

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA CÂMARA MUNICIPAL DE RECIFE
– PE**

Pregão Eletrônico nº 011/2025

TRIVALE INSTITUICAO DE PAGAMENTO LTDA., pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF nº 00.604.122/0001-97, com sede à Av. Jacarandá, n.º 200, Bairro Jaraguá, CEP: 38413-069, na cidade de Uberlândia/MG vem, por seu Procurador abaixo assinado, não se conformando com parte do Edital em epígrafe, oferecer sua **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I. FATOS

1. A Impugnante atua com forte destaque em âmbito nacional no mercado de gerenciamento de cartões alimentação, refeição, gestão de frota, convênios e manutenção veicular, fazendo sempre uso de sua marca Valecard®, muito conhecida e respeitada no meio em que atua.
2. Nesta condição, deseja participar da licitação na modalidade Pregão Eletrônico, cujo objeto é:

DO OBJETO

CONSTITUI OBJETO DESTA LICITAÇÃO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO, GERENCIAMENTO, CONTROLE E FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS, LUBRIFICANTES E FILTROS, ATRAVÉS DE REDE DE ESTABELECIMENTOS ESPECIALIZADOS E CREDENCIADOS, COM IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO PARA GESTÃO DA FROTA, COM TECNOLOGIA DE CARTÃO ELETRÔNICO COM CHIP (TECNOLOGIA SMART) EM ARRANJO ABERTO (COMPOSTO POR UMA DAS BANDEIRAS MASTERCARD, VISA, ELO ENTRE OUTROS), PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.

[...]

3. Ocorre que, ao analisar o edital do certame verificou-se a existência de cláusulas que injustificadamente restringem a competitividade do certame, impondo condições desajustadas para com o objeto do edital, condições estas que devem ser revistos pela Administração Pública com intuito de promover uma contratação mais eficiente e razoável.

4. Isso porque o Instrumento Convocatório, impõe exigências excessivas que comprometem a ampla participação de empresas atuantes no mercado relacionado à contratação. Especificamente, ao restringir a habilitação de empresas que operam com sistemas de cartão em arranjos fechados plenamente capazes de assegurar ampla aceitação junto aos estabelecimentos credenciados.

5. Assim, conforme será demonstrado, determinada exigência configura excesso por parte da Contratante, comprometendo os princípios da isonomia, e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

1.1. DA EXIGÊNCIA DE CARTÃO BANDEIRADO COMO CONDIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DO CERTAME (ARRANJO ABERTO).

6. Consta no Instrumento Convocatório a seguinte exigência:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

constitui objeto desta licitação a contratação de empresa especializada visando a prestação de serviços de administração, gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis, lubrificantes e filtros, através de rede de estabelecimentos especializados e credenciados, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão da frota, com tecnologia de cartão eletrônico com chip (tecnologia smart) **em arranjo aberto (composto por uma das bandeiras mastercard, visa, elo entre outros), pelo período de 12 (doze) meses.** (g. nossos).

7. Como demonstrado acima, determinada exigência é excessiva e desproporcional, limitando o caráter competitivo do certame. A exigência acima, ao condicionar a contratação à utilização de cartões vinculados a bandeiras abertas específicas, mostra-se excessiva e desarrazoada, na medida em que restringe indevidamente a participação de empresas que operam com arranjos de pagamento próprios e redes credenciadas igualmente amplas e aptas a atender o objeto da licitação.

8. O instrumento convocatório não pode determinar a imposição de condições que restrinjam a participação de licitantes no certame, **salvo se essas condições forem indispensáveis para atender ao interesse público**. A exigência em questão não se revela imprescindível à execução do objeto contratual, configurando barreira que limita indevidamente a competitividade.

9. Cumpre destacar que o objeto do certame pode ser integralmente atendido mediante a exigência de ampla aceitação nacional e regional dos cartões ofertados, independentemente de estarem previamente vinculados a determinada bandeira. Isso porque, uma vez declarada vencedora da licitação, a contratada poderá promover o credenciamento junto aos estabelecimentos comerciais necessários, garantindo o atendimento pleno às necessidades do contrato.

10. Nesse sentido, arranjos fechados entregam o mesmo resultado útil do objeto: aceitação ampla, recarga mensal, identificação por chip e senha, trilhas de auditoria e bloqueios por MCC. O meio técnico (bandeira) é indiferente se o desempenho contratual é assegurado por métricas de aceitação e SLA.

11. Ademais, estes apresentam controle e governança superiores. Conforme disposto pelo Instrumento convocatório, arranjos próprios permitem regras de uso, bloqueio de itens indevidos, parametrização territorial e trilhas antifraude. Em bandeiras abertas, a escalabilidade de controles depende de terceiros e pode ser inferior.

12. Ainda, a capilaridade verificável por metas a ser implantada no edital. Enfim, a “ampla aceitação” pode ser exigida por metas objetivas: número mínimo de estabelecimentos credenciados por bairro/distrito, prazos de credenciamento adicional após a assinatura, penalidades por descumprimento. Isso é mais aderente ao objeto do que amarrar a um rótulo de mercado.

13. Ainda há de se argumentar que o credenciamento pós-contrato é prática eficiente. O credenciamento direcionado aos pontos de maior consumo dos servidores, executado nos primeiros 60–90 dias, reduz o custo ocioso e maximiza a utilidade do benefício. Exigir rede “pré-pronta” via bandeira transfere custo ao preço e não garante aderência local.

14. **Mesmo porque bandeira aberta não garante aceite real. POS e adquirentes frequentemente classificam cartões benefício de forma distinta de cartões de crédito/débito comuns, exigindo habilitação específica do estabelecimento. A mera "marca" não assegura transação aprovada no caixa.**

15. Por fim, há ainda de se observar os custos total advindos de tal medida, afinal, taxas de intercâmbio e aquisição em arranjos abertos tendem a ser maiores e menos negociáveis, elevando o preço ofertado. O requisito de bandeira pode afastar propostas economicamente mais vantajosas, contrariando o objetivo do certame.

16. Dessa forma, a obrigatoriedade de apresentação prévia de bandeira aberta configura restrição injustificada à competitividade, beneficiando determinados players de mercado em detrimento de outros igualmente aptos a executar o objeto contratual.

17. Sendo assim, a exigência de que o cartão seja fornecido exclusivamente sob a forma de bandeira aberta revela-se medida desnecessária e, sobretudo, contrária ao interesse público. Tal condicionante restringe de maneira artificial a concorrência em um serviço cuja natureza exige, acima de tudo, capilaridade e flexibilidade operacional, elementos que podem ser plenamente assegurados por outros modelos de arranjo de pagamento.

18. Por tais razões, o objeto em questão merece ser retificado, afastando-se a exigência de bandeira aberta e estabelecendo-se apenas a obrigatoriedade de ampla aceitação dos cartões, de forma a preservar a isonomia entre os licitantes e garantir a observância aos princípios que regem as contratações pública, uma vez que dificulta a criação de desigualdades entre os licitantes e principalmente compromete a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

II. DIREITO

II.1. DO CERCEAMENTO DE COMPETITIVIDADE.

19. Conforme narrado, o Instrumento Convocatório apresenta exigências que caracterizam o cerceamento da competitividade e um tratamento anti-isonômico com diversas empresas que atuam na área licitada.

20. Como pode ser observado nos itens apresentados acima, há exigências e itens no Instrumento Convocatório que merecem alterações para que assim o presente Processo Licitatório passe a viabilizar a participação de uma maior gama de empresas licitantes, não cerceando a competitividade de forma injustificável tanto técnica quanto juridicamente.

21. A Constituição, art. 37, XXI, e a Lei 14.133/2021, art. 5º (princípios) e art. 11, I, "a" e "c", vedam exigências impertinentes ou irrelevantes ao objeto. O fim é "ampla aceitação + adequada execução". A identificação prévia de "bandeira aberta" é meio específico, não fim necessário.

22. Para tanto, deverá ser republicado o presente edital, tornando mais razoável a comprovação de capacidade técnica, assim como, demonstrando de forma mais eficiente as exigências que hoje encontram-se prejudicadas.

23. Essas alterações são necessárias, considerando que a validade do processo licitatório está condicionada à garantia de igualdade de condições entre todos os interessados aptos a contratar com a Administração, **assegurando, assim, maior transparência na realização do teste de funcionalidade e no julgamento das propostas.**

24. **Por essa razão, o Instrumento Convocatório deve contemplar apenas as condições mínimas indispensáveis para a garantia do adequado cumprimento da obrigação pretendida, de modo que todos aqueles que as atenderem possam participar desta disputa, mormente no caso concreto, onde são feitas exigências que sequer tem relação direta com o objeto licitado.**

25. **E por falar em condições mínimas indispensáveis, a medida é inadequada (não assegura, por si, ampla aceitação), desnecessária (há alternativas menos gravosas) e desproporcional em sentido estrito (o sacrifício à concorrência supera qualquer ganho não demonstrado). Logo, viola isonomia material e a seleção da proposta mais vantajosa.**

26. Portanto, é correto dizer que a manutenção do certame na forma apresentada fere de morte os princípios norteadores da licitação aplicáveis ao Processo Licitatório, mormente os princípios da igualdade e da competitividade.

27. Os princípios recomendam exigir desempenho, segurança, rastreabilidade e interoperabilidade, não a tecnologia ou o arranjo comercial. A exigência de “bandeira aberta” rompe a neutralidade sem prova de imprescindibilidade.

28. Ou seja, a exigência editalícia no que tange a aceitação e fornecimento de cartões bandeirados, conforme requisito estabelecido no edital, o qual causam prejuízos aos princípios da isonomia, destacado no inciso II do art. 11 da Lei 14.133/2021. **Diante disto, a restrição à competitividade eiva de invalidade o certame em tela, ensejando a necessidade de retificação do instrumento convocatório.**

29. Nesse sentido é farta a jurisprudência, de que exigências desproporcionais constitui nítida VIOLAÇÃO à **competitividade**, não devendo ser mantidas. Vejamos:

[...] **não devem ser desarroadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.**¹
(grifamos)

30. Impende destacar ainda, **que a Administração Pública, está sujeita aos limites da discricionariedade e que a Constituição Federal, se orienta pelo princípio da restrição mínima, de modo que não confere ao administrador a faculdade de, ao discriminar as condições de habilitação, optar pela maior segurança possível.**

31. **As cláusulas presentes em um edital convocatório devem apresentar exigências realmente necessárias para a execução do serviço que, repisa-se é:** “contratação empresa especializada visando a prestação de serviços de administração, gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis, lubrificantes e filtros, através de rede de estabelecimentos especializados e credenciados, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão de frota, com tecnologia de cartão eletrônico com chip [...]”.

32. Nesse sentido, cabe trazer à discussão o teor do artigo 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021:

¹ TCE-MG - DEN: 812444, Relator: CONS. ADRIENE ANDRADE, Data de Julgamento: 06/02/2018, Data de Publicação: 28/02/2018.

Art. 9º **É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos**, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

33. Resta, pois, evidente a intenção do Legislador de coibir qualquer atitude por parte da Administração Pública que **restringa o caráter competitivo do processo licitatório**.

34. A Administração somente poderá fazer restrições estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, devendo, para tanto, ser analisados conjuntamente a cláusula restritiva e o objeto da licitação.

35. Desta feita, deve-se evitar qualquer exigência irrelevante e destituída de justificativa, que restrinja a competição, como, no caso a de arranjo aberto.

36. Acerca do tema, ensina Hely Lopes Meirelles:

(...) é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no Edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais (artigo 3º, §1º).

O desatendimento a este princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem do interesse público.

(Direito Administrativo Brasileiro, 27ª ed., Malheiros Editora, 2002, p. 262)

37. Neste sentido ensina Marçal Justen *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., ed. Dialética:

A invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na **incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação**. Aliás, essa interpretação é ratificada pelo previsto no artigo 37, inc. XXI, da CF ("o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"). A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. Poderá, também,

decorrer da inadequação entre a exigência e as necessidades da Administração. (grifo nosso).

38. Reforçando: as exigências que possam ser caracterizadas com especificações exclusivas, só devem permanecer em um Edital convocatório, se for apresentada justificativa técnica para sua exigência, o que não é evidenciado no caso em tela.

39. Mais que isso, a Lei 14.133 exige Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência motivando escolhas restritivas (arts. 18–20). **Se não há demonstração técnico-econômica de que só bandeiras abertas atendem, a restrição é inválida.**

40. Em outras palavras, a exigência nomeia categorias de mercado (“Visa, Mastercard, Elo entre outros”) e produz efeito de marca. A jurisprudência de controle externo repele especificações que, sem justificativa robusta, conduzam a padronização por marca ou tecnologia exclusiva, quando há soluções equivalentes.

41. Para finalizar, cabe trazer à baila ensinamento de Marçal Justen Filho, *in* Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Ed., Ed. Dialética, acerca do assunto:

Ao desenvolver essas atividades, as avaliações da Administração têm de ser rigorosamente objetivas. Não podem ser influenciadas por preferências subjetivas, fundadas em critérios opinativos. A lei volta a reprovar escolhas infundadas na pura e simples preferência por marcas.
(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed., Dialética Editora. 2008, p. 344).

42. Portanto, determinadas exigências estabelecidas no processo licitatório violam expressamente os princípios constitucionais basilares da Administração Pública.

II.2. DA RAZOABILIDADE NO PROCESSO LICITATÓRIO.

43. Em tempo, visto as razões e fundamentos apresentados, é perceptível que no fim apenas se requer a aplicação de razoabilidade e proporcionalidade quanto as exigências do Instrumento Convocatório, reestabelecendo a competitividade, e por consequência a legalidade.

44. São diversos os princípios administrativos que regem o Processo Licitatório, onde juntos estes princípios indicam que o poder público está vinculado a mostrar o bom senso de seus

atos com a ideia de coerência, racionalidade e sensatez, como bem afirma, de modo simples e objetivo.

45. O princípio da razoabilidade é uma diretriz de senso comum, ou mais exatamente, de bom-senso, aplicada ao Direito. Esse bom-senso jurídico se faz necessário à medida que as exigências formais que decorrem do princípio da legalidade tendem a reforçar mais o texto das normas, a palavra da lei do que o seu espírito.

46. É por óbvio que existe uma certa discricionariedade nos atos do administrador público garantida pelo princípio da legalidade, todavia, a razoabilidade e proporcionalidade vêm para restringir e garantir que a legalidade seja cumprida de modo razoável e proporcional a cada caso.

47. No que tange a matéria do princípio da proporcionalidade, o mesmo Antonio José Calhau, dizer que:

consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato
(O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2009)

48. No sentido de reafirmar a necessidade de que as decisões dos administradores públicos sejam baseadas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, assim se manifestou o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO E CONTRATRO ADMINISTRATIVO. Pregão presencial. Fornecimento de combustível. Edital que impôs limitação geográfica, consistente em distância máxima de 10 quilômetros do órgão contratante. Pedido liminar deferido. Possibilidade de o Poder Judiciário proceder à análise da legalidade e da razoabilidade dos atos administrativos. **Qualquer disposição constante de edital, que venha a restringir a participação de candidatos, deve encontrar limite na legislação pertinente, devendo a administração apresentar justificativas razoáveis para a adoção da restrição.** Princípio da competitividade. Incidência do art. 3º da Lei 8.666/93. Decisão agravada bem fundamentada, que deve ser mantida. DESPROVIMENTO DO RECURSO.
(TJ-RJ - AI: 000232147201668190000 RIO DE JANEIRO ARARUAMA 2 VARA CÍVEL, Relator: PETERSON BARROSO SIMÃO, Data do Julgamento: 09/03/2016, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/03/2016)

49. Desta forma, mesmo quando o administrador tem certa liberdade de escolha em seu momento de ato discricionário, ele não poderá tomar uma decisão não razoável. Assim sendo, pode-se afirmar que o princípio da razoabilidade é uma decorrência direta do princípio da legalidade.

50. Assim, não se descurando do que impõem as normas vigentes sobre a competitividade nos processos licitatórios, entre elas, a Lei nº 14.133/2021, lei de licitações e contratos administrativos, conforme já mencionado.

51. Diante disso, fica nítido a intenção do Texto Legal em regulamentar as ações da Administração Pública com o objetivo apresentar exigências em seu Edital Convocatório que, se apresentem de maneira razoável e impossibilitem o ingresso de várias empresas de maneira desproporcional sem a devida justificativa técnica para isso.

52. Ora, não está a Impugnante querendo algo que possa vir a prejudicar à Contratante ou a Administração Pública como um todo, pelo contrário, apenas requer que, como uma forma razoável de garantir uma maior competitividade, **situação essa completamente prejudicada pelas exigências que são apresentadas pelo Instrumento Convocatório.**

53. Enfim, a medida é inadequada (não assegura, por si, ampla aceitação), desnecessária (há alternativas menos gravosas) e desproporcional em sentido estrito (o sacrifício à concorrência supera qualquer ganho não demonstrado). Viola isonomia material e a seleção da proposta mais vantajosa.

54. Entendemos que as exigências do Instrumento Convocatório são com o intuito de gerar certa segurança à Contratante, que por muitas vezes a segurança é mantida apenas em um plano teórico visto a quantidade de empresas que são penalizadas advindas de processos licitatórios.

55. Portanto, pelos fatos e fundamentos apresentados, requer seja determinada a retificação do Instrumento Convocatório, tornando mais factível todos os critérios que serão avaliados e a forma em que ocorrerá a prestação dos serviços contratando, devendo ser alterada a fim de se apresentar de maneira mais Razoável e Proporcional para as empresas licitantes, devido as ilegalidades presentes nesta exigência, sob pena de grave restrição ao princípio da competitividade.

III. PEDIDOS

56. Pelo exposto e do mais que nos autos consta, espera e requer a Vossa Senhoria a **PROCEDÊNCIA** da presente impugnação, alterando assim, para determinar a supressão da exigência de arranjo aberto, composto por cartão bandeirado conforme dispõe a cláusula primeira do Instrumento convocatório, a fim de assegurar a ampla participação de licitantes e o atendimento ao interesse público.

57. Caso julgado improcedente a presente impugnação, o que admitimos apenas tendo em vista o princípio da eventualidade, desde já requeremos cópia do Procedimento Administrativo, com a respectiva Decisão Administrativa que motivou e justificou esta decisão, uma vez analisados seus fundamentos, serem tomadas as medidas necessárias. Para tanto, desde já se requer que tais cópias sejam encaminhadas para os e-mails abaixo informados, juntamente com a decisão proferida.

58. Por fim, requer, ainda, que todas as intimações, caso encaminhadas eletronicamente, sejam enviadas ao e-mail mercadopublico@romanodonadel.com.br, com cópia para o e-mail licitacoes@valecard.com.br, e, caso encaminhadas em meio físico, sejam direcionadas ao endereço Avenida dos Vinhedos, nº 200, Edifício Gávea Office, conj. 04, Bairro Morada da Colina, Uberlândia-MG, CEP 38411-159.

Nestes termos, aguarda deferimento.

Uberlândia/MG, 10 de novembro de 2025.

FERNANDO
TANNUS
NARDUCHI:848
92862649

Assinado de forma digital
por FERNANDO TANNUS
NARDUCHI:84892862649
Dados: 2025.11.10
14:52:41 -03'00'

TRIVALE INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA.