



RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO  
DECISÃO DO PREGOEIRO

TERMO: DECISÓRIO

FEITO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

REFERÊNCIA:

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2025.11.12.01

**OBJETO:** 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 INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA EM REDE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS, COMO MEIO DE TERMEDIAÇÃO 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

**IMPUGNANTE:**

QFROTAS SISTEMAS LTDA, 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.

**RAZÕES:** As Impugnante requerem que revisemos cláusulas e especificações do ato convocatório.

a) "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."

**I - DAS PRELIMINARES**





A prefeitura Municipal de Piquet Carneiro-CE, tornou público o EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N° 2025.11.12.01, cujo objeto é 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 INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA EM REDE DE ESTABELECIMENTOS CREDENCIADOS, COMO MEIO DE TERMEDIAÇÃO 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 detalhamento no termo de referência, como critério de julgamento menor preço por lote.

Foi definido o Pregão na forma Eletrônica, em sessão pública, por meio da INTERNET, mediante condições de segurança - criptografia e autenticação - em todas as suas fases através do site [compras.m2atecnologia.com.br](http://compras.m2atecnologia.com.br).

## II - DAS FORMALIDADES

A presente Impugnação é plenamente tempestiva, uma vez que o prazo para protocolar o pedido é de 02 dias úteis conforme o Edital do Pregão Eletrônico N° 2025.11.12.01. Considerando o prazo legal para apresentação da presente impugnação, uma vez que o termo final do prazo de impugnação apresentado no Edital se dá no prazo, razão pela qual tomamos conhecimento e reconhecemos a impugnação.

Cumpridas as formalidades legais, quais sejam, tempestividade, legitimidade e interesse, passamos a análise do pleito. Tal impugnação foi devidamente apenso ao processo concernente ao PREGÃO ELETRÔNICO N° 2025.11.12.01.

## III - DAS ALEGAÇÕES DAS RECORRENTES:

A IMPUGANTE QFROTAS SISTEMAS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 44.220.921/000135, tempestivamente insurge-se contra o EDITAL preliminar alegando que:







a) "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"

Em resumo a impugnante requer em sua peça, em especial no item 3, que transcrevemos abaixo:

### 3) Conclusão

... "requer-se o recebimento da presente impugnação ao Edital, para que seja separado por lote de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva e aquisição de peças dos serviços de lote de aquisição de combustível, de telemetria e monitoramento", ou seja que o edital seja apartando em diversos lotes fugindo do lote único. ( grifos nossos)

## IV – ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Sobre a alegação "a", cumpre esclarecer que, ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

A Priorie, o bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto, de modo que seja possível a decisão entre os produtos ou serviços ofertados pelos participantes com base no menor preço ou no maior desconto. A caracterização de um bem ou serviço deve ser verificada é a possibilidade de os seus padrões de desempenho e qualidade serem definidos objetivamente em especificações usualmente adotadas no mercado. O ato convocatório se baliza nos princípios da administração pública, bem como no dever de buscar a proposta mais vantajosa, em conformidade com o disposto no art. 5º, caput, da Lei de Licitações(14.133/21), in verbis:

"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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
393/2015  
FLS. ANO  
A



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)."

A empresa inicia sua argumentação informando que a divisão do objeto em lotes prejudica a ampliação da disputa e a ampla competitividade. Informou que a junção destes itens em lotes, não está de acordo com a razão para a qual foi criada a possibilidade de licitação por lotes, alegando que o serviço gerenciamento de manutenção de frota, o fornecimento de combustíveis e serviço de telemetria são serviços distintos e essa prática é vedada e, por isso, merece ser retificado o Edital, entretanto, isso não condiz com o objeto ora licitado no edital, pois o objeto licitado é a intermediação financeira como meio de pagamento para esses serviços, motivo ao qual, gera relação de dependência entre os itens, motivo esse que optamos pelo agrupamento em lote e devidamente justificado no Estudo Técnico Preliminar – ETP, onde a decisão de agrupar o objeto em lote único foi expressamente motivada e documentada na fase de planejamento da contratação, no Estudo Técnico Preliminar (ETP). A Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP demonstre a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica do parcelamento, conforme o art. 18, § 1º, inciso VIII. vejamos a justificativa no ETP:

A justificativa para a adoção de lote nos termos da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) pode ser fundamentada nos seguintes aspectos legais e práticos:

1. Eficiência e Economicidade (Art. 6º, IV e V, e Art. 22, §1º)

A Lei 14.133/2021 prioriza a eficiência e a economicidade nos processos licitatórios. O lote pode ser justificado quando:

1. Reduz custos administrativos (evitando a divisão desnecessária em lotes, o que demandaria múltiplas licitações); Otimiza a escala de compra, atraindo propostas mais vantajosas devido ao maior volume contratado; Simplifica a gestão contratual, evitando a fragmentação de objetos similares.

2. Viabilidade Técnica e Interesse Público (Art. 22, §1º e Art. 29, II)

A administração pode optar pelo lote quando:

O objeto é indivisível técnica ou funcionalmente;







A segmentação em diversos itens prejudicaria a execução ou a qualidade do serviço/prestação; Há maior atratividade para o mercado, garantindo melhor competição e preços mais favoráveis.

3. Menor Complexidade e Agilidade (Art. 6º, VI e Art. 28, §4º)

A lei prevê que os procedimentos licitatórios devem ser ágeis e simplificados. O lote pode ser adotado para:

Evitar sobrecarga de processos paralelos;

Garantir celeridade na contratação, especialmente em situações de urgência (desde que justificadas).

A Lei 14.133/2021 permite o lote desde que justificado com base em critérios de economicidade, eficiência e interesse público. A administração ao analisar este caso, opta por licitar em lote em conformidade com os princípios da licitação e com a melhor aplicação dos recursos públicos.

A adoção do lote único no presente processo licitatório encontra fundamento no princípio da eficiência administrativa e na busca pela vantajosidade para a Administração Pública.

O agrupamento dos itens em lote único justifica-se pela natureza e interdependência dos objetos, que exigem padronização, compatibilidade técnica, logística integrada e execução simultânea, condições que seriam prejudicadas caso o certame fosse fracionado em diversos lotes.

Além disso, a contratação unificada otimiza os recursos públicos, reduz custos operacionais e de gestão contratual, e assegura maior coordenação na execução do objeto, que impõe à Administração o dever de buscar a economicidade e a eficiência. Ressalta-se que a opção pelo lote único não restringe a competitividade, uma vez que o objeto é de natureza comum e de acesso amplo ao mercado, atendendo os princípios da Lei nº 14.133/2021, que tratam do princípio da isonomia e da ampla participação.

Dessa forma, a adoção do lote único se revela técnica, economicamente e administrativamente justificada, atendendo aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

A possibilidade de parcelamento dos objetos a serem licitados/contratados encontra-se estatuída em lei, conforme o art. 40, § 2º, inciso I da Lei federal 14.133/21. Assim, sendo similares os objetos a regra é que sejam licitados conjuntamente. Entretanto, de modo a estimular a competição e a

393/2025  
PESANO  
PRET  
PIQUET CARNEIRO



busca da proposta mais vantajosa, existe a possibilidade de serem divididos em itens ou lotes. A decisão em questão – dividir em lotes, integra a competência administrativa discricionária, cabendo verificar em cada caso concreto, com base em juízo de oportunidade e conveniência, qual das soluções é a mais apropriada.

Na leitura da Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, verifica-se que a divisibilidade possui duas limitações: I) ausência de prejuízo para o conjunto ou complexo; II) perda da economia de escala. Segue o texto do Enunciado:

SÚMULA 247 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: 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. (g.n.)

A súmula 247 do TCU, listada também assevera na mesma tônica, que é obrigatória a admissão da divisão por lote, 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.

"A Adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo a vantagem dessa opção. (Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara I Relator: JOSE JORGE)"

Nessa esteira, podemos citar ainda a Jurisprudência do TCU:

"O § 1º do art.23 da Lei n. 8.666/93 estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas desde que haja viabilidade técnica e econômica. Nos termos do § 2º, o funcionamento da contratação produz a necessidade de realização de diversas licitações. O fundamento do parcelamento é, em última instância, a ampliação da competitividade que só será concretizada pela abertura de diferentes licitações. Destarte, justifica-se a exigência legal de que se realize licitação distinta para cada lote do serviço total almejado." (Acórdão nº 2.39312006. Plenário)

"O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico econômico, nos termos do art.23, § 1º, da Lei no 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se

COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
396/2015  
FLS ANO  
9





comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração."

(Acórdão 3041/2008 Plenário)

Finalmente, o acórdão 2407/2006 do TCU prevê:

"Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do lote das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja o fracionamento em lotes deverá respeitar a integralidade qualitativa do objeto a ser executado. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder Público, uma vez que a finalidade é a redução de despesas administrativas"

#### Acórdão 2529/2021-TCU-Plenário – Ganhos para a Administração Pública:

Este acórdão é um dos mais relevantes, pois estabelece que "Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública". Ele reitera que o princípio da competitividade não é um fim em si mesmo, devendo ser observado em conjunto com o princípio da eficiência administrativa e o ganho de escala nas contratações. O TCU entende que a adjudicação por grupo ou lote não é, irregular, mas requer que a Administração demonstre, de forma fundamentada, a vantagem dessa opção.

#### Acórdão 1845/2018-TCU-Plenário – Limites de Ordem Técnica e Econômica:

Embora anterior à Lei nº 14.133/2021, este acórdão já tratava da obrigatoriedade do parcelamento à luz da Lei nº 8.666/93 e da Súmula nº 247 do TCU, salientando que o fundamento para o parcelamento consiste na ampliação das vantagens para a Administração Pública. Não se exigiria o parcelamento do objeto "quando tecnicamente inviável ou não recomendável ou, mesmo, quando resulte em aumento dos custos".

A análise relativa à contratação e à forma de execução contratual já foi deliberada pela Administração Pública quando da elaboração do ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DO TERMO DE REFERÊNCIA, de modo que a escolha da distribuição dos lotes levou em consideração não só a

COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
397/2025  
FLS ANO  
2  
PREFEITO



ampla concorrência, mas também fatores operacionais, que ultrapassam os limites do certame. Nesse ponto, as vantagens seriam o maior nível de controle pela administração na execução do contrato, a maior facilidade no cumprimento dos prazos e concentração da garantia dos resultados.

Considerando a dependência entre os itens licitados, a divisão do processo em lotes justifica-se pelos seguintes motivos:

Especialização e Eficiência – A segmentação em lotes permite que empresas com expertise específica em determinados itens participem da licitação, aumentando a competitividade e a qualidade das propostas.

Viabilidade Econômica – Itens interdependentes podem ser agrupados em lotes estratégicos, evitando a inviabilização do processo caso um fornecedor não consiga atender a todos os itens isoladamente.

Redução de Riscos – A divisão em lotes mitiga o risco de fracasso do processo, pois eventuais impeditivos em um lote não comprometem a aquisição dos demais.

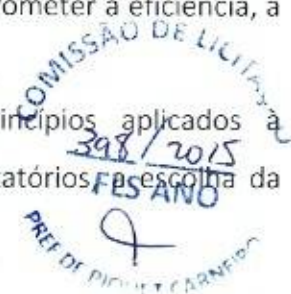
Otimização de Recursos – Permite melhor alocação de recursos, à sua capacidade produtiva e logística.

Atendimento às Necessidades do Órgão – Garante que itens críticos e interdependentes sejam adquiridos de forma coordenada e em grupo, assegurando a complementaridade e funcionalidade dos bens ou serviços licitados.

Dessa forma, a divisão em lotes não fragiliza o processo, mas sim o torna mais ágil, competitivo e adequado às reais necessidades da administração, respeitando os princípios da economicidade, eficiência e igualdade entre os licitantes.

Privilegiando-se somente a ampla concorrência, a melhor escolha seria a subdivisão de todos os itens em lotes de modo que pudessem participar empresas subespecializadas tal qual fossem distintos os itens. Ou seja, a subdivisão em vários itens, privilegiando a ampla concorrência, imporá um desforço proporcional à Administração. Quanto mais itens forem licitados, maior será a necessidade de gestão operacional pela Administração, o que poderia comprometer a eficiência, a economicidade, a razoabilidade, dentre outros princípios.

O que se pretende demonstrar é que analisando outros princípios aplicados à administração pública, que não aqueles exclusivos dos procedimentos licitatórios, a escolha da







subdivisão dos itens em lotes visa organizar os contratos, a prestação dos serviços, a fiscalização da execução contratual, a comunicação com a empresa contratada, dentre outros aspectos operacionais.

Em conclusão, caberá à administração, no uso de sua competência discricionária, embasada no Estudo Técnico Preliminar e Termo de referência, deliberar qual a solução apropriada para a divisão dos itens em lotes considerando as nuances do caso concreto e suas especificidades. A subdivisão encontra-se devidamente justificada no estudo técnico preliminar onde o mesmo foi publicado, se não vejamos:

**“Avaliação da Divisibilidade do Objeto:**

O objeto é tecnicamente divisível, permitindo que seja licitado por meio de lotes sem prejudicar sua funcionalidade ou os resultados esperados pela Administração.

**Viabilidade Técnica:**

A licitação por lotes é tecnicamente viável, assegurando que a divisão do objeto não comprometa a performance ou a qualidade dos serviços ou bens contratados. Essa abordagem permite uma melhor adequação às especificações técnicas de cada lote, respeitando as particularidades de cada parte do processo ou serviço a ser contratado.

**Viabilidade Econômica:**

A divisão em lotes possibilita uma estratégia econômica mais eficiente, garantindo que os recursos sejam otimizados sem a perda de economia de escala, desde que bem planejado.

**Competitividade e Aproveitamento do Mercado:**

Realizar a licitação por lotes é uma estratégia que favorece a competitividade, permitindo a participação de múltiplos fornecedores, inclusive aqueles com expertise específica em áreas menores do objeto contratado.

**Decisão pela Licitação por Lotes:**

A escolha por licitar em lotes foi determinada pela viabilidade técnica da divisão, que proporciona flexibilidade na contratação e atendendo de forma mais precisa às necessidades técnicas de cada componente do objeto.

**Análise do Mercado:**

A decisão é amparada por uma análise de mercado que indica que a licitação por lotes está conforme as práticas setoriais e é favorecida por um ambiente técnico propício para a divisão dos serviços ou bens contratados.

**Consideração de Lotes:**

COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
399/2015  
1º ANO  
PIQUET CARNEIRO



Os lotes foram considerados para acomodar fornecedores com capacidades técnicas específicas, garantindo que cada lote aproveite as melhores práticas e inovações tecnológicas disponíveis no mercado.

Aplicação Prática:

Os detalhes do processo de decisão foram minuciosamente documentados, apresentando justificativas técnicas detalhadas para a escolha do parcelamento por lotes.

As justificativas estão firmemente baseadas em dados do mercado e análises técnicas que sustentam a decisão de ir adiante com a licitação por lotes. Todo o processo garantiu transparência e alinhamento com diretrizes normativas, assegurando clareza e facilidade para fiscalizações futuras.

É obrigação do órgão licitante a caracterização clara e precisa dos itens ou serviços a serem licitados, conforme estabelecido pela legislação pertinente, especialmente a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e, anteriormente, pela Lei nº 8.666/1993, e vale ressaltar que a descrição é conforme a necessidades do órgão, desde que não restrinja a competição.

Essa caracterização deve incluir:

1. **Descrição detalhada** – Especificações técnicas, quantidades, prazos, padrões de qualidade e outras condições necessárias para definir o objeto com exatidão.
2. **Transparência** – A descrição deve ser objetiva e isenta, evitando vícios como direcionamento a determinada marca ou empresa.
3. **Referências técnicas** – Quando aplicável, o edital pode adotar normas técnicas, padrões de desempenho ou especificações que garantam a qualidade do produto ou serviço.
4. **Critérios de aceitação** – O órgão deve estabelecer os parâmetros que serão utilizados para verificar se o objeto contratado atende às exigências.

Vale ressaltar que a administração deve se ater de colocar especificações dos itens com características que restringem a ampla competitividade, conforme o Decreto 5.450/2005, art. 2º, § 1º. "Padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.", vedadas especificações que limitem ou frustrem a competitividade, com compatibilidade com as especificações técnicas e com o valor global estimado.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
300/2025  
FLS ANO  
7  
PREF. DE PIQUET CARNEIRO





Portanto com respeito ao pedido de impugnação ao edital, voltada a indicativos de algum prejuízo à isonomia, à competitividade ou à formulação de propostas, há de se considerar que a questão ligada a não inserção no edital de exigências de registros específicos, fato este que não está a representar aspectos relacionados a eventuais excessos em relação aos limites estabelecidos em lei.

#### V - CONCLUSÃO

Isto posto, sem mais nada a evocar, conheço a Impugnação Administrativa interposta pela licitante QFROTAS SISTEMAS LTDA e decido pelo **NÃO** provimento da impugnação impetrada pela recorrente, considerando que não há impedimento legal para a adoção em lote único, pois na fase de planejamento foi devidamente justificado a adoção do critério de julgamento devido a interdependência e correlação dos itens ora licitados e as decisões do TCU a favor do agrupamento quando se fizer necessário.

Piquet Carneiro/CE, 18 de novembro de 2025

Francisca Vera Lucia Barbosa Lima

Pregoeira

