



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

**Processo CM nº 009/2016**

**Pregão Presencial nº 003/2016**

### **RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **CONVÊNIO CARD ADMINISTRADORA E EDITORA LTDA – ME** ao Edital Pregão Presencial nº 003/2016, que tem por objeto a Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de fornecimento e administração de vale refeição na forma de cartões eletrônicos com chip de segurança, destinados a proporcionarem poder de compra de refeição aos servidores da Câmara Municipal de São Caetano do Sul em estabelecimentos comerciais credenciados, em conformidade com as especificações constantes no ANEXO I do presente EDITAL, pelo período de 12 (doze) meses.

#### **I – DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA IMPUGNANTE**

A empresa CONVÊNIO CARD ADMINISTRADORA E EDITORA LTDA – ME, em breve e apertada síntese, insurge-se contra **a exigência de cartões eletrônicos com chip de segurança**, alegando que *“...razão não existe para a exigência de cartões com chip, considerando que aqueles sem esse dispositivo, mas com tarja magnética e utilizado mediante senha pessoal, garantem segurança ao usuário e à Administração...”*, bem



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

como quanto ao **quantitativo da rede credenciada** estabelecida no processo licitatório alegando que “... *uma rede de 500 estabelecimentos para satisfazer apenas 100 usuários, revela condição totalmente desproporcional, pois indica 5 comércios para cada cartão...*”, pleiteando a retificação do instrumento convocatório acerca dos pontos suscitados.

### **II – DA TEMPESTIVIDADE**

A impugnação em tela foi interposta dentro do prazo previsto na Lei 8666/93, isto é, até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, tendo sido recebida em 25 de abril de 2016, às 14:29, na Recepção desta Casa de Leis.

Sendo, pois tempestiva e encaminhada de forma válida, a Impugnação foi recebida, razão pela qual passamos para análise de mérito.

### **III – DO MÉRITO**

Em que pese todo respeito de praxe, a presente impugnação não deve prosperar pelos fatos que passamos a discorrer.

Inicialmente, a decisão desta Edilidade em requerer **cartões eletrônicos com chip de segurança** visa, justamente, conferir maior segurança e confiabilidade nas transações, tornando-os menos vulneráveis a fraudes de todas espécies.

É cediço que no mercado brasileiro existem pluralidades de empresas do ramo que empregam em seus cartões



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

alimentação/refeição a tecnologia de chip de segurança, não havendo o que se falar em restrição de concorrência.

Ademais, é imperioso consignar que a possibilidade de exigência de cartões eletrônicos com chip de segurança está no âmbito da **DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA** e encontra-se sedimentado na atual jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, senão vejamos:

“...O representante reclama da necessidade dos cartões terem chip eletrônico. **Em que pese o impugnado, entendo que não há motivos suficientes para a suspensão do certame. Desde 2013 esta Corte tem se manifestado sobre o assunto. No início as decisões caminharam no sentido de que a exigência reclamada teria caráter restritivo única e exclusivamente em face de ser esse aspecto uma novidade tecnológica, o que demandaria certo tempo para que as empresas do setor se adaptassem. Disso decorre a existência de decisões vedando a exigência de cartões com chip eletrônico, como as mencionadas pela representante. Esse aspecto passou a ser monitorado nos processos seguintes, até que se constatasse que o mercado já havia absorvido essa tecnologia.**

No processo 7161/989/15-7, relatado pelo Substituto de Conselheiro Samy Wurman na sessão plenária de 21/10/2015, restou evidenciado que inúmeras empresas já ofereciam cartões com chip eletrônico,



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

**permitindo, inclusive, potencial participação nos certames licitatórios. A partir de então passou-se a permitir a exigência reclamada. Assim, o reclamado não justifica a suspensão da licitação...**. (TCE/SP nº 00009452.989.15-5. Conselheiro: SILVIA MONTEIRO. Data da decisão: 17 de Novembro de 2015).

“... Com efeito, o e. Plenário, em recente sessão de 28 de outubro, **modificou entendimento até então dominante na Corte e reconheceu a legitimidade da opção administrativa de não permitir fornecimento de cartões magnéticos sem chip**, relegando a análise mais aprofundada da matéria ao rito ordinário. Assim, não obstante a bem lançada argumentação desenvolvida pela petionária, esse aspecto é insuficiente para determinar a paralisação do certame...”. (TCE/SP nº 00009054.989.15-7. Conselheiro: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Data da decisão: 9 de novembro de 2015).

**“...O e. Plenário, em sua mais recente sessão, de 28 de outubro, reconheceu a legitimidade da opção de não permitir fornecimento de cartões magnéticos sem chip**, relegando a análise mais aprofundada da matéria ao rito ordinário[2]. Assim e em que pese a argumentação desenvolvida pelas interessadas, esse aspecto é insuficiente para determinar-se a paralisação do certame...”. (TCE/SP nº 8746.989.15-1. Conselheiro: EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Data de decisão: 05 de novembro de 2015).



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

“ ...

Em Sessão Plenária recente de 28 de outubro do corrente ano, nos autos do processo eletrônico TC-007161/989/15-7 e outros, de Relatoria do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, o **Egrégio Plenário deliberou pela improcedência das representações que tinham por objetivo inviabilizar o prosseguimento da licitação com a utilização de cartão dotado com a tecnologia de chip de segurança.**

O voto condutor de Sua Excelência mencionou decisão de minha lavra exarada no processado TC-001266/989/13-6, publicada no D.O.E. de 19/06/2013, que serviu de fundamento para a nova interpretação da matéria nesta Corte, no sentido de que **não há ofensa à lei de regência e ou à competitividade para a licitação que visa à contratação de vale-refeição ou vale alimentação com chip de segurança.**

2.5. Deveras, a alegação de restritividade e ilegalidade na exigência de fornecimento de cartão com “chip” como instrumento de legitimação do benefício de “cartão alimentação”, porquanto a maioria das empresas existentes no mercado opera com cartões de banda magnética, que são protegidos por senha de segurança individual e intransferível, **não pode servir de fundamento para obstaculizar a Administração Pública de efetivar uma contratação segura, por conta apenas de se vislumbrar que a tarja magnética será mais vantajosa para o ente**



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

licitador, tendo em vista que há outros elementos para a definição de contratação vantajosa.

2.6. Neste contexto, a orientação jurisprudencial que se formou até então resta superada. TC-002222/989/13-9, TC-002226/989/13-5 e TC-002235/989/13-4 (Sessão Plenária de 06/11/2013, de Relatoria do Eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo), TC-000926/989/14-6 (Sessão Plenária de 26/03/14, de Relatoria do Eminente Conselheiro Renato Martins Costa), TC-001258/989/14-4 e TC-001263/989/14-7 (Sessão Plenária de 02/04/14, de Relatoria do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman), TC-001651/989/14-7 (Sessão Plenária de 21/05/14, de Relatoria do Eminente Conselheiro Renato Martins Costa), TC-001916/989/14-8, TC-002037/989/14-2 e TC-002047/989/14-0 (Sessão Plenária de 04/06/14, de Relatoria da Eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes), TC-001711/989/14-5 e TC-001717/989/14-9 (Sessão Plenária de 14/05/14, de Relatoria do Eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo).

**2.7. A par de todas as ponderáveis alegações na exordial, entendo importante trazer à colação os conceitos, vantagens e desvantagens descritas no site \<[www.fraudes.org.br](http://www.fraudes.org.br)> sobre os cartões com chip e os de tarja magnética.**

Referida entidade principia aduzindo que o desenvolvimento dos cartões de crédito com chip, ou "smart cards", pode ser considerado uma mudança fundamental na indústria mundial dos sistemas de pagamento.



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

Assevera que os cartões de banda magnética possui tecnologia desenvolvida há mais de 30 (trinta) anos, sendo que esta não é mais adequada para as necessidades de segurança e favorece a clonagem e o fenômeno das fraudes.

Cita que os principais limites da banda magnética são:

a) falta de segurança na armazenagem dos dados do proprietário do cartão. Não existe proteção por criptografia (Criptografia é um meio de aprimorar a segurança de uma mensagem ou arquivo embaralhando o conteúdo de modo que ele só possa ser lido por quem tenha a chave de criptografia correta para desembaralhá-lo);

b) capacidade de memória limitada, o que impede que o cartão possa ter mais de uma ou duas funções de pagamento (cita, por exemplo, o cartão bancário e de crédito, normalmente);

c) fácil reprodução e clonagem das trilhas e dos relativos dados.

Por sua vez, os cartões que utilizam chip têm capacidade de armazenar dados de forma segura (criptografados), tem uma maior capacidade de memória e, graças à presença de um microprocessador interno, podem ser utilizados por múltiplas funções sendo que no mesmo cartão podem ser armazenados dados de vários serviços diferentes. Além disso, os cartões com chip não podem ser clonados, pelo menos não com meios simples.

Informa que o mercado francês, um dos pioneiros no desenvolvimento de cartões com



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

**chip, conseguiu reduzir em 98% o número de fraudes com cartões de crédito depois da adoção generalizada e em nível nacional dos cartões com chip e dos relativos terminais de autenticação em todos os estabelecimentos comerciais.**

Sustenta que os objetivos que se pretendem alcançar com a introdução dos cartões de crédito com chip, são os seguintes:

**a) redução das fraudes, das falsificações e clonagens de cartões de crédito;**

**b) possibilidade de gerir um maior número de transações.**

Os sistemas de pagamento atuais precisam de uma conexão on-line (via telefone) para autenticação o que resulta em uma necessidade de maior tempo e maior custo por cada transação.

As “smart cards” podem ser autenticadas sem conexão o que agiliza muito as operações de crédito e débito;

c) maior interoperabilidade entre bancos e circuitos de pagamento seja em nível local, quer em nível internacional;

d) definição de um único padrão para os cartões de crédito, eliminando, entre outros, a necessidade de diferentes terminais para diferentes bandeiras;

e) possibilidade de desenvolvimento de aplicações seguras para o comércio e os pagamentos via internet.

Por fim, expõe que periodicamente aparecem informações ou boatos de alguém que teria





## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

conseguido encontrar falhas de segurança ou quebrar o sistema criptográfico das smart cards no padrão dos cartões de crédito, ou seja, de que seria aberto o caminho para um sistema simples de clonagem de cartões ou de aproveitamento de cartões com chip roubados (pois, através da quebra do sistema de criptografia, ou do aproveitamento de falhas na segurança, seria possível saber a senha do cartão e portanto utilizá-lo nos equipamentos com autenticação off-line tipo SDA).

Todavia, afirma, na realidade, no que diz respeito aos cartões de crédito, até hoje nada disso apareceu de forma comprovada em qualquer parte do mundo. **Sabe-se que é possível quebrar a segurança das smart cards através de equipamentos que penetram no hardware do chip e observam como está trabalhando e armazenando informações, mas tais equipamentos são muito caros (na casa dos 2 milhões de dólares), sendo de consenso comum que as maiores falhas de segurança são devidas a descuidos dos usuários e não ao sistema em si.**

**2.8. Diante do exposto acima, é razoável concluir que a tecnologia do cartão com chip é sobejamente superior à desenvolvida para o cartão com tarja magnética, que, diga-se de passagem, foi criada há mais de 30 (trinta) anos, diante da sua vulnerabilidade de segurança do sistema, ou seja, falta proteção de armazenagem dos dados do proprietário do cartão, não pode ser criptografado, há impedimento de ter mais de uma função, além da fácil reprodução e**



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

### **clonagem das trilhas e e clonagem das trilhas e dos respectivos dados.**

Entretanto, a toda evidência, não se pode afirmar categoricamente, e nem é aqui que se vai fazer isso, que o cartão com chip de segurança é imune a fraudes, pois há sempre profissionais da área (“carders” – criminosos especializados em fraudes com cartões) esforçando-se para desenvolver meios de quebrar a criptografia das smart cards ou identificar mecanismos para burlar a segurança dos cartões, mormente diante dos descuidos dos usuários.

Todavia, o certo é que pouco se têm notícias acerca da quebra da criptografia das smart cards.

**Em resumo, é inarredável que se tem maior segurança, tanto para os usuários dos cartões, como para a contratante, e também da empresa prestadora, quando o cartão é provido de chip de segurança, ao invés da banda magnética.**

**É nesse específico ponto, escolha da tecnologia do cartão, que tiramos algumas conclusões em prol da Administração Pública, ou seja, primeiro, é opção discricionária do órgão licitante a escolha do tipo do cartão e, segundo, não há indícios de limitação à ampla competição, em contrariedade ao interesse público da contratação, que possa impedir ou prejudicar a formulação de propostas, inviabilizando, em abstrato, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, diante do que a tecnologia já é largamente utilizada no mercado.**



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

**2.9.No que toca ao exercício do poder discricionário da Administração Pública em optar pelo cartão com chip de segurança, anoto que há decisões desta Corte que consideraram tal prerrogativa, tanto que indeferiram o requerimento de medida liminar de paralisação do certame**, sendo que duas são de minha lavra, ou seja, protocolados TC-001266/989/13-6 (Representante: Verocheque Refeições Ltda. Representada: Departamento de Água e Esgoto de Americana) já referida logo acima, e TC-003731/989/13-3 (Representante: Planinvesti Administração e Serviços Ltda. Representada: Departamento de Água e Esgoto de Americana), publicadas no D.O.E., respectivamente, 19/06/2013 e 04/12/2013.

Há também as exaradas por meio dos expedientes TC-002411/989/13-0 e outros (Representantes: Verocheque Refeições Ltda., Sindplus Administradora de Cartões Serviços de Cadastro e Cobrança Ltda. e Trivale Administração Ltda. Representada: Câmara Municipal de Cotia) [r. despacho subscrito pelo Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, publicado no D.O.E. em 19/09/13] e TC-002965/989/13-0 (Representante: Planinvesti Administração E Serviços Ltda. Representada: Fundação da Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais de Sorocaba) [r. despacho firmado pelo Eminentíssimo Conselheiro Renato Martins Costa, publicado no D.O.E. em 30.10.13].

No caso, reproduzo excerto da argumentação externada no dispositivo do processado TC-001266/989/13-6, supracitado, “*verbis*”:



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

2.3. Verifica-se, em princípio, que a requisição vestibular questionada encontra-se pautada no âmbito do exercício do poder discricionário da Administração Pública, porquanto caberá ao órgão licitante dimensionar as prescrições editalícias que deverão ser satisfeitas para que a licitante possa executar o objeto adequadamente.

**Nesta conformidade, constata-se que aludida exigência, diante do escopo do objeto licitado, não está fornecendo indícios suficientes de afronta à lei de regência, na medida em que a utilização de chip de segurança é usualmente adotada no mercado, em face das vantagens conferidas aos usuários nas transações eletrônicas, como maior rapidez, e combate à fraude e à clonagem.**

Ademais, em todas as vertentes utilizadas para a prestação de serviços com cartões, quer por chip, quanto por tarja magnética, corre-se o risco de sua violabilidade, não sendo prerrogativa maior ou menor de um tipo de cartão. Deste modo, tal argumento não pode servir para que esta Corte intervenha com o fim de obstaculizar o prosseguimento da licitação.

**No que toca às assertivas de contrariedade à legislação do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador), igualmente, não vejo como prosperar, tendo em vista que não há qualquer proibição acerca da utilização do modelo do cartão com chip.**

...



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

Por fim, cito, em caso semelhante, pequeno excerto da decisão proferida pelo C. TCU (Acórdão 112/2013), em sessão de 30/01/2013, sob Relatoria do Eminentíssimo Ministro José Múcio Monteiro, em representação em face do Pregão Eletrônico, promovido pela Câmara dos Deputados, cujo objeto é a prestação de serviços de abastecimento, com fornecimento de combustíveis, para veículos locados e/ou frota própria, incluindo administração com gerenciamento informatizado do abastecimento mediante a utilização de cartão com microprocessador com chip que ofereça mecanismos de controle, segurança e auditoria de operação, “in verbis”:

**“2. Na etapa inicial, identifiquei a presença do requisito da plausibilidade do direito, ante os indícios de que a exigência de utilização de cartão com chip poderia comprometer o caráter competitivo do certame, mas não constatei a existência do perigo da demora, uma vez que o pregão estava suspenso, havendo tempo para o pronunciamento dos responsáveis sobre a questão.**

**(...)**

**4. Em resposta à oitiva, o diretor-geral da Câmara dos Deputados e o pregoeiro apresentaram as informações e os esclarecimentos resumidos a seguir:**

**a) a opção pela tecnologia de cartões com microprocessador com chip deveu-se principalmente ao critério da segurança;**



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

b) os cartões com chip dificultam as fraudes por clonagem, o que não ocorre com os cartões sem essa tecnologia;

c) trata-se de tendência irreversível, sendo que os cartões de crédito atualmente fornecidos pelos bancos aos seus correntistas são dotados de microprocessador;

d) informações colhidas na internet comprovariam a existência de outras empresas operando com esse tipo de tecnologia.

(...)

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 de ampliar a segurança das transações e não se delinea 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.



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

**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”.**

.....

**Feitas essas considerações, considero improcedente a presente representação”.**  
(TCE/SP nº 009909/989/15-4. Conselheiro: DIMAS EDUARDO RAMALHO. Data: 28 de novembro de 2015).

No que tange a impugnação quanto ao quantitativo da rede credenciada exigida no certame em epígrafe, entendemos também que não devem prosperar as alegações, inicialmente, porque esta Edilidade conta com aproximadamente **200 (duzentos) servidores** que utilizarão o cartão refeição no âmbito do Município de São Caetano do Sul e **NÃO 100 (cem) como foi veiculado na peça de impugnação**

Necessário se faz também elucidar que o objeto da presente licitação é o fornecimento de “cartão refeição” e não de “cartão alimentação” como foi veiculado pela empresa impugnante.

Ainda neste contexto, as proporções indicadas na peça de impugnação **“5 comércios para cada cartão” não é verdadeira** e não condizem com o exigido por esta Edilidade, não sendo de modo algum,



## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

desproporcionais, os quantitativos de 500 (quinhentos) estabelecimentos credenciados em São Caetano do Sul/SP que traduzem a razão de **MENOS DE 03 (TRÊS) ESTABELECIMENTOS POR USUÁRIO.**

Ademais, os razoáveis quantitativos apresentados, que estão no âmbito da **DISCRICIONARIEDADE** da Administração, visam ainda a **PRESERVAÇÃO DA LIBERDADE DE ESCOLHA** do servidor que terá opções para realizar suas refeições, bem como a consequente **ECONOMICIDADE**, haja vista que um número muito restrito de estabelecimentos, poderia encarecer as refeições para os servidores.

Neste sentido, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também já se manifestou, vejamos:

**“... 2.3 *Acerca dos quantitativos de estabelecimentos credenciados que a licitante deve ter na data da assinatura do contrato, em uma análise perfunctória, de cognição não plena, não se vê indícios suficientes de algum desvio de finalidade na sua quantificação, ante a discricionariedade do gestor público. Em acréscimo, os estabelecimentos que aceitam o “vale-refeição” são credenciados de diversos setores que possuem comércio de diminuto vulto, muito diferente daqueles que acolhem “vale-alimentação”...* (TCE/SP nº 000266.989.13-6. Relator: DIMAS EDUARDO RAMALHO. Data: 12 de Março de 2013).**





## *Câmara Municipal de São Caetano do Sul*

“...Já no tocante às questões de maior relevo, dirigidas ao tamanho da rede e a obrigatoriedade do credenciamento em lojas localizadas em shoppings centers, forçoso reconhecer que há certo grau de **discricionariedade** envolvido – circunstância que impõe uma apreciação cautelosa, de forma a não invadir, indevidamente, sobretudo em sede de exame prévio de edital, este atributo – por sinal, legítimo – que detém o Poder Público, como sustentado pela defesa...” (TCE/SP nº 00001397.989.13-8. Conselheiro: Robson Marinho. Data: 28/08/2013).

Por fim, é importante deixar consignado ainda que em pesquisas públicas através da internet, verifica-se que existem várias empresas no mercado que atendem o município de São Caetano do Sul muito além do quantitativo exigido no presente certame, não havendo novamente o que se falar em restritividade de competição.

### **IV – DA DECISÃO**

Diante de todo exposto, visando o interesse público, a segurança do servidor e desta Edilidade nas transações com o cartão eletrônico, o direito de escolha e a economicidade, bem como o pleno atendimento à jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, **INDEFIRO** a presente impugnação ao Pregão Presencial nº 003/2016.

São Caetano do Sul, 03 de Maio de 2016.

**FERNANDO JULIO TEIXEIRA**  
Pregoeiro