PROCESSO ADMINISTRATIVO
0379
ASSINADO ELETRONICAMENTE

À Prefeitura Municipal de Piquet Carneiro, Estado do Ceará

Pregoeiro(a) e Equipe de Apoio

Ref: Impugnação
Pregão Eletrônico nº 2025.11.12.01
Processo Administrativo nº 00002.20250922/0001-08

A **QFROTAS SISTEMAS LTDA**[1], vem, respeitosamente, por meio de seu representante legal, perante Vossa Senhoria, apresentar *IMPUGNAÇÃO AO EDITAL*, nos termos do art. 164 da Lei 14.133/2021, o que faz conforme as razões a seguir.

[1] Pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 44.220.921/0001-35, com sede na Alameda Doutor Carlos de Carvalho, nº 555, conjunto 122, Centro Empresarial Engenheiro José Joaquim, Centro, Curitiba/PR, CEP 80.430-180.

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0380
ASSINADO ELETRONICAMENTE

1. Introdução

A Prefeitura Municipal de Piquet Carneiro, publicou Edital referente ao Pregão Eletrônico de nº 2025.11.12.01, visando o Registro de Preço para futura e eventual contratação de serviço de gerenciamento e controle informatizado da frota de veículos, através de plataforma de autogestão integrada com telemetria, videomonitoramento, abastecimento, manutenção corretiva e preventiva veicular, com uso de cartões e intermediação financeira em rede de estabelecimentos credenciados, como meio de intermediação do pagamento para aquisição de combustível, bem como peças e serviços de manutenção preventiva e corretiva, lavagem e borracharia em redes de estabelecimentos credenciados visando atender as necessidades das diversas Secretarias do Município de Piquet Carneiro/CE, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos..

Conforme se depreende da leitura do Edital, o objeto da presente contratação abarca, além do gerenciamento de manutenção de frota, o fornecimento de combustíveis e serviço de telemetria e monitoramento. Conforme jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas, a disposição editalícia que impeça a ampla participação de empresas que prestam serviços distintos é vedada e, por isso, merece ser retificado o Edital.

Mais adiante será explicitado com maior clareza de detalhes os motivos pelos quais devem ser reformadas as regras editalícias, uma vez que a aglutinação de serviços distintos entre si implica em ilegalidades e violação à preceitos fundamentais que regem a contratação administrativa.

Tendo em vista que há a evidente necessidade de mudança de disposições específicas do Edital a fim de evitar ilegalidades que incorram na nulidade da licitação, **pugna-se pela modificação do item inframencionado, nos termos em que passa a expor.**

QFrotas Sistemas

2. Aglutinação de serviços heterogêneos em lote único. Ilegalidade constatada. Necessidade de separação dos lotes. Irregularidade.

Como explicitado acima, o objeto da presente licitação **foi aglutinado em um único lote**, que contempla tanto os serviços de gerenciamento de manutenção de frotas, quanto abastecimento dos veículos da Prefeitura, conforme verifica-se em incidência individualizada:

SEQ	DESCRIÇÃO	QTD	UND
1	SERVIÇOS DE AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL ATRAVES DE REDE CREDENCIADA (GABINETE)	1,00	Serviço
serviço de intermediação, administração e gerenciamento, através de sistema informatizado integrado próprio ou licenciado, compativel com hardware estação terminal de acesso com sistema plug and play em obd, para aquisição de combustível (gasolina, etanol e diesel), através de rede de estabelecimento credenciados pela contratada, com uso de cartões magnéticos ou tecnologia similar para atendimento das necessidades da frota de veículos da secretaria de gabinete, valor estimado a ser contratado: r$ 130.000,00			
2	SERV DE FORN DE PEÇAS E SERV DE OFICINA ATRAVES DE REDE CREDENCIADA (GABINETE)	1,00	Serviço
especificação: serviço de intermediação, administração e gerenciamento, através de sistema informatizado integrado próprio ou licenciado, compativel com hardware estação terminal de acesso com sistema plug and play em obd, para fornecimento e reposição de peças e acessórios em geral, serviços de borracharia, lavagem simples e completa de veículos, troca de filtros e óleos, como também, manutenção preventiva e corretiva através de rede de estabelecimento credenciados pela contratada, com uso de cartões magnéticos ou tecnologia similar para atendimento das necessidades da frota de veículos da secretaria de gabinete- valor a ser contratado - r$ 130.000,00			

Nesse sentido, fora acessado o portal oficial da licitação e encontra-se mesmo a disputa aglutinada em um lote único abrangendo todos os serviços supramencionado. Senão, vejamos:

Sequencial	Descrição	Itens	Participação ME/EPP/MEI	Valor referência
1	LOTE UNICO	28	Aberto	R$ 9.280.614,7000

Sequencial	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor referência unit.	Valor referência total
1	SERVIÇOS DE AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL ATRAVES DE REDE CREDENCIADA (GABINETE)	Serviço	1,0	R$ 134.766,6700	R$ 134.766,6700
Especificação:	Serviço de intermediação, administração e gerenciamento, através de sistema informatizado integrado próprio ou licenciado, COMPATIVEL COM HARDWARE ESTAÇÃO TERMINAL DE ACESSO COM SISTEMA plug and play EM OBD, para aquisição de combustível (Gasolina, Etanol e Diesel), através de rede de estabelecimento credenciados pela contratada, com uso de cartões magnéticos ou tecnologia similar para atendimento das necessidades da frota de veículos da Secretaria de GABINETE, valor estimado a ser contratado: R$ 130.000,00				
2	SERV DE FORN DE PEÇAS E SERV DE OFICINA ATRAVES DE REDE CREDENCIADA (GABINETE)	Serviço	1,0	R$ 134.766,6700	R$ 134.766,6700
Especificação:	Especificação: Serviço de intermediação, administração e gerenciamento, através de sistema informatizado integrado próprio ou licenciado, COMPATIVEL COM HARDWARE ESTAÇÃO TERMINAL DE ACESSO COM SISTEMA plug and play EM OBD, para fornecimento e reposição de peças e acessórios em geral, serviços de borracharia, lavagem simples e completa de veículos, troca de filtros e óleos, como também, manutenção preventiva e corretiva através de rede de estabelecimento credenciados pela contratada, com uso de cartões magnéticos ou tecnologia similar para atendimento das necessidades da frota de veículos da Secretaria de GABINETE- valor a ser contratado - R$ 130.000,00				
3	SERVIÇOS DE AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL ATRAVES DE REDE CREDENCIADA (SAÚDE)	Serviço	1,0	R$ 336.916,6700	R$ 336.916,6700
Especificação:	Serviço de intermediação, administração e gerenciamento, através de sistema informatizado integrado próprio ou licenciado, COMPATIVEL COM HARDWARE ESTAÇÃO TERMINAL DE ACESSO COM SISTEMA plug and play EM OBD, para aquisição de combustível (Gasolina, Etanol e Diesel), através de rede de estabelecimento credenciados pela contratada, com uso de cartões magnéticos ou tecnologia similar para atendimento das necessidades da frota de veículos da Secretaria de SAÚDE, valor estimado a ser contratado: R$ 325.000,00				
4	SERV DE FORN DE PEÇAS E SERV DE OFICINA ATRAVES DE REDE CREDENCIADA (SAÚDE)	Serviço	1,0	R$ 134.766,6700	R$ 134.766,6700

E, nesse sentido, nota-se que o critério de julgamento utilizado pela comissão será o **MENOR PREÇO POR LOTE**, observando o objeto da contratação de maneira una.

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0382
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> 1.3. O critério de julgamento adotado será o Menor Preço por Lote observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

É possível verificar conforme imagem acima colacionada que, ainda que os serviços sejam heterogêneos e completamente distintos entre si, os licitantes deverão realizar seus lances observando o lote único da contratação, isto é, a empresa deverá executar serviço de gerenciamento, controle informatizado de frotas e fornecimento de combustível.

A disposição em questão mostra-se desarrazoada e completamente desconexa ao mercado de gerenciamento de frotas públicas, uma vez que as exigências realizadas poderão ser executadas por uma parcela ínfima de empresas, isso se houver alguma**, o que aumentará inegavelmente o preço do serviço**, violando a maioria absoluta dos princípios basilares da contratação administrativa.

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nessa toada, o art. 47, II da Lei nº 14.133/21 determina que as licitações de serviços devem atender ao princípio do parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso:

> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> **II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.**

Ainda, nos termos do § 1º do mesmo art. 47, é exposto que o parcelamento tem como um objetivo a **ampliação da competitividade e evitar a concentração de mercado**:

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0383
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> § 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Assim, como regra, deverá a Administração proceder à instauração de licitações distintas quando se tratar de serviços de natureza diversa.

Neste sentido, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

> DENÚNCIA. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO. IRREGULARIDADES NÃO VERIFICADAS. IMPROCEDÊNCIA. 1. Em se tratando de eventos, os serviços licitados pela Administração Pública, principalmente de sonorização e iluminação de palco, devem ser condizentes com as necessidades para a realização das apresentações, de modo a atender às características técnicas dos artistas contratados. **2. Diante de objetos complexos, distintos ou divisíveis, a lei preconiza a realização de licitação por itens ou lotes, com vistas a melhor aproveitar os recursos disponíveis e a aumentar a competitividade, conforme dispõe o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993.**[2]
>
> ***
>
> Excessiva diversidade de itens como objeto de uma única licitação. (...).
> **O objeto licitado é amplo e diversificado, composto de itens distintos, o que requer para sua execução empresas de especialidades diversas.** (...) A Administração, ao concentrar em um único procedimento licitatório objetos diversos, que demandam licitações autônomas, violou o princípio da competitividade, pois certamente, **ao englobar itens distintos num mesmo certame, reduziu o universo de possíveis interessados que não dispõem de capacidade para executar tão amplos e diversificados serviços, podendo, inclusive, comprometer a qualidade dos serviços a serem prestados. (...) a diversidade de itens num mesmo certame inviabiliza sua execução por uma mesma empresa.**[3]

O Tribunal de Contas da União, possui entendimento firme nesse sentido, conforme demonstra a Súmula 247:

[2] Licitação n° 951878, Data: 08/03/2018, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz.
[3] Licitação n.º 627765. Rel. Conselheiro Moura e Castro

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0384
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> **É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, **tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

A contratação conjunta de serviços distintos é, como regra, vedada, uma vez que reduz a competitividade das licitações por concentrar serviços que poderiam ser prestados por empresas diversas e mais bem especializadas naquele determinado item, impossibilitando, de plano, que a Administração alcançasse serviço de melhor qualidade.

Ainda, nota-se que o critério de julgamento da presente licitação é o de menor preço. No entanto, a restrição da competitividade de empresas diversas do ramo, além de limitar a disputa entre empresas específicas, impede a obtenção de proposta de fato mais vantajosa, finalidade primária da contratação administrativa, senão, vejamos:

> 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;
> II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
> III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
> IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Os itens requeridos acima são extremamente diferentes entre si e envolvem mercados amplamente distintos, vez que os descontos ofertados para gestão de manutenção preventiva e corretiva, e fornecimento de combustíveis não podem ser os mesmos oferecidos entre si. Não é segredo que as margens de desconto das oficinas mecânicas são completamente distintas das taxas ofertadas pelas empresas de fornecimento e instalação de rastreadores e essas diferentes das demais.

Nessa toada, os serviços de gerenciamento de frotas e o de fornecimento de combustíveis também possuem mercado extremamente diferentes. Isso porque a discrepância entre os descontos é evidente, vez que em Pregões de manutenção os lances podem chegar em até 50% de desconto e, no fornecimento de combustíveis, esses não chegam a 5%.

A fim de corroborar o que já fora explicitado, é de se observar o entendimento já consolidado do TCU que, em licitação do mesmo objeto ora licitado, **o Tribunal determina que o serviço de gerenciamento de frota não deve ser incluído no mesmo lote do serviço de abastecimento vez que impossibilita a Administração de atingir o menor preço:**

> 1.6. Recomendar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano, para que nas próximas licitações:
> 1.6.1**. não inclua no mesmo lote de uma licitação em que haja disputa apenas pelo item referente a prestação de serviços de gerenciamento de frota, o fornecimento de peças, acessórios e combustíveis, em função da impossibilidade de aferição do menor preço e da exclusividade do comércio de combustíveis conferida pelo art 3º da Resolução ANP nº 8, de 6/3/2007; (Acórdão 1040/2012-TCU-Segunda Câmara)**

Nesse sentido, aplica-se o mesmo raciocínio para os serviços de rastreamento e, por isso, é possível concluir que a divisão do certame é a regra[4].

Tanto é assim que a jurisprudência promove **a Instrução Normativa nº 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** enuncia que a **contratação conjunta de serviços distintos depende da comprovação de que: *(i)* o parcelamento torna o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provoca a perda de economia de escala; e *(ii)* os serviços podem ser prestados por empresa registrada e sob fiscalização de um único conselho regional de classe profissional, quando couber.**

Conforme explicitado acima, a contratação conjunta de serviços heterogêneos deve ser devidamente justificada pelo Órgão contratante após a realização de um estudo técnico que demonstre

[4] TCU. Acórdão nº 3009/2015 – Plenário.

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0386
ASSINADO ELETRONICAMENTE

a viabilidade da contratação, além da necessidade de estar devidamente motivado, na fase preparatória da licitação, a possibilidade da unicidade dos lotes acarretar em uma contratação técnica, econômica e administrativamente favorável.

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 dispõe:

> Art. 18. A **fase preparatória** do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo **deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução**, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> **VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;**
> **§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.**

Nessa seara, então, a QFROTAS impetrou *mandamus* em diversas localidades buscando a separação de lotes. Na gritante maioria, obteve-se êxito na concessão da liminar suspendendo o certame até o julgamento final da demanda, sendo alguns deles o **PE nº 2025.04.08.02-SRP publicado pela Prefeitura Municipal de Orós/CE[5],** PE nº 06050001/2025 publicado pela Prefeitura de Beberibe/CE[6], PE nº 024/2025 publicado pela Prefeitura de Pirenópolis/GO[7], PE nº 06/2025 publicado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé/RO[8] e muitos outros.

[5] 0203302-34.2025.8.06.0293
[6] 3000652-97.2025.8.06.0049
[7] 5321713-52.2025.8.09.0006
[8] 7001261-46.2025.8.22.0023

As liminares concedidas seguem o mesmo raciocínio da decisão proferida pelo Desembargador Relator Jamil de Miranda Gedeon Neto que, no julgamento do Mandado de Segurança da QFROTAS[9] com o critério de julgamento idêntico ao PE em apresso, obteve-se o seguinte entendimento:

> Assim, a concessão de liminar em Mandado de Segurança pressupõe a relevância jurídica das alegações autorais (*fumus boni iuris*) e o risco de ineficácia da medida caso deferida somente ao final (*periculum in mora*).
> (...)
> Passando ao exame da liminar, cediço que em matéria de licitação deve ser observada, sempre que técnica e economicamente viável, a regra do parcelamento do objeto da contratação (Lei 8.666/1993, arts. 15, IV e 23, § 1º), com vistas à ampliação da competitividade (art. 3º, § 1º, I) e ao melhor aproveitamento dos recursos públicos, assim como para evitar a concentração de mercado.
> **Sobre isso, o Tribunal de Contas da União editou o Verbete nº 247, segundo o qual "*é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade*".**
> No caso dos autos, verifico que o edital do Pregão Eletrônico em comento desprezou a mencionada regra, na medida em que definiu como critério de julgamento "*o valor unitário do item e total do grupo*" para aquisição dos três itens previstos, a saber: i) combustíveis; ii) peças; iii) manutenção (serviços).
> Como o mercado competidor, de ordinário**, não trabalha com o fornecimento de todos esses produtos e serviços num único portfólio, verifico que o critério "*preço global*" restringe a competição de maneira indevida, pois alija do certame empresas que, como a impetrante, prestam apenas um dos serviços listados no edital.**
> À vista disso, entendo que se encontram presentes os fundamentos para a concessão da suspensividade pretendida, entre eles o risco de dano grave, ante a iminência da

[9] 0811596-21.2025.8.10.0000

PROCESSO ADMINISTRATIVO
0388
ASSINADO ELETRONICAMENTE

> realização da sessão pública do pregão, agendada para o dia 29/04/2025, da qual a impetrante não poderá participar mercê das restrições editalícias.

É de se concluir que a competitividade do certame resta comprometida e, com isso, estão comprovadas as violações aos princípios basilares da contratação administrativa bem como irregularidades no procedimento, **havendo necessidade, então, que seja republicado Edital com as incorreções apontadas.**

3. Conclusão

Diante do exposto**, requer-se o recebimento da presente impugnação ao Edital, para que seja separado o lote de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva e aquisição de peças dos serviços do lote de aquisição de combustível, de telemetria e monitoramento**, nos termos da doutrina e jurisprudência consolidada exposta nessas razões.

Nestes termos, pede deferimento.

Curitiba/PR, 14 de novembro de 2025

LUDOMIR EDUARDO FURMANN:02054699900

Assinado de forma digital por LUDOMIR EDUARDO FURMANN:02054699900
Dados: 2025.11.14 15:25:40 -03'00'

LUDOMIR EDUARDO FURMANN

Representante Legal