



RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

TERMO: Decisório.

ASSUNTO/FEITO: Julgamento de Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 0703.01/2022.

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE IMPLANTAÇÃO, INTERMEDIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE UM SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO VIA WEB ON LINE REAL-TIME, COM UTILIZAÇÃO DE DISPOSITIVOS DENOMINADOS TAG'S (ETIQUETAS) COM TECNOLOGIA RFID E CARTÃO (MAGNÉTICO OU CHIP) PARA O FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS (GASOLINA COMUM E ÓLEO DIESEL S10) EM ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS NO ESTADO DO CEARÁ, ATRAVÉS DE EQUIPE ESPECIALIZADA OBJETIVANDO SUBSIDIAR O USO DO SISTEMA DE GESTÃO E ACOMPANHAR O DESEMPENHO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES QUANTO AOS INDICADORES DE GESTÃO DA FROTA DO MUNICÍPIO DE PACOTI.

IMPUGNANTE: TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº. 00.604.122/0001-97.

IMPUGNADO: PREGOEIRA.

DAS INFORMAÇÕES:

A Pregoeira do Município de Pacoti vem responder ao pedido de impugnação ao edital supra, interposto pela pessoa jurídica TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº. 00.604.122/0001-97, aduzimos que a presente impugnação foi interposto dentro do prazo previsto no art. 24 do Decreto Federal nº. 10.024/2019.

Podemos concluir desta forma pelas recomendações no Decreto Federal 10.024/2019, senão vejamos:

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.**

§ 1º **A impugnação não possui efeito suspensivo** e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado do data de recebimento da impugnação.

§ 2º A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame.

Preliminarmente há que se esclarecer que a referida impugnação não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em suspensão das etapas do certame, tampouco sua remessa a autoridade superior, tem o Pregoeiro nesta fase processual,



todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso, conforme determina o art. 17 do Decreto Federal nº. 10.024/2019:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

[...]

II - **receber, examinar e decidir as impugnações** e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;

O art. 24, § 1º alínea é taxativo, a comunicação de impugnação do edital não terá efeito de recurso, portanto, não haverá suspensão nas etapas do certame.

DOS FATOS:

A impugnante, em sua peça, questionando a exigência de utilização de dispositivo eletrônico identificador do veículo RFID, no que entende de ser restritiva tendo em vista que relacionado ao produto pouquíssimas empresas poderão atender a todos os seus termos, de forma genérica “um grupo muito pequeno de empresas no mercado” não citando quais seriam. Segue aduzindo a desnecessidade do fornecimento de etiquetas com a tecnologia RFID ou similar, além de alegar a insegurança desse tipo de tecnologia para administração.

Ao final pede que seja excluída a exclusividade concedida a tecnologia RFID, alternativamente estabeleça os critérios que se aguarda com a introdução da tecnologia RFID.

É o breve relatório fático.

DO DIREITO:

Insurge a impugnante quanto a utilização da tecnologia RFID como critério para aceitação da proposta de preços a ser apresentada pelas licitantes através de uma possível limitação concorrencial e possível insegurança quanto a utilização pela administração de tal tecnologia, tais argumentos, contudo, não merecem prosperar sobre os fatos já descritos no edital de licitação.

No caso do abastecimento com a utilização de cartões, infelizmente a fraude mais rotineira é a utilização de cartões destinados a um veículo para abastecer outro veículo. Logo, o uso indevido dos cartões apesar de não ser uma falha do sistema é uma prática que deve ser evitado.

É possível, com o uso de determinadas tecnologias, aumentar o controle e a gestão dos recursos públicos, evitado práticas fraudulentas.



Vejam as justificativas apresentadas no Anexo I – Termo de Referência do edital sobre a matéria:

[...]

4.19. O mercado de meios de pagamento tem migrado para diferentes formas de captura de transações de abastecimento, inicialmente era utilizado vouchers em papel, depois foram adotados os cartões magnéticos, depois cartões com chip eletrônico e, a nova tecnologia que passou a ser adotada foi a das etiquetas ou tag's com tecnologia RFID instalada diretamente no veículo, inibindo qualquer tipo de fraude. Os modelos sem contato, do tipo RFID e NFC, que não precisa ser inserido em terminal, trocando informações com máquinas de acesso remoto a alguns centímetros de distância é a tecnologia atual, que substitui os hoje já tecnologicamente superados cartões com chips (*fonte -www.tecmundo.com.br*).

4.20. A instalação de etiqueta ou tag se mostra mais segura e eficiente ao setor público, pois garante que somente aquele veículo que se deslocou até o posto de combustível será abastecido, circunstância não recepcionada pelos cartões de abastecimento. A etiqueta ou tag com tecnologia de RFID ou similar, é instalada diretamente no veículo, sendo autodestrutiva quando retirada.

4.21. O sistema deverá permitir, ainda, identificar as tentativas de eventuais desvios de combustível e a utilização inadequada dos recursos destinados a este objeto.

4.22. Ademais além da tecnologia de etiquetas inteligentes (tag), que terão uso prioritário pela gestão, **é importante ainda que haja também a possibilidade de ativação em cartão magnético ou com chip, quando necessário**, posto que já vivenciamos a experiência de ter, por diversas razões e imprevistos, a destruição da etiqueta, seja por retirada da película do vidro, ou mesmo a troca do parabrisa, gerando atrasos à administração, que é obrigada a paralisar o veículo aguardando a chegada de nova etiqueta.

4.23. O sistema de gestão de frota tecnológico fornecido pela empresa contratada deverá permitir a extração de informações convenientes ao contratante, por meio da



emissão de relatórios gerenciais, conforme decisão do gestor do contrato, propiciando o aperfeiçoamento da gestão operacional e financeira, gerando expectativa de economias direta e indireta, por meio da otimização dos processos.

[...]

A vantagem da etiqueta com tecnologia RFID ou dispositivo similar, frente ao cartão convencional, é o reconhecimento do veículo de forma eletrônica, garantindo que aquele veículo é o abastecido. Para leitura do dispositivo, basta aproximar a etiqueta colada no vidro do veículo em frente ao terminal P.O.S utilizada comumente no mercado de meios de pagamento, sem necessidade de contato físico.

Os dados do veículo são automaticamente registrados, com o lançamento das demais informações pessoais do condutor: registro, senha e demais dados do abastecimento.

Ademais, o uso de etiqueta com tecnologia RFID garante que o veículo seja abastecido sem a necessidade do contato físico. A leitura da etiqueta ocorre por aproximação do leitor, sem a necessidade da intervenção humana.

Com o advento da pandemia de Covid-19, as empresas têm se amoldado as novas tecnologias do mercado, principalmente no que tange a compra segura, como no caso em tela, qual seja, pagamento por aproximação.

O mercado de meios de pagamento (alimentação, refeição, combustível) vem ao longo dos tempos se modernizando, antes eram papéis, depois cartões, alterou-se para cartões com chip para evitar clonagem e agora etiqueta com tecnologia RFID para evitar fraudes e garantir a segurança do usuário neste período de pandemia.

Para entendermos melhor quanto a definição dessa tecnologia sistema RFID a ser contrato e corroborando este posicionamento, entendeu o Tribunal de Contas da União no relatório TCU 011.737/2011-5, referente ao Acórdão nº 2769/2011 - TCU - Plenário, quando abordou a contratação, pelo TRT da 10ª Região, conforme segue:

"1.2 Análise

20. Antes de iniciar-se a análise, entende-se oportuna breve apresentação de alguns conceitos básicos sobre o sistema RFID e seus principais componentes. **Identificação por radiofrequência, ou RFID, é um termo genérico para tecnologias que usam ondas de rádio para identificar automaticamente pessoas ou objetos. O método mais comum de identificação é armazenar um número serial que identifica o objeto em um microchip que está ligado a uma antena (o**



chip e a antena juntos são chamados de uma etiqueta RFID). A antena permite que o chip transmita a informação de identificação a um leitor. O leitor, por sua vez, converte as ondas de rádio recebidas da tag RFID em informações digitais que depois podem ser repassadas a computadores que fazem uso delas. A complexidade dos leitores depende do tipo de etiqueta e das funções a serem aplicadas.

21. Um sistema RFID, portanto, é composto por dois componentes principais, as etiquetas (tags) e o coletor (leitor) de dados, além do middleware RFID. O middleware RFID é o dispositivo de interface que controla todo o sistema periférico de RFID (leitor e etiquetas), além da comunicação com o resto do sistema (software aplicativo). O middleware desenvolvido para a integração é responsável pela depuração das informações recebidas pelas antenas, eliminando leituras duplicadas e adequando as informações à estrutura do sistema central, de forma a manter a confiabilidade dos registros. O desenvolvimento do middleware pode variar de acordo com o hardware de cada fabricante.

[...]

30. Por todo o exposto, entende-se que a aquisição da solução completa, sem parcelamento do objeto, encontra-se justificada no caso concreto.

I.3 Conclusão

31. Os riscos envolvidos na implementação de solução completa difere daqueles inerentes à aquisição de componentes para mera reposição em sistema já em funcionamento. A necessidade de testes e de eventuais ajustes entre os diversos componentes, aliada ao prazo previsto para o pleno funcionamento do sistema justifica, no caso concreto, a opção de não parcelar o objeto".

Indiscutivelmente, além da tecnologia RFID se mostrar mais segura quanto a clonagem e fraude nas transações, mostra-se uma tecnologia mais segura no tocante a saúde pública e o momento em que vivemos.

Verificou-se que a solução é fator determinante na implementação da segurança de ambiente com grande fluxo de pessoas, seguindo uma tendência mundial na implementação de padrão internacional de segurança e controle relacionados a rastreabilidade dos veículos utilizados no abastecimento.



Noutro giro, curiosamente, a impugnante afirma ser a tecnologia “a exigência disposta direciona o certame a pouquíssimas empresas do mercado”, contudo, sequer menciona quais seriam tais empresas, no entanto, conforme já delineado acima se trata de uma tecnologia já utilizada há muito tempo e por empresas dos mais variados segmentos.

Veja que não se tratam de tecnologias novas, muito menos exclusiva de uma empresa ou de um grupo empresarial. Pelo contrário, tratam-se de tecnologias que vêm sendo desenvolvidas há algumas décadas, largamente utilizadas em diversas soluções e que foram escolhidas nesta licitação em razão da sua segurança e proteção a possíveis fraudes.

Logo, é possível concluir o contrário do que alega a impugnante, não há qualquer restrição a participação de empresas neste certame. Há na verdade a escolha legítima por parte da administração pública de uma tecnologia que tem se mostrado mais eficiente para controlar e aumentar a eficiência do gasto público, inibindo fraudes.

Não obstante a isso, vale mencionar que diversos órgãos, como por exemplo: Governo do Estado do Acre, Governo do Estado do Amapá, Governo do Estado do Mato Grosso abastecem a sua frota de veículos e demais equipamentos por meio do sistema de gerenciamento informatizado de frota com captura das transações por meio de etiqueta autodestrutiva, com bons resultados, segundo os envolvidos.

Destarte, a escolha da Administração prezou pela melhor eficiência no controle de sua frota, assim como pela segurança de seus servidores.

Ainda sobre a discricionariedade, o poder de escolha, da administração pública quanto a tecnologia que melhor assiste ao interesse públicos, destacamos decisões do TCU sobre a matéria.

Na contratação de empresa para *gerenciamento* informatizado de compra de combustíveis e lubrificantes, é aceitável a exigência de fornecimento de *cartões* eletrônicos equipados com chip de segurança. O uso dessa tecnologia se insere na esfera de discricionariedade do contratante, cabendo às empresas atuantes no setor a evolução de sua tecnologia com vistas a oferecer soluções condizentes com aquele instrumento de segurança.

Acórdão 7936/2014-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Em licitação que tem por objeto a prestação de serviços de *gerenciamento* de frota de veículos por meio de *cartão* magnético, é regular a exigência, no edital, de que os estabelecimentos credenciados emitam as notas fiscais em nome da contratada, e não em nome da contratante.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
PACOTI
CUIDANDO DA NOSSA GENTE



Acórdão 2015/2020-Plenário | Relator: RAIMUNDO
CARREIRO

Assim, em que pese irresignação da Impugnação, a opção feita pelo Município de PACOTI é a que melhor se adequa às suas necessidades, principalmente por englobar ferramentas que permitem um maior controle e eficiências nos gastos.

Além de todos os aspectos favoráveis para o controle da administração colimando gerenciar e aperfeiçoar os custos na utilização da manutenção dos veículos da frota das diversas Secretaria do Município de PACOTI/CE, a matéria em tela já foi objeto de exame perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme decisões abaixo mencionadas:

“(…) não obstante a irresignação da representante quanto à exigência de utilização da tecnologia RFID – Identificador por Radio Frequência, a exordial insurgente não contém os requisitos mínimos legais para a concessão da medida liminar de paralisação do certame.

Conforme sedimentada jurisprudência deste tribunal, a decretação Da medida extrema de suspensão do certame passa, necessariamente, pela identificação de ilegalidade, flagrante ou de elementos concretos relacionados à indevida restrição imposta à sua competitividade.

Não é o que observo dos autos, visto que a inicial se limitou a tecer questionamentos abstratos quanto a funcionalidade contemplada pelo edital, além de afirmar existência de direcionamento, sem, contudo, indicar qual seria a beneficiária, única detentora da referida tecnologia.

Do exposto, por considerar que a aferição da vantajosidade da contratação nos moldes propostos, passando pela viabilidade de competição e mandamental do processamento do Exame Prévio de Edital, de cognição não plena no ato convocatório, indefiro o pleito de suspensão, mas determino que a Prefeitura encaminhe a este Tribunal as atas de recebimento de propostas e de julgamentos, abstendo-se de adjudicar o objeto e assinar a ata, até posterior pronunciamento desta Corte” (TC 00005718/989/17-1) Grifo nosso

“Com efeito, conforme se constata da instrução processual e dos elementos encartados pelo Instituto Botânico, enumera-se como benefícios à administração a disponibilização de relatórios gerenciais para que o gestor público tenha um controle mais eficaz do uso de combustível, a admissão de taxa de administração



com deságio, a garantia de qualidade do combustível fornecido pelos postos, sob pena de descredenciamento, redução de despesas administrativas relativas à frota, flexibilização do sistema de abastecimento, dentre outras.

Também merece ponderar que vários outros órgãos, entidades do estado até mesmo o governo federal já se utiliza dessa técnica, sem qualquer censura, que saiba, como mencionou a SDG, em seu bem elaborado parecer.

Aliado a esse fato, importa consignar que casos análogos obtiveram o julgamento pela regularidade da corte, como constou dos autos do TC-34767/026/06, TC-4724/026/09, TC-10752/026/09 e TC-31608/026/06 (...)

Nessa perspectiva, acolho as manifestações dos Órgãos da Casa e voto pela IMPROCEDÊNCIA da representação formulada por Atlanta Distribuidora de Petróleo LTDA, propondo a cassação da liminar inicialmente deferida, liberando o Instituto de Botânica a dar seguimento ao processo licitatório instaurado (TC-027409/026/09)". Grifo nosso

Portanto, não resta dúvida da discricionariedade da administração pública, por meio de sua autoridade competente, na escolha da especificação do objeto da licitação. Também não existe qualquer tipo de restrição de participação, pois os interessados têm conhecimento prévio das especificações previstas no Termo de Referência (Anexo I do edital), restando tempo suficiente para se adequarem, caso seja necessário.

Nessa toada, não cabe a essa municipalidade retificar o edital para adequar-se aos pedidos da impugnante, tendo em vista que todo o procedimento foi realizado pautado em critérios objetivos, com o devido planejamento técnico, sempre observando o cumprimento estrito da lei, sob pena de incorrer no redirecionamento do certame, conduta esta expressamente abominada no ordenamento jurídico brasileiro.

Ao que aparenta a impugnante, em suas razões, tenta reiteradamente modificar itens arrolados no edital regedor sob fundamentos aleatórios que não possuem consistência jurídica para tal, não é viável e aceitável que o Poder Público curve-se de todos os anseios dos licitantes ou qualquer particular, deve a administração pública agir sempre e incontestavelmente levando-se em consideração os princípios norteadores de sua rotina como a impessoalidade, legalidade e a moralidade, além da garantia do princípio da isonomia.

O efetivo cumprimento de todas as disposições editalícias é requisito essencial para que o licitante interessado alcance sua habilitação no certame, de modo que seja estritamente levado em consideração os ditames da normativa pertinente ao



caso in comento, bem como aos Princípios basilares das Licitações e Contratações Públicas.

O Princípio da Isonomia, que vem para assegurar um tratamento igualitário a todos os licitantes com vistas a ampliar o rol de interessados e obter, assim, a proposta mais vantajosa a administração pública. Esse princípio vem estabelecido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a saber:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, 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. (grifo nosso). [...]

O Princípio da Legalidade vincula o administrador a fazer apenas o que a lei autoriza, sendo que, na licitação, o procedimento deverá desenvolver-se não apenas com observância estrita às legislações a ele aplicáveis, mas também ao regulamento, caderno de obrigações e ao próprio edital ou convite, segundo Hely Lopes Meirelles, ainda, considerando o disposto no art. 4º da Lei 8.666/93, todos quantos participem da licitação, têm direito subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido na lei, sendo que o licitante que se sentir lesado, poderá impugnar administrativa ou judicialmente o procedimento. Até mesmo o próprio cidadão poderá assim fazê-lo, através da participação popular no controle da legalidade do procedimento, consoante Maria Sylvania Zanella Di Pietro.

Assim sendo, não se pode, por amor à competição, deixar de prever requisitos que sejam *legais, pertinentes e relevantes* ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, porque não é essa a razão de ser da lei.

É imprescindível que o Poder Público haja em estrita conformidade com a lei.

Os princípios constitucionais dirigem-se ao Executivo, Legislativo e Judiciário, condicionando-os e pautando a interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas vigentes. No Estado de Direito o que se quer é o governo das leis e não dos homens.

O processo licitatório deve ter suas diretrizes traçadas de acordo com seus princípios norteadores. Dentre os princípios basilares das licitações podemos citar: legalidade, impessoalidade, economicidade, proposta mais vantajosa, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, ampla concorrência entre outros.



PREFEITURA MUNICIPAL DE
PACOTI
CUIDANDO DA NOSSA GENTE



Logo, não há qualquer restrição a competitividade do certame, mas sim uma decisão por parte da Administração Pública por uma tecnologia (ou similares) que permitirá a inibição de alguns comportamentos não desejados, e maior rigor no uso de recursos públicos.

DECISÃO:

CONHEÇO da impugnação ora interposto pela empresa: **TRIVALE ADMINISTRAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº. 00.604.122/0001-97**, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

Pacoti/ CE, 11 de março de 2022.


SASCHELLY PESSOA PEREIRA

Pregoeira da Prefeitura Municipal de Pacoti/CE