



Processo nº Nº 00004.20250407/0001-26

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015.2025-PE00

Assunto: IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

Impugnante: NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS
LTDA

DOS FATOS

A empresa insurgente alega, em suma, que: a) seria impositiva a divisão do objeto em lotes, separando gerenciamento de abastecimento e manutenção, sistema de rastreamento e seguro veicular; b) não seria cabível aplicação do regime de preferência a microempresas e empresas de pequeno porte em razão do montante total do lote orçado pela Administração; c) haveria risco correlato ao uso de inteligência artificial para acesso a informações; d) deve ser excluída a prova de conceito à critério do pregoeiro; e) seria indevida a exigência de cartão virtual.

Desta feita, passa-se à análise do direito.

DA RESPOSTA

De início, é mister ressaltar que nossos posicionamentos acostam-se aos Princípios basilares da Administração Pública, bem como no dever de buscar a proposta mais vantajosa, em conformidade com o disposto no **art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021**, *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 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).

Nesse sentido, nossa análise e entendimento estão pautados nas normas pátrias a reger a atuação pública.

a) Da Adjudicação por Lote

Destaque-se que todo o processo licitatório, portanto o instrumento convocatório, foi moldado em apreço a legislação pertinente a matéria, obedecendo aos preceitos legais da Lei Federal nº 14.133/2021 que orienta este certame.

O objeto fora delineado de modo a atender a necessidade da Administração e fora assim definido com base na premissa de que, para promover benefícios à administração e otimizar serviços que convergem à mesma finalidade, a integração entre os sistemas é medida que se impõe em buscar da eficiência na gestão da frota municipal.

O município vislumbra a utilização de um modelo que vem se mostrando mais eficiente nos últimos anos na gestão de frota realizada pela administração pública, concedendo segurança aos serviços, com uso de sistema de gerenciamento, inclusive em razão da possibilidade de acompanhamento e fiscalização do que é efetivamente executado, sendo os serviços de telemetria





agregados nesse sentido, sempre com vistas a garantir a atenção ao interesse público da maneira mais adequada e em conformidade com as regras e princípios que norteiam a atividade administrativa dos entes federados.

Nesse espeque, tem-se que o apontamento realizado pela impugnante, quanto à divisão dos lotes, se faz com o intuito de defender interesse privado da empresa em participar da licitação, pretendendo que a administração se molde as suas possibilidades, quando, em verdade, o que deve prevalecer é o interesse público, que goza de supremacia e indisponibilidade no âmbito da atuação administrativa dos entes públicos, e por isso, expõe que a sugestão de contratação de diferentes sistemas, realizada pela impugnante, apenas traria prejuízos de ordem técnica, econômica e de gestão contratual, por isso, o pedido se impõe incongruente.

É importante ressaltar que os objetos licitados são harmônicos, interdependentes, pelo que a licitação em lote produz vantagens de eficiência na obtenção dos serviços e no gerenciamento dos futuros contratos, bem como benefícios econômicos quando se pensa na contratação conjunta, não há que se falar em separação, em contratação de diferentes sistemas, pois isso acarretaria maior dispêndio de recursos financeiros e humanos para realizar contratações em moldes dissonantes do mais adequado ao devido atendimento da demanda pública.

Ademais, sublinhe-se que a licitação tem por objeto uma sistemática na qual o município não fica à mercê das flutuações de mercado “x” ou “y”, sendo a reunião ou não de serviços em dado lote orientada pela sua compatibilidade e adequabilidade em face do gerenciamento de frota, e, a partir disso, em entendendo a administração ser a melhor escolha, em face dos critérios técnicos e econômicos envolvidos, e existindo prestadores no mercado, não há que ser questionada a decisão válida do gestor competente em não parcelar o objeto.





Assim exposto, tem-se que, mesmo que os itens pudessem ser entendidos como divisíveis, a sua divisão seria inviável por implicar em prejuízo à gestão, interessando registrar que as razões do não parcelamento nesse ponto encontram-se esposadas no Estudo Técnico Preliminar (acima referido), em conformidade com o requisito legalmente estabelecido.

Neste sentido, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

Desse modo à regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. **Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica.** Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico.





Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido (grifo)

Ante o exposto, impõe-se que a utilização de vários sistemas informatizados para uma única finalidade, qual seja a GESTÃO DA FROTA, implicaria em ato incoerente com o objetivo da contratação, contrariando a vantajosidade e eficiência que o município encontra na gestão promovida de forma unificada.

Nesse sentido, interessa invocar precedente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que corrobora a legalidade e adequação de escolha administrativa análoga:

Acórdão Nº 1839/2025 (Processo nº 15837/2023-0)

[...] Restou, portanto, amplamente demonstrado no referido documento que, a despeito de não se vislumbrar inviabilidade de parcelamento do lote em itens distintos para cada serviço, a ausência de integração dos sistemas de gerenciamento de frota – que compreende abastecimento de combustível e manutenção veicular – e de rastreamento ocasionaria prejuízo, principalmente, à observância do princípio da eficiência, bem como acarretaria a morosidade na análise individualizada das informações apresentadas por diferentes empresas contratadas e, conseqüentemente, a necessidade de cruzamento dos dados. Referidos registros, inclusive, poderiam ser incompatíveis, inviabilizando relatórios confiáveis e uma gestão adequada.

Assim, a reunião dos itens apresenta-se mais vantajosa do ponto de vista da eficácia técnica, pois mantém a unificação da solução pretendida pelo Poder Público, garantindo que o gerenciamento permaneça sob a responsabilidade de um mesmo sistema e





administrador, ao que têm aderido várias municipalidades, mormente diante da disponibilidade no mercado tecnológico de soluções nesse formato de diversos fabricantes e inúmeras empresas desenvolvedoras de software. Por oportuno, vale destacar os Processos n.º 01504/2024-9 e n.º 01626/2023-9, nos quais se deliberou, por unanimidade dos votos, pela improcedência, em razão da regularidade do parcelamento do objeto, idêntico ao caso em comento, conforme se verifica, respectivamente no Acórdão n.º 1442/2024 e na Resolução n.º 1835/2022. Em ambas as oportunidades, tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público de Contas, representado nos dois processos pelo douto Procurador Júlio César Rôla Saraiva, opinaram pela improcedência da Representação e pelo arquivamento do feito, em decorrência da não configuração de irregularidade. No mesmo sentido, no Processo n.º 06583/2022-9, igualmente por unanimidade de votos, esta Corte de Contas resolveu pela improcedência da Representação, por meio da Resolução n.º 5644/2022, em consonância com a Unidade Técnica e com o Parecer da lavra da Procuradora de Contas Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino. Dessa forma, verifica-se a plausibilidade do agrupamento dos serviços de gestão de frota e de rastreamento de veículos, não se constatando, portanto, irregularidade na divisão de lotes do Pregão Eletrônico n.º 05.17.01/2023. [...] (grifo)

Ainda sobre os fatos apontados na peça impugnatória, quanto à elaboração do Estudo Técnico Preliminar, impende destacar que este cumpriu os requisitos técnicos definidos em lei, sendo devidamente formalizadas as justificativas das escolhas das soluções adotadas no bojo do procedimento licitatório, não havendo qualquer pertinência em querer que sejam elencados os possíveis prestados, como insinua o impugnante.

Interessa ficar registrado, ainda, que é inteiramente condizente com o princípio da eficiência o implemento de novas tecnologias e atualização das





práticas municipais ao novo contexto global de modernização e virtualização de processos e procedimentos, devendo utilizar-se das ferramentas disponíveis que proporcionam maior agilidade e reforçam o controle dos atos pela administração.

Ressalte-se que a seleção da proposta mais vantajosa não significar simplesmente aquela que represente o menor preço. Só será vantajosa a proposta que atenda adequadamente a demanda delineada no instrumento convocatório, com os necessários padrões de qualidade e eficiência, considerando os demais ganhos, que não apenas economia monetária.

É imperioso verificar que a jurisprudência dos tribunais que realizam fiscalização e controle deste ente municipal corroboram a legalidade do modelo de gestão adotado neste certame, conforme precedente da Corte de Contas do Estado do Ceará, valendo destaque, adiante, de precedente do Tribunal de Justiça do estado do Ceará, com trecho da sentença proferida no bojo do Mandado de Segurança Nº 0200355-53.2023.8.06.0171 (sentença essa confirmada em grau de apelação):

A aglutinação de objetos em único certame é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração, não configurando restrição à participação no certame. A falta de previsão de realização de visita técnica não constitui irregularidade, diante da ausência de comprovação nos autos quanto à sua imprescindibilidade ao caso em comento.

Destarte, verifica-se que o Termo de Referência demonstra justificativa sobre o agrupamento realizado, inclusive para fins de eficiência técnica em relação ao agrupamento, conforme item 3.12 do Termo de Referência:

[...]

Outrossim, consoante apresentado pelo Impetrante e Município de Tauá, o serviço de georreferenciamento





encontra-se diretamente relacionado ao sistema de abastecimento e manutenções, uma vez que, concede informações relativas aos itinerários percorridos pelo veículo, sendo importante salientar o cruzamento de dados que poderia ser dificultado ou impossibilitado no caso de contratação de sistema diferente.

[...]

ISTO POSTO, DENEGO a segurança pleiteada no presente writ, por sentença com análise de mérito nos termos do art. 487, I, CPC.

Assim, não há razão de proceder o pedido da impugnante, sendo os serviços devidamente reunidos em lote em face das vantagens já justificada nos instrumentos competentes para tanto, sendo todos inerentes e convergentes à eficiente gestão de frota.

b) Do Tratamento Diferenciado a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

No tocante ao tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, em conformidade com o item 3.6 do edital, o direito de preferência apenas será aplicado “nos limites previstos pela Lei Complementar Nº 123/06”. Uma vez que o montante de contratação orçado supera o teto de enquadramento como empresa de pequeno porte, nos termos do art. 3º, inciso II, da mencionada Lei Complementar, não será aplicada a preferência no caso concreto, dado o comando expresso pelo art. 4º, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

De todo modo, para garantir maior clareza, evitar qualquer dúvida de interpretação a respeito, será adequada a previsão editalícia, deixando





assentado de modo expresso que à licitação em tela não se aplica a preferência de contratação para ME/EPP.

c) Do Uso da Inteligência Artificial

O principal ponto de debate do impugnante é o acesso a dados pelos próprios agentes públicos, não sendo necessário maiores delongas para concluir que é impertinente e voltado apenas à adequação do objeto ao que poderia executar, defendendo o seu interesse privado, à revelia da guarda do interesse público. Utiliza o termo “manipulação” intentando fazer parecer que seria viável distorções, quando, em verdade, se está falando apenas de informações sobre fatos, e não alterações ao bel prazer dos usuários.

A previsão de funcionalidades como IA não compromete a segurança da informação, pois exige a autenticação por login/senha e biometria facial. Os dados acessados referem-se à própria atuação do condutor e ao desempenho do veículo utilizado, não havendo quebra de sigilo ou exposição indevida. A centralização exclusiva no gestor, como sugerido, reduz a eficiência e a agilidade operacional buscadas na contratação.

Assim, falaciosa a argumentação apresentada, não havendo motivo para qualquer alteração nas exigências questionadas.

d) Da Prova de Conceito

O Termo de Referência será ajustado quanto à previsão de prova de conceito, uma vez que assiste razão à impugnante ao indicar que não cabe deixar a escolha futura de quem fará, sem critério de eleição pré-determinados.





e) **Da Exigência de Cartão Virtual**

Diversamente do que alega a impugnante, tem-se que o apontamento realizado pela impugnante face à exigência de cartão, o instrumento convocatório, em seus diversos anexos, sempre indica que deverá haver uso de “cartão magnético e/ou tecnologia similar”.

Destacamos, dentre as diversas referências do critério em questão, o item 3.3 do Termo de Referência:

3.3. O Sistema Tecnológico Integrado viabilizará o pagamento dos abastecimentos, peças e serviços utilizados, **através de cartões magnético e/ou tecnologia similar**, com senha individual e autenticação por biometria facial para validação de transações, que funcionará como autorização para efetivação do serviço prestado e valor a ser pago, enquanto os dispositivos instalados nos veículos da frota da Contratante assegurarão a geolocalização do veículo no estabelecimento determinado em qualquer tipo de operação da gestão. (grifo)

Assim, uma vez que as funcionalidades do sistema sejam atendidas e aptas à instrumentalização nos termos do instrumento convocatório, o cartão poderá ser físico/magnético, nos moldes do termo de referência, notadamente item 3.3 já destacado.

DA DECISÃO

Assim, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, julgamos **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a impugnação submetida, com a





adequação do instrumento convocatório no que diz respeito ao tratamento diferenciado de ME e EPP e prova de conceito.

Monsenhor Tabosa-CE, 21 de julho de 2025.

Vanessa de Mouras Torres
Pregoeira de Monsenhor Tabosa-CE

