

**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL**

Processo nº 00196.006432/2025-41

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.028/2025**

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.028/2025, cujo objeto é contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços, de empresa especializada na prestação de serviços continuados de gerenciamento e controle de frota, com a implantação e operação de sistema informatizado e integrado via web, através de rede de estabelecimentos credenciados pela Contratada, incluindo abastecimento e lavagem dos veículos e manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de mão de obra, peças e serviço de guincho, para os veículos que compõem a frota do Conselho Federal de Enfermagem – Cofen e os Conselhos Regionais de Enfermagem, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos, apresentado pelo representante legal **Sr. Ludomir Eduardo Furmann - Empresa QFrotas Sistema**, recebido por meio de e-mail eletrônico, em 01 de dezembro de 2025, conforme documento SEI nº 1309822.

**1. DA TEMPESTIVIDADE**

1.1. Nos termos do subitem 16.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.028/2025 (SEI nº 1294693), regido pelo artigo 164, *caput*, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, o Pedido de Impugnação ao Edital por irregularidade na aplicação da sobredita Lei, ou a solicitação de esclarecimento sobre seus termos, deve ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

1.2. Considerando que a data de abertura do certame foi agendada para o dia 15/12/2025 e o Pedido de Impugnação foi protocolado em 01/12/2025, é oportuno afirmar que a interposição de impugnação ao Edital formulado pelo Sr. Ludomir Eduardo Furmann, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.028/2025 do Processo Administrativo nº 00196.006432/2025-41, é tempestivo.

1.3. Para mais, estabelece o subitem 16.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.022/2025 (SEI nº 1294693), em consonância ao artigo 164, parágrafo único, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, que as respostas aos Pedidos de Impugnação ou Esclarecimentos devem ser prestados pela Administração no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitados ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

1.4. Dessa forma, considerando que o Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.028/2025 foi interposto em 01/12/2025, e esta Autarquia Pública prestou a devida resposta em 03/12/2025, é tempestivo o presente Julgamento de Impugnação.

**2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO**

2.1. O impugnante interpôs impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.028/2025, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 1309822, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

**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.*

(...)

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

*Cediço, os itens requeridos acima são extremamente diferentes entre si e envolvem mercados amplamente distintos, vez que os descontos ofertados para gestão de manutenção preventiva e corretiva, e fornecimento de combustíveis 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 pelas empresas de fornecimento e instalação de rastreadores e essas diferentes das demais.*

*Nessa toada, os serviços de gerenciamento de frotas e o de fornecimento de combustíveis também possuem mercado extremamente diferentes. Isso porque a discrepância entre os descontos é evidente, vez que em Pregões de manutenção os lances podem chegar em até 50% de desconto e, no fornecimento de combustíveis, esses não chegam a 5%.*

*Acerca da vantagem na separação dos lotes, vejamos licitações recentes que separaram o gerenciamento de manutenção de frotas do fornecimento de combustíveis.*

*Conforme se verifica do Coren/MS realizou Pregão Eletrônico nº 90007/2025 em dois grupos distintos: um que possuía como objeto a gestão de manutenção preventiva e corretiva de veículos com fornecimento de peças e o outro, o gerenciamento de abastecimento de (gasolina comum, álcool, óleo diesel, ARLA). De acordo com o que se depreende, o lote referente à gestão de manutenção e fornecimento de peças resultou em um desconto de 59,00% à Administração Pública, enquanto o lote de abastecimento, garantiu ao Conselho Regional um desconto de 4,60%.*

(...)

*O mesmo aconteceu com o Pregão Eletrônico promovido pelo CISAB – PE nº 14/2025 – em que os lotes foram divididos em 3 grupos distintos abrangendo, separadamente, (1) gestão de manutenção preventiva e corretiva, (2) fornecimento de peças e acessórios e (3) gestão de abastecimento de veículos. Os lances foram, respectivamente, de -57,50%, -57,50 e, para o item de combustíveis, somente -7,10%.*

**(IMAGEM)**

*Como já fora fundamentado, a discrepância entre os lances é verificável a partir da análise da margem de lucro de postos de abastecimento, a qual é abruptamente inferior às oficinas mecânicas e autopeças.*

*A relação entre a indústria petrolífera e os postos resulta em uma margem baixíssima de lucro a qual é justamente o objeto de disputa no Pregão, impossibilitando que as taxas ultrapassem os 10% de desconto. Contudo, tal cenário é completamente diferente no mercado de gestão de frotas, o qual,*

conforme verificou-se acima, ultrapassa os 50% de desconto beneficiando o erário em até 5 vezes mais.

Deste modo, traz a toda o seguinte questionamento: é realmente mais benéfico à Administração a aglutinação dos lotes após a verificação dos lances em grupos/lotos distintos? Resta inequívoco que não.

Ainda, nota-se que o critério de julgamento da presente licitação é o de menor preço. 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, senão, vejamos:

(...)

Desta forma, tendo em vista que a margem de lucro das oficinas reflete intimamente na confecção das propostas e das taxas a serem fornecidas na fase de lances, nota-se que a aglutinação dos lotes ensejará em um desconto até 5 vezes inferior.

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:

(..)

Nessa seara, então, a QFROTAS impetrou mandamus em diversas localidades buscando a separação de lotes. Na gritante maioria, obteve-se êxito na concessão de liminar 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/CE4, PE nº 06050001/2025 publicado pela Prefeitura de Beberibe/CE5, PE nº 024/2025 publicado pela Prefeitura de Pirenópolis/GO6, PE nº 06/2025 publicado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé/RO7 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 QFROTAS8 com o critério de julgamento idêntico ao PE em apresso, obteve-se o seguinte entendimento:

(...)

Conforme mencionado o Edital reúne, em um único lote, serviços de natureza distintas, violando o princípio da competitividade, restringindo a ampla participação e contrariando 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.

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.

(...)"

### 3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Inicialmente, vale registrar que todo ato administrativo deve atender, entre outros princípios, o da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e o da motivação, sendo de relevo consignar que, em sede de licitação, todos os atos da Administração devem sempre almejar o atendimento ao princípio da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e da legalidade, consoante art. 5º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe:

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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

3.2. Cumpre esclarecer que o Edital de Pregão Eletrônico nº 90.028/2025 foi analisado e aprovado pelo corpo jurídico deste Conselho Federal Enfermagem, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 (SEI nº 1294132 e nº 1294132).

3.3. Quanto ao mérito da peça de impugnação, após criteriosa análise dos termos do Edital do Pregão em debate, levando em consideração todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

3.3.1. O impugnante requer a readequação do lote, com a separação dos serviços de manutenção e gerenciamento de frotas dos serviços de aquisição de combustíveis, a fim de garantir conformidade com a legislação, a jurisprudência consolidada e a busca pela proposta mais vantajosa.

3.3.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado para a Área Técnica, uma vez que versa sobre matéria de ordem técnica, que analisara e se manifestara conforme o documento SEI nº 1309958, nos seguintes termos:

3.3.2.1. A Área Técnica Demandante/Equipe de Planejamento da Contratação ponderou que:

"(...) No caso em específico, aderimos a resposta elaborada pela área técnica quanto ao pedido de impugnação.

Recebemos o pedido, que foi feito tempestivamente, mas nos posicionamos no sentido de lhe negar provimento. Nele, o impugnante aponta suposta ilegalidade por meio de pretensa antieconomicidade e procedimentos contrários às recomendações do Tribunal de Contas da União por haver dois objetos distintos agrupados em um lote único, ao qual seria preferível a sua separação. Recomendamos sempre que os interessados em participar de licitações do Cofen leiam o edital atentamente. Por ora, o edital não trata de contratação de serviço de manutenção de veículos e de serviço de abastecimento de veículos e sim de serviço de gerenciamento de frota, que inclui manutenção, abastecimento, lavagem e até guincho. Tanto é verdade que o edital veda a subcontratação do serviço, pois o serviço contratado é o gerenciamento de frota, caso fosse manutenção veicular ou mesmo abastecimento de veículos, haveria a necessidade óbvia de subcontratação devido às características práticas do serviço. O fato da gerenciadora do serviço utilizar oficinas ou postos distintos, de acordo com a conveniência do Cofen, não é uma subcontratação porque o serviço que o Cofen vai adquirir é o próprio gerenciamento de frotas. Por essa razão, apesar de nos solidarizar com o pleito do impugnante, não vemos razão lógica para acolher a impugnação, uma vez que o serviço a ser contratado é o gerenciamento de frotas e nesse sentido não vemos a possibilidade de divisão do objeto. O critério de itens utilizado foi uma questão mais didática de formação de preços.

(...)"

3.4. O desconto linear ofertado pelas licitantes será aferido sobre o valor global estimado do grupo, entendido como o percentual único de desconto a ser aplicado ao conjunto dos itens que compõem a contratação. Essa sistemática não impede que, na composição interna das propostas, as licitantes distribuam seus custos e margens de forma diferenciada entre itens ou componentes, desde que o resultado final da proposta observe integralmente o percentual de desconto linear ofertado. Portanto, o desconto linear deverá ser garantido no montante global da proposta, preservando a vantajosidade, a competitividade e a conformidade com o instrumento convocatório, sem caracterizar alteração das regras editalícias.

3.5. No que se refere ao pedido de readequação do lote, com a separação dos serviços de aquisição de combustíveis dos serviços de manutenção e gerenciamento de frotas em grupos distintos, informa-se que, conforme área técnica, o Termo de Referência apresenta justificativa detalhada no item 2.2, destacando que o agrupamento garante-se maior controle, rastreabilidade e transparência das despesas, evitando fragmentação contratual e facilitando a gestão orçamentária. Destarte, tal estruturação amplia a competitividade, permitindo que empresas apresentem propostas mais vantajosas no conjunto, promovendo economia de escala e maior racionalização dos recursos públicos, em conformidade com os princípios da economicidade, eficiência e interesse público.

3.6. Ademais, verificou-se que outros órgãos da Administração Pública obtiveram êxito em processos com objeto semelhante, a exemplo do Pregão Eletrônico nº 90.009/2025, realizado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

3.7. Com base na manifestação da Área Técnica e nas justificativas constantes do Termo de Referência (Anexo I do Edital), verifica-se que não se sustenta a alegação da empresa impugnante de que a atual configuração em grupos da licitação restringiria a competitividade do certame.

#### 4. DA DECISÃO

4.1. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que o argumento apresentados pela Área Técnica, assim como as presentes razões, estão fundadas nos 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 proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como ao princípio da competitividade.

4.2. Diante ao exposto, com base nas normas e princípios jurídico-administrativos que regem a matéria, concluímos pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

4.3. Nesse passo, fica mantida a data de 15/12/2025, às 09:00 horas (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 90.028/2025.

4.4. Por fim, comunicamos que o julgamento encontra-se disponível no site do Cofen ([www.cofen.gov.br](http://www.cofen.gov.br)) e no Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br/>).

**ROGÉRIO WOLNEY LEITE**

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 03/12/2025, às 15:27, 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.cofen.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1310007** e o código CRC **9FD23367**.