

Processo: 1148563
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: A Consultoria Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Ouro Branco
Responsáveis: Paula Helena de Souza e Matos, Rafaela Cristina de Oliveira e Silva, Karen da Neiva Santos, Elisa Carvalho Borges, Jacqueline Versiani Santos Xavier, Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Karina Evaristo Fernandes de Castro, Marcela Cristina Vieira Pereira, Monalisa Moraes Barbosa Chaves, Cleidiane Sartori Amorim Oliveira, Daniel Santana Soares, Edvânia dos Santos Pereira, Hélio Márcio Campos
Procuradores: Izabella Sousa Coimbra Nascimento, OAB/MG 194.133; Alex da Silva Alvarenga, OAB/MG 146.312
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PRIMEIRA CÂMARA – 10/6/2025

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ACOLHIDA PARCIALMENTE. MÉRITO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO “TÉCNICA E PREÇO”. UTILIZAÇÃO INDEVIDA. IMPROCEDÊNCIA. PROPOSTA TÉCNICA. AUSÊNCIA DE ANÁLISE DA METODOLOGIA OU PROGRAMA DE TRABALHO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CRITÉRIO DE REAJUSTE NO EDITAL. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Em respeito ao princípio da segregação de funções, como regra geral, o agente de contratação, o pregoeiro ou a comissão de contratação não devem participar da elaboração do edital, a fim de afastar a atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, em consonância com o art. 7º, § 1º, da nova Lei de Licitações.
2. Havendo vínculo mínimo entre a conduta dos agentes responsáveis e os fatos tidos nos autos como irregulares, não há que se falar em ilegitimidade passiva.
3. A complexidade e a especificidade própria dos serviços os retiram do rol dos serviços de natureza comum, caracterizando-os como serviços que demandam intelectualidade e individualidade, discrepante de um serviço comum assim entendido aquele padronizado pelo mercado, o que enseja a análise técnica da proposta.
4. A eleição do tipo licitatório “técnica e preço”, em detrimento do “menor preço”, pressupõe justificativa com base em critérios técnicos, observados os parâmetros discriminados no art. 37 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser verificada não só a qualificação dos profissionais integrantes das empresas licitantes, mas também o conhecimento do objeto, a metodologia e programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues, nos moldes do inciso II do referido dispositivo legal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) acolher, na preliminar, a ilegitimidade passiva arguida em sede de defesa, no tocante aos agentes públicos Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Paula Helena de Souza e Matos, Marcela Cristina Vieira Pereira e Daniel Santana Soares, para excluí-los do polo passivo desta denúncia;
- II) afastar, ainda na preliminar, a alegação de ilegitimidade passiva arguida em sede de defesa, quanto às agentes públicas Karina Evaristo Fernandes de Castro, Rafaela Cristina de Oliveira Silva, Karen da Neiva dos Santos, Elisa Carvalho Borges, Jacqueline Versiani Santos e Monalisa Moraes Barbosa Chaves, e, portanto, reconhecer sua legitimidade para figurar no polo passivo deste feito;
- III) julgar parcialmente procedente a denúncia, no mérito, diante da ausência de análise da metodologia ou programa de trabalho na aferição da proposta técnica, sem a aplicação de multa, nos termos da fundamentação desta decisão;
- IV) recomendar ao Município de Ouro Branco, nas pessoas dos atuais prefeito e o responsável pelo Setor de Licitações que, nos próximos certames com objeto semelhante ao do certame ora analisado, atentem-se para o fato de que a eleição do tipo licitatório “técnica e preço”, em detrimento do “menor preço”, pressupõe justificativa com base em critérios técnicos, observados os parâmetros discriminados no art. 37 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser verificada não só a qualificação dos profissionais integrantes das empresas licitantes, mas também o conhecimento do objeto, a metodologia e programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues, nos moldes do inciso II do referido dispositivo legal;
- V) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, com fundamento no art. 71, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de junho de 2025.

AGOSTINHO PATRUS
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 10/6/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, com pedido liminar, formulada pela empresa A Consultoria Ltda. em face de supostas irregularidades no Processo Licitatório n. 84/2023, Concorrência Eletrônica n. 1/2023, deflagrado pela Prefeitura de Ouro Branco, cujo objeto consiste na contratação de sociedade empresária para prestação de serviços de assessoria e consultoria à Secretaria Municipal de Educação, relativos à elaboração e monitoramento de seus programas e demais convênios.

A denunciante aduziu, em síntese, que foi restritiva a escolha do critério de julgamento “técnica e preço”, tendo em vista que os serviços pretendidos não possuiriam complexidade técnica e que o Ministério da Educação – MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE disponibilizam diversos manuais sobre a elaboração, monitoramento e execução dos programas da educação, razão pela qual poderia ser adotado o pregão. A respeito, pontuou que o aludido município licitou, no ano de 2021, objeto idêntico ao da Concorrência Eletrônica n. 1/2023, por meio do Pregão Presencial n. 5/2021.

Ademais, questionou a desproporcionalidade nos pesos atribuídos à técnica e ao preço, eis que a adoção de peso elevado para a pontuação técnica em relação à de preço, sem justificativa, potencializaria o risco de contratações antieconômicas e de restrição concreta da competitividade. Ao final, requereu a suspensão liminar do certame (peça 2).

Recebida a denúncia em 12/6/2023 (peça 4), os autos foram distribuídos à relatoria do conselheiro substituto Adonias Monteiro (peça 5), que, antes de se manifestar acerca do pedido liminar, determinou a intimação do sr. Hélio Márcio Campos, prefeito de Ouro Branco, e da sra. Edvânia dos Santos Pereira, secretária municipal de Educação e subscritora do Termo de Referência, para que encaminhassem cópia dos autos do certame e prestassem esclarecimentos dos fatos denunciados (peça 6).

Regularmente intimados, os responsáveis apresentaram informações e documentos juntados às peças 10/12.

Em decisão monocrática à peça 14, o então relator entendeu que a paralisação do certame e a consequente repetição de atos ou a deflagração de outros procedimentos poderiam acarretar custos superiores aos possíveis benefícios e que não foi demonstrado efetivo prejuízo ao interesse público ou ao erário. Nesse contexto, indeferiu o pedido liminar de suspensão do certame e determinou o encaminhamento dos autos à unidade técnica para exame.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) efetuou exame inicial (peça 20) concluindo pela procedência parcial do apontamento de irregularidade da denúncia, porquanto entendeu que a utilização da modalidade concorrência e do tipo “técnica e preço” foi devidamente justificada no edital. E, lado outro, concluiu pela irregularidade do edital quanto aos requisitos estabelecidos para avaliação da proposta técnica, pois não foi levada em consideração a metodologia de trabalho a ser utilizada pela contratada para a prestação do objeto, em afronta ao art. 37, II, da Lei n. 14.133/2021. Por conseguinte, manifestou-se pela citação dos responsáveis.

Em sua manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas aditou irregularidade relacionada à ausência de fixação no edital de critérios para reajuste de preços (art. 25, §7º c/c

art. 92, inciso V, da Lei n. 14.133/2021) opinando, também, pela citação dos responsáveis (peça 22).

No despacho à peça 23, o então relator determinou a citação de Edvânia dos Santos Pereira, secretária municipal de Educação e subscritora do termo de referência e do estudo técnico preliminar, Cleidiane Sartori Amorim Oliveira, assessora e subscritora do estudo técnico preliminar, bem como dos seguintes membros da Comissão de Contratação do Município de Ouro Branco: - Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Karina Evaristo Fernandes de Castro, Monalisa Moraes Barbosa Chaves, Rafaela Cristina de Oliveira Silva, Paula Helena de Souza e Matos, Jacqueline Versiani Santos Xavier, Elisa Carvalho Borges, Karen da Neiva dos Santos, Marcela Cristina Vieira Pereira, e Daniel Santana Soares, para que apresentassem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes aos fatos denunciados.

As sras. Edvânia dos Santos Pereira e Cleidiane Sartori Amorim Oliveira se manifestaram à peça 49 e os demais responsáveis apresentaram defesa conjunta à peça 47.

Na sequência, a unidade técnica apresentou relatório de análise de defesa à peça 63 e, posteriormente, o relatório complementar à peça 67, manifestando-se pela procedência parcial do apontamento relativo à escolha do critério de julgamento “técnica e preço” em detrimento do Pregão, sem a devida justificativa ou motivação da escolha. Por conseguinte, sugeriu tão somente a expedição de recomendação ao gestor e aos agentes administrativos envolvidos na condução de futuros certames licitatórios, por entender que a irregularidade destacada se refere a falha meramente formal insuscetível de macular o procedimento e torná-lo material e juridicamente irregular, devendo ser afastada, assim, a aplicação de multa.

O Ministério Público de Contas, à peça 68, opinou pela procedência parcial da denúncia, com aplicação de multa aos responsáveis, além da formulação de recomendações.

Após, os autos foram conclusos e redistribuídos a esta relatoria em 29/4/2025, em conformidade com o art. 216 do Regimento Interno, Resolução n. 24/2023 (peça 71).

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminar de ilegitimidade passiva

Na manifestação defensiva de peça 47, os membros da Comissão de Contratação do Município de Ouro Branco, Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Karina Evaristo Fernandes de Castro, Monalisa Moraes Barbosa Chaves, Rafaela Cristina de Oliveira Silva, Paula Helena de Souza e Matos, Jacqueline Versiani Santos Xavier, Elisa Carvalho Borges, Karen da Neiva dos Santos, Marcela Cristina Vieira Pereira e Daniel Santana Soares alegaram que não cabia à comissão a escolha do critério de julgamento, ocorrida na fase preparatória do procedimento, por ocasião da elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP e do Termo de Referência – TR.

A respeito, destacaram o princípio da segregação de funções amparado no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.

Alegaram, ainda, que o art. 5º, § 5º¹, do Decreto municipal n. 10.827/2023, ao regulamentar as atribuições da Comissão de Contratação do Município de Ouro Branco, dispôs que o conteúdo

¹ Art. 5º, § 5º: Ressalvados os casos comprovados de dolo ou conluio, não responderá a comissão de contratação pelos atos praticados por outros agentes públicos, especialmente no que diz respeito à elaboração de estudo técnico

do Estudo Técnico Preliminar – ETP e do Termo de Referência – TR seriam de responsabilidade exclusiva dos seus signatários, não cabendo à Comissão deliberar sobre o teor dos referidos documentos. Nesse sentido, requereram a sua exclusão do rol de responsáveis desta denúncia.

A unidade técnica, no relatório de peça 63, entendeu pela rejeição da preliminar por considerar que as competências dos defendentes, enquanto Agentes de Contratação, não eram apenas materialmente administrativas, posto que envolviam uma série de atribuições de natureza decisória, evidenciando que, “no exercício de suas funções, possuíam margem de manobra para determinar soluções apropriadas para circunstâncias variadas”.

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo de peça 68, ratificou o entendimento da unidade técnica pela manutenção dos defendentes no polo passivo desta denúncia.

Inicialmente, vale destacar que a Lei n. 14.133/2021, no art. 6º, inciso L, conceituou a figura da Comissão de Contratação como o conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares. Ademais, em seu art. 7º, § 2º, previu a possibilidade de a referida comissão substituir o agente de contratação, em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º da referida Lei, formada por, no mínimo, 3 (três) membros, os quais responderão solidariamente pelos atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

Na prática, a definição das atribuições do agente de contratação, bem como das regras atinentes ao funcionamento da comissão de contratação, será realizada pelos órgãos competentes, no âmbito dos seus regulamentos internos, conforme art. 8º, § 3º, da Lei n. 14.133/2021.

Vale destacar que, partindo da leitura do art. 53 da Lei n. 14.133/2021, Jamil Manasfi e Amanda Guiomarino², em artigo publicado no portal do Professor Dr. Ronny Charles, ressaltam que, ao final da fase preparatória (antiga fase interna), o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação (encerrando a instrução processual sob o aspecto jurídico), tendo o legislador, portanto, tratado da análise da minuta do edital e de seus anexos como último estágio produzido na fase preparatória.

Salientam que no § 3º do art. 53 houve a previsão de que, encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação, conforme o art. 54³, fato esse que marca o começo da fase de seleção do fornecedor e o início da atuação do Agente de Contratação, Pregoeiro ou Comissão de Contratação.

Com isso, conforme os referidos autores, fica evidente que não é função do agente de contratação, do pregoeiro ou da comissão de contratação a confecção do edital, tendo em vista que o documento é produzido na fase preparatória e a atuação dos referidos personagens só tem

preliminar, termo de referência, orçamento estimativo, bem como qualquer ato, decisão ou parecer técnico elaborados por outros agentes ou autoridades.

² Artigo intitulado: “Nova Legislação, Velhas Polêmicas: Afinal, o Agente de Contratação, Pregoeiro e Comissão de Contratação devem elaborar o Edital?”. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/nova-legislacao-velhas-polêmicas-afinal-o-agente-de-contratacao-pregoeiro-e-comissao-de-contratacao-devem-elaborar-o-edital/>>.

Acesso em 16 de maio de 2025.

³ Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

início na fase de seleção do fornecedor com a publicação do aviso de licitação e a divulgação do inteiro teor do edital e seus anexos.

Nesse mesmo sentido, vale ressaltar a lição de Joel de Menezes Niebuhr⁴, segundo o qual:

As funções do agente de contratação, do pregoeiro e de comissão de contratação são, em essência, as mesmas. A atribuição deles é pôr em prática o edital, conduzindo a fase externa da licitação, recebendo documentos e propostas, procedendo ao julgamento, à classificação das propostas, à habilitação, recebendo os recursos e, enfim, tomando todas as providências necessárias até levar o processo de licitação à autoridade competente para que ela decida sobre sua homologação ou não.

Nesse contexto, em respeito ao princípio da segregação de funções, entende-se que, como regra geral, o agente de contratação, o pregoeiro ou a comissão de contratação não devem participar da elaboração do edital, a fim de afastar a atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, em consonância com o art. 7º, § 1º, da nova Lei de Licitações.

No caso dos autos, o Decreto municipal n. 10.827, de 10 de abril de 2023 (peça 47), dispôs sobre as regras para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores de contrato, no âmbito da administração pública municipal de Ouro Branco. Da leitura de tal normativo, em consonância com as disposições legais e os posicionamentos doutrinários destacados, verifica-se inexistir previsão da competência dos referidos atores para elaboração de documentos relativos à fase preparatória de licitação, notadamente estudo técnico preliminar, termo de referência ou edital.

Noutro giro, por meio do Decreto municipal n. 10.839, de 12 de abril de 2023 (p. 3/4 da peça 12), foram nomeados os servidores integrantes da comissão de contratação, que foram os acima nominados.

Conforme relatado, os apontamentos desta denúncia envolvem: (i) utilização indevida da modalidade “concorrência” e do critério de julgamento “técnica e preço”, sem a devida justificativa ou motivação da escolha; (ii) irregularidade do edital quanto aos requisitos estabelecidos para avaliação da proposta técnica, tendo em vista a ausência de análise da metodologia ou programa de trabalho na aferição da proposta técnica; (iii) ausência de fixação no edital de critério para reajuste de preços.

A propósito, verifica-se que tais irregularidades se relacionam com a fase preparatória, envolvendo definições realizadas na ocasião da elaboração do ETP, do TR ou do edital. Portanto, a princípio, não haveria relação entre os mencionados apontamentos e a conduta dos membros da comissão de contratação.

Entretanto, do exame dos autos constata-se que, à exceção das Sras. Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Paula Helena de Souza e Matos e Marcela Cristina Vieira Pereira e do Sr. Daniel Santana Soares, os demais membros da comissão de licitação assinaram o edital da Concorrência Eletrônica n. 1/2023 (p. 83 da peça 12).

Dessa feita, diferentemente do posicionamento da unidade técnica e do órgão ministerial, **acolhe-se** a preliminar de ilegitimidade passiva dos agentes públicos Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Paula Helena de Souza e Matos, Marcela Cristina Vieira Pereira e Daniel Santana Soares, para excluí-los do polo passivo da presente denúncia, em razão da ausência de liame entre os apontamentos sob exame e a conduta de tais agentes.

⁴ NIEBURH, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. revista e ampliada. Editora Fórum. 2022. Versão eletrônica. p. 564.

Lado outro, no tocante aos demais membros da comissão de contratação, os quais subscreveram o edital, quais sejam, sras. Karina Evaristo Fernandes de Castro, Rafaela Cristina de Oliveira Silva, Karen da Neiva dos Santos, Elisa Carvalho Borges, Jacqueline Versiani Santos e Monalisa Moraes Barbosa Chaves, verifica-se haver liame mínimo entre as condutas e as irregularidades analisadas neste feito, razão pela qual **deve ser afastada** a preliminar suscitada e, portanto, reconhecida a legitimidade para que figurem no polo passivo da presente denúncia, cujas responsabilidades serão analisadas no mérito.

II.2. Mérito

II.2.1. Da utilização indevida da modalidade concorrência e do critério de julgamento “técnica e preço” para o objeto licitado, sem a devida justificativa ou motivação da escolha

A denunciante alegou que os serviços referentes ao objeto do edital não foram, sequer, de média complexidade, pois não exigiram a predominância de trabalho intelectual, uma vez que o Ministério da Educação - MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE disponibilizavam inúmeros manuais elucidativos e autoexplicativos para consulta sobre a elaboração, monitoramento e execução dos programas da educação.

Com isso, a denunciante afirma que a Administração deveria ter utilizado a modalidade pregão, com critérios adequados, para que as empresas interessadas pudessem participar da licitação, sem qualquer restrição à competição, de modo a permitir a obtenção da proposta mais vantajosa.

Afirmou, ainda, “que não houve a devida justificativa, motivação, do ato/decisão da licitação se valer de critérios de julgamento de melhor “técnica e preço”, sendo os argumentos utilizados para justificar a adoção do tipo de julgamento “rasos e desconexos da realidade fática” de que o objeto licitado configuraria nitidamente serviço comum. Informou que o município licitou objeto idêntico ao ora analisado, no ano de 2021, por meio do Pregão Presencial n. 5/2021, Processo Licitatório n. 19/2021, tendo colacionado excerto do termo de referência com a descrição do objeto.

Por fim, alegou que, ainda que se mostrasse cabível a licitação do tipo técnica e preço, seria necessária a devida justificativa, diante da desproporcionalidade nos pesos atribuídos à técnica e ao preço, eis que a adoção de peso elevado para a pontuação técnica em relação à de preço, sem justificativa, potencializaria o risco de contratações antieconômicas e de restrição concreta da competitividade.

O então relator, na decisão pelo indeferimento da medida cautelar (peça 14), entendeu pela razoabilidade da escolha do critério de julgamento “técnica e preço” para contratação em exame, nos seguintes termos:

Com os devidos temperamentos, neste juízo inicial, confrontando as alegações da denúncia com as justificativas apresentadas pela Administração, entendo que o argumento defensivo relativo à escolha do critério de julgamento “técnica e preço”, em princípio, se mostrou razoável, tendo em vista as necessidades administrativas atreladas ao aprimoramento da prestação dos serviços de assessoria e consultoria na área da educação, cabendo observar que a escolha do critério de julgamento da licitação é discricionária da Administração, desde que devidamente motivado.

Nessa linha, compulsando os documentos referentes à fase interna da licitação, principalmente o estudo técnico preliminar, à peça n. 12, págs. 7 a 24, verifiquei que houve motivação para a escolha do critério de julgamento, considerando a informação de que o município não dispõe de “mão de obra suficiente e qualificada” para a realização dos serviços e diante das seguintes descrições:

2. Descrição da Necessidade da Contratação (destaque do original)

[...]

A unidade técnica, no seu exame inicial de peça 20, destacou que a Concorrência Eletrônica n. 1/2023 possuiu o seguinte objeto: “contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria à Secretaria Municipal de Educação de Ouro Branco, elaborando e monitorando seus programas e demais convênios [...]”.

Outrossim, salientou que, no Estudo Técnico Preliminar (peça 2), a descrição da necessidade da contratação foi a seguinte:

2. Descrição da Necessidade da Contratação

A contratação dos serviços justifica-se pela necessidade de pessoal com experiência e capacidade técnica para auxiliar e monitorar todos os programas e trabalhos relacionados à Secretaria Municipal de Educação, visando aprimorar e intensificar a captação de recursos adquiridos e captados, de forma adequada. Esta demanda visa:

- Atender às necessidades de prestar serviços especializados na execução de projetos e programas do governo federal buscando reduzir as assimetrias na gestão pública federal, propostos no SIMEC – que é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas online do governo federal na área da educação, tais como: PDDE, PNAE, PNATE, CACS, CAE;
- Orientar sobre a melhor forma e aplicabilidade do FUNDEB, das unidades executoras (uexs) do governo municipal e das escolas, salário-educação;
- Orientar o desenvolvimento das ações do fundo nacional de desenvolvimento que transferi (sic) recursos financeiros e presta assistência técnica aos estados, municípios e ao distrito federal, para garantir a correição dos sistemas de controle: CAUC, SIOPE, SIGECON, etc;
- Orientar a elaboração do plano de ações articuladas (PAR), concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino.
- Orientar sobre a melhor forma de aplicação das legislações federais, estaduais e normativas legais de âmbito nacional nas dimensões administrativas, financeiras e legais e na gestão de pessoas; • Oferecer soluções para implantação de projetos que contemplem compartilhamento de conhecimento e mensuração de resultados.
- Atender às necessidades de prestar serviços especializados na execução de projetos e programas do governo federal buscando reduzir as assimetrias na gestão pública federal, propostos no SIMEC – que é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas online do governo federal na área da educação, tais como: PDDE, PNAE, PNATE, CACS, CAE;

A unidade técnica destacou, também, que no termo de referência foram definidas as atividades que seriam desenvolvidas pela contratada, relacionadas aos programas da Secretaria de Educação, quais sejam:

- 8.1 - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE;
- 8.2 - AGRICULTURA FAMILIAR;
- 8.3 - CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – CAE;
- 8.4 - SISTEMA DE GESTÃO DE CONSELHOS – SIGECON;
- 8.5 - TRANSPORTE ESCOLAR – PNATE;
- 8.6 - CAMINHO DA ESCOLA;

- 8.7 - PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE;
- 8.8 - TEMPO INTEGRAL;
- 8.9 – [...] PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS PROGRAMAS [...];
- 8.10 - CACS – FUNDEB; 8.11 - SIMEC – PAR;

Enfatizou que o termo de referência trouxe também a definição das atividades que deveriam ser realizadas em cada programa pela empresa contratada, constantes do item 8.1 e seguintes do documento.

No que tange à adoção da modalidade concorrência, tipo técnica e preço, no edital do certame em análise, a unidade técnica entendeu pertinentes as justificativas apostas na peça 10, de que a escolha por essa modalidade se deveu à experiência malsucedida da Administração no pregão anterior (Pregão Presencial n. 5/2021), que teve como vencedora a empresa ora denunciante, que prestou serviços aquém do desejado⁵. Para além disso, foi destacado que, a despeito da existência de manuais disponibilizados pelo MEC e pelo FNDE, faz-se necessária assessoria e consultoria especializadas, a fim de atender as especificidades e desafios de cada município, razão pela qual a prestação dos serviços está intrinsecamente ligada à capacidade intelectual do prestador dos serviços. Por esse motivo, buscou-se aprimorar a qualidade e a eficiência dos serviços contratados por meio da concorrência, dada a complexidade técnica na prestação de serviços de assessoria e consultoria em relação à elaboração, monitoramento e execução dos programas da Educação.

Em sua manifestação defensiva (peça 47), as servidoras integrantes da Comissão de Contratação do Município de Ouro Branco, sras. Karina Evaristo Fernandes de Castro, Monalisa Moraes Barbosa Chaves, Rafaela Cristina de Oliveira Silva, Paula Helena de Souza e Matos, Jacqueline Versiani Santos Xavier, Elisa Carvalho Borges, Karen da Neiva dos Santos e Marcela Cristina Vieira, sustentaram que a Administração municipal, de maneira proativa e visando ao interesse público, optou pelo critério de técnica e preço para evitar problemas anteriores quando, ao contratar serviços semelhantes pela modalidade Pregão, enfrentou dificuldades com um provedor de serviços inadequado, não havendo dúvida de que a escolha daquela modalidade foi devidamente justificada nos autos, em busca da melhor prestação de serviços para o município e sua população.

Na defesa apresentada pela secretária municipal de Educação Edvânia dos Santos Pereira, e pela assessora Cleidiane Sartori Amorim Oliveira (peça 49), reiterou-se que os critérios adotados foram absolutamente adequados ao alcance da eficácia do objeto, atuando o município com o propósito de garantir a melhor prestação de serviço pelo melhor preço de mercado.

Por fim, em sede de reexame (peça 67), a unidade técnica concluiu pela improcedência deste apontamento da denúncia, por entender que a defesa conseguiu comprovar que tanto no Estudo Técnico Preliminar quanto no Termo de Referência constaram as justificativas para a necessidade da licitação, o critério de julgamento adotado “técnica e preço”, além de outras justificativas legais.

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo de peça 68, ratificou o entendimento da unidade técnica.

⁵ Conforme informação disponível no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Ouro Branco, por meio do Pregão Presencial n. 5/2021, foi contratada a empresa “A Consultoria Eireli”, ora denunciante, no valor de R\$ 35.880,00. Disponível em: <https://transparencia.betha.cloud/#/tsCmviRlwPCjk1qcyZIAuA==/consulta/7097/detalhe/1239:2356:2021_19_2356>. Acesso em 19 de maio de 2025.

No caso concreto, a Administração justificou a adoção do critério de julgamento técnica e preço no Termo de Referência, conforme se infere a seguir:

O tipo licitatório a ser adotado para a deflagração desta licitação, cujo objeto encontra-se detalhado acima, foi minuciosamente definido de acordo com as características e peculiaridades dos serviços a serem contratados.

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".

Busca-se através do presente certame, dentre outros, os serviços de assessoria e consultoria à Secretaria Municipal de Educação de Ouro Branco elaborando e monitorando seus programas e demais convênios.

Cristalino é, que o referido objeto não se qualifica como prestação "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. Como é sabido, é dever da Administração Pública se cercar 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.

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 julgamento "técnica e preço", nos termos do art. 36, §1º, I, da Lei 14.133/21:

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado; (Grifos nossos)

[...]

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.

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 interesse público.

A finalidade do tipo licitatório “técnica e preço” é resguardar o interesse do Poder Executivo de Ouro Branco no que tange à perfeita execução do objeto licitado, que almeja preservar a competição dentre aqueles que reuniram reais condições de executar o objeto compatível ao licitado, [...]

Dessa forma, a complexidade e a especificidade própria dos serviços licitados os 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. Por tais razões, a licitação desses serviços, requer, necessariamente, análise técnica da proposta, devendo-se, por conseguinte, ser reconhecida a pertinência da adoção do tipo “técnica e preço” para o certame, nos termos do art. 36, § 1º, I, da Lei 14.133/2021.

Assim, com base no posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, que ratificou o reexame daquela, tendo ficado demonstrado pela justificativa apresentada pela Secretaria Municipal de Educação que os serviços licitados possuíam natureza predominantemente intelectual, tendo o critério de julgamento “técnica e preço” se mostrado o mais adequado e cumpridos os requisitos estabelecidos pela Lei 14.133/2021, entende-se **improcedente** a denúncia quanto ao apontamento ora analisado.

II.2.2. Da ausência de análise da metodologia ou programa de trabalho na aferição da proposta técnica

No despacho de peça 14, o então relator, ao indeferir o pleito liminar requerido pela denunciante, entendeu que:

[...] os argumentos relacionados aos requisitos de pontuação técnica estabelecidos no termo de referência não se mostraram suficientes para amparar os requisitos de pontuação técnica de avaliação, peça n. 2, documento intitulado “TERMO DE REFERENCIA 2023_compressed”, pág. 20:

- Atestado de capacidade técnica de assessoria na área de gestão de programas de educação.
- Comprovante de participação de membro da equipe técnica como palestrante em cursos ministrados com temas relacionados ao objeto da licitação.
- Comprovante de exercício de membro da equipe técnica em função ou cargo técnico ou gerencial, em órgão público municipal, estadual ou federal, em área relacionada à educação.
- Autoria ou coautoria de obra (impressa ou digital) relacionada ao assunto do eixo temático.

Examinando tais requisitos, observo que a técnica está direcionada apenas para as qualificações pessoais dos profissionais pertencentes aos quadros das empresas licitantes, não havendo disposições, por exemplo, acerca da metodologia de trabalho ou de justificativas específicas para o estabelecimento de tais critérios individuais.

A unidade técnica, no relatório de peça 20, verificou que, de fato, a Administração não exigiu das licitantes, para a aferição das suas propostas técnicas, estudo relacionado à metodologia ou programa de trabalho, mas tão somente os aspectos referentes à experiência prévia da empresa e dos membros de sua equipe técnica. Com isso, destacou que os requisitos de pontuação estavam atrelados apenas a atestados e comprovantes, sem a exigência de critérios relativos a cada comprovação apresentada, que fossem aptos a aferir a competência técnica da empresa

prestadora dos serviços. Ou seja, não foi avaliada a técnica a ser utilizada pelas licitantes para o alcance da eficácia no atendimento do objeto, conforme previsão contida no art. 37 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 37. **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). (G.n.)

Nesse cenário, a unidade técnica destacou que todos os documentos exigidos pela Prefeitura de Ouro Branco para fins de avaliação técnica poderiam ter sido exigidos como documentos de habilitação (qualificação técnica), sem necessidade da adoção do critério de melhor técnica e preço que, frise-se, deveria ter sido utilizado em caráter excepcional.

Na defesa de peça 47, as servidoras integrantes da Comissão de Contratação do município ressaltaram que a área demandante optou por analisar apenas a capacidade técnica da empresa e da equipe profissional com o único objetivo de permitir a avaliação objetiva das competências e habilidades necessárias para a execução do contrato, o que foi reiterado na defesa conjunta apresentada pelas sras. Edvânia dos Santos Pereira e Cleidiane Sartori Amorim Oliveira (peça 49).

Quanto à ausência de avaliação de metodologia de trabalho, afirmou-se que essa se deu com o intuito de que o julgamento fosse o mais objetivo possível, ampliando-se a competitividade e garantindo contratação mais vantajosa para a Administração.

A unidade técnica, no reexame de peça 63, ratificou o entendimento manifestado no relatório de peça 20, de que, se o objetivo da Administração era assegurar eficácia à prestação do contrato, deveriam ter constado no edital critérios adequados para o alcance da eficácia do objeto visando à verificação da capacitação e experiência do licitante.

O Ministério Público de Contas opinou, igualmente, pela procedência da denúncia quanto a este apontamento, pelo que sugeriu a aplicação de multa e a expedição de recomendação aos responsáveis (peça 68).

No parecer jurídico, p. 104/118 da peça 12, restou justificado que, no procedimento ora analisado, não foram indicados os quantitativos mínimos a serem comprovados, pelas razões descritas a seguir:

Objetividade das exigências de qualificação técnica

27. Enquanto a habilitação profissional procura investigar se o licitante tem experiência anterior na execução de parcela relevante do objeto, a habilitação operacional visa verificar se o licitante reúne condições de executar o objeto na dimensão que ele (o objeto) possui.

28. A exigência de qualificação técnica-profissional é mais comum em obras e serviços de engenharia, mas não é vedada nos demais objetos. Caso se entenda indispensável à garantia do adimplemento das obrigações (conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal), então será necessário especificar de forma clara e expressa de qual parcela do objeto será exigida comprovação de experiência anterior, e por meio de qual profissional(is), para

permitir o julgamento objetivo quanto ao atendimento da exigência na fase de habilitação do certame. O requisito legal a ser observado é que esta parcela claramente especificada represente ao menos 4% do valor estimado da contratação, conforme art. 67, §1º da Lei nº 14.133, de 2021.

29. Já a comprovação da qualificação técnica-operacional costuma ser exigida na generalidade dos casos, e afere a capacidade de gestão do licitante de executar o objeto licitatório. Por isso é indispensável indicar quantitativos mínimos a serem comprovados, até o limite de 50% do quantitativo previsto, conforme art. 67, §2º da Lei nº 14.133, de 2021.

30. **No caso concreto, o tema foi tratado de forma adequada no TR, não se indicando os quantitativos mínimos a serem comprovados.** (Grifos nossos)

Do exame do Termo de Referência, anexo ao edital do Processo Licitatório n. 84/2023, Concorrência Eletrônica n. 1/2023, verifica-se que, de fato, os requisitos exigidos pela Administração licitante guardam pertinência apenas com a experiência e qualificação pessoal dos profissionais pertencentes à empresa licitante, conforme reproduzido a seguir:

Eixo Temático: Acompanhamento, Execução e Prestação de Contas de Programas Educacionais Federais.		
Requisitos	Exigência Mínima de Atestados	Pontuação
Atestado de capacidade técnica de assessoria na área de gestão de programas de educação.	No mínimo, 1 (um) atestado	03 pontos por atestado. Máximo: 30 pontos
Comprovante de participação de membro da equipe técnica como palestrante em cursos ministrados com temas relacionados ao objeto da licitação.	No mínimo, 1 (um) atestado	03 pontos por atestado. Máximo: 30 pontos
Comprovante de exercício de membro da equipe técnica em função ou cargo técnico ou gerencial, em órgão público municipal, estadual ou federal, em área relacionada à educação.	Sem mínimo	02 pontos por atestado. Máximo: 20 pontos
Autoria ou coautoria de obra (impressa ou digital) relacionada ao assunto do eixo temático.	Sem mínimo	02 pontos por obra. Máximo: 20 pontos
Total Máximo da Pontuação Técnica:		100 pontos

Nesse contexto, verifica-se que no certame em exame não foram estabelecidos requisitos pertinentes a fim de avaliar não apenas a experiência e a qualificação dos profissionais integrantes da empresa licitante, mas também a metodologia e o programa de trabalho a ser adotado para a prestação dos serviços inerentes à execução do objeto licitado, em desacordo com o prescrito no art. 37, II, da Lei n. 14.133/2021. Por conseguinte, em consonância com o posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, entende-se **procedente** o apontamento ora analisado.

No tocante à eventual responsabilização, cumpre observar que, pela pesquisa de preços realizada na fase preparatória, três proponentes apresentaram as seguintes propostas de preços, para o prazo de 12 meses:

MINAS MAIS TECNOLOGIA ASSESSORIA LTDA, apresentou o valor mensal de 2.500,00 e total para os 12 (doze) meses de 30.000,00;

BRA CONSULTORIA E GESTÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, ofertou o valor mensal de 6.800 e total de 81.600,00;

NORTE CONSULTORIA E ASSESSORIA EM NEGOCIOS LTDA, apresentou o valor mensal de 4.200 e total de 50.400,00.

Por conseguinte, conforme previsto no edital, à peça 2, p. 1, o valor estimado da contratação foi de R\$ 54.000,00.

Em consulta ao site da Prefeitura de Ouro Branco, foi possível aferir que a Concorrência Eletrônica n. 1/2023 objeto de análise foi homologada, tendo sido firmado Contrato n. 125/2023, no valor total de R\$ 29.988,00, em 1º/8/2023, com prazo de vigência de 12 meses, findado em 1º/8/2024, com a empresa Minas Mais Tecnologia Assessoria Ltda.

Assim, considerando que os serviços já foram prestados, que não consta nos autos qualquer elemento que permita inferir que a irregularidade tenha acarretado prejuízo ao interesse público ou danos ao erário municipal, bem como a presunção de economicidade em face da diferença entre o valor contratado e ao valor estimado, deve ser afastada a imputação de responsabilidade aos agentes envolvidos.

Contudo, recomendo ao Município de Ouro Branco, nas pessoas dos atuais prefeito e o responsável pelo Setor de Licitações que, nos próximos certames com objeto semelhante ao do certame ora analisado, atentem-se para o fato de que a eleição do tipo licitatório “técnica e preço”, em detrimento do “menor preço”, pressupõe justificativa com base em critérios técnicos, observados os parâmetros discriminados no art. 37 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser verificada não só a qualificação dos profissionais integrantes das empresas licitantes, mas também o conhecimento do objeto, a metodologia e programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues, nos moldes do inciso II do referido dispositivo legal.

II.2.3. Da ausência de previsão de critério de reajuste no edital

Relativamente à ausência de previsão de critério de reajuste no edital, irregularidade aditada pelo órgão ministerial, as servidoras integrantes da Comissão de Contratação do Município de Ouro Branco afirmaram, na defesa de peça 47, que, contrariamente ao que afirmou o Parquet, houve a previsão expressa de índice de reajuste, conforme cláusula sexta da minuta contratual, que é parte integrante do edital, nos termos do art. 18, VI, da Lei n. 14.133/2021, tendo inclusive, constado a previsão de utilização do INPC como índice de correção, além da definição clara dos critérios e procedimentos, pelo que pugnam pela improcedência do aditamento.

Na defesa apresentada (peça 49), as Sras. Edvânia dos Santos Pereira e Cleidiane Sartori Amorim Oliveira reiteraram tal afirmativa e comprovaram pelo *print* reproduzido da cláusula sexta da minuta contratual a seguir:

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

6.1. Os preços inicialmente contratados são fixos e irreeajustáveis 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

6.3. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de um ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste.

Sobre o assunto, as defendentes ressaltaram, ainda, que o entendimento do Pleno deste Tribunal, em resposta à Consulta n. 1048020, foi o de que, sempre que o contrato administrativo vigorar por período superior a 1 (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.

E mais, que o mesmo entendimento foi adotado no julgamento da Denúncia n. 1095496, desta relatoria, na Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão de 7/11/2023, quanto à 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.

A unidade técnica, no reexame de peça 63, acolheu as razões de defesa para afastar a irregularidade aditada pelo órgão ministerial, o que foi por este encampado no parecer conclusivo de peça 68.

Desse modo, uma vez respeitado o disposto no inciso VI do art. 18 e no inciso V do art. 92, ambos da Lei n. 14.133/2021, tendo constado expressamente na cláusula sexta da minuta contratual da Concorrência Eletrônica n. 1/2023 (peça 2) o índice de reajuste, entende-se **improcedente** a denúncia quanto ao apontamento de irregularidade ora examinado.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva arguida em sede de defesa, no tocante aos agentes públicos Márcia Beatriz Souza Martins Rodrigues, Paula Helena de Souza e Matos, Marcela Cristina Vieira Pereira e Daniel Santana Soares, para excluí-los do polo passivo da presente denúncia. Lado outro, afasto a preliminar suscitada pelas sras. Karina Evaristo Fernandes de Castro, Rafaela Cristina de Oliveira Silva, Karen da Neiva dos Santos, Elisa Carvalho Borges, Jacqueline Versiani Santos e Monalisa Moraes Barbosa Chaves, e, portanto, reconheço a legitimidade para que figurem no polo passivo deste feito.

No mérito, entendo pela procedência parcial da denúncia, diante da ausência de análise da metodologia ou programa de trabalho na aferição da proposta técnica, sem a aplicação de multa, nos termos da fundamentação.

Recomendo ao Município de Ouro Branco, nas pessoas dos atuais prefeito e o responsável pelo Setor de Licitações que, nos próximos certames com objeto semelhante ao do certame ora analisado, atentem-se para o fato de que a eleição do tipo licitatório “técnica e preço”, em detrimento do “menor preço”, pressupõe justificativa técnica com base em critérios técnicos, observados os parâmetros discriminados no art. 37 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser verificada não só a qualificação dos profissionais das licitantes, mas também o conhecimento

do objeto, a metodologia e programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues, nos moldes do inciso II do referido dispositivo legal.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos, com fundamento no art. 71, § 2º, da Lei Complementar n. 102/2008.

* * * * *

jc/rb



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS