

GABINETE DO CONSELHEIRO João Antonio
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/009090/2025

Representação em face do Pregão Eletrônico 90049/SME/2024, cujo objeto é o registro de preços para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte em ônibus de fretamento por viagem, com fornecimento de veículo, condutor e combustível destinado ao transporte de todos os alunos, professores e funcionários da Rede Municipal de Educação e demais Órgãos Participantes.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar acerca da Representação proposta pela pessoa jurídica **Expresso Elite Fretamento e Viagens Ltda.**, em face do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, SEI nº 6016.2024/0055683-1, da Secretaria Municipal de Educação (SME), cujo objeto é o Registro de Preços para a futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte em ônibus de fretamento por viagem com fornecimento de veículo, condutor e combustível destinado ao transporte de todos os alunos, professores e funcionários da Rede Municipal de Educação e demais Órgãos Participantes.

Inicialmente, a data de abertura da sessão pública encontrava-se agendada para o dia 17.12.24, às 9h30. Todavia, foi suspenso pela Secretaria Municipal de Educação, conforme publicação no DOC de 17.12.2024 (Documento nº 116386877, SEI nº 6016.2024/0055683-1).

O acompanhamento do edital do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024 republicado em 17.03.2025 (SEI 121525113), com sessão pública agendada para 01.04.2025, foi realizado nos autos do TC/003533/2025. Na data que ocorreria a sessão pública foi novamente suspenso o certame, *sine die* (SEI 122783661).

Em nova publicação (Documento nº 126652171, SEI nº 6016.2024/0055683-1), determinou-se a retomada do procedimento e a data de abertura foi designada para 13.06.2025. Porém, a Administração procedeu novamente à suspensão do Edital, conforme publicação no DOC em 02.06.2025 (SEI 126692602).

Em 02.07.2025, foi publicado no DOC autorização de reabertura do certame, doravante designando a abertura da sessão pública para 17.07.2025, às 09h30 (peças 10 e 11, fl. 01).

Em suma, a Representação questiona a cláusula editalícia relacionada às sanções administrativas previstas no caso de descumprimento parcial do ajuste.

Ademais, foram apresentadas, até este momento, outras cinco representações em face do certame em tela: TC/024158/2024, TC/024192/2024, TC/004159/2025, TC/008996/2025 e TC/009124/2025.

Por fim, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator (peça 08), passa-se à análise da representação em sede de Relatório Preliminar, limitada à abrangência do objeto representado, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

2.1. Da alegada desproporcionalidade das sanções administrativas

Argumentos do Representante (peça 01)

[...]

Na outra versão do edital que fora impugnado, a Administração optou por fixar a multa em percentual de até 20%, e após a intervenção da Casa de Contas, optou agora pela fixação no patamar de 15%. Ocorre que o vício que se insurge não é o percentual em si, mas sim a correlação de sua incidência sobre o valor total do contrato, pois com efeito prático a multa aplicada chega a uma patamar exorbitante e revelando a desproporcionalidade aqui combatida. [...]

A multa pecuniária a ser imposta deve observar o princípio da proporcionalidade em relação à parcela inadimplida, evitando-se distorções que comprometam o equilíbrio contratual. No entanto, mais uma vez, da forma como prevista no edital, há uma grave desproporção, pois, ainda que a infração ocorra em um único trajeto (viagem) pelo qual a contratada recebe, por exemplo, o valor de R\$ 1.500,00 a penalidade de 15% será calculada sobre o valor total do Termo do Contrato. Ou seja, se o contrato celebrado for de dois milhões de reais valor este que contemplaria todas as viagens previstas, no caso do atingimento de 10 pontos por atrasos pontuais, a contratada ficará sujeita a sofrer uma punição na ordem de R\$300.000,00. Ora, se a empresa falhar em 4 viagens, ela pode ser punida por um valor que correspondente a ter executado 200 viagens a contento!! Ressalte-

¹ "ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: 'Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado'".

se que se trata de uma Ata de Registro de Preços, cujo montante total contratual não reflete um compromisso efetivo de aquisição, mas apenas uma mera expectativa de consumo, conforme a lógica do sistema de registro de preços. Dessa forma, a aplicação da multa sobre esse montante fictício agrava ainda mais a abusividade da cláusula impugnada, impondo à contratada um ônus desproporcional e manifestamente excessivo. Diante do exposto, requer-se a imediata retificação do critério de cálculo da multa, para que sua incidência ocorra apenas sobre o valor da obrigação efetivamente inadimplida, garantindo-se a adequação às normas jurídicas aplicáveis e evitando-se distorções desproporcionais que possam comprometer o equilíbrio econômico-financeiro da relação contratual. Ademais, é incontroverso que a aplicação de multas de grande monta é um fator importante que contribui para o desequilíbrio econômico do contrato com o consequente enriquecimento sem causa da parte Contratante, o que fere não só equilíbrio econômico-financeiro como afeta a comutatividade do contrato. Veja, se a multa de R\$300.000,00 é equivale ao valor de 200 viagens e cada viagem vale R\$1.500,00, o valor total das viagens efetivamente realizadas com atraso (e que deram causa à penalidade), de modo que o Cálculo do real percentual da multa ficará assim delineado: [...]

A multa efetivamente não é de 15% ou 20% (como no edital anterior) e sim representa 15.000% sobre o valor do serviço inadimplido, o que evidencia uma penalização absolutamente desproporcional e confiscatória e beirando o enriquecimento ilícito por parte da Administração. Diante do exposto, requer-se a imediata retificação da cláusula impugnada, de modo que a multa incida somente sobre o valor da obrigação inadimplida, evitando distorções que afrontam os princípios jurídicos aplicáveis e garantindo a adequação da penalidade à realidade da contratação. [...]

A título de contribuição e que foi ignorado no último reclamo, evidência-se que a Secretaria de Educação promove verdadeira nulidade em seu edital ao fixar a multa relativa a inexecução parcial do contrato como se fosse idêntica a de uma inexecução total, levamos ao conhecimento desta Casa que o edital da Secretaria de Esporte, cujo o objeto também é fretamento, e cuja sessão está designada para a mesma data do edital ora denunciado, temos que a parametrização e caracterização da dosimetria infracional para o mesmo ato faltoso está corretamente aplicado. É exatamente o que se requer no aperfeiçoamento do edital que ora se insurge, de modo que eventual falha recaia sobre o "SERVIÇO NÃO EXECUTADO", e não sobre o ganancioso e arbitrário VALOR DO TERMO DO CONTRATO. [...]

Análise Preliminar da Coordenadoria

O representante impugna o subitem 12.6.3.1 do Anexo IV- Minuta do Contrato - do Edital nº 90049/SME/2024.

Nesse tocante, o edital estabelece (peça 11, fls. 77/78):

12.6.3.1. A cada incidência de pontuação a empresa deverá ser notificada a respeito do registro do evento cometido e quando alcançar, pela somatória, o total de pontos de a, b ou c (o que chegar primeiro), haverá aplicação de penalidade consistente na multa, conforme tabela abaixo:

VALOR	PONTUAÇÃO (somatória de reincidência)	MULTA COMPENSA TÓRIA (calculada sobre o total do termo de contrato)	TOTAL
a)	5 (cinco) pontos	multa de 5% sobre o total do termo de contrato	5%
b)	de 6 (seis) a 9 (nove) pontos	multa de 10% sobre o total do termo de contrato	10%
c)	10 (dez) pontos ou mais	multa de 15% sobre o total do termo de contrato	15%

A multa prevista, que varia de 05 a 15% do valor do contrato, pode ser aplicada no caso das seguintes condutas do contratado:

Quadro 01- Penalidades contratuais

ITEM	EVENTO	OCORRÊNCIA/PERÍODO	PONTUAÇÃO
I	Atraso na chegada ao local de embarque (ida ou volta)	Até 10 minutos	1 (um) ponto
II	Atraso na chegada ao local de embarque (ida ou volta)	acima de 10 e até 20 minutos	2 (dois) pontos
III	Atraso na chegada ao local de embarque (ida ou volta)	acima de 20 minutos até 30 minutos	3 (três) pontos
IV	Atraso na chegada ao local de embarque (ida ou volta)	acima de 30 minutos	4 (quatro) pontos
V	Apontamentos nos serviços promovidos com possibilidade de correção em tempo hábil	_____	1 (um) ponto
VI	Apontamentos nos serviços promovidos sem possibilidade de correção em tempo hábil	_____	4 (quatro) pontos

Fonte: Edital nº 90049/SME/2024 (peça 11, fl. 77).

Primeiramente, esclarecemos que a alteração da alíquota máxima de 20% para 15% não ocorreu por atuação desta Corte. A alteração foi realizada após sugestão recebida durante a consulta pública (SEI 109418629, 109505684, 11265173 e 113210408).

O representante impugna a base de cálculo da multa. Neste sentido, é imperioso compreender que os princípios da razoabilidade/proporcionalidade devem ser seguidos pelos procedimentos licitatórios realizados pela Administração. A Lei Federal 14.133/2021 prevê expressamente essa aplicabilidade, veja-se:

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). (grifo nosso)

O Art. 156 da mesma Lei estabelece que:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

[...]

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

[...]

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

Em um primeiro momento, em nossa análise preliminar da representação analisada nos autos do TC/004159/2025, pontuamos que a base de cálculo das sanções (valor total do termo de

contrato) poderia atingir valores vultosos, motivo pelo qual as multas compensatórias previstas poderiam violar os princípios administrativos da razoabilidade/ proporcionalidade.

Citamos como exemplo a situação hipotética em que a contratada atrasasse até 10 minutos por três vezes (1 ponto cada atraso, perfazendo 3 pontos nos três atrasos) e atrasasse uma vez acima de 10 minutos até 20 minutos (2 pontos no atraso), gerando a possibilidade de aplicação de uma multa de 5% sobre o **total do termo de contrato** (previsão 'a' do subitem 12.6.3.1).

Contudo, a SME argumentou em sua manifestação prévia nos autos do TC/004159/2025, peça 31, fl. 09, que:

Compreende-se pela tabela, que atrasos acima de 10 (dez) minutos até 20 (vinte) minutos, são bem mais danosos às atividades programadas pelas unidades pedagógicas, haja vista, que a depender do evento o prejuízo pode ser muito mais substancial, como por exemplo a visita à uma peça de Teatro, com hora marcada, cuja saída em atraso possa não ser reparável. [...]

Reiteramos, portanto que a reincidência para o caso é o objeto de apontamento para penalidade monetária sobre o valor total do contrato, até o limite tolerável pela Administração, pois em caso de eventos que exijam presença em hora agendada, um concerto musical, peça de teatro, apresentações, dentre outros neste sendo, atrasos podem ganhar proporções irreparáveis, de tal forma que tenham de ser inibidos com proporcionalidade e razoabilidade, para que caso ocorram, sejam casos de exceção. [...]

A circunstância dos serviços serem voltados às crianças e adolescentes, impõe-nos o bom senso de atendê-los com segurança, qualidade e dentro da pontualidade, atendendo à legalidade e ao interesse público. Algo que deve ficar claro ainda ao impugnante e demais licitantes é de que as cláusulas editalícias e contratuais em nenhum momento apoia/estimula situações, tais como estas de atrasos, que devem ser de absoluta exceção e motivo de rigorosa atenção de manutenção por parte da contratada para com os seus veículos e demais situações que porventura inviabilizem os serviços. (g.n.)

Assim, em nossa análise conclusiva (TC/004159/2025, peça 42) levamos em consideração essas afirmações da Origem de que as atividades pedagógicas programadas para crianças e adolescentes exigem alto grau de pontualidade e previsibilidade, e que os atrasos poderiam inviabilizar completamente as atividades planejadas, como visitas a museus, peças teatrais ou concertos, que ocorrem em horários marcados.

Neste contexto, ponderamos que a exigência editalícia de chegada com pelo menos 30 minutos de antecedência ao local de embarque seria indício de uma finalidade preventiva das sanções cominadas, não meramente punitiva.

Avaliamos também o fato de que a aplicação da sanção não é automática, após uma única conduta irregular. É graduada por um sistema de pontuação acumulativa, que distingue entre atrasos pontuais e reincidências, estabelecendo faixas de tempo e níveis de impacto. Apenas após a **reincidência** é que surge a possibilidade de aplicação de multa contratual. Isso porque a pontuação do maior atraso previsto (acima de 30 minutos) gera 4 pontos, inferior aos 5 pontos necessários para aplicação da multa mínima (previsão 'a' do subitem 12.6.3.1).

De modo que as penalidades previstas parecem visar inibir condutas reiteradas que comprometam a adequada execução do contrato, respeitando o caráter educativo e corretivo das sanções administrativas. Assim, considerando os esclarecimentos da Origem e o interesse público envolvido, bem como a finalidade da contratação, entendemos, em sede de análise conclusiva (TC/004159/2025, peça 42), que fora demonstrado pela Administração a ausência de violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

No que se refere ao princípio da legalidade, este também fora respeitado, uma vez que o artigo 156, §3º, da LF 14.133/2021 estabelece que a sanção, “calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta.”

Por fim, quanto ao precedente invocado pelo representante da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, este não se aplica diretamente ao caso em análise (*distinguish*), dadas as particularidades do objeto contratual em tela, que envolve atividades pedagógicas programadas para crianças e adolescentes, cujos atrasos poderiam inviabilizar completamente as atividades planejadas, como visitas a museus, peças teatrais ou concertos, que ocorrem em horários marcados.

Logo, entendemos como **improcedente** o ponto representado.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas em sede de Relatório Preliminar, conclui-se pela **improcedência** da representação.

Foram apresentadas, até este momento, outras cinco representações em face do certame em tela: TC/024158/2024, TC/024192/2024, TC/004159/2025, TC/008996/2025 e TC/009124/2025.

O acompanhamento do edital Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024 republicado em 17.03.2025 foi realizado nos autos do TC/003533/2025. Após duas suspensões administrativas, em 02.07.2025 foi publicado no DOC autorização de reabertura do certame, doravante designando a abertura da sessão pública para **17.07.2025, às 09h30** (peças 10 e 11, fl. 01).

É o que submetemos à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 14 de julho de 2025

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe

De acordo:

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Subsecretaria Adjunta de Controle Externo