Processo Administrativo CMS nº 1.421/2020

Referência: Pregão Eletrônico nº 03/2021

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis, em rede de postos credenciados, através de sistema informatizado e integrado com tecnologia de cartão eletrônico com *chip*, para a frota de veículos utilizados pela Câmara Municipal de Salvador.

Impugnante: Green Card S/A Refeições, Comércio e Serviços (CNPJ nº 92.559.830/0001-71)

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1. RESUMO DA IMPUGNAÇÃO

Cuida-se de impugnação administrativa apresentada pela sociedade empresária **Green Card S/A Refeições, Comércio e Serviços** no bojo do Processo Administrativo CMS nº 1.421/2020, o qual tem por objeto, em resumo, a realização de licitação para a contratação de empresa para a prestação dos serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis, em rede de postos credenciados, através de sistema informatizado e integrado com tecnologia de cartão eletrônico com *chip*.

Alega a impugnante, em apertada síntese, que seria ilegítima a inclusão das cláusulas editalícias que preveem a exigência de que o cartão individual apresente necessariamente a tecnologia *chip*, pois esta não seria indispensável à boa prestação dos serviços ora licitados, consubstanciando-se, portanto, em condição restritiva que esbarraria no enunciado nº 177 da Súmula do egrégio Tribunal de Contas da União.

Discorre no sentido de que a maior parte dos Editais não apresentaria essa condição, facultando aos licitantes prestarem os serviços com cartões com a tecnologia *chip* **ou** com a simples tarja magnética, mencionando, neste

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

ponto, os instrumentos convocatórios do Município de Tavares, Município de Viamão, Município de Ilhéus, dentre outros, e transcrevendo *ipsis litteris* os respectivos itens que detalham o objeto.

Pondera que inexistiria justificativa técnica para que se fizesse a escolha do cartão eletrônico com *chip* com a preterição do cartão que conta apenas com a tarja magnética, porquanto este também gozaria de *"segurança comprovada"*, além de que a tecnologia *chip* implicaria maior custo à Administração, e, ainda, traria limitação ao caráter competitivo do certame, ferindo os princípios da isonomia e competitividade (arts. 3º e 4º da Lei Federal nº 8.666/1993).

Por derradeiro, após, mais uma vez, reforçar que seu sistema seria suficiente seguro e sublinhar que mesmo com a tarja magnética a ocorrência de fraudes seria baixa – não atingindo o órgão contratante, quando acontecem –, requer a impugnante o acolhimento da sua impugnação para que seja *"permitida a participação de empresas que trabalham com a tecnologia de cartões com tarja magnética"*, alterando-se os respectivos pontos no Edital.

É o resumo das razões da impugnante. Passo a decidir.

2. DAS RAZÕES DE DECIDIR

Em sede preambular, cabe afirmar a tempestividade da impugnação ofertada, vez que respeitado o prazo regulamentar de 03 (três) dias úteis, anteriores à data da abertura da sessão pública, para que sejam impugnados os termos do instrumento convocatório e/ou de algum de seus anexos (art. 24, *caput*, do Decreto Federal nº 10.024/2019[1]).

Como antecipado, a insurgência da impugnante concerne à exigência de que os cartões eletrônicos que viabilizarão o abastecimento dos veículos em posse da futura contratante apresentem a tecnologia *chip*, a qual – embora isso não tenha sido taxativamente explicitado – infere-se não constar

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

de seu portfólio de produtos, eis que a condição é descrita, pela impugnante, como *"restritiva"*.

De início, merece rechaço o argumento de que a previsão da referida condição, de algum modo, malferiria o enunciado nº 177[2] da Súmula do egrégio Tribunal de Contas da União, como declinado pela impugnante em seu arrazoado.

Com efeito, não há como se sustentar que haveria falta de definição precisa e suficiente do objeto – prestação de serviços de gerenciamento de frota, na modalidade abastecimento. Tão clara é a descrição do objeto, que a impugnante lança mão, em sua petição, de uma ampla variedade de argumentos para tentar modificá-lo parcialmente, para que possa ao fim disputar este certame com o seu produto.

No que se refere, especificamente, à tecnologia *chip* dos cartões eletrônicos, é cediço que a natureza comum do serviço a ser contratado, reconhecido, portanto, pelas especificações usuais de mercado, dispensa que o órgão licitante adentre nos pormenores de seu funcionamento. Assim, em suma, é o *chip* ("EMV") empregado como método de pagamento corriqueiramente pelas firmas que atuam no setor de gestão de frota.

Feitas essas considerações, não se pode concordar com o argumento central da impugnante, qual seja, o de que o cartão com tarja magnética cumpriria as funções essenciais à boa prestação dos serviços, exsurgindo a tecnologia *chip* tão-somente como uma condição anticompetitiva e supérflua à execução da avença.

Isso se dá porque sabidamente aquela "técnica" de pagamento (tarja) apresenta risco muito maior ao usuário, de clonagem do seu cartão, o que ocorre, na maior parte das vezes, quando há a sua utilização sobre o equipamento chamado "chupa-cabra", fraude que é, infelizmente, comum e provavelmente conhecida da maior parte dos brasileiros.

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

Noutra vertente, conforme amplamente divulgado nos meios de informação, a tecnologia *chip* combinada com a inserção de um número de identificação pessoal (*PIN*) torna inviável a clonagem do cartão a que se refere, nada obstante seja de conhecimento geral que a possibilidade de se praticar fraudes, através de outros métodos, continua a existir.

A respeito do funcionamento e da segurança dos cartões eletrônicos com *chip*, cabe transcrever a seguinte passagem, extraída do portal do banco digital **Nubank**, *in litteris*:

> *"O chip, ou microchip do cartão, armazena as informações necessárias para efetuar a transação de forma mais segura do que a tarja magnética (aquela fita que fica na parte de trás do cartão).*
>
> *Dentro do chip estão informações como Método de Verificação do Cardholder (CVM) – ou, em outras palavras, as formas ou regras que as operadoras têm para verificar se quem está usando o cartão é realmente o dono do cartão. Pode ser por assinatura, digitação da senha, entre outras validações.*
>
> *[...]*
>
> *A cada vez que você usa o cartão para um pagamento, o chip gera um código que pode ser usado uma única vez. Esse código vale somente para aquele momento, para aquela compra, e é validado com a operadora. Por isso, mesmo que alguém consiga copiar os dados do chip, não seria possível validar outra transação.*
>
> *Por isso, o chip é uma camada a mais de segurança dos cartões e, se ele for danificado, não é possível validar os dados registrados e a comunicação não funciona. Nesse caso, é preciso reemitir o cartão do cliente.*
>
> *Fique atento: as informações do cliente que não estão no chip já podem ser suficientes para que pessoas mal-intencionadas usem os dados do cartão em transações online."*

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

Ora, se existe uma vantagem comprovada, em termos de segurança, na utilização do cartão com *chip*, quando confrontado com o cartão que possui unicamente a tarja magnética, é decorrência lógica que os serviços prestados com este (tarja) jamais poderão atingir o mesmo padrão de excelência (no fator segurança) em relação aos oferecidos com aquele (*chip*), ainda que a impugnante defenda energicamente o oposto.

É que não se trata, apenas, de uma discussão singela sobre quem, entre contratante e contratada, arcará, em última instância, com as consequências econômicas imediatas de um possível desfalque oriundo de fraude na clonagem do cartão, como sustentado pela impugnante.

A diminuição na ocorrência da fraude, por si só, dota o serviço de maior fluidez e eficiência, minora as chances de que substituições dos cartões se façam necessárias e até mesmo pacifica a relação contratual, dispensando que formas adicionais de prevenção e repressão dessas fraudes, por vezes não tão aptas ao escopo, sejam adotadas por ambas as partes.

É preciso sublinhar que não se trata de qualquer "artigo de luxo" exigido pelo órgão licitante, como pode parecer *a priori*. A maior parte dos cartões (se não todos) de débito e crédito emitidos por instituições financeiras já apresenta a tecnologia *chip*, e tal fato não pode ser solenemente ignorado, porque, em última análise, por certo essas entidades já consideraram o custo de oportunidade de se adotar o *chip* no lugar da tarja magnética.

Outros argumentos em favor da utilização do *chip*, plenamente aplicáveis ao caso concreto, podem ser encontrados em interessante decisão de impugnação proferida pela ilustre pregoeira do Ministério Público do Estado do Pará no bojo do Pregão Eletrônico nº 65/2014. São eles, *in verbis*:

> *"Quanto a solicitação de utilização do cartão com uso de um chip (cartão inteligente), tal exigência se faz necessária em virtude do aumento do número de fraude com o uso do cartão de tarja magnética, essa tecnologia foi desenvolvida há mais de 30 anos e*

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

demonstra esta obsoleta, totalmente ultrapassada pela facilidade de clonagem.

Atualmente os bancos brasileiros investem bilhões de reais em sistema de segurança como forma de dificultar a fraude de clonagem de cartão, um exemplo é a implantação de um pequeno processador (chip) ao cartão, que é um microprocessador criptografado e com sistema operacional multiplicativo que possibilita a criação de áreas de acesso restrito sendo exatamente uma dessas áreas que mais dificulta a inviolabilidade.

Em relação a utilização de senha individual e intransferível, cripitografia [sic] *dos dados utilizados por cartão magnéticos e a segurança dos bancos de dados, tudo isso também é possível na utilização com o cartão com microprocessador com uma vantagem, a dificuldade na clonagem do cartão e uma maior armazenagem de informação.*

Quanto ao esclarecimento de prestação do serviço pela tecnologia com cartão de tarja magnética, de que cada usuário é cadastrado no sistema e recebe senha individual; que no momento de uso do cartão será solicitada a senha individual e de que o gestor consegue visualizar as transações realizadas pelo cartão, em nada contribuíram para demonstrar maior segurança, pois tais informação são realizadas pelo cartão inteligente com maior dificuldade na capturação das informações.

Observa-se que tal exigência se faz necessária com o avanço da tecnologia a qual não impedem, maculam, causam qualquer desequilíbrio na participação dos licitantes ou ferem o interesse público, pelo contrário visa torna a administração mais proba quanto da solicitação de uma tecnologia que usa um sistema mais seguro.

O que se observa é que a empresa exige que o edital seja moldada às características e forma de atuação no mercado, o que seria de fato uma verdadeira maculagem e desequilíbrio à licitação, tornando com que a administração pública seja tendenciosa a uma empresa."

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

Na realidade, como também fora aventado no enxerto acima transcrito, a ora impugnante não se opõe a qualquer condição verdadeiramente abusiva ou restritiva, tanto assim que a corrente impugnação foi a única a versar sobre o tema. O que a empresa deseja, ao fim e a cabo, é que as necessidades do órgão licitante se adéquem ao produto que ela tem para ofertar, subvertendo a lógica das contratações públicas, o que, por certo, não pode ser admitido.

Aliás, apenas por argumentar, até mesmo os cartões de vale-alimentação dos servidores efetivos e comissionados do órgão licitante, que no presente momento são fornecidos pela própria empresa impugnante, são dotados da tecnologia *chip*, o que significa um reconhecimento tácito de que as relações comerciais modernas impõem o uso desse meio de pagamento.

Por fim, não é excessivo registrar que o egrégio Tribunal de Contas da União já teve a oportunidade de se debruçar sobre a matéria, decidindo que a presença da tecnologia *chip* como condição não torna o instrumento convocatório *de per se* restritivo. Senão, veja-se:

> **Acórdão nº 2.494/2015 - TCU – Plenário**
> *"VISTOS, relatados estes autos de representação formulada pela empresa Planinvesti Administração e Serviços Ltda. a respeito de supostas irregularidades no Pregão Presencial Sesi/Senai-PR, cujo objeto se referiu à contratação de empresa para fornecimento de vale alimentação e vale refeição para os funcionários do sistema,*
>
> ***Considerando que a representante se insurgiu contra a exigência de cartão com chip de segurança, que em sua visão implicaria em restrição indevida do universo de licitantes,***
>
> *Considerando que em face dessa suposta irregularidade pleiteou a suspensão cautelar do pregão,*

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

Considerando que o resultado da licitação evidenciou taxa de administração negativa, indicando vantagem econômica na contratação,

Considerando que o Tribunal decidiu outras representações de teor semelhante formuladas pela representante mediante os Acórdãos 1.228/2014 – Plenário e 1.586/20014 – Plenário, nos quais firmou-se entendimento de que a exigência de cartões com chip não é, por si só, restritiva,

Considerando que em face desses elementos a Secex/PR propõe conhecer da representação e no mérito considerá-la improcedente, conforme instrução de peça 37 e demais pronunciamentos de peças 39/39,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) conhecer da representação, com fundamento nos art. 237, inciso VII, e parágrafo único do RI/TCU;

b) indeferir o pedido de cautelar formulado pela representante, em face da ausência de seus pressupostos, quais sejam, o fumus boni iuris e o periculum in mora;

c) considerar a representação, no mérito, improcedente;

d) arquivar os autos após ciência à representante e às entidades Sesi/PR e Senai/PR."

Acórdão nº 112/2013 – TCU – Plenário (trecho do voto do Relator)

"[...]

6. Por sua vez, o secretário substituto manifestou-se no sentido de considerar a representação improcedente, por entender que a exigência imposta pela Câmara dos Deputados alinha-se ao objetivo

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

de ampliar a segurança das transações e não se delineia exacerbada ou incompatível com o interesse público.

7. Aceito as ponderações do secretário substituto de que as alegações do diretor-geral e do pregoeiro em resposta à oitiva indicam que a exigência de utilização de cartão com chip não é desarrazoada nem prejudica a competitividade do certame.

*8. **Na verdade, a tecnologia exigida dos licitantes tem como finalidade ampliar a segurança das transações, permitir o controle total do abastecimento dos veículos e dificultar a clonagem de cartões magnéticos, além de seguir procedimento utilizado com sucesso por bancos e operadoras de cartões de crédito**.*

*9. **Ademais, os esclarecimentos prestados pelos envolvidos indicam que existem outros fornecedores da solução tecnológica, de modo que o requisito não dificulta a competição no procedimento licitatório em exame**.*

10. Dessa forma, aprovo a proposta de conhecer desta representação para considerá-la improcedente e arquivar os presentes autos."

Enfim, sob qualquer ângulo que se examine a condição editalícia questionada na impugnação, incabível é considerá-la como simplesmente anticompetitiva e irrazoável, mormente quando diversas empresas deste nicho de mercado largamente a utilizam e podem ser identificados benefícios reais em sua adoção, em detrimento da obsoleta e passível de clonagem tarja magnética.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com base na impugnação apresentada, tempestivamente, este Pregoeiro conhece e julga **TOTALMENTE**

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

IMPROCEDENTE a impugnação da sociedade empresária **Green Card S/A Refeições, Comércio e Serviços. Em consequência, a sessão pública agendada para o próximo dia 15/04/2021, às 10h00mins – horário de Brasília – está mantida.**

Esta é a decisão, restando assim garantida a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, motivação, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos e regem os atos institucionais e o atendimento das necessidades da **Câmara Municipal de Salvador**.

Salvador, 13 de abril de 2021.

DILSON DO ESPIRITO SANTO FILHO
Pregoeiro Oficial – CMS

[1] "Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até **três dias úteis** anteriores à data fixada para abertura da sessão pública."

[2] "A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão."

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.

Documento anexado via login e senha por: Luciana de Morais Sena CPF 01731740514 MAT. 6145

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
O futuro da cidade passa por aqui.

Subscrevo o documento -
DILSON DO ESPIRITO SANTO FILHO
614.644.305-00

Data: 13-04-2021 17:45:54.843 GMT-03:00

Este documento foi assinado com certificado digital conforme padrão determinado por ICP-BRASIL. Visualize as assinaturas na pagina de PROTOCOLO DE ASSINATURAS, última página do documento.