



Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
PJe - Processo Judicial Eletrônico

29/04/2025

Número: 0811596-21.2025.8.10.0000

Classe: MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL

Órgão julgador colegiado: Seção de Direito Público

Órgão julgador: Gabinete Des. Jamil de Miranda Gedeon Neto (SDPU)

Última distribuição : 26/04/2025

Valor da causa: R\$ 10.000,00

Assuntos: Plantão Judiciário, Edital

Segredo de justiça? NÃO

Justiça gratuita? NÃO

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? SIM

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
QFROTAS SISTEMAS SA (REQUERENTE)		FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES (ADVOGADO) LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA registrado(a) civilmente como LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA (ADVOGADO) MAITE CHAVES NAKAD MARREZ (ADVOGADO)	
João Carlos Almeida de Carvalho (IMPETRADO)			
ESTADO DO MARANHÃO - PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA (IMPETRADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
44751734	29/04/2025 13:10	Intimação	Intimação



TJMA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0811596-21.2025.8.10.0000

Relator : Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto

Impetrante : QFROTAS Sistemas S/A

Advogados : Fernando Vernalha Guimarães (OAB/PR 20.738, Luiz Fernando Casagrande Pereira (OAB/PR 22.076) e
outros

1º Impetrado : Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão

2º Impetrado : João Carlos de Almeida de Carvalho

DECISÃO

QFROTAS Sistemas S/A impetrou o presente Mandado de Segurança contra atos atribuídos ao Pregoeiro João Carlos Almeida de Carvalho e à Procuradoria-Geral de Justiça do Maranhão, com o objetivo de suspender, em caráter liminar, o Pregão Eletrônico nº 90015/2025, sob a alegação de que o edital do referido pregão, ao aglutinar serviços distintos em um único lote, viola os princípios do parcelamento e da competitividade, restringindo a participação de empresas especializadas e impedindo a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Aduz que "a medida é urgente, ante a abertura do certame designada para o dia 29/04/2025", da qual a impetrante não poderá participar mercê das restrições editalícias, e presente se encontra o *fumus boni iuris*, pugnando, desse modo, pela concessão do efeito suspensivo e, ao final, pela concessão da segurança, confirmando-se a liminar.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, importa dizer que o Mandado de Segurança consiste em uma ação constitucional, de natureza civil; contenciosa e mandamental, regida por lei especial, e que tem por escopo proteger direito líquido e certo contra ato ilegal ou abusivo praticado por autoridade pública, como prevê o artigo 5º, LXIX, da CF e o artigo 1º da Lei nº 12.016/2009.

Com efeito, sabe-se que a concessão de liminares, em sede mandamental, requer, conforme art. 7º, III, da Lei 12.016/09, que, sendo relevante o fundamento do ato impugnado, possa resultar a ineficácia da medida caso não seja deferida, razão pela qual deve ser comprovada a presença simultânea da plausibilidade do direito alegado e do risco associado à demora na entrega da prestação jurisdicional.

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 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.

Ante o exposto, defiro a liminar para suspender a realização da sessão pública da licitação agendada para 29/04/2025, nos termos da fundamentação supra.

Notifiquem-se as autoridade coatoras para tomar ciência do inteiro teor desta decisão, a fim de que, no prazo legal correspondente a cada uma, prestem as informações necessárias, encaminhando-lhes cópia da inicial e dos demais documentos que a acompanham, consoante as disposições do art. 431, III, do RITJMA c/ art. 7º, inciso I, da Lei n.º 12.016/09.

Findo o prazo assinalado, abra-se vista à Procuradoria Geral de Justiça, nos termos do artigo 12, do Diploma Legal supracitado.

Esta decisão servirá de ofício para todos os fins de direito.

Publique-se. Cumpra-se.

São Luís/MA, data do sistema.

Desembargador JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO

Relator



Ao Presidente do E. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
Excelentíssimo Senhor Desembargador

Mandado de segurança com pedido liminar

Urgente: certame designado para 29/04/2025

Impetrante: Qfrotas Sistemas LTDA.

Pessoa jurídica, inscrita no CNPJ n.º 44.220.921/0001-35, com sede na Alameda Doutor Carlos de Carvalho, n.º 555, conjunto 122, Centro Empresarial Engenheiro José Joaquim, Centro, Curitiba/PR, CEP 80.430-180, onde recebe intimações e notificações, endereço eletrônico juridico@qfrotas.com

Impetrado: Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão

Contratante e responsável pelo Pregão n.º 90015/2015, com sede nesta Capital, à Avenida Prof. Carlos Cunha, n.º 3261, Calhau, CEP 65076-820, inscrita no CNPJ sob o n.º 05.483.912/0001-85, representada por seu Diretor-Geral, Sr. Danilo de Castro.

Impetrado: João Carlos Almeida de Carvalho

Pregoeiro responsável pelo Pregão n.º 90015/2025, inscrito no CPF sob o n.º 828.938.613-34, podendo ser encontrado na Av. Prof. Carlos Cunha, n.º 3261, Calhau CEP: 65076-820 - São Luís - Maranhão.

A Impetrante vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por seus advogados ao final assinados¹, com fulcro no art. 1º da Lei n.º 12.016/09, impetrar mandado de segurança com pedido liminar em face das autoridades coatoras vinculadas ao Ministério Público do Estado do Maranhão, contra a decisão que indeferiu a impugnação apresentada pela Qfrotas no Pregão Eletrônico n.º 90015/2025, pelas razões que expõe, fundamenta e requer a seguir:

¹ Procuração anexa.

- **A demanda em uma página**

A presente ação discute ato ilegal que rejeitou a impugnação da **impetrante** no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 90015/2025, mantendo edital que pretende a contratação de serviços absolutamente distintos em um único lote de licitação, violando o art. 47, II e §1º da Lei nº 14.133/21.

A **prova pré-constituída** está consubstanciada no ato coator e na documentação que acompanha a presente exordial, que evidenciam a ilegalidade contida no Edital, mantida pelo ato coator, que destoa daquilo que o ordenamento jurídico prescreve para as contratações públicas. Com isso, basta a aplicação das disposições legais ao caso concreto. Em resumo:

O **Impetrado** é **parte legítima** para figurar como autoridade coatora na presente ação, pois é ele quem decidiu pela rejeição da impugnação ao edital.

No que tange ao prazo decadencial, é inequívoca a **tempestividade**. O ato coator é datado deste mês, de modo que o prazo decadencial de 120 dias evidentemente ainda não se encerrou.

A competência para a apreciação do *mandamus* é do E. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí nos termos do Art. 81, inciso VI da Constituição do Estado do Maranhão.

Com isso, requer-se, desde logo a concessão de medida liminar de suspensão do procedimento licitatório até a análise do mérito, sob pena de perecimento do direito pleiteado. **A medida é urgente, ante a abertura do certame designada para o dia 29/04/2025.**

1. Breve síntese fática

Retrospecto fático

Em abril do presente ano, a Procuradoria-Geral de Justiça do Maranhão divulgou o Pregão Eletrônico n.º 90015/2025², para “*contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de gerenciamento da frota de veículos e de equipamentos do tipo gerador da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão*”, no valor total de R\$ 17.928.231,65.

Os serviços incluem: **a)** o abastecimento de combustíveis e outros serviços prestados por postos credenciados; **b)** manutenção preventiva e corretiva com fornecimentos de peças e acessórios multimarca, abrangendo pneus, óleos, filtros etc., e lavagens, por meio da implantação e operação de um sistema informatizado e integrado com utilização de cartão de pagamento magnético com chip e/ou micro processado e **c)** disponibilização de Rede Credenciada, na capital e interior do Estado, para atender a atual frota de veículos – e outros que porventura forem adquiridos durante a vigência do contrato.

² <https://apps.mpma.mp.br/cpl/transparencia/1040/showedital>

No dia 24/04/2025, com fulcro no art. 164 da Lei 14.133/2021³ e no item 13 do Edital de licitação, a QFrotas apresentou impugnação, argumentando, em resumo, que o instrumento convocatório, nos termos em que está, restringe a competitividade e viola os precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU), motivo pelo qual o Edital e o Termo de Referência do Pregão deveriam ser alterados.

O problema reside no seguinte fato: do Edital se extrai que o preenchimento da proposta se dará observando o valor global do lote/grupo, conforme item 5.1.1, sendo que objeto da licitação foi aglutinado em um único lote que contempla tanto a prestação de serviços de gerenciamento de frotas e fornecimento de peças, como o abastecimento dos veículos com combustível.

Tal proceder contraria o art. 47, II e §1º da Lei nº 14.133/21⁴, considerando que o parcelamento do objeto licitado, no caso concreto, é tecnicamente viável e economicamente vantajoso, além de ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado.

Contudo, a impugnação foi *indeferida*. A decisão (encaminhada via *chat* no sistema "ComprasGov"⁵), transcreveu, sem alterações ou considerações complementares, o item 2.3. do Termo de Referência. Não foi enfrentado, de forma específica, *nenhum* dos fundamentos constantes na impugnação, portanto.

Considerando o equívoco da decisão (ato coator), a ausência de previsão de recurso administrativo no Edital e a iminência da realização da sessão pública (designada para o dia 29/04/2025 às 10h), não restou outra alternativa a não ser a impetração do presente mandado de segurança.

2. Preliminarmente: preenchimento dos requisitos para a impetração do mandamus

A Lei n.º 12.016/2009 estabelece no art. 1º que "*conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre*

³ Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

13.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

⁴ Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...) II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

⁵ Tal sistema não fornece o referido documento no formato PDF. Assim, o ato coator, da maneira como apresentado, é a única forma disponibilizada pelo contratante.

que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça". No caso, a Qfrotas, interessada em participar do Pregão n.º 90015/2025, possui legitimidade para questionar atos ilegais relacionadas àquela licitação.

Já o art. 6º, §3º dispõe que "considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática". Aqui, o certame em questão foi inaugurado pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Maranhão que, junto com o Pregoeiro designado, indeferiu a impugnação da Qfrotas.

Por outro lado, em análise ao Edital, não consta previsão de recurso contra a decisão que julga a impugnação, conforme se depreende do item 13:

13 DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

13.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

13.2 A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data de abertura do certame.

13.3 A impugnação e/ ou pedido de esclarecimento poderão ser realizados, mediante petição a ser enviada, exclusivamente, de forma eletrônica, para o e-mail esclarecimentos@mpma.mp.br.

13.4 As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

13.4.1 A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo agente de contratação, nos autos do processo de licitação.

13.4.2 Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.

Ao tratar especificamente dos recursos, o Edital não contempla as decisões proferidas no bojo das impugnações:

11 DOS RECURSOS

11.1 A interposição de recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, observará o disposto no art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021.

Portanto, considerando que não há previsão de recurso administrativo com efeito suspensivo, afasta-se o óbice do art. 5º, I da Lei nº 12.016/2009.

Por fim, como já mencionado brevemente, a abertura de licitação em questão será realizada na sessão pública do dia 29/04/2025, às 10h, demonstrando a urgência e a necessidade da impetração deste mandado de segurança para que o certame não siga com a ilegalidade apontada.

Superadas as preliminares, passa-se à análise do mérito.

3. Mérito: razões para a concessão da segurança

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

Conforme consta no item 1.1 do Edital, "a licitação será realizada em grupo único, formados por três itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem".

São eles:

ITEM	DESCRIÇÃO	CATMAT/ CATSER	2024	VALOR ANUAL 30%	VALOR 5 ANOS 30%
1	COMBUSTÍVEIS	25372	R\$1.535.260,59	R\$1.995.838,77	R\$ 9.979.193,85
2	PEÇAS	3565	R\$867.787,06	R\$1.128.123,18	R\$ 5.640.615,90
3	MANUTENÇÃO (SERVIÇOS)	3565	R\$355.141,83	R\$461.684,38	R\$ 2.308.421,90
	TOTAL		R\$2.758.189,48	R\$3.585.646,33	R\$ 17.928.231,65

Assim, a proposta da empresa deve considerar o "valor unitário do item e total do grupo" (conforme item 5.1.1).

Ocorre que os serviços são distintos entre si, conforme demonstram os itens 5 a 7 do Termo de Referência. Mesmo assim, o objeto foi aglutinado em um único lote. Tal proceder evidencia a contrariedade ao que prescreve o ordenamento jurídico no que toca às contratações públicas.

A Lei Federal nº 14.133/21 determina que as licitações de serviços devem atender ao princípio do parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...) V - atendimento aos princípios: (...) b) 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.

No mesmo sentido a disposição do art. 47, § 1º, III, que estabelece que, "na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados (...) o dever de buscar a ampliação da competição e evitar a concentração de mercado". Nas palavras da doutrina:

O parcelamento pode ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. Assim se passa porque o parcelamento produz uma pluralidade de licitações, cada qual versando sobre quantitativo mais reduzido de objetos e valor econômico inferior. Isso aumenta o número de sujeitos em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos

requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição pode resultar na redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.⁶

Assim, como regra, deve a Administração promover licitações ou lotes distintos quando se estiver diante de serviços de natureza diversa. É como entende, de maneira pacífica, o Tribunal de Contas da União:

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 regra do parcelamento do objeto da licitação é absolutamente vinculante e impositiva ao administrador sempre que, como no caso concreto, a partir da avaliação de dados fáticos, técnicos e econômicos, se vislumbra que a grandeza do objeto licitado, aliada às disposições do edital, contenham reduzir o universo de licitantes, de tal modo que apenas a participação de um único licitante seja assegurada e previsível, com cabal exclusão de todos os demais (arts. 15, inciso IV, e 23, § 1.º, da Lei 8.666/1993). (TCU - Acórdão 2.593/2013 – Plenário, Rel.: Min. Walton Alencar Rodrigues, Sessão: 25.09.2013)

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais também já destacou que: *“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”*⁷, bem como que *“a diversidade de itens num mesmo certame inviabiliza sua execução por uma mesma empresa”*⁸.

No que toca ao objeto pretendido pelo edital aqui debatido, o TCU já se manifestou que o serviço de gerenciamento de frota não deve ser incluído no mesmo lote do serviço de abastecimento:

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 531.

⁷ Licitação nº 951878, Data: 08/03/2018, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz.

⁸ Licitação nº 627765. Rel. Conselheiro Moura e Castro.

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; (TCU – Acórdão 1.040/2012 – Segunda Câmara, Rel.: Min. José Jorge, Sessão: 28.02.2012)

Como se vê, a jurisprudência é unânime ao reconhecer que a aglutinação do objeto licitado é exceção à regra. Não há, diferentemente do que postula o ato coator, discricionariedade administrativa que subsidie interpretações distintas, sobretudo em casos onde os serviços cuja contratação se pretende são absolutamente distintos entre si.

3.2. Violação, sobretudo, ao princípio da competitividade

Não bastasse a violação ao princípio do parcelamento, a competitividade resta diretamente prejudicada com a concentração de serviços que poderiam ser prestados por empresas diversas e melhor especializadas em determinado item. Impede-se, assim, a obtenção de propostas mais vantajosas à Administração.

O edital aglutina em um único lote 3 (três) itens completamente distintos entre si. Para apresentar sua proposta, a empresa interessada deve considerar o lote como um todo.

As exigências feitas pelo edital e pelo termo de referência restringem integralmente a competitividade do processo licitatório à medida em que somente poderão participar do certame empresas que, concomitantemente, prestem serviços de: a) o abastecimento de combustíveis; b) manutenção preventiva e corretiva com fornecimentos de peças e acessórios multimarcas, por meio da implantação e operação de um sistema informatizado e c) disponibilização de Rede Credenciada, na capital e interior do Estado, para atender a atual frota de veículos.

Tudo isso considerando as inúmeras especificidades para cada um.

De acordo com o Estudo Técnico Preliminar, eventual parcelamento acarretaria *“prejuízo para o conjunto da solução, especialmente pela provável dificuldade de gerenciamento da frota por diferentes empresas”*. Não é o caso. Pelo contrário. A *“agilidade”* pretendida pela Procuradoria não justifica a restrição da competitividade do certame, sobretudo se os serviços podem ser prestados com excelência – e economia – por mais de uma empresa.

No mercado atual de gestão de frotas, são ínfimas as empresas que realizam todos estes serviços. Se é que se existe alguma que os pratique de maneira concomitante, o que aumentará inegavelmente o preço do serviço. Tal circunstância sequer foi apreciada pelo ato coator (que, repise-se, apenas transcreveu o Termo de Referência ao negar a impugnação da impetrante).

Fica apenas a dúvida: qual seria o interesse público tutelado pela **Procuradoria** que justifique (1) reduzir o universo de prestadores de serviço e (2) desprezar propostas menos onerosas. A discricionariedade administrativa, em que se escora o ato coator, não é absoluta; ela encontra limites na lei e nos princípios que regem a Administração. Optar por uma modelagem que viola a regra do parcelamento e restringe a competição sem justificativa técnica e econômica robusta e comprovada configura ato ilegal, e não mero exercício de discricionariedade.

Para além do princípio da competitividade, entende-se que o edital viola cânones basilares das contratações:

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).

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; (...)

A competitividade e a vantajosidade da proposta somente se perfectibilizam a partir daquilo que o Edital estabelece.

É por esta razão que o Edital deve, desde logo, estruturar uma licitação com critérios de julgamento condizentes com a realidade. Não é razoável, por exemplo, que um edital concentre em um lote único serviços de engenharia voltados à preservação da fachada externa de um prédio público e, ao mesmo tempo, mão de obra para realização da limpeza deste mesmo edifício.

São serviços completamente distintos, assim como os serviços objeto do edital em discussão: é desarrazoado licitar, ao mesmo tempo, gerenciamento de frotas, onde se permite um desconto no preço muito maior, e no serviço de aquisição de combustível. Trata-se de mercados absolutamente distintos, com lógicas comerciais, margens de lucro e especializações técnicas diversas. O fornecimento de combustíveis, por exemplo, possui regulamentação própria e margens significativamente menores que serviços de manutenção ou tecnologia de rastreamento.

A jurisprudência compartilha outros exemplos:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE LIMINAR. REALIZAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL TIPO MENOR PREÇO PARA A OBTENÇÃO DE "KITS" ESCOLARES PARA AS ATIVIDADES EXTRACURRICULARES RECREATIVAS, EDUCATIVAS E ESPORTIVAS DAS ESCOLAS MUNICIPAIS E CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL. **AGLUTINAÇÃO NO MESMO LOTE DE BENS DE NATUREZAS DIVERSAS E DIVISÍVEIS (UNIFORMES, CANETAS, MOCHILAS, TÊNIS, ETC.). IMPOSSIBILIDADE. FRACIONAMENTO QUE AMPLIARÁ A CONCORRÊNCIA ENTRE OS PARTICIPANTES. ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO DE FORMA GLOBAL. SEGURANÇA CONCEDIDA. SENTENÇA MANTIDA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO.** Não há como negar que o Pregão Presencial trata de **objetos de naturezas totalmente diversas e fabricados por empresas diferentes, podendo perfeitamente ser licitados em lotes separados, sem que haja prejuízo aos objetivos pretendidos com a licitação e em obediência ao disposto no artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93.** A exigência da entrega do objeto em lote único e de forma globalizada acaba por restringir a participação dos interessados, vez que a maior parte das empresas não produz/fornece materiais tão diversificados, conforme exigido no certame licitatório.

(TJ-PR - REEX: PR 791176-4, Rel.: Juiz Edison de Oliveira Macedo Filho, J.: 02.08.2011, 5ª Câmara Cível, DJ: 696 17.08.2011)

MANDADO DE SEGURANÇA - PREGÃO PRESENCIAL N. 1102/2014, DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE - **EDITAL QUE, APESAR DE ENVOLVER A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DISTINTOS E DIVISÍVEIS, BEM COMO ADMITIR A SUBCONTRATAÇÃO PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, ADOTA LOTE ÚNICO - OFENSA AOS DITAMES DA LEI N. 8.666/1993, NOTADAMENTE SEU ART. 23, § 1º - DIVISÃO DO OBJETO QUE, ALÉM DE PROPICIAR A PARTICIPAÇÃO DA IMPETRANTE, AMPLIARÁ A COMPETITIVIDADE E POSSIBILITARÁ A OBTENÇÃO DE PREÇOS MAIS VANTAJOSOS PARA O ENTE PÚBLICO CONTRATANTE - REVISÃO E CORREÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA, NOS TERMOS DA DECISÃO QUE DEFERIU A LIMINAR, SUGERIDA PELO GERENTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E GOVERNANÇA ELETRÔNICA, CONFORME COMUNICAÇÃO INTERNA QUE INSTRUI AS INFORMAÇÕES PRESTADAS - CONCESSÃO DA ORDEM QUE SE IMPOE.** Os serviços de informática licitados, apesar de divididos em 6 (seis) tópicos, envolvem ao menos 2 (dois) objetos distintos: 1) infraestrutura e suporte de rede e 2) desenvolvimento e manutenção de programas e sistemas. Ante tal constatação, a adoção de lote único acaba por violar a Lei das Licitações, notadamente seu art. Art. 23, § 1º, que prevê que "As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis

no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala". (TJ-SC - 2014.091526-1, Rel.: Cid Goulart, J.: 11.02.2015, Grupo de Câmaras de Direito Público)

A vantajosidade da proposta se dá observando o critério de julgamento estabelecido no instrumento convocatório. Por isso, tendo em vista que a Administração almeja, desde o princípio, maior benefício ao erário público, **por que permanecer a contratação conjunto de serviços heterogêneos, sendo que o desconto do mercado de gerenciamento de frotas é muito maior que o de aquisição de combustíveis?**

Não é um segredo o fato de que a margem de lucro de postos de combustíveis é muito inferior aos descontos cedidos por oficinas mecânicas.

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 couber⁹.

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, vez que os descontos ofertados para a manutenção de veículos não podem ser os mesmos dos oferecidos para o fornecimento de combustíveis.

Nota-se, desta forma, que os objetos são incompatíveis entre si. Em regra, as empresas licitantes que prestam os serviços de gerenciamento de abastecimento não prestam gerenciamento de manutenção, e as que prestam, somam uma parcela ínfima no mercado, restringindo a competitividade de empresas que pratiquem os dois serviços orçados pela Administração de forma isolada.

Deste modo, é fato incontroverso que a divisão dos lotes possibilita a participação de uma gama maior de empresas, o que, por certo, resultará em uma maior competitividade e, em consequência, contratação com melhor preço para a Administração.

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.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revoga-das/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017>

Neste sentido, o TCU, ao analisar licitação do mesmo objeto ora licitado, determinou 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)

Diante do acima asseverado, é possível concluir que a divisão do certame é a regra¹⁰.

Sob tal perspectiva, é de se verificar, também, que o parcelamento do objeto do certame deve ser devidamente justificado na fase preparatória da licitação, evidenciando, de maneira cabível, a razão pela qual a separação em lotes distintos é mais conveniente ao Órgão, vide os seguintes dispositivos da Lei 14.133/2021:

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.

Não há justificativa plausível que demonstre que a exceção ao parcelamento é técnica, econômica e administrativamente viável, e se houvesse, deveria estar justificada e motivada no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Da justificativa utilizada, nota-se que a Administração motivou a unicidade do lote, nos seguintes termos, vide item 3 do ETP:

¹⁰ TCU. Acórdão nº 3009/2015 – Plenário.

A contratação de empresa especializada em serviços de gerenciamento da frota de veículos e de equipamentos do tipo gerador por parte da Procuradoria Geral de Justiça

– MA tem o objetivo de suprir as necessidades do Órgão no que se refere à necessidade de abastecimento, manutenção preventiva e corretiva da frota própria, incluindo o fornecimento de peças e acessórios, bem como os serviços de lavagem para o seu funcionamento e uso regular, tendo em vista que a ausência desses serviços ocasionará a inviabilização da operacionalização dos veículos e, dessa forma, causará transtornos à realização de atividades que exigem o transporte de servidores, entregas de documentos e cargas, além de diversas outras atividades que dependem do transporte para a sua realização.

O modelo de contratação requerido faz-se necessário também por apresentar-se como uma ótima ferramenta de controle da aplicação dos recursos públicos, facilitando a transparência pela emissão de relatórios e periódicos, além de um sistema informatizado e integrado proporcionando agilidade nos procedimentos, obtenção de informações da frota em tempo hábil, via Internet, para tomada de decisões corretivas. Além disso, a referida contratação objetiva trazer flexibilidade do sistema de abastecimento, facilitando o acesso a uma rede ampla, permitindo respostas rápidas às demandas existentes, reduzindo muito a possibilidade de eventuais falhas por parte do particular ou da administração na condução e na execução desses serviços.

Ao fim, a contratação da solução estipulada tem o objetivo dar suporte aos trabalhos administrativos dos Órgãos e Entidades que compõem a PGJ-MA, de forma a possibilitar o cumprimento ágil e eficiente dos trabalhos desenvolvidos.

Entretanto, a fundamentação acostada no Estudo Técnico Preliminar não demonstra que o parcelamento é técnico ou economicamente viável, concluindo-se, de maneira clara e inequívoca, que de fato a competitividade do certame restou comprometida, bem como, que a separação dos objetos é juridicamente adequada e economicamente favorável à Administração Pública.

A justificativa arguida pela Procuradoria, se limita a descrever a importância dos serviços e as vantagens do modelo contratado, sem demonstrar, de forma objetiva e fundamentada, por que o parcelamento seria inviável ou inadequado, nos termos exigidos pelo Tribunal de Contas da União e da Instrução Normativa nº 2/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Por essa razão, não é legítima a contratação conjunta dos serviços pretendidos pelo Órgão contratante, devendo o Edital ser retificado contemplando o parcelamento dos serviços.

Aliás, ainda que houvesse uma empresa que fosse capaz de prestar todos os serviços ao mesmo tempo, isso não justifica a ausência de parcelamento do objeto, que, reitera-se, é a regra:

15. No que se refere à falta de parcelamento do objeto, também considero que os responsáveis não conseguiram refutá-las. A principal justificativa para tanto foi a de que não haveria garantia mínima de contratação em relação ao serviço de plotagem, assim sua junção com o serviço de outsourcing de impressão visava a evitar que a licitação fosse deserta. Os defendentes aduziram ainda que a competitividade do certame não ficou prejudicada, pois, na fase de planejamento, havia sido verificada a existência de empresas que poderiam fornecer os dois serviços conjuntamente.

16. Ora, conforme pontuou a Selog, há uma flagrante contradição entre a afirmação de que não haveria garantia mínima de contratação do serviço e a previsão de quantidades expressivas de contratação de plotagem no termo de referência. Vale frisar que o serviço de plotagem correspondia a 45% do valor da contratação, equivalente a mais de R\$ 7 milhões em doze meses. Portanto, o argumento não é razoável. Ademais, a simples existência de empresas que pudessem oferecer o serviço não é suficiente para justificar a ausência de parcelamento do objeto quando viável, pois o parcelamento deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou da Administração, o que não é o caso. Nesse sentido, são os Acórdãos 491/2012 e 3.155/2011, ambos do Plenário, entre outros. (TCU - Acórdão 3.009/2015 - Plenário, Rel.: Min. Bruno Dantas, Sessão: 25.11.2015)

Assim, tem-se por evidente a ilegalidade promovida pelo edital.

4. Pedido liminar: verossimilhança e perigo na demora

No CPC, a tutela provisória é dividida em tutela de urgência e tutela de evidência (art. 294). De acordo com o art. 300 do Código, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

No mesmo sentido, o art. 7º, III, da Lei do Mandado de Segurança (12.016/2009), permite a concessão de tutela de urgência quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o risco ao resultado útil do processo.

A probabilidade do direito para suspensão da decisão administrativa é comprovada de plano: o edital publicado pela Procuradoria, e plenamente mantido pelo ato coator, pretende contratar serviços absolutamente distintos em um único lote de licitação. Tal situação culmina em violação ao princípio do parcelamento (art. 40, V, e art. 47, caput, II, e § 1º, III, da Lei 14.133/2021) e à competitividade que deve imperar nas contratações públicas, impedindo a obtenção de propostas mais vantajosas (art. 5º e art. 11, da Lei 14.133/2021).

Quanto ao risco de dano ao processo, também está presente. Isso porque a fase de lances está agendada para a próxima terça-feira (29.04.2025), conforme primeira página do edital.

Assim, é necessário que se suspenda o procedimento licitatório a fim de evitar que se concretize a ilegalidade apontada pela Qfrotas, providência que, por não ser desarrazoada, encontra amparo na jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Mandado de segurança – Liminar Deferida – Suspensão de pregão – Aglutinação do objeto licitado – Presença dos requisitos legais para a tutela provisória de urgência – Decisão mantida. RECURSO NÃO PROVIDO. É viável a concessão de medida liminar em mandado de segurança, para suspensão de pregão, se presentes os requisitos legais para sua concessão, especialmente quando a aglutinação do seu objeto mostra-se contrária à lei. (TJ-SP – AI: 2121617-63.2018.8.26.0000, Rel.: Vicente de Abreu Amadei, J.: 09/08/2018, 1ª Câmara de Direito Público, Publicação: 09/08/2018)

É necessário, então, sopesar os prejuízos: de um lado, não existe qualquer prejuízo à Procuradoria se determinada a suspensão temporária do processo licitatório. De outro, o prejuízo suportado pela Qfrotas, e pelos demais licitantes afetados pela decisão arbitrária, será irremediável e imensurável, já que serão impedidos de participar de licitação realmente competitiva e isonômica e, sobretudo, que não permitirá a apresentação de uma proposta condizente com a realidade dos serviços.

Assim, requer-se, liminarmente, a suspensão do ato coator e, conseqüentemente, do Pregão Eletrônico nº 90015/2025, no status em que se encontra, até o julgamento de mérito do presente mandado de segurança.

5. Pedido final

Ante todo o exposto, requer-se para além da concessão da tutela de urgência:

- a. A notificação dos Impetrados para, querendo, no prazo legal, prestem informações;
- b. A ciência do Estado do Maranhão, na condição de pessoa jurídica à qual se vincula a autoridade coatora, nos termos do art. 7º, II, da Lei 12.016/2009;
- c. No mérito, a confirmação da liminar para o fim conceder a segurança, anulando-se o ato administrativo coator que rejeitou a impugnação ao edital apresentada pela Qfrotas, sendo declarada, de arrasto, a necessidade de republicação do edital do Pregão Eletrônico nº 90015/2025;
- d. A condenação dos Impetrados ao pagamento das custas processuais;
- e. Para fins de cumprimento ao art. 319, VII, CPC, a Impetrante manifesta o desinteresse na prévia de conciliação, dada a natureza do pleito;

f. Por fim, requer que as intimações e notificações relativas ao presente feito sejam feitas obrigatoriamente em nome dos procuradores **Fernando Vernalha Guimarães** (OAB/PR nº 20.738) e **Luiz Fernando Casagrande Pereira** (OAB/PR nº 22.076), sob pena de nulidade, conforme jurisprudência dos Tribunais Superiores. Quando pessoais, as intimações deverão ser feitas no seu endereço profissional na Rua Mateus Leme, nº 575, bairro São Francisco, Curitiba - PR, CEP 80.510-192 (Tel: 41 3233-0530).

Dá-se a causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Nestes termos,
Pede deferimento.

Curitiba, 26 de abril de 2025.

Fernando Vernalha Guimarães
OAB 20.738/PR

Thiago Lima Breus
OAB 36.742/PR

Luiz Fernando Casagrande Pereira
OAB 22.076/PR

Maitê Marrez
OAB 86.684/PR

