

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO – MG

Pregão Eletrônico nº 056/2025

TRIVALE INSTITUIÇÃO 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 Presencial, cujo objeto é:

2. DO OBJETO

2.1. A presente licitação tem como objeto a formação de ata de registro de preços, por um período de 12 meses, para futura e eventual contratação de empresa especializada no gerenciamento da frota de veículos, incluindo rede de estabelecimentos credenciados em todo o território nacional, com abastecimento, manutenções, fornecimento de peças e materiais, além de demais serviços necessários para manutenção da mesma, por meio de implantação e operação de sistema informatizado e integrado, com utilização de dispositivos denominados tag's (etiqueta) com tecnologia RFID ou similar,

conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento, em atendimento às Secretarias Municipais de Administração, Saúde, Desenvolvimento Social, Obras e Serviços Públicos, Agricultura e Meio Ambiente, Finanças e Planejamento, Educação e Gabinete do Prefeito.

3. Ocorre que, ao analisar o edital do certame verificou-se a existência de cláusula restritiva à participação de diversas empresas no certame, bem como, eminente prejuízo ao princípio da vantajosidade e competitividade mormente no que tange à exigência de utilização de dispositivo eletrônico identificador do veículo TAG RFID/NFC na execução do produto manutenção, situação essa completamente injustificável visto que esta prestação ocorrerá completamente de forma *online*.

4. Destacamos: o item aqui impugnado (sistema RDIF ou similar para o produto manutenção) não proporciona nenhuma vantajosidade real à prestação dos serviços contratados, pelo contrário, encarecem a execução e cerceiam a competitividade do certame ao inviabilizar a participação de diversas empresas que atuam neste mercado.

5. Isto é, em respeito as normas que regem este Processo Licitatório, entende-se como razoável a alteração do Instrumento Convocatório, permitindo que empresas que utilizam de outras tecnologias possam participar do certame e assim viabilizar uma contratação menos onerosa e mais competitiva.

II. DIREITO

II.1. DO OBJETO LICITADO: ESPECIFICIDADES DO PRODUTO – DA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE – DA VANTAJOSIDADE

6. Consta no edital a seguinte exigência contra a qual é levantada a presente impugnação:

2.1. A presente licitação tem como objeto a formação de ata de registro de preços, por um período de 12 meses, para futura e eventual contratação de empresa especializada no gerenciamento da frota de veículos, incluindo rede de estabelecimentos credenciados em todo o território nacional, com abastecimento, manutenções, fornecimento de peças e materiais, além de demais serviços necessários para manutenção da mesma, por meio de implantação e operação de sistema informatizado e integrado, com utilização de dispositivos denominados tag's (etiqueta) com tecnologia RFID ou similar, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento, em atendimento às Secretarias Municipais de Administração, Saúde, Desenvolvimento Social, Obras e Serviços Públicos, Agricultura e Meio Ambiente, Finanças e Planejamento, Educação e Gabinete do Prefeito.

7. Ocorre que o produto licitado, nos moldes praticado, indica a restrição à participação de dezenas de empresas aptas a prestarem o serviço, tendo em vista que existem raras empresas em condições de participar do certame, atendendo a todos os seus termos, qual seja, a exigência de etiquetas RFID/NFC para gerenciamento de manutenção.
8. Antes de adentrarmos os fundamentos para justificar a alteração do item impugnado, destacamos que apesar da “justificativa” que o Instrumento Convocatório expõe quanto a segurança da tecnologia RFID ou similar, há de se considerar que a tecnologia possui diversas brechas em sua utilização que serão demonstradas nesta impugnação.
9. Seguindo, vale enfatizar que são diversas empresas atuantes no mercado de controle de gestão de abastecimento e manutenção de veículos, porém, a particularidade exigida pelo Edital, ou seja, utilização de etiqueta com tecnologia RFID (ou similar) é apresentada **por apenas um grupo muito pequeno de empresas no mercado.**
10. Trata-se de condição ilegal, pois consoante já dito, esta exigência direciona a licitação a somente poucas empresas do ramo, quando se sabe, existem inúmeras outras empresas nacionalmente conhecidas, que poderiam e podem atender de maneira satisfatória as necessidades da Administração, por um preço mais competitivo, sem qualquer risco a qualidade dos serviços prestados.
11. Exigir TAG´s (etiqueta) RFID/NFC na execução da prestação de manutenção ao ente Contratante é medida desproporcional, não há qualquer justificativa técnica para tanto.
12. Isto é, **deve ser ressaltada a total desnecessidade técnica do fornecimento de TAG´s com etiqueta com tecnologia RFID/NFC (ou similar) para o serviço licitado.**
13. Por exemplo, no caso do Impugnante, a segurança no sistema é mantida com o sistema WEB do veículo, por ser este devidamente protegido por senha.
14. Através da plataforma *online* de gerenciamento, os dados no sistema são mantidos com o cadastro *online*, sendo este devidamente protegido por senha, sendo que a exigência editalícia (de tecnologia TAG´s FRID/NFC), além de ser completamente desnecessária do ponto de vista do produto licitado, cria curiosa distorção no mercado, onde POUQUÍSSIMAS

empresas possuem tal “tecnologia” (na verdade não se trata de “tecnologia”, no sentido de criar qualquer técnica especial ou relevante ao serviço prestado, mas sim, mera restrição, o que aleija completamente a competitividade em se tratando de licitações, **especialmente por permitir a participação de empresas com cartão magnético, tecnologia obsoleta**).

15. Este tipo de tecnologia trabalha em um sistema mais seguro e completo para armazenamento e conferência de dados, evitando que as informações fiquem armazenadas no próprio cartão (que no caso de cartão magnético, torna-se uma enorme fragilidade de segurança, **pois não é criptografado**).

16. Além disso, o sistema de login/senha é mais seguro, do ponto de vista da administração pública, pois torna cada usuário RESPONSÁVEL pelo seu uso, o que não acontece com o cartão, que pode transitar livremente entre os utilizadores do sistema, **dificultado futuras auditorias**.

17. Frisa-se que com o sistema de login/senha, é possível criptografar as informações codificando para uma pesquisa em um banco de dados seguro, no qual é possível armazenar todos os dados do veículo, controlando em tempo real as transações e validando-as, após passar por diversas parametrizações sistêmicas, **cumprindo integralmente as regras editalícias**.

18. Desnecessário argumentar, pois já oportunamente avisada inclusive por órgãos de consumidor, que a tecnologia RFID/NFC quando implantadas em meios de pagamento tem “transformando-se” em constante “dor de cabeça” para usuários de “cartões de crédito” em face das inúmeras situações de risco que ela tem potencial de criar.

19. **Aliás, hodiernamente recomenda-se que o usuário desses cartões, por intermédio do APP desligue a função RFID ou adquira “carteiras” ou “invólucros” que anulem a tecnologia RFID quando não estiverem em uso, dada a facilidade de fraudes que essas proporcionam.**

20. Outrossim, o edital em nenhum momento faz menção a necessidade de segurança, tanto quanto a implantação da tecnologia RFID/NFC, quanto à possibilidade/necessidade de a empresa vencedora fornecer solução capaz de desativar a tecnologia momentaneamente,

“transformando” cada veículo em, praticamente um “nódulo de rede sem fio”, **suscetível as mais diversas fraudes.**

21. Por outro lado, o tipo de sistema *web* utilizado pela Impugnante é um sistema mais seguro e completo para armazenamento e conferência de dados, evitando que as informações fiquem corretamente armazenadas e seguras.

22. Ou seja, a exigência de utilização da tecnologia TAG RFID/NFC restringe a competitividade sem nenhuma funcionalidade agregadora do serviço, vez que este é plenamente executável mediante o sistema web utilizado pela impugnante. Ainda, restringe a competitividade, sendo medida antieconômica, bem como, representa ao final, se mal implementado, enorme risco à administração.

23. Nesse sentido, a implantação de um sistema RFID/NFC pode significar relevante falha de segurança, especialmente quando se trata de meios de pagamento, vez que praticamente, na maneira lícita, cria a potencialidade de cada veículo se tornar um “nódulo” de rede sem fio plenamente rastreável. Por isso, tópicos como a autenticidade das entidades envolvidas, o sigilo das “mensagens” e a proteção contra alteração dos dados devem objeto de apontamento preciso pela Administração no Edital, especialmente por se tratar de meios de pagamento.

24. Dentro desse contexto, podemos enumerar alguns tipos de falhas conhecidas:

a. Sniffing

O propósito geral das etiquetas RFID é o de que elas devem ser lidas por qualquer dispositivo compatível com elas e da maneira mais eficiente possível. **Porém, a leitura feita independe da vontade do portador e isso pode, em determinadas ocasiões, ser perigoso: qualquer dispositivo que esteja a uma determinada distância de um objeto ou usuário identificado por RFID pode recolher informação acerca daquele objeto ou usuário.**

b. Tracking

Parecido com o sniffing, mas tem de ser feito de maneira contínua. Por exemplo, **uma sequência de leitores, disposta em uma determinada maneira poderia revelar o trajeto que alguém portando uma etiqueta RFID tomou, claramente violando direitos de privacidade.**

c. Spoofing

Um spoofing é caracterizado quando alguém simula uma identidade diferente daquela que ele tem. Por exemplo, pesquisadores da Universidade Johns Hopkins fizeram engenharia reversa em uma etiqueta de um transponder DST (*Digital Signature Transponder*) e simularam o envio de informações para um outro similar. Resultado: compraram gasolina em um posto e deram a partida num carro controlado por RFID.

d. Replay Attacks

Tipo de falha de segurança que se caracteriza na interceptação e manipulação dos sinais trocados entre leitor/receptor.

e. Malware's em geral.

25. **Ao implantar um sistema RFID/NFC, deve-se ter em mente as mesmas precauções que se teria ao implantar uma rede de computadores sem fio.** Caso contrário, uma das poucas vantagens do uso de RFID/NFC (o fato de não ser necessária uma linha de visão do leitor com a etiqueta) se torna enorme desvantagem: **os dados enviados podem estar disponíveis para qualquer um que não seja, necessariamente, o destinatário, a qualquer momento. Com isso, a confiabilidade e a qualidade de serviço praticamente inexistem.**

26. Nesse exato sentido, estudo do Grupo de Teleinformática e Automação da Universidade Federal do Rio de Janeiro:

Segurança e Privacidade

Uma característica da tecnologia RFID, que, inclusive, será listada mais a frente como uma de suas vantagens, é a capacidade de transmissão e armazenamento de um grande número de informações. Contudo, esse é um dos principais fatores que pode deixar o sistema vulnerável em relação à segurança e à privacidade. Dessa forma, busca-se por um sistema à prova de interceptações, garantindo a autenticidade dos usuários, a privacidade das mensagens e a integridade dos dados.

Contudo, ainda há muitos tipos de falhas relacionadas à segurança envolvendo a radiofrequência:

Interceptação: as etiquetas podem ser lidas por qualquer leitor compatível, inclusive de um usuário mal-intencionado, o qual terá acesso a informações pessoais.

Rastreamento: etiquetas colocadas em pertences de indivíduos podem ser rastreadas e monitoradas, gerando problemas de privacidade.

Clonagem: utilização de uma etiqueta clonada para se comunicar com o leitor original e, assim, conseguir acesso ao sistema.

Alteração de conteúdo: a transmissão realizada entre a etiqueta e o leitor pode ser interceptada e alterada por um dispositivo.

Negação de serviços: a comunicação entre a etiqueta e o leitor pode ser interrompida de várias formas no meio de uma transmissão e dados incompletos serão registrados no sistema.

27. Desta forma, a manutenção do certame na forma apresentada (com a exigência de RFID, **sem especificar geração da tecnologia admitida, infraestrutura de segurança etc.**) fere de morte os princípios norteadores da licitação, especialmente o da eficiência, servindo apenas para justificar enorme violação à competitividade, sem efetiva contraprestação que justifique sua adoção.

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

29. É certo que o objetivo da licitação é selecionar a maior gama de concorrentes possíveis, de forma a obter proposta mais vantajosa para a Administração, que forneça o serviço necessário, de qualidade, e com o menor preço possível. A vantajosidade é um princípio de direito administrativo, previsto da Lei nº 14.133/2021:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

30. Contudo, se há o direcionamento do certame (mesmo que involuntário), falece este objetivo, visto que somente as empresas aptas a atenderem os indevidos requisitos editalícios poderão participar. Sendo assim, há comprometimento na disputa e, consequentemente, na busca pelo melhor preço.

31. Percebe que a vantajosidade é fruto de uma união entre um serviço de qualidade, que atenda às necessidades do coletivo e seleção da proposta com o menor preço. A doutrina assim nos ensina:

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos inter-relacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro vincula-se à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração. (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11., São Paulo: Dialética, 2005, p.42)

32. Mais adiante completa o ilustre jurista (*in oc. cit.*, p. 43):

De modo geral, **a vantagem buscada pela Administração deriva da conjugação dos aspectos da qualidade e da onerosidade**. Significa dizer que a Administração busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico. As circunstâncias determinam a preponderância de um ou outro aspecto. No entanto, sempre estão ambos os presentes.

33. Muito embora não conste expressamente do Edital qual empresa estaria apta a desempenhar o objeto colimado, no caso concreto, **a simples observância das especificações técnicas demonstram o direcionamento do certame para as poucas empresas que possuem a tecnologia em comento**, fato agravado que, pela maneira genérica que o edital trata da tecnologia RFID/NFC, expondo a administração a enorme risco.

34. Desta feita, deve-se evitar qualquer exigência irrelevante e destituída de justificativa, que restrinja a competição, ou, pelo menos, aprimorar as exigências, se obrigando que seja demonstrado a utilização de gerações mais avançadas da tecnologia, possibilidade de desligamento fácil, por intermédio de APP etc.

35. No caso em tela, existe sistema pertinente e compatível, oferecido por centenas de empresas que garantem maior segurança, por preço inferior. Mantendo-se o Edital como está, a Administração optará por sistema oferecido por uma ou duas empresas, sem qualquer adicional na qualidade do serviço. Pelo contrário, estabelecendo risco desnecessário.

20. 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)

36. Ademais, o artigo 9º, alínea "c" da Lei de Licitações é claro ao estabelecer ser vedada a realização de licitação cujo objeto inclua itens irrelevantes/impertinentes, vedando características e especificações impertinentes, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável.

37. Neste mesmo sentido, a aludida lei preceitua que nas compras **deverão ser observadas ainda a especificação completa do bem a ser adquirido.** A adoção genérica da tecnologia RFID, causa enorme risco à administração, pois não especifica de maneira completa a tecnologia que está sendo adquirida.

38. Nos moldes em que se deu o Edital, fica clara a existência de dirigismo na licitação e violação à isonomia entre os licitantes, como já fartamente demonstrado.

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).

39. Portanto, toda licitação deve permitir e facilitar o ingresso do maior número possível de participantes, para que possa obter, realmente, a proposta mais vantajosa para a

Administração. Outrossim, a partir do momento que estabeleça uma tecnologia como diferencial, tem que tomar os cuidados para que não seja feita de maneira adequada e segura.

40. Dúvida não há que o fim primeiro do processo licitatório é a aquisição de produtos mediante a competição por melhores preços.

41. Neste sentido, requer que o Ente tome providência, sob pena de flagrante ofensa aos princípios norteadores do processo licitatório, modificando o Edital para executar de seu objeto as exigências de utilização de etiqueta com tecnologia RFID/NFC, reestabelecendo a competitividade, hoje prejudicada.

42. **Não sendo este o entendimento, seja de maneira explícita contida no edital, a medidas para mitigar qualquer risco advindo da tecnologia RFID/NFC como por exemplo, (i.) adoção de funcionalidade para suspensão remota da leitura do TAG; (ii.) exigência de TAGs criptografados que somente sejam lidos pelo leitor da empresa arrematante, (iii.) utilização necessárias de TAGs de última geração, ativa, com criptografia.**

III. PEDIDOS

43. Por todo o exposto, espera e requer a Vossa Senhoria a **PROCEDÊNCIA** da presente impugnação, para que haja a exclusão da exclusividade concedida à tecnologia TAG RFID/NFC (ou similar) expressa no objeto do edital, vez que da maneira genérica como contida, além de ampliar o custo para Administração, reduzindo os fornecedores, coloca em risco o serviço prestado.

44. Alternativamente **estabeleça os critérios que se aguarda com a introdução da tecnologia RFID objetivando efetivamente implementar maior segurança quanto a utilização dos Serviços, pois da maneira contida no Edital, a tecnologia além de potencialmente criar mais riscos que o sistema tradicional (como dito, veja inclusive as recomendações de órgãos de defesa do consumidor que recomendam que a tecnologia seja desativada em cartões bancários por meio de APPs e ou carteiras/invólucros, mantendo o sistema tradicional), limita competidores e afastando a competitividade.**

45. Manifeste-se objetivamente sobre a possibilidade do sistema utilizado pelo Impugnante ser entendido como "similar" para fins de participação na licitação, uma vez que atende os requisitos de segurança, não causando qualquer prejuízo ao erário.

46. 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 a adoção de cartão eletrônico, em detrimento de demais tecnologias para 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 da presente impugnação

47. 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, 200, conj. 02, Gávea Office, Morada da Colina, Uberlândia – MG, CEP 38411-159.

Nestes termos, aguarda deferimento.

Uberlândia/MG, 2 de julho de 2025.

TRIVALE INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA.