



NOTA DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA/007/2026/UCI

ASSUNTO:	Estratégia de contratação dos serviços de transporte escolar rural.
ENCAMINHAMENTO:	Secretaria Municipal de Administração
PROVIDENCIAS	Conhecimento e adoção de medidas administrativas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Administração, por meio do Ofício nº 078/2026/SEMAD, de 19 de junho de 2026, acerca da estratégia de contratação dos serviços de transporte escolar rural destinados ao atendimento dos alunos da rede municipal de ensino residentes na zona rural do Município de Cláudia-MT.

Conforme informado no expediente, o contrato atualmente vigente possui término previsto para o dia 24 de agosto de 2026, não sendo passível de prorrogação, restando aproximadamente 66 dias corridos, equivalentes a cerca de 47 dias úteis, para a conclusão de todas as etapas necessárias à nova contratação.

O ofício esclarece, ainda, que para atendimento da demanda do exercício de 2026 foram identificadas as seguintes linhas de transporte escolar rural:

Assentamento/Localidade	Linha	Quilometragem diária aproximada
Assentamento 12 de Outubro	Linha 01	175 km
Assentamento 12 de Outubro	Linha 02	175 km
Assentamento Zumbi dos Palmares	Maracáí	180 km
Assentamento Zumbi dos Palmares	Camelo	110 km
Gleba Santo Expedito	Linha 01	100 km
Assentamento Keno	Castanha	169 km
Assentamento Keno	Caixa D'Água	125 km

Diante desse cenário, a Secretaria Municipal de Administração solicita manifestação desta Unidade de Controle Interno acerca da forma mais adequada de condução do procedimento licitatório, especialmente quanto à possibilidade de realização de licitação



única com parcelamento em lotes ou da instauração de procedimentos licitatórios distintos.

2. ANÁLISE DOS QUESTIONAMENTOS

Os questionamentos formulados pela Secretaria Municipal de Administração concentram-se, em síntese, nos seguintes aspectos:

I – Se a estratégia mais adequada consiste na realização de um único procedimento licitatório, contemplando todas as linhas de transporte escolar rural, com eventual divisão em itens ou lotes;

II – Se é juridicamente possível promover procedimentos licitatórios distintos, segregando as linhas por assentamento ou outro critério técnico;

III – Se a divisão da contratação em processos distintos pode caracterizar fracionamento de despesa;

IV – Se o prazo remanescente até o encerramento do contrato vigente constitui fator relevante na definição da estratégia de contratação;

V – Quais critérios ou justificativas técnicas devem ser observados caso a Administração opte por procedimentos licitatórios distintos.

A análise dos autos demonstra que todas as linhas possuem a mesma natureza jurídica, destinam-se à execução do transporte escolar rural e integram a mesma política pública educacional, voltada ao atendimento dos alunos da rede municipal de ensino.

Além disso, todas as contratações referem-se ao mesmo exercício financeiro e possuem características operacionais semelhantes, diferenciando-se apenas quanto à extensão das rotas e às localidades atendidas.

Dessa forma, sob o aspecto do planejamento, verifica-se que as necessidades administrativas são previsíveis e podem ser tratadas de maneira integrada, mediante a realização de procedimento licitatório único, com parcelamento do objeto em itens ou lotes.

3. ENTENDIMENTO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO

Esta Unidade de Controle Interno entende que a estratégia mais adequada, sob os aspectos jurídico, técnico e administrativo, consiste na realização de um único procedimento licitatório, contemplando todas as linhas de transporte escolar rural, promovendo-se o parcelamento do objeto em itens ou lotes individualizados.

Tal medida permite:



- a) ampliação da competitividade;
- b) participação de empresas de menor porte;
- c) adjudicação por linha ou agrupamento de linhas;
- d) redução da dependência de um único fornecedor;
- e) racionalização dos atos administrativos;
- f) maior eficiência no planejamento e na gestão contratual;
- g) mitigação do risco de descontinuidade do serviço público.

Por outro lado, a instauração de procedimentos licitatórios distintos somente deve ser admitida em caráter **excepcional**, mediante justificativa técnica robusta, devidamente formalizada nos autos, demonstrando que a segregação da contratação produz vantagens operacionais, econômicas ou logísticas superiores às vantagens do certame unificado.

4. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece, em seu art. 5º, que as contratações públicas devem observar, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, competitividade, economicidade e segurança jurídica.

O princípio do **planejamento** impõe à Administração Pública o dever de identificar previamente suas necessidades e estruturar as contratações de forma racional e eficiente, evitando a fragmentação indevida dos procedimentos e assegurando a obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 consagra o parcelamento do objeto como regra geral, desde que técnica e economicamente viável, permitindo que objetos de mesma natureza sejam divididos em itens ou lotes dentro de um mesmo procedimento licitatório.

O parcelamento do objeto não se confunde com o fracionamento da despesa.

Enquanto o parcelamento visa ampliar a competitividade, permitir a participação de maior número de licitantes e facilitar a gestão contratual, o fracionamento caracteriza-se pela divisão artificial de despesas de mesma natureza em diversos processos administrativos, sem justificativa técnica adequada.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que:



"O parcelamento do objeto deve ser adotado quando técnica e economicamente viável, constituindo medida destinada a ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa."

Da mesma forma, o TCU reconhece que:

"É possível a realização de uma única licitação, com adjudicação por lotes ou itens distintos, desde que preservada a competitividade e demonstrada a viabilidade técnica da divisão do objeto."

Os Tribunais de Contas têm reiteradamente entendido que a realização de diversos procedimentos licitatórios para objetos de mesma natureza e finalidade exige justificativa específica e motivação suficiente, sob pena de caracterização de **fracionamento** indevido da despesa ou deficiência no planejamento.

No caso em análise, observa-se que:

I – Todas as linhas possuem a mesma natureza jurídica;

II – Todas se destinam ao transporte escolar rural;

III – Todas atendem à mesma política pública;

IV – Todas serão executadas no mesmo exercício financeiro;

V – A Administração dispõe de prazo reduzido para conclusão do novo procedimento licitatório.

Além disso, a instauração de múltiplos processos implicaria repetição de atos administrativos, tais como elaboração de ETP, pesquisa de preços, termo de referência, parecer jurídico, publicação do edital, sessão pública, julgamento, homologação e contratação, aumentando a demanda operacional dos setores envolvidos e o risco de atraso na conclusão das contratações.

Assim, sob a ótica do planejamento, da eficiência, da economicidade e da continuidade do serviço público, a realização de um único procedimento licitatório com parcelamento do objeto mostra-se a alternativa mais adequada e segura.

5. CONCLUSÃO

Após análise dos questionamentos formulados e da legislação aplicável, esta Unidade de Controle Interno conclui que:

I – A realização de um único procedimento licitatório, contemplando todas as linhas de transporte escolar rural, com divisão em itens ou lotes, constitui a estratégia mais adequada e juridicamente mais segura;



II – A realização de procedimentos licitatórios distintos é juridicamente possível, porém deve possuir justificativa técnica robusta e devidamente formalizada;

III – A divisão da contratação em diversos processos, sem fundamentação adequada, poderá ensejar questionamentos acerca de eventual fracionamento da despesa ou deficiência de planejamento;

IV – O prazo remanescente até o encerramento do contrato vigente constitui fator relevante para a definição da estratégia de contratação, recomendando-se solução que privilegie a eficiência administrativa e a continuidade do serviço público.

6. ORIENTAÇÃO FINAL

Ante o exposto, esta Unidade de Controle Interno **ORIENTA** que a Administração Municipal priorize a realização de um único procedimento licitatório, contemplando todas as linhas de transporte escolar rural, promovendo-se o parcelamento do objeto em itens ou lotes individualizados, conforme demonstrado nos estudos técnicos preliminares e demais documentos da fase de planejamento.

A eventual realização de procedimentos licitatórios distintos deverá possuir motivação técnica específica, devidamente registrada no processo administrativo, demonstrando as vantagens da segregação e afastando eventual caracterização de fracionamento indevido da despesa.

Por fim, ressalta-se que a presente Orientação Técnica possui caráter preventivo e orientativo, não substituindo a análise jurídica do caso concreto nem afastando a competência decisória da autoridade administrativa, a quem compete definir a estratégia final de contratação, observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021 e os princípios que regem a Administração Pública.

Sendo o que temos para o momento, reiteramos votos de estima e consideração.

Cláudia, 22 de junho de 2026.

(ASSINADO DIGITALMENTE)
EDUARDO FONTANA
Controlador Interno
Portaria 146/2016