

Processo: 1185039
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco
Denunciado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER
Responsável: Rodrigo Rodrigues Tavares (Diretor-Geral)
Procuradores: Júlio de Souza Comparini, OAB/SP 297.284; Gabriel Costa Pinheiro Chagas, OAB/SP 305.149
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

SEGUNDA CÂMARA – 19/8/2025

DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA. CONSULTORIA TÉCNICA DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA RODOVIÁRIA. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO. POSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. É regular a adoção do critério de julgamento por menor preço nas licitações de serviços de consultoria técnica previstos na alínea “c” do inciso XVIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021.
2. A teor do disposto no art. 37, § 2º, da Lei n. 14.133/2021, o critério de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço é obrigatório tão somente para as atividades definidas nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do art. 6º do referido diploma legal.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar improcedente a presente denúncia, no mérito, e declarar a extinção do processo, com resolução do mérito; considerando que não foram confirmadas as impropriedades apontadas na exordial;
- II) determinar a intimação das partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, I, da Resolução n. 24/2023.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de agosto de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 19/8/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de denúncia formulada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco, com pedido de suspensão cautelar da Concorrência n.º 2301931 000002/2025 – Processo SEI n.º 2300.01.0014283/2025-52, deflagrada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER, tendo como objeto a:

“Contratação de serviços técnicos especializados de consultoria técnica para levantamentos e avaliações de serviços de engenharia rodoviária nas rodovias sob a jurisdição do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER-MG, divididos em 5 (cinco) lotes, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.” (item 1.1 do edital – peça n.º 7)

O denunciante insurgiu-se contra a forma de julgamento adotada no certame (menor preço), a qual seria inaplicável para o objeto licitado, devendo ser utilizado o critério de melhor técnica ou de técnica e preço. Ao final, requereu a concessão de medida liminar para suspensão do procedimento licitatório.

A denúncia deu entrada neste gabinete, pela primeira vez, em 24/3/2025, ao passo que a sessão de abertura do certame estava marcada para o dia 31/3/2025.

Na decisão anexada à peça n.º 14, ausentes elementos de convicção que demonstrassem, de forma inequívoca, ofensa a dispositivo legal ou regulamentar que comprometesse a lisura do certame, indeferi a cautelar pleiteada.

O órgão técnico (peça n.º 19) e o Ministério Público junto a este Tribunal (peça n.º 21) opinaram pela improcedência da irregularidade denunciada.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O denunciante, inicialmente, fez referência a certame anteriormente promovido pelo DER com objeto similar (Concorrência n.º 2301931 000003/2024 – Processo SEI n.º 2300.01.0106131/2024-61), submetido à análise deste Tribunal de Contas por meio da Denúncia n.º 1.177.731, de minha relatoria, e posteriormente revogada pelo órgão licitante.

Em relação à Concorrência n.º 2301931 000002/2025 – Processo SEI n.º 2300.01.0014283/2025-52, tratada neste processo, o denunciante apontou a existência de ilegalidade na categorização dos serviços licitados como assessorias e consultorias técnicas (art. 6º, XVIII, “c”, da Lei n.º 14.133/2021) e, via de consequência, de inadequação do critério de julgamento adotado (menor preço).

A partir da descrição do escopo do objeto, estruturado em três produtos, conforme descrição contida no Termo de Referência (item 3.1), bem como das exigências pertinentes à qualificação técnico-profissional (item 7.1), alegou que os serviços a serem prestados se amoldariam às hipóteses elencadas nas alíneas “d” e “h” do inciso XVIII do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Sendo assim, acrescentou que, para a contratação em tela, seria imperativa a utilização dos critérios de julgamento de melhor técnica ou de técnica e preço, a teor do art. 37, § 2º, I e II, da aludida legislação de regência.

Por fim, o denunciante teceu considerações acerca da existência de divergência de interpretação do disposto no art. 6º, XVIII, “c”, da Lei n.º 14.133/2021, relativamente à abrangência dos

serviços ali descritos, reconhecendo a possibilidade de o objeto licitado ser enquadrado como consultoria, em sentido amplo, apesar de entender que, considerando-se o critério da especialidade, estaria “melhor acomodado nas alíneas ‘d’ e ‘h’, que descrevem exatamente aquilo que se quer contratar”.

A unidade técnica, à peça n.º 19, traçou um paralelo entre a Concorrência Pública n.º 2301931 000003/2024, objeto da Denúncia n.º 1.177.731, e a Concorrência Pública n.º 2301931 000002/2025, ora analisada, concluindo que, apesar de tratar-se de licitações semelhantes, não seria adequado fazer uma conexão direta entre os processos, visto que o enfoque das irregularidades indicadas não seria idêntico.

Passando à controvérsia arguida nesta denúncia, a unidade instrutória apontou que o objeto do certame foi identificado no edital como consultoria técnica, previsto na alínea “c” do inciso XVIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021, entre os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Para tal categoria, não haveria delimitação legal acerca dos critérios de julgamento a serem adotados nas licitações.

No que tange à alegação do denunciante de que os serviços corresponderiam às atividades descritas nas alíneas “d” e “h” do inciso XVIII do art. 6º, do referido normativo, de modo que estariam sujeitos aos critérios de julgamento estabelecidos no § 2º do art. 37 (melhor técnica ou técnica e preço), o órgão técnico destacou a existência de possível correlação entre as hipóteses legais em tela, com respaldo na linha de intelecção que defende que as atividades descritas nas mencionadas alíneas estariam contidas nos serviços de consultoria técnica (alínea “c”), que seriam mais genéricos, impondo-se, assim, o exame do objeto licitado sob a ótica do princípio da especialidade.

Diante disso, registrou-se que o escopo dos serviços foi dividido em três produtos, indicados no item 3.1 do Termo de Referência, a saber: **1) Relatório de Coordenação Geral; 2) Relatório de Levantamento do Índice de Condição da Manutenção (ICM); e 3) Relatório de Apoio Técnico Local para Levantamentos e Avaliações Complementares.**

Procedendo ao exame individual desses serviços, a unidade técnica sustentou que o primeiro produto abrangeria atividade gerencial acessória, incapaz, por si só, de caracterizar a natureza do objeto. Já o segundo item consistiria em levantamento das condições de manutenção de pavimentos, visando definir prioridades para disponibilização de recursos. Nesse caso, tratando-se de trabalho técnico de controle e monitoramento para fornecimento de dados sobre as condições das rodovias, poderia ser incluído na hipótese elencada na alínea “h” do inciso XVIII do art. 6º da Lei Geral de Licitações e Contratos. Quanto ao último, por se referir ao acompanhamento técnico das atividades do órgão, incluindo tomada de decisão, estaria caracterizado como consultoria.

No entanto, considerando que os três produtos compõem um único objeto coeso, a serem realizados conjuntamente pela empresa contratada, a Coordenadoria de Análise de Processos de Obras e Serviços de Engenharia concluiu pela adequação do seu enquadramento com consultoria técnica.

Em seu parecer (peça n.º 21), o *Parquet* especial concordou com a análise do órgão técnico em relação aos produtos 1 e 3 (serviços de consultoria). Quanto ao serviço descrito no item 2, teceu considerações complementares, visto que, com esquite na descrição contida no Termo de Referência, não considerou as atividades a serem realizadas propriamente como controle de qualidade, mas sim “serviços preparatórios para avaliação dos dados – que será realizada por sistema fornecido pelo próprio DER/MG – e posterior elaboração de relatório descritivo com as informações trabalhadas”.

Ressaltou, ainda, a possibilidade de serviços de controle de qualidade referentes à interpretação de resultados envolverem atividades menos complexas, não exigindo conhecimentos predominantemente intelectuais, permitindo, via de consequência, a adoção do critério de julgamento de menor preço nas contratações.

Ademais, argumentou que, à exceção da hipótese especificamente prevista no § 2º do art. 37 da Lei n.º 14.133/2021, não seria obrigatória a utilização de critérios de julgamento com avaliação técnica quando os requisitos técnicos fossem suficientemente definidos no instrumento convocatório, a teor do art. 36, § 1º, I, da lei de regência, tendo transcrito precedentes do Tribunal de Contas da União – TCU pertinentes ao tema.

O Órgão Ministerial apurou que, na justificativa da adoção do critério de julgamento pelo menor preço, constante do Termo de Referência, teria sido destacada exatamente a suficiência da descrição do objeto para identificação das exigências técnicas, opinando, assim, pela im procedência da denúncia.

De início, cumpre esclarecer que a irregularidade apontada na Denúncia n.º 1.177.731 é diversa daquela indicada neste processo, não se justificando, por conseguinte, a análise conjunta dos certames, apesar da similaridade dos objetos licitados.

É certo que a questão arguida pelo denunciante é eminentemente técnica, pois versa especificamente do enquadramento do objeto licitado em uma das hipóteses legais de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, elencadas no inciso XVIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021.

Considerando que, no art. 37, § 2º, do referido normativo, determina-se expressamente que as atividades descritas nas alíneas “d” e “h” devem ser contratadas por melhor técnica ou técnica e preço, a identificação do objeto licitado afeta diretamente o critério de julgamento a ser adotado. Vejamos:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso”

“Art. 37. [...]

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do *caput* do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por:

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.”

Denota-se que os serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual foram incluídos entre aqueles passíveis de licitação por técnica e preço (art. 36, § 1º, I, da Lei n.º 14.133/2021). Todavia, tal critério de julgamento é obrigatório tão somente para as atividades definidas nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do art. 6º da Lei n.º 14.133/2021.

Pois bem! Compulsando o ato convocatório, verifiquei que o objeto foi indicado como assessorias e consultorias técnicas, inserto na alínea “c” do inciso XVIII do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sendo dividido em cinco lotes, nos quais seriam prestados idênticos trabalhos, em regiões distintas do Estado de Minas Gerais.

Constatei, também, a existência de motivação para a escolha da forma de seleção e do critério de julgamento da proposta, ressaltando a adequação e a vantajosidade da contratação pelo critério de menor preço, inserta no item 1.2 do Termo de Referência (peça n.º 8), a conferir:

“Não obstante a Lei n.º 14.133/21 em seu art. 36, §1º, I, disciplinar que deve preferencialmente ser adotado o critério de julgamento de técnica e preço no caso dos serviços indicados no art. 6º, inciso XVIII, segundo o art. 37, §2º, da Lei Federal 14.133, de 1º de agosto de 2021, será obrigatória a utilização de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço somente para o caso da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso XVIII do *caput* do art. 6º da lei. Ou seja, não é obrigatória a contratação de todo e qualquer serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual por meio de licitações técnica e preço ou melhor técnica.

[...] Na presente licitação, no entanto, não está se contratando nenhum destes serviços, tratando-se esta de “assessorias e consultorias técnicas”, correspondente à alínea ‘c’ do referido artigo. Desse modo, não é obrigatória, para este tipo de serviço técnico especializado de natureza intelectual, a contratação com a utilização do critério de julgamento de técnica e preço.

Entende-se que a utilização do critério de técnica e preço é mais restritivo ao caráter competitivo da licitação e deve ser feita quando for de grande importância a ponderação da qualidade técnica das propostas em relação aos requisitos mínimos estabelecidos no Termo de Referência. Do contrário, compreendido que os requisitos mínimos estabelecidos no Termo de Referência são suficientes para selecionar empresas aptas e capazes de executar o objeto, não se vislumbra necessário abrir mão da maior competição e do melhor preço para privilegiar aspectos técnicos que não impactarão significativamente no recebimento do produto desejado pela administração.

Assim, os requisitos técnicos mínimos contidos neste Termo são suficientes para selecionar empresas de qualidade para atenderem à demanda descrita. Neste caso, não sendo relevante a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superaram os requisitos mínimos estabelecidos, não se vislumbra a necessidade de realização de licitação com o critério de julgamento por técnica e preços.

Considerada, ainda, a descrição dos serviços realizados neste Termo, bem como as exigências mínimas para os profissionais a serem alocados na execução contratual, entende-se que é mais adequado para a presente licitação o critério de julgamento por menor preço, possibilitando a adjudicação da proposta mais vantajosa do ponto de vista econômico com reduzido risco de participação de empresas aventureiras e licitantes com baixa qualificação profissional.

Deste modo, a utilização do critério de julgamento de menor preço é suficiente para garantir contratação adequada à Administração, privilegiando a competição entre as empresas qualificadas e assegurando a proposta mais vantajosa.”

In casu, justificou-se a adoção do critério de menor preço por se tratar de serviços de assessorias e consultorias não incluídos na determinação contida no art. 37, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021.

Dessa forma, a pretensa correlação entre as atividades descritas na alínea “c” (mais genérica), e aquelas contidas nas alíneas “d” e “h” (mais específicas) deve ser apurada no caso concreto, impondo-se o minucioso exame do objeto, estruturado em três produtos, assim descritos no item 3.1 do Termo de Referência (peça n.º 8):

Produtos	Descrição	Frequência	Unidade
01	Relatório de Coordenação Geral	Mensal	Und
02	Relatório de Levantamento do Índice de Condição da Manutenção (ICM)	Mensal	Km
03	Relatório de Apoio Técnico Local para Levantamento e Avaliações Complementares	Mensal	Und

Ao compulsar os autos, considero, acorde com o órgão técnico e com o *Parquet* especial, que os produtos 01 e 03, por abrangerem elaboração de relatórios técnicos opinativos, podem ser caracterizados como serviços de consultoria.

Já o produto 02, analisado isoladamente, diz respeito a serviço destinado ao levantamento e fornecimento de dados e monitoramento de parâmetros específicos, passível de ser enquadrado, com efeito, na alínea “h” do inciso XVIII do art. 6º, da Lei n.º 14.133/2021. Porém, tendo em vista que a contratação abrange o objeto como um todo, reputo que tais atividades seriam acessórias aos serviços de consultoria, não podendo prevalecer sua definição individual na escolha do critério de julgamento, conforme bem pontuado pela unidade técnica, *in verbis*:

“Tomando o serviço como um todo, vê-se que o objeto do presente certame trata da prestação de consultoria técnica ao DER-MG, nele incluso a realização de serviços de monitoramento de qualidade do asfalto, bem como o acompanhamento e apoio às atividades de construção e manutenção do órgão. Ou seja, ainda que existam serviços de elaboração de produtos técnicos, na forma da alínea “h”, vê-se que estes são parte acessória à realização do serviço como um todo, que é prestar consultoria técnica ao DER-MG.

Sendo assim, trata-se de situação singular, uma vez que o serviço 02 isoladamente exigiria a aplicação mais restritiva da lei, demandando a adoção da técnica no critério de julgamento, mas o objeto como um todo caracteriza-se como uma consultoria técnica, na qual a legislação deu ao administrador a discricionariedade para optar pelo critério de julgamento que entendesse cabível.”

Ademais, deve-se reconhecer a plausibilidade da justificativa apresentada de que a previsão no edital dos requisitos técnicos mínimos seria suficiente para seleção de empresas aptas à execução do objeto licitado, nos moldes pretendidos pela Administração, permitindo a realização de licitação por menor preço, com ampla competitividade e obtenção da proposta mais vantajosa.

Assim, em consonância com a manifestação da unidade técnica e com o parecer ministerial, julgo improcedente a denúncia.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, considerando que não foram confirmadas as impropriedades apontadas na exordial, voto pela improcedência da denúncia, com a consequente extinção do processo, com resolução do mérito.

Intimem-se as partes acerca do inteiro teor desta decisão e, findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, da Resolução n.º 24/2023.

* * * * *