

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

DESPACHO

Processo nº 59402.003191/2024-67

Interessado: Coordenadoria Estadual no Ceará

À CEST-CE,

Objeto: Contratação de serviços de empresa especializada, de forma continuada, por meio de sistema informatizada, de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota da Coordenadoria Estadual do Estado do Ceará, com fornecimento de combustíveis, peças, pneus, acessórios, componentes e materiais recomendados pelos fabricantes, além de reboque por guincho, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

1. RESUMO

Trata-se de peça impugnatória impetrada por empresa(s) interessada(s) em participar do certame, doravante denominada impugnante(s), que apresentou(ram) em 21 de agosto de 2025, via correio eletrônico - através do endereço de e-mail: licitacaocest.ce@dnocs.gov.br.

Em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, pedido de provimento à impugnação, reconsideração das exigências e tempestividade, e interesse processual, conforme comprovam os documentos colacionados ao Processo de Licitação já identificado, pelo que se passa à análise de sua alegação.

2. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A(s) impugnação(ões), em síntese, argumenta(m) a(s) insurgente(s), conforme síntese abaixo transcrita:

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 item inframencionado, nos termos em que passa a expor.

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

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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 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-TCUSegunda Câmara)

Conforme mencionado o Edital reúne, em um único lote, serviços de natureza distintas, tais como: gerenciamento de manutenção de frota e fornecimento de combustíveis. Contudo, **o serviço de gerenciamento de manutenção de frota possui natureza técnica própria e deve ser agrupado exclusivamente com a aquisição de peças e demais insumos correlatos, como é o caso do item 3 e 4 do respectivo lote**, uma vez que ambos integram o mesmo conjunto operacional e demandam expertise específica do setor automotivo.

A manutenção de frota e o fornecimento de peças são atividades inerentes e diretamente relacionadas, enquanto o fornecimento de combustíveis representa objeto distinto, com mercado e competência diferentes. A manutenção desses itens no mesmo lote viola o princípio da competitividade, restringe a ampla participação e contraria o entendimento consolidado de que o parcelamento deve ser adotado sempre que possível para ampliar a disputa.

Portanto, é de se concluir que a competitividade do certame resta comprometida e, com isso, estão 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.**

Conclusão

Diante do exposto, requer-se o recebimento da presente impugnação, a fim de que seja promovida:

a) a devida readequação do lote, com a vinculação do item de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva com o fornecimento peças e acessórios e também aquisição de pneus, por se tratar de atividades inerentes e tecnicamente relacionadas. Requer-se, ainda, a separação dos serviços de aquisição de combustíveis, por possuir natureza distinta, em conformidade com a doutrina e a jurisprudência consolidada apresentadas nestas razões.

Nestes termos, pede deferimento.

3. DA ANÁLISE

O Pregoeiro, no uso de suas atribuições legais, responde à presente impugnação, conforme manifestação da área técnica desta Autarquia, o qual destaco a seguir:

[...]

A contratação dos serviços, objeto da presente contratação, visa atender as necessidades de suprir as viaturas que compõem a frota institucional, das condições necessárias ao desempenho das funções atribuídas a esta Instituição. A disponibilidade de uma rede de postos e oficinas credenciados que atendam em todas as localidades é imprescindível ao atendimento destas atribuições, assegurando o deslocamento das viaturas em todas as regiões do Estado, assim como em toda área do polígono da seca.

A disponibilidade de uma rede credenciada de oficinas mecânicas, e de postos de combustíveis que atendam em todas as localidades de atuação direta da CEST-CE, bem como cidades circunvizinhas destas, é imprescindível para o cumprimento dessa atribuição, garantindo, assim, o deslocamento desses veículos com segurança para todas as unidades e polos do DNOCS e em todos os Estados da Federação, abrangidos pelo polígono das secas.

Dessa maneira, há que se ponderar, considerando a condição de objeto divisível, a obrigatoriedade da adjudicação por item em relação à possibilidade de prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, conforme se identifica na Súmula - TCU n.º 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. (grifo nosso)

Conforme o Estudo Técnico Preliminar (ETP), restou devidamente justificada a necessidade e a vantajosidade do não parcelamento do objeto.

Todavia, o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate da forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável que o parcelamento venha a ocasionar perda de economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública, assim, justifica-se o agrupamento das demandas dos órgãos participantes em um só grupo pelas seguintes razões:

i. Assegurar, sempre que possível, a padronização e a compatibilidade das soluções contratadas no âmbito da instituição, a fim de facilitar o gerenciamento dos contratos, por parte das unidades;

- ii. Os itens agrupados são da mesma natureza e guardam relação entre si (Acórdão 5.260/2011-TCU – 1ª Câmara);
- iii. Os potenciais interessados em fornecer os itens agrupados são os mesmos (Acórdão n.º 1620/2010-TCU – Plenário); e
- iv. Maior atratividade do certame aos fornecedores por conta da possibilidade de maior ganho e, em consequência, aumento dos participantes gerando maior competitividade;

Tal decisão de agregar em grupo único a contratação facilitará o atendimento padronizado às unidades, considerando a dispersão geográfica das mesmas, proporcionará facilidade e afinamento da comunicação, aumentará as chances de atendimento às unidades que possuem um mercado restrito e pouco chamativo para empresas do ramo de gestão de frotas, face a outros municípios; além disso, oportunizará que os licitantes que prestam serviços, com maior efetividade, apenas no nordeste do país, ampliem suas redes, fomentando assim avanços tecnológicos e econômicos da região.

Do exposto, a decisão pelo não parcelamento da contratação dos serviços está em conformidade com o poder discricionário da Administração Pública, que lhe dá a prerrogativa de fazê-lo até o limite da coerência, da viabilidade técnica e da capacidade interna de gestão.

[...]

Entendemos, neste sentido, que um dos princípios da licitação é a garantia da ampla concorrência, entretanto, tal princípio não pode ser tomado por absoluto, antes, deve ser interpretado e sopesado conjuntamente com outros importantes princípios tais como a razoabilidade, proporcionalidade e eficiência nas contratações. Sendo assim, não há que se falar em ilegalidade ou alegação da existência de condição “manifestamente comprometedor ou restritiva do caráter competitivo”, mas apenas a primazia pela contratação de serviços de qualidade e de acordo com a necessidade desta Instituição.

O Tribunal de Contas da União recomenda que a licitação seja procedida por itens/lotos **sempre que econômica e tecnicamente viável**, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantajosidade da opção feita.

Enfim, a licitação por itens ou lotes deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens/lotos não pode culminar na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetar a integridade do objeto pretendido ou comprometer a perfeita execução do mesmo. Isso porque em determinadas situações a divisão do objeto pode desnaturá-lo ou mesmo mostrar-se mais gravosa para a Administração, fatos esses que devem ser verificados e justificados pela autoridade competente.

Logo, a definição do objeto da licitação pública e as suas especificidades são eminentemente discricionárias, a qual compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante a contratação. Cumpre ponderar que, ao decidir pelo procedimento do julgamento das propostas em licitações, cujos objetos possuem natureza divisível, podendo ser apartados como “itens” ou agrupados em grupo(s), a Administração faz uso do poder discricionário - Acórdão TCU nº 120/2018 - Plenário - que tem, permitindo, no caso em análise, que haja vencedor único para o grupo, não descuidando do interesse público e da otimização de custos e atos.

Ademais, considerando o levantamento de mercado, a Administração verificou que não haveria restrição à competitividade, há ampla disponibilidade de empresas aptas ao fornecimento dos serviços a serem contratados, conforme os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. Desta forma, o simples argumento da impugnante de que se vê impedida de participar, não merece prosperar e não tem nenhum fundamento legal, uma vez que, o pleito da Impugnante parece mais intencionado à solução de uma questão particular da empresa - a incapacidade operacional de fornecer todos os itens do grupo - como mesmo citou a impugnante, do que ensejar maior concorrência ao certame ou vantagens à Administração.

Dessa forma, verifica-se que o entendimento do Tribunal de Contas tem sido o de que a divisão do objeto em itens distintos deve ser auferida sempre no caso concreto, devendo ser aplicada a opção mais vantajosa para a Administração Pública, desde que não haja restrição à competitividade.

Assim, é que, dentro da competência discricionária, que é assegurada à Administração, optou-se por adotar como critério de julgamento por maior desconto global e divisão em grupo único, que se reputa mais ajustado às necessidades e eficiência administrativas. Deste modo, os motivos teóricos levantados pela impugnante, que indicariam a divisão do objeto da licitação somente em itens, sem lotes, passando o critério de julgamento a ser, exclusivamente, o de maior desconto por itens individualizados, não se aplicam ao presente caso, conforme demonstrado anteriormente.

Destarte, considerando à análise dos pontos trazidos em sua peça impugnatória, constata-se que não assiste razão aos questionamentos aventados pela impugnante, razão pela qual nego provimento.

4. DECISÃO

Diante do exposto e, subsidiado pela unidade técnica demandante, **CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO**, uma vez que presente os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, com lastro nos posicionamentos levantados, **NEGO PROVIMENTO**, decidindo pela improcedência dos pedidos de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90001/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Vairton Sena De Souza, Pregoeiro(a)**, em 27/11/2025, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.dnocs.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2042801** e o código CRC **F31CCBC7**.