

Ao Pregoeiro(a) e Equipe de Apoio

Ref: Resposta à Impugnação ao Pregão Eletrônico nº 00.001-2026-PERP

A Prefeitura Municipal de Pentecoste, por meio do Órgão Gerenciador do processo em epígrafe, vem, respeitosamente, apresentar sua resposta à Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 00.001-2026-PERP, formulada pela QFROTAS SISTEMAS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 44.220.921/0001-35, e protocolizada em 09 de março de 2026. A Administração rechaça veementemente as alegações da Impugnante, conforme os fundamentos detalhados a seguir, pugnando pela manutenção integral das disposições do instrumento convocatório.

I. Da Impugnação Apresentada e o Contexto da Contratação

A Impugnante, QFROTAS SISTEMAS LTDA, arguiu, em síntese, a suposta ilegalidade da aglutinação de serviços heterogêneos em lote único no Edital do Pregão Eletrônico nº 00.001-2026-PERP, bem como a ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nos anexos do certame, fundamentando suas teses na alegada violação aos princípios do parcelamento e da competitividade, além de precedentes jurisprudenciais de Tribunais de Contas. O objeto da presente licitação consiste na seleção da proposta mais vantajosa para Registro de Preços visando a contratação de locação de software informatizado e integrado voltado à gestão da frota municipal, para aquisição de combustíveis e intermediação de serviços de manutenção de equipamentos, com utilização de cartão magnético ou micro processado de gerenciamento de combustíveis (gasolina, etanol, e óleo diesel), bem como serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos leves e pesados, incluindo aquisição de peças, reposição de pneus e acessórios, para atender às demandas das diversas unidades gestoras do Município de Pentecoste – CE.

A peça apresentada não possui fundamento jurídico e fático apto a justificar a alteração do Edital. O planejamento da presente contratação foi elaborado com a máxima diligência e observância dos preceitos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, buscando a solução mais vantajosa e eficiente para a gestão da frota municipal, um dos pilares da infraestrutura de suporte às secretarias e serviços essenciais do Município. A busca por uma solução integrada, que abarque os diversos componentes da gestão de frota, desde o controle de abastecimento até a manutenção e o fornecimento de peças, por meio de uma plataforma tecnológica unificada, representa um avanço na forma de gerir os recursos públicos, otimizando processos e garantindo maior controle e transparência.

II. Da Pertinência da Aglutinação dos Serviços e a Busca pela Solução Mais Vantajosa

A QFROTAS SISTEMAS LTDA sustenta que a aglutinação dos serviços de gerenciamento de frotas e o fornecimento de combustíveis em um lote único é desarrazoada e desconexa do mercado, violando princípios basilares da contratação administrativa e restringindo a competitividade. No entanto, esta Administração diverge de tal entendimento, pois a concepção do objeto da licitação foi guiada pela busca da máxima eficiência e da solução mais vantajosa para o interesse público, em conformidade com o que preconiza a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O objeto da presente licitação, ao integrar o software de gestão de frota com o gerenciamento de abastecimento de combustíveis e a intermediação de serviços de manutenção, incluindo peças e acessórios, com o uso de cartão magnético ou micro processado, busca uma solução global e interconectada. Não se trata meramente de somar serviços distintos, mas de contratar um sistema de gestão abrangente que, por sua própria natureza, deve controlar todos os aspectos da frota. A utilização de uma plataforma única para monitorar o consumo de combustível, registrar manutenções, gerenciar pneus, controlar multas, e até mesmo integrar-se a bancos de dados de tribunais de contas (conforme item 23 do edital), demonstra a intenção de centralizar e otimizar a gestão..

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 11, inciso I, estabelece que o processo licitatório tem por objetivo "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". A vantajosidade não se resume apenas ao menor preço em componentes isolados, mas engloba a eficácia da solução como um todo, a redução da burocracia na gestão de múltiplos contratos e fornecedores, a minimização de custos operacionais e administrativos indiretos, e a garantia de um sistema integrado que forneça dados consistentes para a tomada de decisões. A segmentação excessiva do objeto, por vezes, pode gerar mais custos de gestão, riscos de descoordenação entre fornecedores e dificuldades na fiscalização, comprometendo a eficácia da contratação.

Ademais, a alegação de que a aglutinação "aumentará inegavelmente o preço do serviço" carece de prova e se baseia em uma premissa simplista de análise de mercado. O mercado de tecnologia e serviços de gestão de frotas tem demonstrado uma clara tendência para soluções integradas, onde provedores oferecem pacotes completos que, por vezes, resultam em economias de escala e ganhos de sinergia. A competitividade, neste contexto, não se restringe

a empresas especializadas em apenas um nicho, mas se estende a provedores de soluções globais que podem oferecer um serviço de maior valor agregado e, no longo prazo, mais econômico para a Administração. A concentração de responsabilidades em um único contratado pode simplificar a interface de gestão para o órgão público, otimizando o tempo e os recursos humanos dedicados à fiscalização e ao acompanhamento contratual, o que representa um ganho de eficiência e, conseqüentemente, de economicidade.

III. Da Legalidade da Aglutinação de Itens em Face do Princípio do Parcelamento

A Impugnante invoca o princípio do parcelamento, previsto no artigo 47, inciso II, e parágrafo 1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, para argumentar a necessidade de divisão dos lotes. Reconhece-se a importância do parcelamento como ferramenta para ampliar a competitividade. Contudo, a aplicação deste princípio não é absoluta, devendo ser ponderada com outros objetivos da licitação, como a busca pela solução mais vantajosa e a eficiência administrativa. O próprio dispositivo legal citado estabelece que o parcelamento se dará "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso". No caso vertente, a Administração entende que a aglutinação dos serviços em um único lote é tecnicamente justificada e economicamente vantajosa, pois a solução buscada é de natureza integrada.

O objeto da licitação envolve um sistema informatizado e integrado. A separação dos serviços de software, abastecimento e manutenção significaria a fragmentação de uma solução que foi concebida para operar de forma coesa e interdependente. Por exemplo, o controle de abastecimento é intrinsecamente ligado ao software de gestão, que monitora o consumo, a quilometragem e o desempenho dos veículos, subsidiando, inclusive, a programação de manutenções. A desagregação desses componentes resultaria na perda da sinergia desejada, tornando a gestão da frota mais complexa, menos eficiente e potencialmente mais cara em termos de gerenciamento de múltiplos contratos e interfaces.

A Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, também citada pela Impugnante, estabelece a obrigatoriedade da adjudicação por item "cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala". A presente contratação, por sua natureza de solução integrada de gestão de frota, não se enquadra na premissa de "divisibilidade sem prejuízo para o conjunto". A divisão do objeto ocasionaria um prejuízo evidente para a integridade do sistema de gestão pretendido, para a uniformidade dos dados e para a capacidade de supervisão e controle eficazes. A Administração ponderou que os

benefícios de uma solução unificada superam os eventuais ganhos de preço que poderiam advir de um parcelamento artificial de um objeto intrinsecamente complexo e integrado.

A esse respeito, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) ratifica a possibilidade de aglutinação de itens em um único lote quando há justificativa técnica e econômica. O TCU tem reiterado que, embora o parcelamento seja a regra para ampliar a competitividade, a licitação por preço global é admissível quando a divisão for tecnicamente ou economicamente inviável, ou quando comprovar perda de economia de escala, prejuízo à padronização ou à gestão (Acórdãos 193/2012-Plenário e 151/2014-Plenário). Em outras palavras, a aglutinação é legítima quando necessária para preservar a funcionalidade do objeto, garantir a padronização e otimizar a administração e fiscalização do contrato, assegurando o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, conforme preconiza a Lei nº 14.133/2021.

Adicionalmente, a jurisprudência dos Tribunais de Contas Estaduais tem corroborado essa compreensão conforme demonstrado pelas decisões abaixo:

TCE/CE - PROCESSO Nº 03119/2025-1:

Relatório de Instrução nº 826/2025

4.3. ANÁLISE DA UNIDADE TÉCNICA

(...)

4.3.3. Do agrupamento de itens

(...)

66. Na prática, embora a Lei de Licitações e a jurisprudência indiquem pela divisão do objeto a ser licitado, sempre que possível, há situações em que o caso concreto exigirá a adoção de solução diversa, de modo que não há que se falar em parcelamento do objeto caso o parcelamento a ser adotado comprometa a solução definida pela Administração como a que melhor atende à sua necessidade. Vale ressaltar que a análise do caso concreto perpassa pelo conceito de integridade qualitativa do objeto a ser executado.

67. Ademais, cumpre destacar precedentes deste Tribunal contidos nos Processos nº 06583/2022-9, 01626/2023-9 e 01504/2024-9, todos já com julgamento de mérito, no qual prevaleceu entendimento de ausência de irregularidade em licitações com agrupamento do objeto similar ao aqui tratado, inclusive com serviços de rastreamento.

68. Nesse sentido, entende-se não configurada a fumaça do bom direito em relação à suposta irregularidade pelo não parcelamento do objeto. (grifo)

Despacho Singular nº 1608/2025:

(...)

Considerando o que dispõe o Relatório de Instrução n.º 826/2025, da Assessoria de Instrução de Cautelares da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, corroboro a análise técnica e adoto como razões os seus fundamentos, motivo pelo qual DECIDO:

1. INDEFERIR a medida cautelar pleiteada em razão da ausência da fumaça do bom direito.

TCE/SP PROCESSO: TC-007447.989.24-5.

Voto. Página 12.

(...)

Nesse sentido, a análise empreendida pela Assessoria Especializada desta Casa, pelo Ministério Público de Contas e pela Secretaria-Diretoria Geral não identificou, neste caso específico, impropriedade na formatação do objeto, que reúne o “gerenciamento de abastecimento e manutenção de frota” com o de “rastreamento”.

Esses entendimentos reforçam a pertinência da abordagem adotada por esta Administração Municipal.

Ora, a Administração Municipal se norteia por essas diretrizes já deliberadas por outras Cortes de Contas Estaduais, bem como por entender que o modelo de contratação adotado é o mais interessante para o devido adimplemento das finalidades públicas, garantindo maior segurança e um controle mais efetivo da frota, além de uma gestão contratual mais eficiente. A alternativa escolhida confere maior segurança com a implementação do software de gestão de frotas sistema informatizado e integrado de frotas via web e aplicativo para gestão de veículos com suporte para o envio dos arquivos do tce-sim, conforme especificações do manual do sim e controle de frotas e geração de arquivos para atender ao sistema de informações municipais – SIM, do Tribunal de Contas do Estado, entre outras informações.

Assim, sendo os objetos dos itens harmônicos, interdependentes, e a licitação em lote gerando vantagens de eficiência na obtenção dos serviços e no gerenciamento dos futuros contratos, bem como benefícios econômicos na contratação conjunta com integração, não há que se falar em alteração no modo de definição do objeto, em contratação de diferentes sistemas ou dispensa de integração. Isso acarretaria contratações em moldes dissonantes do mais adequado para o atendimento da demanda pública.

É imperioso destacar ainda que a própria Impugnante, QFROTAS SISTEMAS LTDA, em seu contrato social consolidado, demonstra ter um objeto social vasto e diversificado, que inclui expressamente "gerenciamento e gestão de frotas de veículos", "cessão de uso de software customizável", "suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação", "desenvolvimento de programas de computador sob encomenda", "arranjo de pagamento de compra e transferência com conta de pagamento pré-paga" e "intermediação comercial na venda de combustíveis, produtos alimentícios, móveis e equipamentos eletrônicos".. Tal amplitude de atuação da própria Impugnante corrobora a existência de empresas no mercado aptas a fornecer a solução integrada proposta, o que enfraquece o argumento de restrição indevida da competitividade.

Os exemplos de outras licitações mencionados pela Impugnante, como o Pregão Eletrônico nº 90007/2025 do Coren/MS e o Pregão Eletrônico nº 14/2025 do CISAB – PE, não podem ser tomados como regra absoluta para o presente certame. Cada órgão e entidade da Administração Pública possui suas especificidades, necessidades e contextos operacionais, que devem ser considerados na formulação do edital. O critério de vantajosidade e a decisão sobre o parcelamento ou não do objeto são discricionários da Administração, desde que devidamente motivados e pautados nos princípios da legalidade, eficiência e interesse público. A opção por uma solução integrada, no caso do Município de Pentecoste, visa a um controle mais rigoroso e a uma gestão mais fluida da sua frota, evitando a fragmentação de responsabilidades e a eventual incompatibilidade entre diferentes sistemas e fornecedores.

IV. Do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Ausência de Obrigatoriedade de Publicação

A Impugnante alega que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) sequer foi anexado aos documentos do Pregão e que a sua ausência constitui uma irregularidade insanável, demandando a republicação do Edital.. É fundamental esclarecer que a Lei nº 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade da *elaboração* do Estudo Técnico Preliminar na fase preparatória, conforme o artigo 18, § 1º, o qual deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor

solução, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.. No entanto, a referida lei **não impõe a obrigatoriedade de publicação do ETP como anexo do edital.**

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo com competência para interpretar e fiscalizar a aplicação da legislação de licitações e contratos, já se manifestou. Conforme o Acórdão nº 2.273/2024-Plenário do TCU, a Lei nº 14.133/2021 não obriga a publicação do Estudo Técnico Preliminar no edital. O Acórdão expressa claramente que a exigência legal recai sobre a elaboração do documento, parte integrante do planejamento da contratação, e não necessariamente sobre sua disponibilização pública junto ao instrumento convocatório.

A Administração Municipal de Pentecoste elaborou o Estudo Técnico Preliminar de forma detalhada e fundamentada, demonstrando a necessidade da contratação na forma integrada e justificando a opção pela não fragmentação do objeto. Este documento está devidamente inserido nos autos do processo administrativo nº 00010.20251215/0001-66, que é público e acessível a todos os interessados que desejem consultá-lo, garantindo a transparência e a fiscalização dos atos administrativos. A ausência de sua anexação formal ao Edital, portanto, não configura vício que macule o processo licitatório, pois o requisito legal da elaboração foi cumprido e a transparência do processo é assegurada pela disponibilização dos autos para consulta.

A distinção entre a *elaboração* do ETP e a sua *publicação* junto ao edital é crucial. O ETP, por sua natureza, é um documento de planejamento interno que baliza as decisões da Administração. Sua não inclusão como anexo do edital não impede que o certame prossiga, desde que devidamente elaborado e arquivado no processo. Precedentes de Tribunais de Contas que exigem a presença do ETP geralmente se referem à sua *existência e fundamentação nos autos*, e não a uma imposição de publicidade irrestrita junto ao edital, especialmente quando a Lei nº 14.133/2021 não prevê tal obrigatoriedade de publicação.

A citação de decisões que consideram a ausência do ETP como irregularidade deve ser compreendida no contexto da *não elaboração* do estudo ou da *ausência de sua fundamentação nos autos*, e não da mera não *publicação* como anexo do edital. A Prefeitura Municipal de Pentecoste reafirma que o Estudo Técnico Preliminar foi devidamente elaborado, fundamentando as escolhas da Administração quanto ao objeto e sua forma de contratação, e está disponível para consulta nos autos do processo administrativo correspondente.

V. Da Rejeição dos Pedidos e a Manutenção do Edital

Diante de todo o exposto, a Administração Municipal de Pentecoste reitera a não correção das disposições contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 00.001-2026-PERP. As argumentações apresentadas pela QFROTAS SISTEMAS LTDA não se sustentam, seja pela ausência de vício na aglutinação dos serviços, que visa a uma solução integrada e mais vantajosa para a gestão da frota municipal, seja pela não obrigatoriedade de publicação do Estudo Técnico Preliminar em anexo ao edital, conforme expressamente reconhecido pelo Tribunal de Contas da União.

A opção por um lote único que contemple a gestão de frota de forma abrangente, incluindo software, abastecimento e manutenção, reflete um planejamento estratégico voltado para a eficiência, economicidade e modernização da gestão pública, em total consonância com os princípios e objetivos da Lei nº 14.133/2021. A fragmentação do objeto, conforme proposto pela Impugnante, resultaria na perda da sinergia e da capacidade de controle que uma solução integrada oferece, gerando complexidade administrativa e, potencialmente, maiores custos indiretos.

Assim, os pedidos formulados pela Impugnante, no sentido de promover a segregação dos serviços em lotes distintos (Aquisição de combustíveis e Gestão de manutenção preventiva e corretiva das frotas) e a republicação do Edital com a anexação do Estudo Técnico Preliminar, são negados. A Administração entende que o Edital está devidamente fundamentado e em conformidade com a legislação aplicável e com a jurisprudência mais recente dos órgãos de controle.

Pentecoste/CE, 20 de março de 2026.

Márcio Gardel De Paiva Ladislau
Secretário de Educação