7 e 10.7.8), tendo por base a relação contratual vigente desde 01/11/2019 entre Cielo e Potencial Tecnologia, na qual a Cielo figura como prestadora dos serviços de captura, processamento, liquidação, PIX, e-commerce e split de pagamentos à Potencial, e não o inverso.

O Parecer Técnico de 01/09/2026, ao reexaminar especificamente esse ponto à luz do recurso, confirmou que a condição da Potencial Tecnologia como subadquirente da Cielo, por si só, não invalida automaticamente o atestado: uma empresa inserida na cadeia de pagamentos pode receber serviços de outra empresa e possuir condições de atestar tecnicamente aquilo que

efetivamente lhe foi prestado, sendo o ponto crítico não quem emitiu o atestado, mas se o documento comprova experiência efetivamente executada pela Cielo em características, complexidade, porte e volume compatíveis com os requisitos do edital. O parecer registrou, ainda, que, em uma cadeia adquirente-subadquirente, transações originadas por estabelecimentos vinculados à subadquirente podem efetivamente ser autorizadas, processadas e liquidadas pela adquirente, de modo que o volume atestado pode representar carga operacional real suportada pela infraestrutura da própria Cielo — circunstância que, isoladamente, não descaracteriza a experiência atestada.

O mesmo parecer pondera que as contrarrazões da Cielo, por si só, não trouxeram evidência documental que individualizasse, ponto a ponto, a composição do volume declarado, sugerindo, por cautela técnica, a realização de diligência complementar limitada à confirmação dessa condição preexistente. Decide-se, contudo, não converter o presente julgamento em diligência. O atestado foi emitido por terceiro estranho à disputa, no exercício regular de sua atividade empresarial, e goza, como todo documento dessa natureza, de presunção de veracidade e de boa-fé, nos termos do princípio da boa-fé objetiva que rege as relações entre a Administração Pública e os particulares (art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 9.784/1999, de aplicação subsidiária às licitações). Essa presunção somente cede diante de prova concreta em sentido contrário, ônus que não recai sobre a Recorrente, mas cuja ausência nos autos autoriza a Administração a presumir a idoneidade do documento até que sobrevenham elementos aptos a infirmá-la. No caso concreto, não há nos autos qualquer indício de fraude, simulação ou falsidade material do atestado, nem incompatibilidade concreta e específica entre os serviços nele descritos e o objeto do certame — apenas a dúvida, suscitada em tese, sobre a composição do volume declarado, insuficiente, por si só, para afastar a presunção de boa-fé que ampara o documento. Converter o julgamento em diligência nesse contexto representaria exigência desproporcional em face da presunção de legitimidade dos atos e documentos particulares trazidos ao processo, além de comprometer a celeridade que o certame reclama, inclusive em razão do vencimento do contrato atualmente vigente com a própria Cielo. À luz do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, o que se exige é a comprovação de prestação de serviço compatível em características, complexidade, porte e volume com o objeto licitado, requisito que se tem por atendido pela documentação apresentada, à luz da presunção de boa-fé que a ampara, enquanto não sobrevier prova em sentido contrário.

Registre-se, ademais, que a situação da Potencial Tecnologia em relação à Cielo não se confunde com a hipótese que fundamentou a inabilitação da própria Recorrente: a vedação editalícia recai sobre a atuação da licitante como subcredenciadora na execução direta do objeto perante o CFO, e não sobre a mera existência, no mercado, de relações comerciais em cadeia entre agentes do arranjo de pagamentos, fato notório e inerente à estrutura desse mercado, sem que disso decorra, por si só, insegurança ou incapacidade técnica de qualquer das partes envolvidas.

Por essas razões, REJEITO a alegação de inidoneidade do atestado técnico emitido pela Potencial Tecnologia Ltda., por não demonstrada, pela Recorrente, sua incompatibilidade material com o objeto licitado, sem prejuízo de a composição do volume e das atividades declaradas no atestado ser objeto de acompanhamento na fase de fiscalização contratual, caso a Cielo venha a ser contratada.

VII – DAS CERTIDÕES ESTADUAIS DE SÃO PAULO

A Recorrente aponta a impossibilidade de emissão, em nome da Cielo, das certidões de débitos tributários inscritos e não inscritos perante o Estado de São Paulo, com base em consultas realizadas em 26/08/2026.

A própria Recorrente reconhece, em seu recurso, que a certidão estadual não constitui exigência expressa e autônoma de habilitação prevista no Termo de Referência, que estabeleceu tão somente a comprovação de regularidade fiscal federal, de FGTS, perante a Justiça do Trabalho e perante a Fazenda Distrital ou Municipal. Por força do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, documento não exigido pelo edital não pode servir de fundamento para a reforma da decisão de habilitação.

Ainda que superado esse fundamento, este Pregoeiro diligenciou junto ao canal oficial de atendimento da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, em 27/08/2026, e obteve esclarecimento de que a impossibilidade de emissão eletrônica da certidão decorre da existência de dois Autos de Infração e Imposição de Multa (AIIM) em nome da Cielo, os quais se encontram com a EXIGIBILIDADE SUSPensa, nos termos do art. 151 do Código Tributário Nacional — situação compatível com débito objeto de discussão administrativa ou judicial em curso, e não com inadimplência tributária definitiva.

O Parecer Técnico da GERTI de 01/09/2026 confirmou integralmente esse quadro, registrando que o atendimento da Fazenda paulista informou constarem os dois AIIM no Relatório de Pendências Fiscais da empresa, porém com exigibilidade suspensa, e que, nessa situação, a certidão não é emitida automaticamente, devendo ser requerida mediante procedimento específico pelo sistema SIPET — de modo que as telas de impossibilidade de emissão automática não permitem concluir pela existência de inadimplência fiscal exigível, demonstrando apenas que a emissão eletrônica automática não foi possível. Tal panorama é inteiramente consistente com o já verificado nas demais certidões da Cielo constantes dos autos, nas quais consta a mesma condição de “positiva com efeitos de negativa” (certidão conjunta federal/PGFN e certidão de débitos trabalhistas – CNDT).

Por essas razões, REJEITO a alegação relativa às certidões estaduais paulistas, tanto por ausência de exigência editalícia quanto, subsidiariamente, por não configurar, no mérito, risco fiscal ou indício de inadimplência apto a comprometer a segurança da contratação.

VIII – DA DIFERENÇA ECONÔMICA ENTRE AS PROPOSTAS E DA DISTINÇÃO ENTRE A FASE DE LANCES E A FASE DE HABILITAÇÃO

Quanto à alegação de ausência de busca da proposta mais vantajosa, fundada na diferença de R\$ 52.618,99 entre o valor ofertado pela Recorrente (R\$ 1.120.589,73) e o valor final aceito da Cielo (R\$ 1.173.208,72), o Parecer Técnico de 01/09/2026, subscrito também pela Gerência Financeira, registrou que essa diferença é objetiva e deve constar dos autos, mas que, sob o ponto de vista técnico, o menor preço não substitui a necessidade de atendimento aos requisitos técnicos e operacionais estabelecidos para a contratação, não integrando a repercussão jurídica dessa diferença o escopo conclusivo da manifestação técnica.

Cumprе esclarecer, no plano jurídico, que a etapa de lances gera mera classificação provisória, não se confundindo com a declaração de vencedor do certame. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a proposta de menor valor somente prevalece se a respectiva licitante atender integralmente às exigências de habilitação. No caso concreto, a Recorrente foi regularmente inabilitada por não atender a requisitos de natureza regulatória insuscetíveis de saneamento por diligência (itens 10.7.4, 10.7.5 e 10.7.6 do Termo de Referência), conforme fartamente demonstrado nos pareceres técnicos da GERTI e na Análise Jurídica constantes dos autos, não impugnados de forma específica e eficaz no presente recurso. A mera existência de proposta de

menor valor, oferecida por licitante inabilitada, não gera direito subjetivo à contratação, tampouco vincula a Administração à sua aceitação.

Registre-se, ainda, que a atuação da Administração observou, também nesse aspecto, o dever de buscar a proposta mais vantajosa dentro do universo de licitantes habilitáveis. Constatada, na fase de aceitação da proposta da Cielo, divergência de R\$ 4.547,28 entre o valor registrado no sistema (R\$ 1.177.756,00) e o valor constante da proposta comercial assinada, foi instaurada diligência específica (art. 64 da Lei nº 14.133/2021) para saneamento e ratificação do valor efetivamente vinculante. Em resposta, a licitante ratificou o menor dos dois valores (R\$ 1.173.208,72), o qual foi atualizado no sistema e aceito como valor final da contratação. Verifica-se, portanto, que a Administração não se limitou a aceitar passivamente a proposta apresentada, tendo diligenciado ativamente para assegurar que prevalecesse o menor preço disponível dentre os efetivamente ofertados pela licitante habilitada, em estrita observância aos princípios da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa.

Por essas razões, REJEITO a alegação de ausência de busca da proposta mais vantajosa.

IX – DA RECOMENDAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE PENALIDADES E DE VERIFICAÇÃO DE DANOS

RECOMENDO à autoridade competente a avaliação da instauração de processo administrativo autônomo, com contraditório e ampla defesa, para apurar eventual aplicação das sanções dos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021 às licitantes desclassificadas/inabilitadas no certame, bem como a verificação de eventuais danos ao CFO decorrentes do prolongamento do processo licitatório, para fins de eventual ressarcimento nos termos do art. 156, §9º, da mesma Lei.

X – DO DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, e com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e nos elementos técnicos constantes do Parecer Técnico da GERTI de 01/09/2026, CONHEÇO do Recurso Administrativo interposto por SOLUÇÕES PÚBLICA & PRIVADA DE PAGAMENTOS S/A e, no mérito, NEGO-LHE PROVIMENTO INTEGRAL, mantendo a aceitação da proposta e a habilitação da licitante CIELO S.A. – INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO, no valor de R\$ 1.173.208,72, determinando o prosseguimento do certame para as fases de adjudicação e homologação.

Publique-se esta decisão no sistema Compras.gov.br e nos autos do Processo Administrativo nº 0400/2026, dando-se ciência às licitantes SOLUÇÕES PÚBLICA & PRIVADA DE PAGAMENTOS S/A e CIELO S.A - INSTITUICAO DE PAGAMENTO.

Brasília-DF, 2 de setembro de 2026.

Jorge Gustavo Lucena
Pregoeiro — Pregão Eletrônico nº 90005/2026