



PARECER TÉCNICO JURÍDICO – RECURSO ADMINISTRATIVO - PREGÃO ELETRÔNICO 022/2025

Assunto: Exame do recurso administrativo interposto pela empresa Inovação Computação Móvel Ltda. e das contrarrazões apresentadas pela empresa Uzzipay Instituição de Pagamento S.A., relativos à fase de habilitação do Pregão Eletrônico nº 22/2025 (registro de preços para serviços integrados ao PIX).

Interessado: Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Lagoa Formosa/MG

1. Relatório.

O SAAE de Lagoa Formosa/MG instaurou o Pregão Eletrônico nº 022/2025 – Sistema de Registro de Preços, tipo menor preço por item, tendo por objeto o registro de preços para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços integrados ao Sistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro (PIX), para facilitação do pagamento de faturamentos relativos exclusivamente aos serviços públicos prestados pelo SAAE, incluindo software, infraestrutura, integração, liquidação, manutenções e suporte técnico especializado.

O Termo de Referência e o edital indicam demanda estimada de 2.500 contas mensais para o serviço licitado e, na qualificação técnica, exigem a apresentação de atestado emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprove fornecimento de produtos compatíveis em características com o objeto e em quantidade aproximada da licitação.

Realizada a sessão pública, a empresa Uzzipay Instituição de Pagamentos S.A. apresentou proposta para o item licitado, indicando expressamente o atendimento à demanda estimada de 2.500 contas mensais.

A Agente de Contratação julgou regularmente habilitada a referida empresa.

Contra essa decisão, a empresa Inovação Computação Móvel Ltda. interpôs recurso administrativo tempestivo, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, alegando, em síntese: (i) ausência de atestado de capacidade técnica compatível com a totalidade do objeto, inclusive do ponto de vista setorial (saneamento); (ii) genericidade dos atestados apresentados pela vencedora; (iii) insuficiência de quantitativo, pois os atestados comprovariam, quando muito, cerca de 30% do volume estimado de 2.500 contas mensais; (iv) necessidade de experiência específica em serviços de saneamento ou serviços públicos correlatos, em razão das peculiaridades de integração e liquidação de faturas desse setor.

A empresa Uzzipay apresentou contrarrazões tempestivas, sustentando, em síntese: (i) regularidade de sua habilitação; (ii) inexistência, no edital, de exigência de experiência específica no setor de saneamento ou de identidade absoluta entre o objeto licitado e os contratos pretéritos; (iii) suficiência dos atestados apresentados para demonstrar experiência em soluções de pagamento via PIX, com integração tecnológica, processamento e liquidação; (iv) caráter meramente referencial da



estimativa de 2.500 contas/mês, não havendo previsão de quantitativo mínimo rígido ou percentual obrigatório; (e) possibilidade de somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

As contrarrazões também sugerem a existência de possível irregularidade na participação da recorrente, por suposta incompatibilidade de CNAE com o objeto e eventual uso protelatório do recurso, aventando a necessidade de apuração e aplicação de penalidade, caso confirmados os fatos.

2. Fundamentação.

2.1. Marco normativo e cláusulas editalícias relevantes.

O procedimento é regido, em especial, pela Lei nº 14.133/2021, pelos decretos federais que disciplinam o pregão eletrônico, pela legislação municipal aplicável e pelo edital do Pregão Eletrônico nº 22/2025, já anteriormente analisados em parecer técnico jurídico específico sobre a fase interna do certame.

No que interessa ao presente exame, a documentação de qualificação técnica está sujeita ao art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021, que admite a comprovação de capacidade operacional por meio de certidões ou atestados que demonstrem a execução de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto da licitação.

O Termo de Referência e o edital, por sua vez, estabelecem que o objeto consiste na prestação de serviços integrados ao Sistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro (PIX) para recebimento e autenticação de faturamentos do SAAE, com integração sistêmica, liquidação, manutenções e suporte, e demanda estimada de 2.500 contas mensais, além de qualificação técnica que exige atestado de fornecimento de produtos compatíveis em características com o objeto e em quantidade aproximada desta licitação, sem menção a setor econômico específico (saneamento ou outro) nem exigência de identidade absoluta de objeto.

Portanto, à luz da legislação e do instrumento convocatório, o foco da qualificação técnica recai sobre a similitude funcional e a complexidade dos serviços (soluções tecnológicas integradas ao PIX, com processamento, integração, liquidação e suporte), bem como sobre a demonstração de experiência em quantidade aproximada à demanda estimada, e não sobre a atuação em determinado segmento de mercado.

2.2. Alegação de necessidade de experiência específica em saneamento e de identidade absoluta do objeto.

A recorrente sustenta que os atestados apresentados pela Uzzipay não demonstrariam experiência específica na gestão de recebimento de faturas de saneamento, arguindo que tais operações teriam peculiaridades de integração e liquidação que não se confundiriam com serviços



genéricos ou de varejo, e que, por isso, somente atestados vinculados a serviços de saneamento ou serviços públicos correlatos seriam aptos a comprovar a qualificação exigida.

Essa interpretação, todavia, não encontra suporte na redação do edital, que exige apenas “produtos compatíveis em características com o objeto” e em “quantidade aproximada desta licitação”, sem restringir a comprovação a contratos celebrados com autarquias de saneamento ou entes públicos específicos.

As contrarrazões registram, com acerto, que o objeto licitado é a prestação de serviços tecnológicos integrados ao PIX, voltados à facilitação de recebimentos, de modo que a complexidade relevante para qualificação técnica está na capacidade de operar soluções de pagamento eletrônico, assegurar integração sistêmica, confiabilidade, segurança e liquidação financeira, independentemente do ramo de atuação do cliente atendido (saneamento, energia, comércio ou outro).

Ainda conforme salientado pela Uzzipay, a imposição de identidade absoluta entre o objeto licitado e os contratos pretéritos, ou a exigência de vínculo setorial estrito com saneamento, configuraria inovação indevida das regras do edital, com potencial restrição à competitividade, em afronta aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da ampla concorrência.

A legislação de regência e a jurisprudência dos Tribunais de Contas admitem que os atestados demonstrem serviços similares, de complexidade equivalente ou superior, sem necessidade de coincidência literal de objeto ou de setor econômico, desde que o núcleo funcional seja equivalente. Nesse contexto, a exigência pretendida pela recorrente – experiência especificamente em saneamento – excede o que foi previsto no edital e no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, e não pode ser acolhida como requisito implícito.

Conclui-se, assim, que a tese recursal que condiciona a habilitação à comprovação de experiência no setor de saneamento ou à identidade absoluta de objeto não encontra amparo no edital nem na legislação, razão pela qual deve ser rejeitada.

2.3. Quantitativo de experiência (“quantidade aproximada”) e possibilidade de somatório de atestados.

O ponto mais sensível das razões recursais refere-se ao quantitativo de experiência comprovado pela Uzzipay.

O Termo de Referência e o edital indicam demanda estimada de 2.500 contas mensais para a contratação.

A qualificação técnica exige atestado em “quantidade aproximada desta licitação”, expressão que, por sua natureza, não corresponde a um número rígido, mas tampouco autoriza o aceite de experiências de ordem de grandeza muito inferior, sob pena de esvaziar a finalidade do requisito.



A recorrente afirma que, mesmo admitindo o atendimento formal à exigência, os atestados da Uzzipay corresponderiam a cerca de 30% da demanda estimada, o que não configuraria “quantidade aproximada” e imporia a inabilitação por descumprimento de requisito objetivo.

Por outro lado, as contrarrazões sustentam que :a) o edital não estabeleceu quantitativo mínimo rígido (p. ex., 50% ou 60% da demanda estimada), de modo que não seria possível, em sede recursal, transformar a estimativa de 2.500 contas mensais em piso absoluto;b) a menção ao volume de 2.500 contas possui caráter referencial, voltado ao planejamento e à formação de preços, não constituindo requisito numérico fechado de habilitação;c) a legislação e a jurisprudência admitem, quando previsto e tecnicamente justificado, o somatório de atestados para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, sendo a vedação ao somatório medida excepcional, a ser fundamentada quando o aumento dos quantitativos implicar aumento de complexidade.

De fato, o edital não fixou um percentual mínimo explícito (como 50% ou 60%) a ser comprovado em atestado, hipótese em que a Administração estaria vinculada ao parâmetro numérico estabelecido, nos termos de precedentes do TCU.

Entretanto, a expressão “quantidade aproximada desta licitação” não pode ser interpretada de forma tão ampla a ponto de legitimar qualquer quantitativo residual.

É juridicamente adequado entender que:– a estimativa de 2.500 contas mensais não se converte, por si só, em piso automático de 2.500 contas/mês para os atestados;– por outro lado, a Administração deve aferir, de forma objetiva e motivada, se a experiência comprovada – considerada globalmente e admitido o somatório de atestados, já que não houve vedação expressa – situa-se em patamar suficientemente próximo da demanda estimada, de modo a evidenciar capacidade operacional compatível com o risco e a complexidade do contrato.

No estado atual dos autos, verifica-se que:– há alegações conflitantes sobre o alcance dos atestados apresentados pela Uzzipay, inclusive quanto ao efetivo quantitativo de contas ou transações atendidas e quanto à pertinência de alguns atestados em relação ao núcleo do objeto;– os documentos anexados ao processo, na forma como foram incorporados, não permitem extrair, de maneira imediata e inequívoca, o somatório de volumes mensais efetivamente comprovados, em bases comparáveis às 2.500 contas/mês estimadas no Termo de Referência.

Diante dessa lacuna fática, a conclusão direta, seja pela suficiência, seja pela insuficiência do quantitativo, sem diligência adicional, aumentaria o risco jurídico da decisão e poderia comprometer a isonomia entre licitantes.

À luz do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 (diligências destinadas a esclarecer ou complementar a instrução, vedada a apresentação de novos documentos destinados à habilitação), mostra-se recomendável a realização de diligência administrativa restrita à melhor identificação do quantitativo de experiência efetivamente comprovado pelos atestados já apresentados, sem reabrir a fase de habilitação para inclusão de novos atestados.



2.4. Recomendações quanto à diligência.

Com vistas à segurança jurídica, à isonomia entre licitantes e à adequada motivação do ato decisório, recomenda-se que a Agente de Contratação:

a) solicite à Uzzipay a reapresentação, em cópias integrais, legíveis e atualizadas, dos atestados de capacidade técnica já juntados, com especial atenção àqueles que mencionem serviços integrados ao PIX ou soluções de pagamento eletrônico;

b) identifique, em cada atestado, sempre que possível, o período de execução, o volume mensal aproximado de contas, faturas ou transações efetivamente atendidas e a descrição do serviço prestado, preferencialmente em relação a experiências recentes (anos de 2024/2025);

c) quando necessário, realize contato com os emissores dos atestados para confirmação de informações essenciais (quantitativos, período e natureza dos serviços), registrando as respostas em nota nos autos;

d) consolide, em planilha, o somatório dos quantitativos mensalizados decorrentes dos atestados válidos, separando os que guardem similitude funcional direta com o núcleo do objeto (operações via PIX, integração tecnológica e liquidação) dos que eventualmente possuam caráter apenas complementar;

e) a partir desses dados, explicita, em nota técnica própria, a razão pela qual o somatório de experiências alcança (ou não) uma “quantidade aproximada” compatível com 2.500 contas/mês, indicando o critério de aproximação adotado e a vinculação com o núcleo funcional do objeto.

Importa registrar que, nesse exercício, a Administração deverá adotar critério razoável e proporcional, evitando tanto:– a criação, ex post, de piso numérico inflexível que não constou do edital; quanto– a aceitação de quantitativo claramente distante da ordem de grandeza da demanda estimada.

Se, ao final da diligência, ficar demonstrado que a experiência da Uzzipay, considerada no conjunto de atestados pertinentes, atinge patamar claramente próximo à demanda estimada e guarda efetiva similitude técnica com o objeto, a habilitação poderá ser mantida, com a consequente rejeição do recurso no ponto.

Caso, porém, não se comprove experiência em quantitativo minimamente próximo, ou se verificar que parte relevante dos atestados não guarda relação com o núcleo do objeto, a consequência jurídica será a inabilitação da empresa, por insuficiência de qualificação técnica, com os desdobramentos próprios na condução do certame.

2.5. Sobre o pedido de apuração de penalidade à recorrente.



As contrarrazões sugerem a aplicação de penalidade à recorrente, em razão de suposta incompatibilidade de CNAE e de eventual caráter protelatório do recurso.

Ainda que o órgão possa, em tese, apurar eventuais irregularidades dessa natureza, a aplicação de sanções exige instauração de procedimento próprio, com garantia de contraditório e ampla defesa, fundamentação específica e demonstração de dolo ou culpa, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

O recurso administrativo interposto pela Inovação Computação Móvel Ltda. discute, de forma objetiva, a interpretação de cláusulas editalícias de qualificação técnica, ainda que sob ótica mais restritiva do que a que se entende juridicamente adequada.

Não se identifica, a partir dos elementos atualmente disponíveis, abuso manifesto ou má-fé evidente que, por si só, justifique, neste momento, a adoção imediata de sanções à recorrente.

Sem prejuízo de eventual análise futura, caso surjam elementos objetivos adicionais, recomenda-se que o julgamento do presente recurso se concentre no exame das teses recursais e da regularidade da habilitação, nos termos expostos, sem vincular automaticamente o exercício do direito de recorrer à aplicação de penalidades.

3. Conclusão.

Desta feita, entende-se que:

a) O recurso administrativo interposto pela Inovação Computação Móvel Ltda. é tempestivo e deve ser conhecido, assim como devem ser conhecidas as contrarrazões apresentadas pela Uzzipay Instituição de Pagamentos S.A;

b) No mérito, as alegações recursais que pretendem exigir experiência específica no setor de saneamento básico ou identidade absoluta entre o objeto licitado e os contratos pretéritos não encontram respaldo na Lei nº 14.133/2021 nem na redação do edital, que exige apenas serviços similares de complexidade equivalente ou superior e atestados em “quantidade aproximada” à demanda estimada; tais teses devem, portanto, ser rejeitadas;

c) Quanto ao quantitativo de experiência, a expressão “quantidade aproximada desta licitação”, combinada com a estimativa de 2.500 contas mensais, não autoriza a transformação automática desse número em piso absoluto, mas exige que a Administração verifique, de forma objetiva e motivada, se o somatório de atestados apresentados pela Uzzipay alcança patamar suficientemente próximo da demanda prevista, guardando similitude funcional com o núcleo do objeto (soluções integradas ao PIX, com integração, liquidação e suporte);

d) Em razão das alegações conflitantes e da ausência, no estado atual dos autos, de elementos documentais conclusivos sobre o volume efetivo de experiência comprovada, recomenda-



SAAE Lagoa Formosa

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO

CNPJ: 20.734.299/0001-15 | Rua Vereador Divino Nazário, 83 - Planalto - Lagoa Formosa, MG Telefone: (34) 3824-2033

www.saaelagoa.com.br

se a realização de diligência administrativa breve e objetiva, limitada a esclarecer e consolidar os quantitativos e características dos atestados já apresentados, na forma indicada no item 2.4 deste parecer, vedada a apresentação de novos documentos de habilitação;

e) Concluída a diligência:– se demonstrado que a experiência da Uzzipay, considerada globalmente, atinge patamar próximo à demanda estimada e possui efetiva similitude técnica com o objeto, recomenda-se a manutenção de sua habilitação e, por consequência, a rejeição do recurso, com decisão devidamente motivada sobre a margem de aproximação considerada suficiente;– se não for comprovada experiência em quantitativo minimamente próximo ou se verificar que os atestados pertinentes não guardam relação adequada com o núcleo funcional do objeto, a empresa deverá ser inabilitada por insuficiência de qualificação técnica, com os ajustes necessários no prosseguimento do certame;

f) Quanto ao pedido de aplicação de penalidade à recorrente, não se recomenda a adoção imediata de sanções com base apenas no presente recurso, sem prejuízo de ulterior avaliação pela Administração, em procedimento próprio, caso surjam elementos objetivos adicionais que justifiquem apuração específica.

Salvo melhor juízo, encaminha-se o presente parecer para ciência e providências administrativas cabíveis.

É o parecer.

De Patos de Minas/MG para Lagoa Formosa/MG, 31 de dezembro de 2025.

