



À Prefeitura Municipal de Mococa, Estado de São Paulo

Ref: Impugnação
Processo Administrativo nº 13479/2024
Pregão nº 018/2024
Edital nº 025/2024

A **QFROTAS SISTEMAS LTDA**¹, vem, respeitosamente, por meio de seu representante legal, perante Vossa Senhoria, apresentar Impugnação ao Edital, o que faz conforme as razões a seguir expostas.

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.

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



1. Introdução

A Prefeitura Municipal de Mococa publicou processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico de nº 018/2024, que possui como objeto a contratação de empresa, através de sistema de registro de preços, para prestação de serviços de implantação, intermediação e administração de um sistema informatizado e integrado via WEB on-line real time, com utilização de sistema de gerenciamento e controle do abastecimento (gasolina comum, etanol, óleo diesel S500, óleo diesel S10 e arla 32) e da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos, máquinas e equipamentos oficiais do Município de Mococa/SP, inclusive dos cedidos ao Município, com utilização de dispositivos denominados TAG/etiqueta com tecnologia RFID/NFC ou similar, através de rede de estabelecimentos credenciados em todo o território do Estado de São Paulo, através de equipe especializada objetivando subsidiar o uso do sistema de gestão para acompanhar o desempenho dos órgãos/entidades quanto aos indicadores de gestão da frota de veículos, para atendimento da frota do Município de Mococa/SP.

Os serviços foram reunidos em um único item, todavia, conforme argumentação a ser aprofundada adiante, a aglutinação de serviços heterogêneos em um mesmo item, tais como a manutenção de veículos e fornecimento de combustíveis, vai de encontro à legislação e jurisprudência, bem como configura flagrante restrição da competitividade, e são os motivos:

- a) Na forma do art. 40, I, da Lei nº 14.133/21, a contratação deve submeter-se às condições de mercado. Assim, considerando que não é usual no mercado que uma mesma empresa execute estes dois serviços, em razão de sua heterogeneidade, eles não devem ser licitados conjuntamente;
- b) Serviços distintos devem ser licitados separadamente²; e

² Nesse sentido: A falta de parcelamento de objeto, em licitação preordenada à contratação de serviços de naturezas variadas viola o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, por restringir o caráter competitivo do certame. (TCU. Acórdão nº 3155/2011 – Plenário)

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



c) Na forma do art. 40, V, b, da Lei nº 14.133/21, a contratação deve atender ao princípio do parcelamento³;

Às razões de impugnação do Edital.

2. Necessidade de parcelamento do objeto. Serviços heterogêneos. Dever de observância ao Princípio da Competitividade.

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 competição 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 8666/93, 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”⁴.

³ Nesse sentido, a falta de parcelamento de objeto que implique diminuição sensível de licitantes aptos a prestar parte dos serviços demandados configura violação ao comando contido no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. (TCU. Acórdão nº 491/2012 – Plenário)

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



Assim, como regra, deverá a Administração proceder à instauração de licitações distintas quando se tratar de serviços de natureza diversa. Nesse sentido, confira-se novamente a lição de Marçal Justen Filho:

O parcelamento produz, necessariamente, a realização de diversas licitações. Trata-se da própria razão de ser do fracionamento. Ao se dissociar uma única contratação em uma pluralidade de contratos de objeto mais reduzido, **objetiva-se ampliar a competitividade.**⁵

Como exemplo, 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.**⁶

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**

⁵ Idem.

⁶ Licitação nº 951878, Data: 08/03/2018, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



serem prestados. (...) a diversidade de itens num mesmo certame inviabiliza sua execução por uma mesma empresa.⁷

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.

Na licitação em tela, o Município busca a contratação da prestação de serviços de gestão de manutenção de frota de serviços e de fornecimento de combustíveis, o que **consiste na contratação conjunta de serviços distintos, de natureza heterogênea**.

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, mais especializadas naquele determinado item.

Tanto é assim que 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.

⁷ Licitação n.º 627765. Rel. Conselheiro Moura e Castro

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



Não é o caso da presente licitação. O parcelamento **não** torna o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provoca a perda de economia de escala. É justamente o contrário.

Isto porque o mercado de combustíveis é extremamente diferente do de manutenção. Os descontos ofertados para a manutenção de veículos, não podem ser os mesmos dos oferecidos para o fornecimento de combustíveis. Não é segredo para ninguém que as margens das oficinas são muito maiores do que as dos postos.

Ou seja, os objetos são incompatíveis entre si. Em regra, as licitantes que prestam os serviços de gerenciamento de manutenção não prestam gerenciamento de abastecimento.

Neste sentido, **veja-se a decisão abaixo do TCU, em licitação do mesmo objeto ora licitado, em que o Tribunal determina que o serviço de gerenciamento de frota não deve ser incluído no mesmo lote do serviço de abastecimento:**

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)

Decisão semelhante foi recentemente tomada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, acerca da aglutinação do serviço de gerenciamento de frota e do serviço de abastecimento, que determinou a suspensão de licitação e readequação de edital para que fosse realizada a divisão do objeto em lotes distintos:

“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 Agravante, prestam apenas um dos serviços listados no edital.

(...)

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



Ante o exposto, e suficientemente fundamentado (CF, art. 93 IX e CPC, art. 11), DEFIRO A LIMINAR para, em antecipação de tutela da pretensão recursal (CPC, art. 1019 I), suspender a realização da sessão pública da licitação agendada para 26/12/2022, nos termos da fundamentação supra.”⁸

Ao exigir em um mesmo item, objetos tão heterogêneos, inviabiliza a participação de grande parte das empresas especializadas unicamente na gestão de serviços de manutenção de frotas, ferindo invariavelmente a ampla participação das empresas no certame.

Observa-se no mercado nacional a existência de fornecedores especializados em gerenciamento de manutenção e outros fornecedores especializados com sistema de abastecimento. O número de empresas que realiza estes dois serviços é ínfimo.

A realização da presente licitação, da forma como está, direciona a participação apenas às poucas empresas que possuem os dois sistemas e podem ser prestadores de ambos os serviços.

Assim, é possível afirmar, o parcelamento destes serviços heterogêneos não resulta em uma contratação contrato técnica, econômica e administrativamente inviável, tampouco provoca a perda de economia de escala.

Primeiro porque, como regra, as licitações para gestão de manutenção de frota de veículos e gestão de abastecimentos, são realizadas separadamente, o que demonstra ser isto técnica, econômica e administrativamente inviável.

Segundo, porque possibilita a participação de uma gama infinitamente maior de empresas, o que, por certo, resultará em uma maior competitividade e, em consequência, contratação com melhor preço para a Administração.

⁸ TJ-MA, Agravo de Instrumento nº 0825747-94.2022.8.10.0000, Plantão, Relator: Desemb. Paulo Sérgio VELTEN PEREIRA, Julgado em 25/12/2023

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



Por que então não desmembrar o objeto em lotes, se não acarreta qualquer prejuízo ao processo, apresentando-se apenas o benefício de ampliar o número de empresas participantes, proporcionando a escolha da proposta mais vantajosa à Administração?

A jurisprudência e doutrina são uniformes em seus entendimentos quanto à obrigatoriedade de divisão do objeto quando constatada a possibilidade de restrição de competidores. Colaciona Renato Geraldo Mendes:

Quando, para que se possa satisfazer a necessidade, for indispensável obter objetos que pela sua natureza ou configuração são distintos, será necessário separá-los para fins de contratação. **A separação é determinada pela ordem jurídica como medida de ampliação da disputa, uma vez que, se os objetos são distintos, é normal que os fornecedores possam dispor de um deles, mas não de todos.** Essa potencial restrição fez com que o legislador a contratação por itens ou lotes, de modo a permitir que cada interessado possa disputar o certame ofertando o objeto que possui. **Quando não for possível a separação por razões técnicas, ela não deve ser adotada.**⁹

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, é taxativo ao afirmar que a existência de empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados não justifica a ausência de parcelamento do objeto, quando viável. O parcelamento é a regra¹⁰. E mais:

O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. **Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade.** O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de modo a se promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala.¹¹

Em vista desse cenário, inexistindo prova de que o parcelamento é técnico ou economicamente inviável, **a licitação e contratação conjunta dos serviços pode ser considerada ilegal.**

⁹ MENDES, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada. 9 ed. Editora Zênite. 2013.

¹⁰ TCU. Acórdão nº 3009/2015 – Plenário.

¹¹ TCU, Acórdão nº 2593/2013 – Plenário

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br



Sendo assim, se mesmo serviços idênticos devem ser divididos, é inadmissível a licitação conjunta de serviços distintos, executados por profissionais de expertises distintas, inclusive, por empresas de ramos distintas.

Por essa razão, não é legítima a contratação conjunta dos serviços pretendidos pelo Município, devendo o edital ser retificado, contemplando o parcelamento dos serviços heterogêneos, em observância ao Princípio da Competitividade.

3. Conclusão

Diante do exposto, requer-se o recebimento da presente impugnação ao edital, com o acolhimento das razões expostas para que seja republicado o Edital com o parcelamento do objeto, em razão da existência de serviços heterogêneos, e em observância ao Princípio da Competitividade e ao Princípio do Parcelamento, encontrado no art. 47, II da Lei nº 14.133/21.

Nestes termos, pede deferimento.

Curitiba, 24 de outubro de 2024.

LUDOMIR EDUARDO FURMANN
Representante Legal

+55 41 4101-8326 | +55 41 3347-4987

Alameda Dr. Carlos de Carvalho, 555
12º andar | Curitiba/PR | CEP: 80430-180

www.qfrotas.com.br