



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.º: 1.148.563
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro
Órgão/Entidade: Município de Ouro Branco
Juízo de admissibilidade: 12/06/2023
Autuação: 12/06/2023

Análise de Defesa

I – Relatório

Cuida o presente relatório de análise complementar da defesa conjunta apresentada pelas Sras. Edvânia dos Santos Pereira e Cleidiane Sartori Amorim Oliveira acostada à peça n° 49 do SGAP, em cumprimento ao despacho de peça n° 66.

II – Fatos e Fundamentos

II.1) Manifestação defensiva das servidoras Sra. Edvânia dos Santos Pereira e Sra. Cleidiane Sartori Amorim Oliveira – peça 49/SGAP:

As referidas defendentes destacaram em sua manifestação os pontos que, sinteticamente, vão transcritos a seguir:

a) Foi denunciado que a utilização da concorrência e do critério de julgamento de técnica e preço teriam restringido a competitividade licitatória. Sobre isso, importa destacar que a CFEL concluiu cristalinamente que tais critérios foram devidamente justificados no edital;

b) Fato importante, e que também foi levado em consideração na análise da CFEL, é que a utilização do critério técnica e preço buscou evitar dissabores já experimentados em licitação anterior de serviço idêntico com prestadora de serviços incapaz e insuficiente;

c) No que diz respeito aos requisitos de avaliação técnica adotados pelo Município como forma de julgamento da melhor técnica apresentada, item considerado irregular no relatório da CFEL, entende-se que, apesar da respeitável opinião, cumpre esclarecer que uma das principais razões que ensejaram insucesso na contratação realizada anteriormente via Pregão foi precisamente a incapacidade técnica do fornecedor de serviços;

d) De fato, o desconhecimento dos profissionais da prestadora de serviços acerca dos temas sobre os quais versava a consultoria ao Município era latente e inviabilizava a correta entrega de resultados ao contratante. Neste sentido é que adveio o critério técnico, adotado como forma de valorização da capacitação profissional do prestador dos serviços, garantindo nível de conhecimento adequado ao trabalho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

realizado. A atuação do Município e de seus servidores se deu com único propósito: garantir a melhor prestação de serviço pelo melhor preço de mercado;

e) Contrariamente ao que constou na análise técnica, os critérios adotados foram absolutamente adequados ao alcance da eficácia do objeto, notadamente diante da experiência traumática vivenciada in loco pelos servidores municipais que se viram obrigados a conviver com uma péssima prestadora de serviços (que se sagrou vencedora do então Pregão Presencial 05/2021), o que demonstrou a atuação proativa e protetiva dos servidores em relação ao interesse do Município;

f) Desse modo, verifica-se que a área demandante optou por analisar apenas a capacidade técnica de empresa e da equipe profissional a fim de permitir avaliação objetiva das competências e habilidades necessárias para a execução do contrato. A ausência de avaliação de metodologia de trabalho se deu para o que julgamento fosse o mais objetivo possível, ampliando-se a competitividade e garantindo contratação mais vantajosa à Administração Pública;

g) Portanto, uma vez motivada a adoção do critério de julgamento técnica e preço e diante da justificativa apresentada para a utilização de critérios de pontuação apenas em relação à capacidade técnica e da equipe profissional da empresa deve-se ter por improcedente a denúncia no que diz respeito a esse apontamento;

h) Relativamente à ausência de previsão de critério de reajuste no edital, irregularidade aditada pelo órgão ministerial de Contas, as defendentes salientaram que a cláusula constava expressamente do modelo de contrato integrante do edital, conforme *print* reproduzido a seguir:

6. CLAUSULA SEXTA - REAJUSTE (art. 92, V)

6.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado, em ____/____/____ (DD/MM/AAAA).
6.2. Após o interregno de um ano, e independentemente de pedido do Contratado, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo Contratante, do índice INPC, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade

i) Sobre o assunto é importante trazer o entendimento do Pleno deste Tribunal em resposta à Consulta nº 1.048.020 segundo o qual sempre que o contrato administrativo vigorar por período superior a 01 (um) ano, o contratado fará jus ao reajuste por índice, sendo dever da Administração concedê-lo independentemente de requerimento de particular ou de previsão contratual expressa;

j) O mesmo entendimento foi adotado no julgamento da Denúncia nº 1.095.496 quando foi acolhida a possibilidade de realização de reajuste ainda quando o contrato administrativo não preveja expressamente cláusula a esse respeito, desde que a avença esteja vigente há mais de 12 (doze) meses;

k) Resta assim demonstrado que a cláusula constou expressamente no edital, ademais, aplicando-se a jurisprudência do TCE/MG, outro não pode ser o entendimento senão o afastamento da apontada irregularidade;

l) Ao final da análise técnica, a CFEL recomendou aplicação de multa aos responsáveis apontados, porém, no caso deste processo as circunstâncias formais e materiais do caso e os aspectos subjetivos dos denunciados lhe são favoráveis pois a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

equipe de contratação agiu de boa-fé, cumprindo suas atividades em estrita observância à lei e aos princípios aplicáveis aos processos licitatórios;

m) Verifica-se que os denunciados são pessoas de boa-fé, sem nenhum antecedente que desabone suas condutas e a licitação denunciada não causou nenhum dano ao erário;

n) Revela-se, pois, que o processo se debruça sobre contratação de pequeno valor, em que os agentes públicos agiram claramente com o propósito de proteger o interesse público e dotar de eficiência o agir administrativo, sem ainda que tenha sido demonstrado, de forma objetiva e clara que as exigências contidas no instrumento convocatório restringiram indevidamente o universo dos potenciais licitantes;

o) As circunstâncias listadas afastam a condição da gravidade exigida no inciso II do art. 85 da LC nº 102/2008, razão pela qual, caso se constate eventual irregularidade, o caso deve se resolver pela expedição de recomendação administrativa ao Município, solução adotada nos autos da Denúncia 1.104.837;

p) Logo, ainda que se constate a ocorrência de irregularidade nos autos, fato é que as faltas não podem ser tidas como graves nem tampouco erros grosseiros dos agentes municipais que, como afirmado, agiram intencionados a proteger a eficiência administrativa e o interesse público. Assim, o caso deve ser resolvido pela expedição de recomendação, tal qual operou-se na Denúncia 1.104.837, citada pelo Relator destes autos quando do indeferimento da liminar pleiteada pela denunciante.

Ao final, requereram as interessadas a improcedência da denúncia e, na eventualidade de se entender presente a irregularidade, que se afaste a aplicação de multa, emitindo-se recomendação aos agentes públicos envolvidos sob a base do entendimento do Tribunal de Contas.

II.2) Análise de defesa

Em análise complementar à manifestação das defendentes referidas no item II.1 deste relatório, tem-se a considerar que, no que concerne ao tópico pontuado pela denunciante relativo à escolha inadequada da modalidade licitatório e ao critério de julgamento utilizado para a adjudicação do objeto, deve-se ratificar neste reexame a conclusão explanada pela Coordenadoria especializada (CFEL), descrita à fl. 18, de seu relatório, como seja:

Diante do exposto, entende esta Unidade Técnica que a denúncia é improcedente, uma vez que o edital trouxe a justificativa para a adoção do modelo Concorrência, do tipo técnica e preço, para a realização da licitação. [destaque do relatório]

Noutro trecho do mesmo relatório técnico, desta vez às fls. 15/17, destaca-se trecho em que os subscritores da peça informativa corroboraram o resultado a que chegaram na parte conclusiva de seu relatório, valendo transcrever como forma de reforçar o entendimento manifestado no presente reexame as seguintes colocações:

De fato, em concordância com o Relator, considera-se razoável a justificativa apresentada pelos responsáveis para a adoção da modalidade Concorrência, devido à experiência malsucedida da Administração no atendimento de objeto semelhante. Além do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

mais, no termo de referência e no Estudo Técnico Preliminar, peça nº. 2 do SGAP, constam as justificativas para a adoção do critério técnico e preço. Veja-se:

7 – JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DO JULGAMENTO “TÉCNICA E PREÇO”

[...]

No presente caso, trata-se de prestação de serviços técnicos especializados de apoio à Secretaria Municipal de Educação de Ouro Branco elaborando e monitorando seus programas e demais convênios, atividade de natureza predominantemente intelectual, considerados pelo artigo 74, incisos III, C da Lei Federal nº 8.14.133/21, como “serviços técnicos profissionais especializados”.

[...]

Cristalino é, que o referido objeto não se qualifica como prestação de “serviços comuns”, justamente em razão da complexidade intelectual e especificidade técnica que lhe é inerente.

Tal escolha vai salvaguardar o interesse público de ocorrências nefastas ao sucesso da futura contratação, evitando o risco de contratar empresa sem condições técnicas necessárias à perfeita execução do serviço. [Grifo do autor]

[...]

Como é sabido, é dever da Administração Pública se cercar de garantias de que o contrato a ser firmado será executado de forma eficaz e eficiente. Nesse sentido, a exigência de qualificação técnica especializada para a contratação de serviços especializados é fundamental. [Grifo do autor]

É evidente que não é possível comparar o serviço de consultoria comum, com este pretendido pela Administração Municipal, pois a natureza do serviço ora licitado é especializada, devendo ser realizada além da instrução comum, instruir e realizar os planejamentos necessários para garantir uma administração/gestão que gere efetividade, motivo pelo qual, o tipo licitatório “menor preço” não se mostra o mais adequado para tanto.

Assim sendo, para a contratação dos serviços objeto deste Termo de Referência, a legislação permite a licitação com o critério de julgamento “técnica e preço”, nos termos do art. 36, §1º, I, da Lei 14.133/21:

[...]

Trata-se, portanto, de serviços intelectuais que exigem dos profissionais conhecimentos específicos e com grau elevado de conhecimento, e apenas profissionais altamente especializados em consultoria e assessoria na área educacional são capazes de atender a demanda do ente com qualidade e eficiência. [Grifo do autor]

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Portanto, é indispensável que durante o certame haja a devida avaliação de “Proposta Técnica” de cada uma das licitantes interessadas, para fins de análise e julgamento, para que ao final o Município de Ouro Branco selecione a proposta mais vantajosa e suficiente para a satisfação de suas demandas e de todo o interesse público. [Grifo do autor]

Dessa forma, a complexidade e a especificidade própria dos serviços licitados retiram do rol dos serviços de natureza comum, caracterizando-os, por outro lado, como serviços que demandam intelectualidade e individualidade, discrepante de um serviço comum assim entendido aquele padronizado pelo mercado.

14. Posicionamento Conclusivo

Não havendo espaço para discussão sobre a obrigatoriedade legal do correto e eficaz controle e cumprimento das obrigações com os convênios e recursos destinados à Educação, cabendo aos gestores decidir pela opção mais viável na execução do serviço.

Neste sentido, após avaliação de todas as opções disponíveis, a Secretaria de Educação desconsidera, neste momento, a possibilidade de utilização de servidor próprio para atendimento da demanda, por não haver pessoal disponível, bem como a falta de qualificação necessária para execução dos serviços que abrangem várias áreas.

Assim sendo, optou-se pela contratação de empresa para prestação de serviços de apoio à Secretaria Municipal de Educação de Ouro Branco elaborando e monitorando seus programas e demais convênios, por considerar ser esta a melhor forma de atender as exigências legais com eficiência e qualidade.

Desta forma, **verifica-se a total viabilidade na contratação do objeto deste processo, o mesmo ser contratado através de Concorrência Eletrônica, no tipo “Técnica e Preço”.** (Grifo do autor)

Dessa forma, entende-se que a utilização da modalidade Concorrência e do tipo “técnica e preço” pela Administração foi devidamente justificada no edital, motivo pelo qual entende-se que **a denúncia é improcedente.** [Grifo do autor]

Assim, em relação a essa irregularidade que, frisa-se, parece ser a questão central da Denúncia e que foi especificamente abordada pelas referidas defendentes em sua manifestação defensiva, fica sublinhada a adesão desta Unidade técnica à conclusão exposta do relatório da coordenadoria especializada, razão pela qual se deve ratificar a posição explicitada pelos autores daquela peça, no sentido de se considerar improcedente a Denúncia, conforme consignado na fl. 18, *in fine*, do relatório da Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL.

Relativamente à ausência de metodologia ou programa de trabalho na aferição/avaliação da proposta técnica que determinaram a escolha do critério de julgamento “técnica e preço” em detrimento do critério utilizado na modalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Pregão Presencial (fls. 17/18 do relatório da CFEL), a argumentação das interessadas, salvo juízo mais criterioso, é insuscetível a desconsiderar o apontamento do relatório da unidade especializada, visto que, efetivamente, não foi exigida para a aferição da proposta técnica qualquer estudo relacionado à metodologia ou programa de trabalho, mas apenas aspectos relacionados à experiência prévia da empresa e dos membros de sua equipe técnica, uma vez que os requisitos de pontuação estavam atrelados apenas a atestados e comprovantes, sem a exigência de critérios relativos a cada comprovação apresentada, aptos a aferir a competência técnica da empresa prestadora dos serviços licitados.

Na regulamentação dessa matéria, pertinente à técnica utilizada para o alcance da eficácia no atendimento do objeto, tem-se a previsão do art. 37 da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - **verificação da capacitação e da experiência do licitante**, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, **considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;**

III - **atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores** aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). (grifa-se)

A partir da interpretação da mencionada disposição normativa, entende-se que a avaliação das propostas técnicas contrariou o comando da nova lei em razão da não exigência, da parte dos licitantes, de demonstração dos métodos e programas de trabalho a serem utilizados, visando a trazer segurança à prestação do serviço constitutivo do objeto licitado.

Visando a assegurar eficácia à prestação do contrato, deveria constar no edital os critérios adequados para o alcance da eficácia do objeto visando à verificação da capacitação e experiência do licitante.

Assim, acompanhando o entendimento manifestado no relatório da CFEL, opina-se pela permanência da irregularidade, visto não haver sido considerada a metodologia de trabalho utilizada pela contratada para a prestação do objeto.

Por fim, quanto ao aditamento ministerial, esta Coordenadoria ratifica a análise de defesa acostada à peça nº 63, na qual se manifestou pela improcedência do apontamento, considerando a previsão de critério de reajuste na minuta de contrato que integra o instrumento convocatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

III – Conclusão

Ante o exposto, fica ratificada neste reexame, a conclusão adotada no relatório técnico da Coordenadoria especializada que, entendeu que a utilização da modalidade Concorrência e do tipo “técnica e preço” pela Administração foi devidamente justificada no edital.

No que diz respeito à escolha do critério de julgamento “técnica e preço” para o objeto em detrimento do Pregão, sem a devida justificativa ou motivação da escolha, ratifica-se, igualmente a conclusão exposta na pág. 18 do relatório técnico da CFEL, segundo a qual:

Em rigor, todos os documentos exigidos pela Prefeitura Municipal de Ouro Branco para fins de avaliação técnica poderiam ser exigidos como documentos de habilitação (qualificação técnica), sem necessidade da adoção do critério de melhor técnica e preço, que, frise-se, deve ser utilizado em caráter excepcional.

Assim, entende-se que a avaliação das propostas técnicas, conforme disposta no edital, não obedeceu aos comandos da nova lei. Não foi exigido das licitantes a demonstração dos métodos e programas de trabalho a serem utilizados, no intuito de trazer a segurança na prestação do objeto, tão almejada pela Administração. Uma vez que os responsáveis alegam que a prestação do contrato anterior não foi eficaz, deveria ter disposto os critérios adequados para o alcance da eficácia do objeto quando das características exigidas na proposta técnica. Os requisitos estabelecidos para avaliação das propostas técnicas, acabam por não justificar a adoção do tipo técnica e preço em detrimento do tipo pregão no presente caso.

Assim, opina esta Unidade, pela permanência dessa irregularidade, conforme a referida elaboração conclusiva, indicando-se como responsáveis Sr.^a. Edvânia dos Santos Pereira, Secretária Municipal de Educação, subscritora do termo de referência e do Estudo Técnico Preliminar da Concorrência Eletrônica nº 001/20237; a Sr.^a. Cleidiane Sartori Amorim Oliveira, Signatária do Estudo Técnico Preliminar da Concorrência Eletrônica nº 001/2023; e os membros da Comissão de Contratação, Sr.^a. Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Sr.^a. Karina Evaristo Fernandes de Castro, Sr.^a. Monalisa Moraes Barbosa Chaves, Sr.^a. Rafaela Cristina de Oliveira Silva, Sr.^a. Paula Helena de Souza Matos, Sr.^a. Jacqueline Versiani Santos Xavier, Sr.^a. Elisa Carvalho Borges, Sr.^a. Karen da Neiva dos Santos, Sr. Daniel Santana Soares e a Sr.^a. Marcela Cristina Vieira Pereira, signatários do edital da Concorrência Eletrônica nº 001/2023, devido à ausência da metodologia ou programa de trabalho a ser utilizado pela contratada para a prestação do objeto como requisito de avaliação da proposta técnica.

Quanto ao item descrito no parecer ministerial, ratifica-se neste reexame o entendimento exposto na parte conclusiva do relatório técnico preliminar (peça 63/SGAP) em que ficou afastada a irregularidade pelos motivos expostos na fundamentação desta análise.

Dessa maneira, em que pese a Denúncia apresentar fundamentos necessários a que, em tese, se possa cominar às defendentes que subscreveram a manifestação defensiva de cujo reexame se ocupa este relatório, bem como aos agentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

administrativos mencionados na parte final do parecer ministerial (peça 65/SGAP) a sanção prevista no inciso I, do art. 83, da Lei Complementar n.º 102/2008, é necessário sublinhar que, salvo juízo mais criterioso, a irregularidade destacada no relatório da Coordenadoria especializada evidenciou falha meramente formal insuscetível a macular o procedimento de forma a torná-lo material e juridicamente irregular.

Nessa perspectiva, sugere esta Unidade técnica, reiterando o entendimento posto na parte conclusiva do relatório técnico inicial (peça 63/SGAP), tão somente a expedição de recomendação ao gestor e aos agentes administrativos envolvidos na condução de futuros certames licitatórios, na situação tratada nestes autos, os defendentes nominados no item II.1 do referido relatório e no item II.1 desta informação que, nos procedimentos para os quais se prescreva como critério de classificação e aceitação das propostas o emprego do sistema técnica/preço, seja observado o comando normativo dos incisos I, II e III do art. 37 da Lei n.º 14.133/2021.

À consideração superior.

TCE-MG/DCEM/2ª CFM, 10 de fevereiro de 2025.

Tarcísio Patrício Ferreira Júnior
Analista de Controle Externo
TC n.º 1851-9

Manifestando concordância com o presente relatório técnico, remeto o processo em epígrafe ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em cumprimento à determinação constante do despacho de peça n.º 66.

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2025.

Marina Pimenta Fraga Maselli
Coordenadora
TC 3196-5