



**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 30/04/2025**  
**MUNICIPAL – CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO**  
**JULGAMENTO**

**Processos:** TC-00005644.989.25-3; TC-00005722.989.25-8; e TC-00005842.989.25-3.

**Representante:** Julia de Souza Ferreira da Costa Soares; Christian de Souza Gonzaga; e Marcos Paulo Jorge de Sousa.

**Representada:** Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes.

**Responsável:** Darly Aparecida de Carvalho, secretária de educação.

**Assunto:** Representações com pedido de sustação cautelar antes da data designada para a abertura das propostas, contra o edital de pregão eletrônico n. 15/2025 para a formação de ata de registro de preços para o fornecimento de gêneros alimentícios (carne de frango, carne bovina, carne suína e peixes).

**Advogados:** Julia de Souza Ferreira da Costa Soares (OAB-SP 492.760); Thiago Matioli Kleinfelder (OAB-SP 269.289); Christian de Souza Gonzaga (OAB-SP 409.692); Filipe Augusto Lima Hermanson Carvalho (OAB-SP 272.882); Marcos Paulo Jorge de Sousa (OAB-SP 271.139).

**EMENTA: REPRESENTAÇÕES. CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (CPC). ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. MULTA. ART. 156, II, § 3º DA LEI 14.133/2021. PERCENTUAIS INCIDENTES SOBRE O VALOR DO CONTRATO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

O art. 156, II, § 3º da Lei 14.133/2021 estabelece percentuais mínimo e máximo para o cálculo da pena de multa, que devem ser calculados sobre o valor total do contrato.

## **RELATÓRIO**

Os autos cuidam de três representações formuladas pelos advogados **Julia de Souza Ferreira da Costa Soares, Christian de Souza Gonzaga e Marcos Paulo Jorge de Sousa**, com pedido de cautelar para a suspensão do certame antes da data designada para a sessão de abertura das propostas, contra o edital de pregão eletrônico n. 15/2025 lançado pela **Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes**, objetivando a formação de ata de registro de preços para o fornecimento de gêneros alimentícios (carne de frango, carne bovina, carne suína e peixes).

Registra-se que: (i) o ato convocatório foi assinado no dia 07/03/2025; (ii) as peças iniciais foram protocoladas neste e. TCE-SP nos dias 17/03, 18/03 e 20/03, respectivamente; (iii) a sessão de pregão estava prevista

para acontecer no dia 21/03/2025, sexta-feira; e (iv) não houve notícias de impugnações administrativas ou pedidos de esclarecimentos dirigidos à entidade promotora do certame.

A representante Julia questiona: (a) a exigência de que todos os itens devem possuir validade mínima de 12 meses a partir da data de fabricação, que, por sua vez, não pode ser superior a 30 dias corridos da data de entrega. Segundo a exordial, “a exigência de validade mínima a partir da entrega desconsidera etapas críticas da cadeia logística”, sendo certo que “em processos de produção e distribuição, é comum que os produtos passem por fases intermediárias de armazenamento ou transporte, nas quais a validade já começa a ser contabilizada” (item 13.17 do edital); (b) a exigência de que os rótulos dos produtos informem a data de fabricação, que não encontra amparo na Resolução ANVISA RDC n. 259, de 20/09/2022 (item 1.6 do termo de referência); (c) a previsão de critério subjetivo para exame das amostras de produtos perecíveis, consistente na realização de “análise sensorial”, sem informar se “os alimentos serão examinados crus ou cozidos” e os parâmetros de avaliação a serem considerados (“odor, cor, textura”) (item 8.17.2 do edital); (d) a ocorrência de “indefinição” nos requisitos de habilitação, referindo-se, particularmente, à “elaboração da proposta comercial prejudicada” e “potencial compromisso de terceiro”; (e) a indefinição do conceito de responsável técnico, pois o edital não informa se deve possuir formação específica (item 8.16, ‘d’ do edital); (f) a existência de indefinição quanto às margens de tolerância para as medidas dos alimentos, pois o termo de referência “determina dimensões aproximadas”, mas “não há qualquer indicação expressa sobre o que será considerado como ‘aproximado’”; (g) o critério de julgamento pelo menor preço por item, no lugar do menor preço por lote, que compromete a economia de escala e amplia custos logísticos, em detrimento da obtenção da melhor oferta para a Administração; (h) a eleição de parcelas de maior relevância a partir de itens específicos, desonerando empresas licitantes que “participam exclusivamente dos itens não elencados como de ‘maior relevância” (8.15 do edital); e, (i) a exigência de comprovação de regularidade fiscal junto à

Fazenda Municipal, que seria impertinente para o objeto em disputa (item 8.13.7 do edital).

O representante Christian reitera os questionamentos listados nas letras (a); (b); (c); e (g) acima. E acrescenta sua crítica voltada (j) ao excesso de especificações para os itens, “sem margem de tolerância”.

O representante Marcos critica (k) a exigência de apresentação de “ficha técnica do produto, emitido pela fabricante e assinada pelo responsável técnico da empresa”, que é direcionada ao vencedor da disputa, (item 8.16.1, “d” do edital); e (l) o percentual da multa relativa à inexecução total ou parcial do ajuste, a ser calculado sobre o valor total do contrato (item 17.2.2, “a” do edital).

Por essas razões, requereram a sustação cautelar do procedimento, que foi determinada em despacho disponibilizado no DOE de 21/03/2025, por sua vez referendada pelo e. Tribunal Pleno em sessão de 26/03/2025.

A ordem cautelar foi fundamentada no indício de irregularidade contido no item 13.7.2 do edital, o qual exige que “a validade dos produtos deverá ser de no mínimo 12 (doze) meses”, combinada com o item 5.4 do termo de referência, que acrescenta exigência cumulativa, segundo a qual “a data de fabricação dos produtos deverá ser de no máximo 30 (trinta) dias corridos, que antecedem a data de entrega dos mesmos”. Anotou-se, ainda, que as cláusulas 3.17.1 e 3.17.2 da minuta de ata de registros de preços reproduzem mencionadas exigências.

A Prefeitura apresentou suas justificativas, nas quais afirmou que: (a) será retificada a exigência referente ao prazo de validade dos produtos, para constar que, na data de entrega, não poderá ser inferior a 180 (cento e oitenta) dias (item 13.17 do edital); (b) será retificada a exigência de que os rótulos dos produtos informem a data de fabricação, desta vez nos termos da Resolução ANVISA RDC n. 259, de 20/09/2022 (item 1.6 do termo de referência); (c) o exame das amostras será doravante realizado por “equipe



especializada de nutricionistas e técnicas em nutrição”, por intermédio de “análise sensorial das amostras cruas, avaliando aspectos como cor, odor e textura”, após o que os alimentos serão submetidos à “cocção para verificação de seu sabor característico”, tudo registrado em formulário apropriado (item 8.17.2 do edital); (d), (e) e (k) serão suprimidas as expressões questionadas pelos representantes a respeito da elaboração da proposta comercial e do responsável técnico, mantendo-se “apenas a exigência de apresentação de ficha técnica” (item 8.16, ‘d’ do edital); (f) e (j) a margem de tolerância para as medidas dos alimentos será retificada, para incluir variação de até 10% (dez por cento), para mais ou para menos, nas especificações previstas; (g) é da Administração a competência para definir a melhor estratégia de aquisição, o que inclui a definição do critério de julgamento pelo menor preço por item, por se tratar de ata de registro de preços; (h) quanto à habilitação técnica, “o edital será revisado para incluir a exigência de comprovação da capacidade técnica em pelo menos 50% dos itens a serem fornecidos, conforme o disposto na Súmula 24 do e. TCESP, permitindo o somatório de atestados” (8.15 do edital); e (i) em relação à exigência de comprovação de regularidade fiscal, a Administração afirmou que será acrescentada “a expressão 'no que couber' no item de comprovação de regularidade fiscal”, pois “não é responsabilidade da Administração especificar no edital quais tributos devem ter sua regularidade fiscal comprovada”, conforme decidido nos autos do TC-00019191/989/21-9 (Tribunal Pleno, Rel. Cons. Dimas Ramalho, sessão de 24/11/2024), “cabendo à empresa proponente apresentar os comprovantes relativos aos tributos aplicáveis à sua atividade” (item 8.13.7 do edital).

O Ministério Público de Contas se manifestou pela procedência parcial das representações, sem objeção às justificativas apresentadas pela Prefeitura. Em relação à crítica formulada pelo representante Marcos, (l) a respeito do percentual da multa relativa à inexecução total ou parcial do ajuste, a ser calculado sobre o valor total do contrato (item 17.2.2, “a” do edital), em face da qual a Administração não se manifestou, o *Parquet* a reputou procedente, pois “as multas devem ter por base de cálculo a parcela inadimplida da obrigação”. O MPC recomendou que a Administração “utilize o



sistema de registro de preços apenas quando o tempo ou o espaço dos bens e serviços contratados forem temporalmente incertos”.

**É o relatório.**

GJJ

## VOTO DE MÉRITO

Acolho as justificativas apresentadas pela Administração, por meio das quais se comprometeu perante este e. Tribunal a retificar o edital, de sorte a dele extirpar os aspectos questionados pelas representações ora em exame, nos termos consignados em suas justificativas e sintetizados no relatório que antecede este voto.

Em relação ao questionamento formulado por Marcos, segundo o qual o percentual da multa relativa à inexecução total ou parcial do ajuste deveria ser calculado sobre o valor da parcela inadimplida, não sobre o valor total do contrato, conforme consignado no item 17.2.2, “a” do edital, observa-se que o artigo 156, II e § 3º da Lei 14.133/2021<sup>1</sup> parecem albergar o regramento constante do ato convocatório.

É que ao se referir à pena de multa, prevista no inciso II do *caput* do art. 156, o correspondente § 3º estabelece que a sanção deve ser “calculada na forma do edital ou do contrato”, e que ela “não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado”.

Assim, tem-se que a Lei fixou percentuais mínimos e máximos para a quantificação da multa, incidentes sobre o valor total do contrato, conferindo à Administração a possibilidade de estabelecer, no edital ou no contrato, a forma para o seu respectivo cálculo.

Em outras palavras, desde que respeitados os percentuais mínimos e máximos incidentes sobre o valor do contrato, conforme o disposto no art. 156, II e § 3º da Lei 14.133/2021, o edital de licitação pode fixar as regras e os parâmetros para a quantificação da multa. Evidentemente, ao fazê-

---

<sup>1</sup> Lei 14.133/2021. Art. 156 - Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções: (...) II – multa; (...) § 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.



lo, deve-se atentar para os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade na estipulação objetiva da sanção, de sorte a torná-la exigível pela Administração e exequível perante o contratado inadimplente.

Por esses motivos, acolho *parcialmente* o judicioso parecer do Ministério Público de Contas, abdicando das considerações nele traçadas a respeito do item 17.2.2, “a” do edital.

Ante o exposto, voto pela **procedência parcial** das representações.

Nos termos acima, caso a Prefeitura decida prosseguir com o certame, deverá retificar o edital e seus anexos, conforme se comprometeu em suas justificativas e indicado no parecer do Ministério Público de Contas.

Na sequência, a Prefeitura deverá proceder atenta revisão do edital e seus anexos, a fim de evitar contradições internas eventualmente decorrentes das correções aqui determinadas.

Finalmente, deverá republicar o edital de licitação, observando a integralidade dos prazos legais aplicáveis.

**É como voto.**

**RENATO MARTINS COSTA**  
Conselheiro