TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	35459/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	MARGARIDA MARIA SINGER, SIMPRESS COMERCIO LOCACAO E SERVICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	BYANCA CAROLINE METZGER DAMIANI, FERNANDA MARTIN DEL CAMPO FURLAN, FREDERICO DE CASTRO BORIM, GUSTAVO AECIO BARBOSA LOPES, IVERSON DE TOLEDO MARCONDES TEIXEIRA, LUIZ CARLOS DE CAMARGO JUNIOR, RODOLFO MENDES SOCCIO
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 153/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de São José dos Pinhais. Pregão Eletrônico nº 148/2024. Execução de serviços de *outsourcing* de impressão. Improcedência.

Relatório:

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda., em face do Município de São José dos Pinhais, em razão de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 148/2024, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na "execução de serviços de *outsourcing* de impressão, na modalidade Aluguel + Página Produzida", destinados a atender as necessidades das unidades administrativas municipais (peças 03/07).

A representante alegou, em síntese, a suposta ocorrência de aglutinação indevida de objetos no Termo de Referência constante no Edital do referido procedimento licitatório, em violação aos Princípios da Competitividade, da Economicidade e do Parcelamento do Objeto previstos na Lei nº 14.133/2021.

Argumentou que o Edital reúne, em um único lote, objetos de natureza distinta, envolvendo:

- serviços de *outsourcing* de impressão (itens 1, 2, 3 e 7);
- serviços gráficos (itens 4, 5, 8 e 9); e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

- impressoras de grande formato.

Aduziu que tais itens, por sua natureza técnica e pelas características do mercado, possuem fornecedores especializados e distintos, sendo raras as empresas capazes de executá-los de forma simultânea. Assim, a junção dos objetos no mesmo lote restringiria indevidamente a competitividade ao limitar o número de potenciais licitantes aptos a atender integralmente o escopo.

Defendeu, ainda, que a concentração de serviços supostamente heterogêneos em um único lote dificultaria a adequada composição de custos, inviabilizaria a formulação de propostas economicamente vantajosas e reduziria o universo de competidores, em prejuízo direto ao caráter competitivo do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Diante disso, requereu:

a) o conhecimento da Representação;

b) a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão do Pregão Eletrônico nº 148/2024 e de eventual contratação dele decorrente, até a apuração das supostas irregularidades; e

c) no mérito, a determinação de desmembramento definitivo do lote único, com posterior republicação do edital, de modo a separar os itens segundo a natureza dos equipamentos e serviços.

Por meio do Despacho nº 45/25-GCFAMG (peça 09), manifestei-me nos seguintes termos:

Quanto ao juízo de admissibilidade, entendi estarem presentes os pressupostos de admissibilidade da Representação prevista na Lei de Licitações, porquanto atendidos os requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno deste Tribunal.

No tocante ao pleito cautelar, a representante sustenta que o Pregão Eletrônico nº 148/2024 teria promovido aglutinação indevida de objetos, ao reunir, em lote único, bens e serviços de natureza distinta, cujos fornecedores, em tese,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

seriam diversos. Assim, alegou violação ao dever de parcelamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

Ao analisar o edital do certame (peça 04), verifiquei que a Cláusula 1, item 1.2, dispõe que:

> "1.2. A licitação será realizada em lote/grupo único, formado por 21 itens, conforme tabela constante do Anexo II – Orçamento da Administração, devendo o licitante ofertar proposta para todos os itens que o compõem."

Em consulta preliminar ao processo administrativo do Pregão nº 148/2024 – SERMALI, observei que a Administração apresentou justificativa para a adoção de lote único, constante da minuta de solicitação de licitação nº 408/2024, nos seguintes termos:

> "4.4. Destacamos que o objeto desta licitação não pode ser considerado de natureza divisível, devido sua essência técnica de operação. Desta maneira a contratação deverá ser de apenas uma empresa para execução da totalidade do objeto, não restringindo as características técnicas, para que seja possível a participação de diversas empresas no processo licitatório".

Tal justificativa também foi reproduzida no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência nº 283/2024, item 4.4.

Não obstante, observei que o Anexo II do Edital contempla serviços de naturezas distintas - por exemplo, encadernação, operação de central de cópias e outsourcing de impressão (A4/Plotter) (itens 15, 18 e 19). Essa diversidade suscitou dúvidas quanto à efetiva indivisibilidade do objeto e à suficiência da motivação apresentada pela Administração.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

Ressaltei, contudo, que o tema já havia sido objeto de impugnação administrativa apresentada pela própria representante, ocasião em que o Município defendeu a manutenção do lote único com fundamento, entre outros, na: existência de ampla concorrência no mercado fornecedor; maior eficiência e simplificação da gestão contratual com a centralização dos serviços; prevenção de conflitos entre fornecedores; segurança operacional e econômica; continuidade da prestação dos serviços públicos.

A Administração, portanto, reafirmou que a divisão do objeto implicaria ônus adicionais, riscos de falhas na operação e maior complexidade na gestão, concluindo pela adequação técnica e administrativa da aglutinação.

Assim, a fim de verificar a suficiência da justificativa apresentada para a aglutinação dos 21 itens em lote único, entendi necessário que o Município se manifestasse sobre os questionamentos formulados pela representante, demonstrando, inclusive, a existência de empresas capazes de fornecer, em um único contrato, a totalidade dos itens previstos no Edital do Pregão.

Deliberei, igualmente, pela necessidade de aditamento da inicial, considerando que o pedido de mérito deveria ser certo e determinado de modo que a representante deveria esclarecer de que forma entendia ser adequada a divisão dos itens por natureza dos equipamentos, bem como apresentasse a fundamentação técnica justificando a relação proposta entre eles.

Naquele momento, deixei de determinar a citação do representado e dos demais responsáveis, nos termos do art. 278, II, do Regimento Interno, a fim de que se formasse o juízo acerca do pedido cautelar, devendo o representado ser apenas comunicado na forma do art. 381, § 8º, do mesmo diploma.

Dessa forma, ainda por meio do Despacho nº 45/25-GCFAMG:

a) recebi a Representação da Lei de Licitações;

b) determinei a notificação do Município de São José dos Pinhais, para que se manifestasse sobre os argumentos trazidos pela representante em sua inicial, bem como demonstrasse a existência de diversidade de empresas aptas a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

fornecer, em um único contrato, os 21 itens previstos no Edital do Pregão Eletrônico nº 148/2024;

c) determinei a intimação da representante para que promovesse o aditamento da inicial, esclarecendo: como entendia que deveria ser feita a divisão dos itens por natureza dos equipamentos, bem como demonstrasse tecnicamente a relação que pretendia fazer entre esses itens.

Após o cumprimento das diligências, o retorno dos autos conclusos para deliberação.

O Município de São José dos Pinhais apresentou manifestação (peças 14/17), na qual sustentou, em síntese:

Inépcia da Inicial:

Alegou que a representante não indicou a forma de divisão dos itens nem apresentou demonstração técnica que justificasse o parcelamento pretendido, limitando-se a requerer o desmembramento do lote único. Argumentou que tal omissão configuraria hipótese de inépcia, nos termos do art. 330, I, do Código de Processo Civil, razão pela qual pleiteou a extinção do feito sem julgamento do mérito.

Ausência de requisitos para concessão da medida cautelar:

O Município afirmou que não estavam presentes os requisitos necessários à concessão da medida liminar - *fumus boni iuris e periculum in mora.* Sustentou que:

-as alegações da representante careciam de provas concretas sobre irregularidades no pregão;

-todos os procedimentos administrativos estavam em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com as disposições editalícias;

-não havia risco de dano à representante, enquanto eventual suspensão do certame causaria prejuízo direto à Administração, comprometendo a continuidade dos serviços essenciais.

Assim, requereu a denegação da medida cautelar, de modo a permitir a continuidade do procedimento licitatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

No mérito, sustentou a inexistência de restrição à competitividade, afirmando que restaram demonstradas a viabilidade técnica e operacional da contratação, bem como a preservação da competitividade no âmbito do Pregão Eletrônico nº 148/2024. Defendeu que não havia aglutinação indevida de itens, razão pela qual se mostrava improcedente a alegação da representante de que a adoção de lote único violaria os Princípios da Economicidade ou da Ampla Concorrência, sobretudo diante das justificativas apresentadas pela Administração para a opção por essa forma de estruturação do certame.

O Município afirmou que diversas empresas declararam capacidade técnica para atender integralmente às exigências do edital, citando, entre outras: G3 Comércio e Serviços Ltda., RNL Trade and Facilities Ltda., Braspar Comércio e Serviços Ltda., Gomaq Máquinas para Escritório Ltda., Tecprinters Tecnologia de Impressão Ltda., Printer do Brasil Tecnologia da Informação Ltda., Gestpar Comércio de Máquinas Copiadoras e Impressoras Ltda., Digital One Comércio e Serviços Ltda., Astoria Tecnologia da Informação Ltda., Teletoner Comércio de Materiais Reprográficos Ltda. e Almaq Equipamentos para Escritório Ltda.

Dessa forma, entendeu ter atendido à determinação deste Relator constante do Despacho nº 45/25, demonstrando a existência de diversidade de empresas aptas a fornecer, em um único contrato, todos os itens licitados.

No tocante à opção pelo lote único, o Município argumentou que: a aglutinação encontrava amparo na legislação quando tecnicamente justificada e vantajosa à Administração; o próprio Tribunal de Contas já teria reconhecido essa possibilidade em situações específicas; o edital apresentava motivação expressa, indicando que os serviços possuem indivisibilidade técnica e operacional, o que demandaria execução unificada.

Citou as justificativas constantes do Estudo Técnico Preliminar (ETP), bem como do Documento de Formalização da Demanda, tais como:

a) integração de serviços (manutenção, suporte, monitoramento centralizado, fornecimento de equipamentos e insumos), cuja fragmentação geraria aumento de custos e dificuldades operacionais;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

b) demonstração, pelo site do Governo Federal (Compras.gov.br), de que diversas empresas declararam capacidade técnica para execução integral do objeto;

c) maior eficiência e economicidade decorrentes da gestão centralizada do parque de impressão, conforme diretrizes da Portaria SGD/MGI nº 370/2023 (que instituiu o Modelo de Contratação de Serviços de *Outsourcing* de Impressão, no âmbito dos órgãos e das entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal) e boas práticas de terceirização de serviços de *outsourcing* de impressão no setor público.

Assim, concluiu que não houve aglutinação indevida, estando a contratação em lote único devidamente motivada e alinhada aos Princípios da Legalidade, Eficiência, Economicidade e Continuidade do serviço público.

Ao final, o Município requereu:

a) a extinção do processo sem julgamento do mérito, por inépcia da inicial; ou, subsidiariamente,

b) o indeferimento da medida cautelar;

c) no mérito, a improcedência da Representação, por ter o ente municipal atuado em estrita observância aos Princípios que regem a Administração Pública.

d) a habilitação do procurador subscritor e dos demais procuradores municipais para que pudessem acompanhar devidamente o feito.

Por meio do Despacho nº 118/25-GCFAMG (peça 18), deferi a habilitação do Procurador Municipal, Sr. Iverson de Toledo Marcondes Teixeira, bem como a de todos os procuradores do Município de São José dos Pinhais, para atuarem nos autos. Determinei, ainda, o encaminhamento do processo à Diretoria de Protocolo, a fim de que realizasse os registros pertinentes e procedesse ao acompanhamento do prazo relativo à determinação constante do item “c” do Despacho nº 45/25-GCFAMG (peça 09). Após, determinei o retorno dos autos para deliberação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

A empresa Simpress Comércio, Locação e Serviços Ltda., por meio da peça 22, apresentou manifestação, na qual sustentou, em síntese, que a divisão dos itens do certame deveria observar a natureza específica dos equipamentos e serviços. Argumentou que não haveria lógica administrativa na manutenção de todos os itens em lote único, uma vez que agrupam objetos de naturezas distintas. Propôs, assim, a seguinte separação por lotes:

Lotes 1 a 4 – Impressoras

Lote 5 – Duplicadores

Lote 6 – Plotter

Lote 7 – Scanners

Lote 8 – Serviços de encadernação e plastificação

Lote 9 – Operador de Central de Cópias e Técnico Residente

Lote 10 – Impressoras

A representante fundamentou sua manifestação com base na Portaria SGD/MGI nº 370/2023, que define o escopo das contratações de *outsourcing* de impressão e exclui expressamente itens que não se enquadram em "impressão corporativa". Transcreveu, para tanto, o item 3.2 da referida norma, segundo o qual não integram o escopo do modelo:

a) serviços gráficos, serigrafia;

b) GED (Gestão Eletrônica de Documentos);

c) plotters ou grandes formatos;

d) prototipagens em impressoras 3D;

e) impressoras térmicas;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

f) contratações de operadores de reprografia e concessões de uso de espaço interno para prestação de serviços de reprografia/impressão/digitalização para usuários externos; e

g) contratação de serviços de gestão documental ou exclusivamente de digitalização e indexação de documentos.

Diante disso, a representante reiterou o pedido de separação dos Lotes 1 a 4 (impressoras), 7 (scanners) e 10 (impressoras) dos demais itens do processo, sob o argumento de que possuem naturezas técnicas distintas e, portanto, não integram o mesmo segmento de *outsourcing* de impressão.

Pelo Despacho nº 209/25-GCFAMG (peça 23), manifestei-me nos seguintes termos:

Afastei a alegação de inépcia da inicial formulada pelo representado, uma vez que a representante apresentou o devido aditamento à peça inaugural (peça nº 22), suprindo eventual omissão inicialmente apontada.

Indeferi o pleito cautelar, pelas razões que seguem:

Da plausibilidade do direito invocado

Relatei que a plausibilidade do direito arguido pela representante não se revelou suficiente, por si só, para justificar a concessão de medida acautelatória. O representado apresentou fundamentos técnicos e documentos - em especial o Estudo Técnico Preliminar (ETP) do Pregão Eletrônico nº 148/2024 - SERMALI - que expõem critérios de gestão contratual que justificam a aglutinação dos itens em lote único, bem como evidenciam o interesse público na celebração de contrato único.

Embora, em uma primeira análise, a leitura dos itens 3 e 18 do Anexo da Portaria SGD/MGI nº 370/2023 pudesse sugerir que o edital não estaria integralmente alinhado aos parâmetros federais - especialmente porque congrega serviços de *outsourcing* de impressão com plotagem e operação de central de cópias - tal circunstância não se sustentou diante da existência de justificativa administrativa formal, devidamente consubstanciada pela Secretaria Municipal de Planejamento (peça nº 16).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

A Secretaria Municipal de Planejamento do Município de São José dos Pinhais destacou, sobretudo:

a) Indivisibilidade técnica e operacional: a fragmentação dos itens comprometeria a eficiência e a gestão do contrato, dada a necessidade de integração de serviços como manutenção, suporte técnico, substituição de peças, monitoramento e controle centralizado das impressões. Entendeu tratar-se, portanto, de objeto cuja execução unitária favoreceria a coerência operacional e a redução de custos administrativos.

b) Eficiência e economicidade: Segundo o Estudo Técnico Preliminar - ETP, a contratação unificada dos serviços de impressão, digitalização e gestão documental geraria ganhos de escala e otimizaria a execução contratual, ao passo que contratações fragmentadas acarretariam custos mais elevados, dificuldades operacionais e menor controle sobre a prestação dos serviços.

A plausibilidade do direito invocado pela representante - consistente, em síntese, na alegada inobservância do Princípio do Parcelamento previsto na Lei nº 14.133/2021 - estaria configurada caso inexistisse qualquer justificativa para a aglutinação dos itens em lote único no Pregão Eletrônico nº 148/2025 – SERMALI.

Todavia, a manifestação da Secretaria Municipal de Planejamento (peça nº 16) teria apresentado motivos para a adoção do lote único, circunstância que, em análise preliminar, evidenciaria conformidade com a discricionariedade técnica conferida à Administração pela Lei nº 14.133/2021. Além disso, quanto ao dever de promover a ampla competitividade e evitar a concentração de mercado, o representado teria demonstrado que diversas empresas declararam possuir capacidade técnica para participar do certame mesmo na modelagem de lote único, o que, ao menos sob a ótica formal, afastaria a alegada restrição ao Princípio da Competitividade.

Na ocasião, destaquei as reflexões doutrinárias de Bonatto (2022), segundo as quais a adoção de lote único deveria estar orientada à satisfação do interesse público primário ou secundário. No caso concreto, os elementos constantes dos autos indicavam que a Administração municipal justificou que a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

modelagem unificada favoreceria a Eficiência, a Economicidade e a Racionalidade da gestão contratual, não se evidenciando, a Princípio, violação ao Princípio do Parcelamento.

Com efeito, conforme exposto pela Secretaria Municipal de Planejamento na peça nº 16, a alegada indivisibilidade técnica e operacional decorreria do entendimento de que a fragmentação dos itens comprometeria a eficiência e a gestão do contrato. Segundo a referida Secretaria, a unificação dos serviços de impressão, digitalização e gestão documental propiciaria ganhos operacionais, redução de custos e economia de escala, ao passo que experiências anteriores com contratações fragmentadas teriam revelado maior complexidade administrativa, custos mais elevados e menor controle da execução.

Assim, não verifiquei plausibilidade jurídica suficiente para justificar a suspensão cautelar do certame.

Do risco de dano irreparável ou de difícil reparação:

O suposto risco de prejuízo ao erário, alegado pela representante, mostrou-se mitigado diante da necessidade urgente de fornecimento de insumos à rede municipal de ensino e aos demais setores da Administração. Destaquei que a educação constitui dever constitucional prioritário do Município, voltado à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes - titulares de prioridade absoluta segundo a Constituição Federal.

A eventual suspensão do certame poderia ocasionar dano *in rem verso* à Administração e à coletividade, pois impactaria diretamente a continuidade das políticas públicas especialmente as educacionais.

Em tal contexto, a manutenção da licitação asseguraria a tutela do interesse público primário, razão pela qual não verifiquei o requisito do *periculum in mora*.

Dessa forma, indeferi a medida cautelar pleiteada pela representante, também, em razão do perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão cautelar de suspensão do certame ou de seus efeitos.

Ao final, determinei:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

A citação da representada para que apresentasse reposta a essa Representação.

Em seguida, o encaminhamento do feito à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, para que tomasse ciência dessa Representação da Lei de Licitações, em razão das Diretrizes P30 e P45 do Plano de Fiscalização 2024 – 2025 e, caso entendesse pertinente, apresentasse as manifestações necessárias nesse feito.

Na sequência, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, para que instruísse o feito, nos termos do art. 278, inciso III, do Regimento Interno.

Após, ao Ministério Público de Contas, também nos termos do art. 278, inciso III, do Regimento Interno.

Por fim, o retorno dos autos conclusos, para deliberação.

O Município de São José dos Pinhais sustentou, nas peças 28/29, que:

No tocante à Competitividade e Economicidade:

A realização do Pregão Eletrônico nº 148/2024 em lote único não teria restringido a competitividade, estando aptas a atender integralmente os 21 itens do edital diversas empresas, conforme relatório do “Compras.gov.br”.

Destacou a diversidade de fornecedores, demonstrando ampla possibilidade de concorrência.

No tocante à justificativa para lote único, relatou que o edital previu expressamente a aglutinação de itens, com fundamentação no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Defendeu que a adoção de lote único é necessária por indivisibilidade técnica e operacional do objeto, que inclui locação de equipamentos e conjunto integrado de serviços (manutenção, suporte técnico, substituição de peças, monitoramento e controle centralizado de impressões).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

A fragmentação comprometeria a eficiência, aumentaria custos administrativos e dificultaria a gestão do contrato.

Quanto à Eficiência e Economicidade, entendeu que a unificação permitiria redução de custos operacionais, ganhos de escala e melhor controle sobre a execução dos serviços.

Assim, o modelo atenderia às necessidades da Administração, seguindo diretrizes da Portaria SGD/MGI nº 370/2023 sobre *outsourcing* de impressão.

No tocante à garantia de competitividade, defendeu que o Relatório de Declarações comprovaria que empresas de médio e grande porte manifestaram capacidade técnica para atender ao objeto integral, afastando qualquer alegação de restrição à participação.

Desta forma, o Município requereu a improcedência da Representação, por ter conduzido o procedimento licitatório de acordo com os Princípios que regem a Administração Pública, observando Legalidade, Economicidade, Eficiência e Ampla Competitividade.

Por meio do Despacho nº 725/25-CAGE (peça 30), a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) registrou ciência desta Representação da Lei de Licitações e informou que o seu conteúdo não afetava as fiscalizações em curso.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução nº 364/25 (peça 31), opinou pela improcedência da Representação, entendendo que a opção do Município pelo julgamento em lote único foi devidamente motivada na fase interna da licitação e não gerou restrição à competitividade.

A unidade técnica destacou que, embora a adjudicação por itens seja regra - especialmente em aquisições - tal diretriz não é absoluta, sobretudo em contratos de serviços, nos quais a fragmentação pode acarretar dificuldades de gestão contratual. Lembrou que a Súmula 247 do TCU admite a aglutinação quando a divisão puder prejudicar o conjunto ou a execução.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

A CAIS ressaltou que, sob a vigência da Lei nº 14.133/2021, a vantajosidade deve considerar não apenas o preço, mas também a utilidade, o ciclo de vida do objeto e outros fatores relevantes ao interesse público.

No caso concreto, concluiu que:

-O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência apresentaram justificativas idôneas para o lote único, em razão da amplitude dos serviços de impressão e digitalização destinados a diversos setores da Administração;

-Administrar múltiplos contratos semelhantes aumentaria a complexidade e reduziria a eficiência;

-Treze (13) empresas declararam capacidade de atender ao objeto integral, afastando a alegada restrição competitiva.

A CAIS citou precedente desta Corte (Acórdão nº 284/22-STP) que admitiu licitação em lote único mesmo com baixa participação de licitantes, desde que não demonstrada relação direta entre a aglutinação e a redução da competitividade e que atendido o interesse público.

Diante disso, a unidade técnica opinou pela improcedência da Representação, por inexistirem vícios na aglutinação dos itens ou prejuízo à competitividade do certame.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 1060/25-7PC (peça 33), acompanhou o entendimento da CAIS e igualmente opinou pela improcedência da Representação.

O Órgão Ministerial destacou que o Município comprovou a vantajosidade da contratação em lote único, fundamentando-se no Estudo Técnico Preliminar, o qual demonstrou que a fragmentação dos itens comprometeria a eficiência, a gestão contratual e poderia gerar dificuldades operacionais e aumento de custos administrativos, especialmente no tocante a manutenção, suporte técnico, substituição de peças, monitoramento e controle centralizado das impressões.

Ressaltou também que não houve prejuízo à competitividade, uma vez que 13 empresas declararam estar aptas a atender integralmente às exigências

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

do edital, inexistindo indícios de restrição ao caráter competitivo ou de danos ao erário.

Com base nessas premissas, o Ministério Público de Contas concluiu pela ausência de irregularidades no procedimento licitatório e manifestou-se pela improcedência da Representação.

Fundamentação:

A controvérsia versa sobre suposta irregularidade no Pregão Eletrônico nº 148/2024, promovido pelo Município de São José dos Pinhais.

A Representante alegou que o edital reúne, em um único lote, objetos de natureza diversa, envolvendo serviços de *outsourcing* de impressão, serviços gráficos e impressoras de grande formato. Sustentou que tais itens exigiriam fornecedores especializados e distintos, sendo incomum a existência de empresas capazes de atendê-los de forma simultânea. Afirmou que a agregação desses objetos poderia restringir indevidamente a competitividade, limitar o número de licitantes aptos a atender integralmente o escopo e dificultar a formulação de propostas economicamente vantajosas.

O Município, por sua vez, demonstrou que o Pregão nº 148/2024 observou os Princípios da Competitividade e da Economicidade. Relatórios do "Compras.gov.br" e manifestação da Secretaria de Planejamento indicam que diversas empresas declararam capacidade para atender integralmente os 21 itens do edital, evidenciando Ampla Concorrência.

A opção da Municipalidade pelo lote único foi fundamentada tecnicamente no Estudo Técnico Preliminar (ETP), demonstrando que a fragmentação dos itens prejudicaria a eficiência e a gestão do contrato, considerando que o objeto envolve locação de equipamentos e um conjunto integrado de serviços – manutenção, suporte técnico, substituição de peças, monitoramento e controle centralizado de impressões.

Tal abordagem encontra respaldo no §1º do art. 47 da Lei nº 14.133/2021, que admite a não fragmentação de lotes quando justificada por razões

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

técnicas ou econômicas e atendido o interesse público. A unificação dos serviços permite redução de custos operacionais, ganhos de escala e maior controle sobre a execução do contrato, atendendo diretamente às necessidades das unidades administrativas, especialmente da rede de ensino, em consonância com a Constituição Federal. Além disso, o modelo está alinhado às diretrizes da Portaria SGD/MGI nº 370/2023, que recomenda boas práticas para contratações de *outsourcing* de impressão no setor público.

Não houve prejuízo à competitividade ou ao erário. Tanto a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar - CAIS (peça 31) quanto o Ministério Público de Contas - MPC (peça 33) confirmaram a regularidade do lote único, que foi devidamente justificado, destacando que 13 empresas declararam capacidade técnica plena para atender ao objeto do edital. Assim, o certame manteve Ampla Concorrência e observou a Vantajosidade Econômica e o interesse público envolvido.

O procedimento licitatório observou os Princípios que regem a Administração Pública e atendeu às disposições da Lei nº 14.133/2021, a qual admite a aglutinação de itens em lote único desde que haja justificativa técnica idônea, circunstância verificada no caso concreto. A escolha administrativa encontra respaldo, inclusive, na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão nº 284/22, que reconheceu a legalidade da adoção de lote único quando demonstrada sua viabilidade técnica ou econômica, devidamente fundamentada e sem prejuízo à competitividade e ao erário.

A análise dos documentos, estudos preliminares e pareceres técnicos demonstram que o Pregão Eletrônico nº 148/2024 foi conduzido de forma regular, transparente e eficiente, sem indícios de irregularidade, restrição à competitividade ou prejuízo ao erário.

Observa-se que: não se constataram elementos que indiquem má-fé, dolo ou intenção de fraudar a legislação ou o procedimento licitatório;

As alegações da Representante não demonstraram qualquer irregularidade material capaz de comprometer a Legalidade, a Competitividade ou a validade do certame;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

O procedimento licitatório foi conduzido com rigor técnico-administrativo, garantindo Ampla Concorrência, Economicidade e observância aos Princípios norteadores da administração pública;

Diante do exposto, e considerando a inexistência de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 148/2024, promovido pelo Município de São José dos Pinhais, acolho, como razões de decidir, os pareceres exarados pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (peça 31) e pelo Ministério Público de Contas (peça 33), e voto:

I – Pelo conhecimento da Representação;

II – No mérito, pela sua improcedência, ante a ausência de elementos que comprovem irregularidade ou ilegalidade no procedimento licitatório, o qual foi conduzido de forma regular e diligente, sem prejuízo à competitividade ou ao erário.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para as providências de praxe, com encerramento e arquivamento.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.3BQJ

I – **CONHECER** a Representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, julgá-la **IMPROCEDENTE**, ante a ausência de elementos que comprovem irregularidade ou ilegalidade no procedimento licitatório, o qual foi conduzido de forma regular e diligente, sem prejuízo à competitividade ou ao erário;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para as providências de praxe, com encerramento e arquivamento.

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
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.EBFG.3BQJ