TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	734306/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE CAMPO LARGO
INTERESSADO:	ACVC TRANSPORTES LTDA, MAURICIO ROBERTO RIVABEM, MUNICIPIO DE CAMPO LARGO, PHP TRANSPORTES LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	PAULO DE TARSO AUGUSTO JUNIOR, PEDRO HENRIQUE PAULISTA
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3156/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Campo Largo. Pregão Eletrônico nº 42/24. Improcedente. Obrigatoriedade de fracionar o objeto apenas quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n. 14.133/2021, formulada pelas empresas **PHP TRANSPORTES LTDA., DONATUR TRANSPORTES LTDA., GGT TRANSPORTES LTDA.** e **TRANSLOURDES RENT A CAR LTDA.** contra o **MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO**, na qual noticiam supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 42/2024, cujo objeto é a "contratação de empresa para transporte escolar para o exercício de 2025, dispondo de veículos, motoristas e monitores".

O valor estimado para a contratação foi de R$ 11.259.100,39 (onze milhões duzentos e cinquenta e nove mil cem reais e trinta e nove centavos), com a disputa marcada na data de 5/11/2024.

As representantes alegaram que o certame seria restritivo, em desacordo com as normas vigentes, bem como direcionado a grandes empresas. Afirmaram que a opção de licitar o objeto em um lote único de 54 (cinquenta e quatro) veículos, em vez de licitar cada rota separadamente, dificulta a competição. Além disso, consideraram que o modelo escolhido afronta os arts. 40, V, *b*; e 47, II,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

da Lei 14.133/2021 e o § 2º do art. 39 da Lei Estadual n. 15.608/07, que estabelece o fracionamento do objeto nas licitações, bem como a jurisprudência do TCU e desta Corte de Contas.

Sustentaram que o objetivo do parcelamento é ampliar a competição, visando à economia dos cofres públicos e que, no caso sob análise, a divisão é tecnicamente viável, tendo em vista que um maior fracionamento das 54 (cinquenta e quatro) rotas não importaria em impossibilidade de execução satisfatória.

Alegaram que a justificativa para o lote único apresentada pelo ente no item 10.1 do edital de Pregão Eletrônico 42/2024 (peça 8, p. 48) não se sustenta e não deve prosperar. Afirmam que o gasto público previsto para o Pregão Eletrônico n. 42/2024 é quatro vezes maior do que o da Concorrência n. 03/2022, ao passo que houve o incremento de apenas 825 lugares/alunos transportados. Afirmaram ainda que o custo de um número menor de veículos com maior capacidade de transporte deveria ser menor do que o de mais veículos com menor capacidade, o que comprovaria a violação do princípio da economicidade.

Manifestaram que o fracionamento estabelecido pela lei seria praxe em toda a Região Metropolitana de Curitiba e anexam cópia de editais de procedimentos licitatórios correlatos ocorridos na região, nos quais a divisão do objeto teria sido respeitada.

Por fim, informaram que a empresa **PHP TRANSPORTES** apresentou impugnação administrativa contra a instituição de um lote único no procedimento licitatório, que foi respondida pelo departamento de transporte escolar nos seguintes termos: “a medida adotada de lote único, se deu por conta de que os custos sejam mais vantajosos ao munícipio e que a isonomia do trabalho seja igual para todas as regiões atendidas, também sendo a mesma qualidade na prestação do serviço, pela mesma empresa vencedora”.

Diante disso, pugnaram liminarmente pela imediata suspensão do procedimento licitatório, sustentando a probabilidade do direito na suposta restrição à competitividade sem justificativas plausíveis, com consequente redução no número

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

de licitantes interessados em participar do certame, o que reduz a possibilidade de propostas mais vantajosas à Administração.

Por intermédio do Despacho n. 1.865/24 (peça 28), recebi a presente representação e, por entender insuficiente a justificativa do ente para a aglutinação do objeto, concedi a medida cautelar pleiteada, devidamente homologada pelo Acordão n. 3.752/24-STP.

O ente apresentou manifestação preliminar (peças 34-39) e razões de contraditório às peças 50-55. Por meio do Despacho n. 2.140/24, encaminhei os autos para a unidade instrutora. Ato contínuo, o Município apresentou nova manifestação (peça 58), pleiteando a reconsideração da decisão, tendo em vista a proximidade do início do ano letivo.

Alegou, ainda, que o parcelamento do objeto licitado não é tecnicamente viável ou economicamente vantajoso, sendo a unificação do serviço em um único lote a escolha mais vantajosa para a Administração. Destacou que, diversamente do alegado pelas representantes, a Concorrência Pública n. 03/2022, utilizada como parâmetro, envolvia veículos de pequeno e médio porte, enquanto o Pregão Eletrônico n. 42/2024 envolve veículos de grande porte (ônibus), o que torna a comparação inadequada.

Ponderou que, conforme dados do IBGE, o município de Campo Largo possui mais de 1.200 km² de área territorial, estando, as escolas municipais, colégios estaduais e estudantes atendidos pelo serviço de transporte escolar, dispersos nessa vasta área.

Explicou que uma recente experiência feita pelo Município, na qual se dividiu a prestação do serviço dos veículos de grande porte em dois lotes – urbano e rural –, resultou em custos de operação mais expressivos. Diante disso, informou que foi realizada a otimização de linhas e rotas e que, das 65 (sessenta e cinco) linhas operadas por veículos de grande porte que atuaram até dezembro do ano de 2024, 54 (cinquenta e quatro) foram contempladas em um único lote, que integra o Pregão sob análise, e outras 9 (nove) linhas passaram a integrar outro certame, ainda em fase de elaboração de edital (Processo Administrativo n. 65.168/2024).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

Argumentou que a suspensão do processo licitatório compromete o transporte escolar, essencial para o início do ano letivo. Diz que o Município tem realizado contratações por dispensa de licitação, para o mesmo objeto, desde 2022, em decorrência da decisão proferida por esta Corte nos autos n. 575332/22.

Por fim, requereu a revogação da medida cautelar que suspendeu o certame para a continuidade do processo licitatório e contratação do licitante vencedor.

A partir da nova manifestação (peça 58), decidi, por meio do Despacho n. 103/2025 (peça 60), pela revogação da liminar anteriormente concedida, por entender que haveria prejuízos caso houvesse o fracionamento das linhas de transporte escolar, acatando, assim, os argumentos do município representado, além de entender que o fato de 9 (nove) licitantes terem se apresentado no dia da sessão pública do Pregão Eletrônico n. 42/2024 fulmina o argumento de cerceamento da competitividade.

Em seguida, foi determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para cumprimento do art. 278, III, do Regimento Interno.

Houve manifestação da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (219/25 – CAIS; Documento n. 69), atuando em substituição à Coordenadoria de Gestão Municipal, nos termos da Resolução n. 131/2025, que alterou o regimento interno deste Tribunal de Contas.

A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** se manifestou pela **improcedência** da representação. Preliminarmente, opinou pelo **arquivamento** da representação em virtude de o Mandado de Segurança n. 0012856- 57.2024.8.16.0026, impetrado por PHP Transportes LTDA. – ME, tratar dos mesmos fatos e já ter sido decidido em primeira instância.

No mérito, a Coordenadoria alegou que a razão para realizar a licitação em lote único foi satisfatoriamente justificada no Estudo Técnico Preliminar e no Edital do certame e que a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União não é aplicável ao caso, pois haveria perda de economia de escala ao parcelar o objeto do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

contrato, destacando, inclusive, que a unificação de itens em lotes facilita a fiscalização dos contratos.

Por fim, foi aduzido pela referida coordenadoria que, com a retomada do processo, após a revogação da liminar inicialmente concedida, a licitação foi homologada, o que corroboraria a tese de impertinência da presente representação.

O **Ministério Público de Contas** também se manifestou preliminarmente pelo **arquivamento**, seguindo os argumentos da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar. No mérito, aduziu que o parcelamento do objeto poderia acarretar prejuízos para a Administração Pública e que a escolha pelo não desmembramento se baseou na logística específica voltada ao transporte escolar, que, concentrada em um único contratado, foi considerada mais eficiente para a Administração Pública. Por fim, alega ser possível constatar a participação de 8 (oito) licitantes, o que refuta o argumento da ausência de competitividade.

Quanto ao andamento do processo licitatório, ao consultar o portal Compras.gov.br, é possível verificar que o processo já foi inclusive homologado após a revogação da liminar que o suspendeu, fato que, ainda que não impeça o conhecimento da representação por este Tribunal de Contas, deve ser apontado neste relatório.

É o breve relato.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, rejeito os argumentos da área técnica e do Ministério Público de Contas de que a presente Representação deva ser arquivada sem julgamento do mérito por ser objeto de discussão na Justiça Comum e supostamente haver risco de prejuízo à segurança jurídica caso haja decisões conflitantes.

O edital do Pregão Eletrônico n. 42/2024 foi questionado por Mandado de Segurança (Autos n. 0012856-57.2024.8.16.0026), entretanto, sendo o Mandado de Segurança procedimento de cognição sumária, não é capaz de analisar

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

todas as nuances que são analisadas na representação ao Tribunal de Contas, como, por exemplo, eventuais imputações de responsabilidades aos gestores públicos. Por fim, para encerrar a análise das preliminares, é necessário evidenciar o princípio da independência das instâncias, de forma que é descabida a pretensão de impedir a análise da presente representação por esta Corte de Contas.

Quanto ao mérito, após detida análise dos autos, ponderando os argumentos dos Representantes, dos Representados, da área técnica e do Ministério Público de Contas, verifico que não assiste razão aos Representantes.

Tanto a Lei de Licitações n. 14.133/2021, em seus arts. 40 e 47, quanto a Súmula 247 do TCU, ao determinarem o fracionamento das contratações públicas, são claras sobre o condicionamento do fracionamento à inexistência de prejuízos ou ineficiências advindos de tal divisão.

Lei n. 14.133/2021:

> 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.**
>
> § 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 (BRASIL, 2021, grifo nosso).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

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 (BRASIL, 2004).

Ao verificar a manifestação do Representado (Documento n. 58), ficam claros os benefícios à Administração Pública advindos da unificação das rotas em um mesmo objeto. Atividades indiretas da prestação de serviço de transporte escolar, como, por exemplo, manutenção e limpeza dos veículos, são realizadas de forma mais eficiente quando uma única companhia se encarrega delas, conforme demonstrado pelo município de Campo Largo (Documento n. 58, p. 11).

Ademais, não deixa de ser relevante apontar que, ao realizar uma única contratação, é possível padronizar o serviço para todas as rotas atendidas, além de tornar mais eficiente a substituição de funcionários (cobertura de férias, adoecimentos etc.) e de veículos (manutenções programadas e emergenciais), atendendo, assim, ao princípio da continuidade do serviço público.

Também merece destaque o trecho da decisão deste Tribunal de Contas que declarou a improcedência da representação quanto à obrigatoriedade de partilhar as rotas de transporte escolar em lotes menores:

> Por outro lado, é possível, excepcionalmente, o agrupamento de itens em um mesmo lote, quando a sua divisão se apresentar desfavorável sob o viés técnico, econômico, ou quando implicar em perda na economia de escala, mediante a devida justificativa, **o que não foi demonstrado no presente processo** (TCE-PR, Acórdão n. 2.349/24,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

rel. Cons. Maurício Requião de Mello e Silva, Tribunal Pleno, j. 29/07/2024).

Assim, nos termos da instrução técnica da CGM e do parecer apresentado pelo Ministério Público de Contas, entendo que o Município não concorreu com as irregularidades apontadas na petição inicial, razão pela qual julgo improcedente a Representação.

3 VOTO

Nos termos da fundamentação, VOTO pela **improcedência** da Representação.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I – Julgar **IMPROCEDENTE**, nos termos da fundamentação, a presente Representação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.OTB3