



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 386387/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CRUZ MACHADO
INTERESSADO: CARLOS NOWAK, MUNICÍPIO DE CRUZ MACHADO, ROM
CARD - ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 703/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão eletrônico. Contratação de empresa para gerenciamento de auxílio-alimentação. Servidores estatutários e celetistas. Retificação do edital. Superação da irregularidade relativa à taxa administrativa negativa. Prejulgado nº 34 do TCE-PR observado. Manutenção do objeto em lote único. Parcelamento do objeto como regra na Lei nº 14.133/2021. Excepcionalidade do lote único condicionada à justificativa técnica e econômica formal. Ausência de motivação idônea na fase preparatória. Estudo Técnico Preliminar insuficiente. Não comprovação da alegada predominância do regime estatutário. Parcela significativa de servidores celetistas. Procedência parcial. Recomendação para que futuras licitações sejam estruturadas em lotes distintos ou, alternativamente, que a opção pelo lote único seja devidamente justificada no planejamento da contratação.

RELATÓRIO.

Trata-se de representação da lei de licitações, com pedido de cautelar, ofertada por ROM CARD ADMINISTRADORA DE CARTÕES LTDA EPP, por intermédio da qual relata supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico n.º 58/2025, lançado pelo Município de Cruz Machado, com o seguinte objeto: “3.1. Constitui objeto desta licitação a contratação de empresa especializada objetivando a prestação de serviços informatizados de pagamento de auxílio alimentação, mediante implementação, gerenciamento, emissão, administração fornecimento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distribuição e carregamento de crédito de auxílio alimentação, via cartão eletrônico, com tecnologia de chip, para fornecimento de vale alimentação aos servidores da Prefeitura de Cruz Machado-PR, conforme condições e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.”

A irrisignação decorre de previsão expressa acerca da possibilidade de aceitação de taxa negativa, em aventada contrariedade ao que preconiza o Prejulgado n.º 34-TCE/PR, uma vez que o caráter da relação jurídica estabelecida entre o Município de Cruz Machado e seus servidores, em que uma parcela é regida por estatuto próprio, e uma segunda parte é regida por regime celetista.

Inicialmente, o feito não foi recebido em razão da retificação do Edital pela municipalidade (Despacho 705/25 – GCDA). Em face dessa decisão, a representante se insurgiu alegando que ainda que houvesse a divisão do objeto do certame em dois itens distintos, foram eles mantidos no mesmo lote (peça 11).

Em juízo de retratação, a representação foi recebida e determinada a citação (Despacho 814/25-GCDA).

Em resposta, o Município de Cruz Machado sustentou a regularidade do edital do Pregão Eletrônico nº 37/2025 e pugnou pela improcedência da representação, afirmando ter agido de boa-fé e em consonância com os entendimentos desta Corte. Relatou que, após a impugnação, promoveu a retificação do edital, com a divisão do objeto em dois itens, buscando adequação ao Prejulgado nº 34 do TCE-PR, inexistindo qualquer tentativa de burla à jurisprudência. Defendeu que o referido prejulgado não impõe, de forma obrigatória, a divisão do certame em lotes distintos, mas apenas veda a aplicação de taxa administrativa negativa aos contratos destinados a servidores celetistas, o que teria sido devidamente observado no edital.

Argumentou, ainda, que a manutenção do objeto em lote único atende aos princípios da eficiência e da economicidade, uma vez que a quase totalidade do quadro funcional municipal é composta por servidores estatutários, sendo os celetistas parcela residual e transitória, majoritariamente vinculada a contratações temporárias. Sustentou não haver prejuízo à competitividade ou à isonomia, pois todos os licitantes puderam participar em igualdade de condições, inexistindo dano ao erário. Por fim, requereu o indeferimento da representação ou,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

subsidiariamente, a concessão de prazo para eventuais ajustes formais, sem anulação ou suspensão do certame (peça 20).

O pedido de concessão de medida cautelar para suspender o certame foi indeferido (Despacho 1129/25, peça 21).

A unidade técnica destacou que a partir das informações constantes do Portal da Transparência do Município, foi concluída a fase de julgamento da licitação, não havendo registro público de adjudicação, homologação ou contrato firmado com a empresa vencedora, de modo que não é possível confirmar a formalização da contratação.

Em sua análise, a CAIS consignou que a Lei n.º 14.133/2021 estabelece o parcelamento do objeto como regra, impondo à Administração o dever de avaliar, na fase preparatória, a viabilidade técnica e econômica da divisão em lotes, devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar. A contratação em lote único configura exceção e demanda motivação concreta e formal, não suprida por alegações genéricas de conveniência administrativa.

No caso concreto, constatou que embora o Município tenha invocado razões de eficiência, economicidade e suposta predominância de servidores estatutários, tais argumentos não foram acompanhados de comprovação documental, nem de estudo comparativo que demonstrasse a inviabilidade do fracionamento. Ademais, dados extraídos do Portal da Transparência indicam que parcela expressiva do quadro funcional municipal é composta por servidores celetistas, inclusive com ampliação contínua desse vínculo por meio de Processos Seletivos Simplificados, o que afasta a alegação de caráter residual ou transitório.

Diante disso, a unidade técnica opinou pela procedência parcial da representação, com recomendação para que, em futuras licitações de objeto semelhante, o Município estruture o certame em dois lotes distintos, correspondentes aos servidores estatutários e celetistas. Alternativamente, caso opte pela manutenção de lote único, deverá apresentar justificativa técnica e econômica detalhada, formalmente registrada no Estudo Técnico Preliminar, demonstrando, de forma documentada, a inviabilidade do fracionamento, em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021 (Instrução 653/25 – CAIS, peça 22).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, mediante a 6ª Procuradoria de Contas, corroborou o opinativo da unidade técnica e aduziu (Parecer 1139/25 – 6PC).

FUNDAMENTAÇÃO.

A controvérsia remanescente nos autos cinge-se à opção administrativa pela manutenção do objeto licitado em lote único, abrangendo servidores submetidos a regimes jurídicos distintos (estatutário e celetista), após já sanada, por retificação do edital, a irregularidade relativa à vedação de taxa administrativa negativa para empregados regidos pela CLT, em observância ao Prejulgado nº 34 deste Tribunal.

A matéria deve ser analisada à luz do modelo de planejamento significativamente reforçado pela Lei n.º 14.133/2021, que conferiu centralidade à fase preparatória da licitação e reforçou o dever de motivação dos atos administrativos relacionados à definição do objeto. Nesse contexto, o parcelamento do objeto é a regra sempre que técnica e economicamente viável, com vistas à ampliação da competitividade, à mitigação da concentração de mercado e à obtenção da proposta mais vantajosa.

O art. 18 da Lei n.º 14.133/2021 impõe que o Estudo Técnico Preliminar contenha justificativa expressa quanto à adoção ou não do parcelamento, ao passo que os arts. 40 e 47 reforçam que a divisão em lotes deve ser adotada sempre que não comprometer a execução contratual, cabendo à Administração demonstrar, de forma concreta, eventual inviabilidade técnica ou econômica. A contratação em lote único, portanto, configura exceção, cuja legitimidade depende de fundamentação específica, consistente e documentada.

No caso concreto, embora o Município de Cruz Machado tenha sustentado que a manutenção do lote único atenderia aos princípios da eficiência e da economicidade, bem como à alegada predominância de servidores estatutários em seu quadro funcional, tais argumentos não foram acompanhados de elementos probatórios capazes de demonstrar a inviabilidade do fracionamento. Não se identificam, na fase interna do certame, estudos comparativos, estimativas de custos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativos adicionais ou qualquer análise técnica que evidencie prejuízo à gestão contratual decorrente da eventual celebração de contratos distintos.

Ao contrário, os dados extraídos do Portal da Transparência municipal revelam que parcela expressiva do quadro funcional é composta por servidores celetistas, inclusive com ampliação contínua desse vínculo por meio de Processos Seletivos Simplificados, circunstância que enfraquece a tese de caráter residual ou transitório desse regime jurídico. Tal cenário reforça a necessidade de tratamento adequado e juridicamente diferenciado entre os grupos, especialmente em contratações que envolvem regras específicas quanto à formação de preços.

Nessa linha, a simples invocação genérica de conveniência administrativa ou de suposta racionalização da gestão não supre o dever legal de motivação, tampouco afasta a exigência de demonstração objetiva da inviabilidade do parcelamento. Como reiteradamente afirmado por esta Corte, a discricionariedade administrativa encontra limites nos princípios da motivação, isonomia, competitividade e transparência, não sendo suficiente a alegação abstrata de eficiência desacompanhada de suporte técnico.

Ressalte-se que não se está a afirmar, de forma apriorística, a impossibilidade de contratação em lote único em hipóteses semelhantes. O que se exige, nos termos da legislação vigente e da jurisprudência deste Tribunal, é que tal escolha seja precedida de análise técnica e econômica idônea, formalmente registrada nos autos, de modo a permitir o controle da legalidade do ato e a verificação de sua aderência ao interesse público.

Dessa forma, em consonância com a Instrução da CAIS e com o parecer do Ministério Público de Contas, VOTO pela parcial procedência da representação, eis que não restaram comprovadas as alegações apresentadas pela Administração para justificar a manutenção do objeto em lote único. Além disso, acolhendo os referidos opinativos VOTO pela expedição de recomendação para aperfeiçoamento das futuras contratações de modo que sejam estruturadas em lotes distintos ou, alternativamente, que a opção pelo lote único seja devidamente justificada no planejamento da contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar parcialmente procedente a representação, eis que não restaram comprovadas as alegações apresentadas pela Administração para justificar a manutenção do objeto em lote único.

II. Recomendar ao Município o aperfeiçoamento das futuras contratações de modo que sejam estruturadas em lotes distintos ou, alternativamente, que a opção pelo lote único seja devidamente justificada no planejamento da contratação.

III. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

IV. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, 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, 26 de março de 2026 – Sessão Virtual nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente