



À Prefeitura Municipal de Passabém, Estado de Minas Gerais

Pregoeiro(a) e Equipe de Apoio



Ref: Impugnação
Pregão Eletrônico nº 007/2025
Processo Administrativo nº 058/2025

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.



1. Introdução

A Prefeitura Municipal de Caxias, publicou Edital referente ao Pregão Eletrônico de nº 007/2025 visando a registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de intermediação no fornecimento de combustíveis, peças e manutenção da frota de veículos e equipamentos, mediante a implantação de sistema informatizado e integrado de gestão de frota, por meio de aplicação web e aplicativo mobile, com tecnologia de cartão micro processado (com chip) para abastecimento, troca de filtros, aditivos, óleos lubrificantes, lavagens e borracharia e software com tecnologia web para manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças, acessórios, pneus, serviços de reboque e serviços com mão-de-obra, através de rede de postos, oficinas, concessionárias e auto peças credenciadas pela contratada, pelo prazo de 12 (doze) meses, conforme condições e exigências estabelecidas em Edital e anexos.

Conforme se extrai do Edital, os lances se darão observando o lote único de itens, contendo serviços de fornecimento de combustíveis e gerenciamento de frota. Ainda, há disposição que limita a Taxa de Credenciamento a ser cobrada das oficinas mecânicas e autopeças, ato administrativo esse que fere uma gama de princípios e resvala a ilegalidade.

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 Edital nos termos em que passa a expor.**

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

Conforme explicitado acima, o objeto da presente licitação **foi aglutinado em um único lote**, que contempla diversos serviços requeridos pelo Município.

Dentre a descrição dos itens do lote, tem-se:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QTD ANUAL	VALOR
1.1.	Taxa de administração de gerenciamento de frota (dos subitens 1.2, 1.3).	01	_____ %
1.2	Serviços de abastecimentos com Gasolina, Diesel, Etanol, Arla32, óleos de freio e Motor e outros derivados do petróleo de uso veicular e de ferramentas motorizadas.	01	R\$
1.3	Serviços de manutenção de veículos, com fornecimento de mão de obra, peças e acessórios de reposição para veículos.	01	R\$
Subtotal ESTIMADO 1 (um) ano: subitens 1.2, 1.3)		R\$ 3.000.000,00 (três milhões)	

Acerca do cadastramento da proposta e da fase de lances, com uma breve leitura do instrumento convocatório, nota-se que essa se dará, aparentemente, em lotes separados, isto é, um para gerenciamento de manutenção e um para fornecimento de combustíveis:

c) Lote 1 - Serviços de abastecimentos com Gasolina, Diesel, Etanol, Arla32, óleos de freio e Motor e outros derivados do petróleo e ou tecnologia de biodiesel de uso veicular e de ferramentas motorizadas.

3.5.1. Os Lotes serão compostos com o fornecimento de todo e qualquer Serviço, mão de obra e ou peças e acessórios para funcionamento dos veículos pertencentes a frota municipal:

d) Lote 2 - Serviços de manutenção de veículos, com fornecimento de mão de obra, peças e acessórios de reposição para veículos.

Contudo, acessou-se o portal oficial do certame e de pronto se notou que **a disputa observará a média ponderada de um lote único**, conforme se verifica:

Lote	Descrição	Valor	Situação
1	Lote: 1 - SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE FROTAS	R\$ 2,00	Recebendo Propostas



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, deverão executar serviços de manutenção de gestão de frotas e fornecimento de combustível, **que deverão ser ofertados por uma única empresa.**

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:**

§ 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.

Esta também era a disposição do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, a antiga Lei de Licitações. Ao comentar o aludido dispositivo, Marçal Justen Filho ensina que:

o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica.²

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.**³

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.⁴

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

³ Licitação nº 951878, Data: 08/03/2018, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz.

⁴ Licitação n.º 627765. Rel. Conselheiro Moura e Castro



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

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 melhor 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 valor global. 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.

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.



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 melhor especializadas naquele determinado item, impossibilitando, de plano, que a Administração alcançasse serviço de melhor qualidade.

Ainda, destaca-se que o critério de julgamento da presente licitação é o de maior desconto visando maior benefício ao erário público. No entanto, a restrição da competitividade de empresas diversas do ramo, além de limitar a competição, impede a obtenção de proposta de fato mais vantajosa, finalidade primária da contratação administrativa.

Isto porque ambos os itens requeridos acima são extremamente diferentes entre si e envolvem mercados extremamente distintos, vez que os descontos ofertados para gestão de manutenção preventiva e corretiva e gerenciamento de abastecimentos 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 por postos de combustível.

Nessa toada, observa-se que, ainda que não seja dividido o quantitativo estimado para gerenciamento de manutenção de frotas e fornecimento de combustíveis, fato é que os lances que dizem respeito ao gerenciamento podem chegar até 50% (cinquenta por cento) de desconto na Ordem de Serviço aberta pelo gestor do contrato. Já no fornecimento de combustíveis, quando realizado em lances distintos, os descontos variam entre 2% 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)

Diante do acima asseverado, é possível concluir que a divisão do certame é a regra⁵.

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.**

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 dos remédios, obteve-se êxito na concessão da liminar

⁵ TCU. Acórdão nº 3009/2015 – Plenário.

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/CE⁶, PE nº 06050001/2025 publicado pela Prefeitura de Beberibe/CE⁷, PE nº 024/2025 publicado pela Prefeitura de Pirenópolis/GO⁸, PE nº 06/2025 publicado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé/RO⁹ e muitos outros.

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 QFROTAS¹⁰ 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*).

Para a doutrina, *fumus boni iuris* significa a afirmação de um convencimento de probabilidade sobre a existência do direito material tido como ameaçado, enquanto que o *periculum in mora* consiste na possibilidade de ocorrência de lesão irreparável ou de difícil reparação em virtude do decurso do tempo (MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. Tutela antecipada. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998. p. 102).

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

⁶ 0203302-34.2025.8.06.0293

⁷ 3000652-97.2025.8.06.0049

⁸ 5321713-52.2025.8.09.0006

⁹ 7001261-46.2025.8.22.0023

¹⁰ 0811596-21.2025.8.10.0000

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

Conclui-se que além da competitividade do certame restar comprometida e, com isso, restam 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. Limitação da Taxa de Credenciamento. Item 4 do Termo de Referência. Ilegalidade. Negócio jurídico entre privados.

Conforme se verifica do item 4 do TR (Termo de Referência), há disposição que limita a taxa de credenciamento a um montante equivalente a 2,00% (dois por cento):

1	TAXA ADMINISTRATIVA MÁXIMA COBRADA DA REDE CREDENCIADA	2,00%
---	--	-------

No entanto, tal verificação beira a ilegalidade, uma vez que a limitação da taxa de credenciamento resvala na intervenção da Administração na relação entre entes privados.



Ainda que não haja a justificativa expressa no Termo de Referência e tampouco no Estudo Técnico Preliminar, subentende-se que tal disposição busca prevenir o sobrepreço e evitar que as oficinas mecânicas sejam oneradas excessivamente.

Contudo, não há nenhuma justificativa plausível que justifique tal disposição, vez que foge da alçada da Administração e dos agentes públicos definirem qual a taxa que a gerenciadora deve cobrar de sua rede credenciada a fim de auferir seu lucro, dado que o critério de julgamento estabelecido é tão somente o menor preço.

A relação jurídica estabelecida entre a gerenciadora de frotas e a oficina mecânica credenciada é balizada pelo código civil, uma vez que se caracteriza como uma **relação entre privados**.

O estabelecimento ao credenciar-se com a gerenciadora, assume voluntariamente o compromisso de praticar um desconto pré-definido com a plena ciência de que haverá uma taxa de utilização do sistema, não havendo qualquer interferência quanto à orçamentação final.

Não é segredo que o credenciamento de oficina com o desconto pré-estabelecido em sistema ou convencionado em contrato é amplamente utilizado no setor, refletindo uma prática consolidada no mercado de frotas públicas e privadas, com vistas à obtenção de melhores condições comerciais para o contratante final (Administração Pública).

Diante disso, não se trata de um repasse abusivo e não é capaz de ensejar, por si só, o sobrepreço ou o superfaturamento de peças e serviços, mas sim, **trata-se de elemento que compõe a inerente cadeia comercial do gerenciamento de frota**: o desconto como um fator comercial acordado entre as partes e a taxa de credenciamento como um custo de adesão e permanência na plataforma da gerenciadora.

Deste modo, é impertinente a limitação imposta pela Secretaria, de modo que se faz necessária a retificação do edital e seus anexos para excluir tal limitação.



Caso não seja o entendimento a ser alcançado por esta Comissão, entende-se esta gerenciadora que a taxa de credenciamento 2,00% (dois por cento) não é usual no mercado e merece ser majorada.

Isso ocorre porque, para que a empresa consiga ser remunerada e ainda custear as despesas operacionais, financeiras e administrativas, além de tributos que são recolhidos na fonte, como ISS, IRRF, entre outros, se faz necessário uma receita maior de, no mínimo, 10% (dez por cento).

É importante levar em consideração também, que a frota do Município contempla um número expressivo de veículos e necessita de uma rede extensa de oficinas mecânicas, necessitando maiores esforços junto ao departamento de credenciamento e também de operação, sem contar, também, todo o suporte de equipe técnica especializada em Tecnologia da Informação para atender as necessidades do município.

Diante do que se expôs, **pugna-se, pela exclusão da limitação da Taxa de Credenciamento e, subsidiariamente, a majoração da limitação para 10% (dez por cento).**

4. Conclusão

Diante do exposto, **requer-se** o recebimento da presente impugnação ao Edital, com consequente acolhimento das razões expostas para que seja **a) republicado o Edital do Pregão Eletrônico com a separação do lote de gerenciamento de manutenção de frotas preventiva e corretiva dos demais e b) retirada a disposição que limita a Taxa de Credenciamento às redes credenciada e pugna-se, subsidiariamente, a sua majoração para 10% (dez por cento).**

Nestes termos, pede deferimento.

Curitiba/PR, 18 de julho de 2025.

LUDOMIR EDUARDO FURMANN

Representante Legal