



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (Processo Administrativo nº034/2025)

1. OBJETO

Contratação, sob demanda, de empresa especializada na prestação de serviços de horas máquina do tipo pesada com operador/motorista, através do sistema de Registro de Preços para atender às demandas dos municípios consorciados ao CP – CISGA.

2. ÁREA REQUISITANTE

Secretarias dos municípios consorciados ao CP – CISGA.

3. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA tem buscado, de forma contínua, adotar medidas voltadas à redução de custos, com vistas à melhoria da prestação dos serviços públicos e ao aumento da eficiência e eficácia da administração pública consorciada.

Este estudo foi desenvolvido com base nos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs) apresentados por 7 (sete) municípios consorciados, os quais se encontram devidamente anexados ao processo.

O presente Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem por finalidade demonstrar, com base em critérios objetivos e fundamentados, a viabilidade técnica, financeira e operacional das alternativas atualmente disponíveis no mercado, com o propósito de identificar a solução mais adequada para atender, de forma regionalizada, contínua e eficiente, às demandas dos municípios integrantes do CP – CISGA.

Considerando as particularidades geográficas, orçamentárias e estruturais dos municípios consorciados, revela-se imprescindível a adoção de um modelo de contratação que não apenas assegure a execução regular e padronizada dos serviços, mas que também promova a racionalização dos recursos públicos, amplie o acesso aos serviços consorciados e proporcione maior agilidade no atendimento das necessidades locais, especialmente diante de situações emergenciais.

O precário estado de conservação de diversas vias públicas, tanto urbanas quanto rurais, tem interferido diretamente em setores estratégicos para o desenvolvimento regional, como o turismo e a produção agropecuária e industrial — pilares econômicos de grande relevância para os municípios. Além disso, a má qualidade das estradas compromete o transporte escolar, dificulta o acesso a serviços de saúde e assistência social e prejudica a mobilidade de veículos da segurança pública. Esse cenário ainda resulta em impactos negativos na segurança viária, com aumento do número de acidentes, e na elevação dos custos logísticos para produtores e empreendedores locais.

Grande parte dos municípios envolvidos não dispõe de estrutura própria para a execução de serviços de manutenção de vias, seja pela ausência de frota de maquinário adequado, de profissionais capacitados ou de disponibilidade orçamentária para aquisição e manutenção de equipamentos pesados, como escavadeiras hidráulicas, retroescavadeiras, motoniveladoras, rolos compactadores e caminhões basculantes. Essa limitação compromete não apenas a rotina de conservação das vias públicas, mas também a capacidade de resposta a eventos extremos, como enxurradas, deslizamentos e enchentes, que têm ocorrido com maior frequência nos



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

últimos anos na região. A contratação compartilhada, promovida por meio do CP – CISGA, evita a fragmentação de processos licitatórios individuais, reduz os riscos de contratações ineficientes ou de baixa competitividade e assegura maior segurança jurídica, uniformidade técnica e economicidade na execução dos serviços.

Dessa forma, este Estudo Técnico Preliminar tem como finalidade não apenas subsidiar a tomada de decisão administrativa com base em dados concretos e critérios técnicos, mas também reforçar o compromisso institucional do CP – CISGA com o planejamento regional integrado e com a adoção de soluções eficazes, sustentáveis e compatíveis com as reais necessidades dos municípios consorciados e da coletividade.

4. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

O Plano Anual de Contratações (PAC) busca consolidar todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no exercício subsequente. Contratação, sob demanda, de empresa especializada na prestação de serviços de horas máquina do tipo pesada, através do sistema de Registro de Preços, para atender às demandas dos municípios consorciados ao CP – CISGA, foi aprovada na 52ª Assembleia Geral Ordinária de 04/12/2024, a qual aprovou o Plano de Compras compartilhadas apresentado para o ano de 2025.

Ainda, a eventual contratação visa assegurar um serviço de utilidade pública, alinhado às diretrizes:

- **Lei Federal nº 14.133/2021** – que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- **Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021** – que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

5. REQUISITOS PARA SELEÇÃO DO FORNECEDOR

O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, para REGISTRO DE PREÇO, com adoção do critério de julgamento pelo MENOR PREÇO.

A contratação deverá observar integralmente os requisitos estabelecidos no Termo de Referência e seus respectivos anexos, com especial atenção às exigências relacionadas à descrição dos itens e ao Modelo de Execução Contratual, além do que estiver previsto no Edital e na Ata de Registro de Preços. Os itens objeto desta contratação deverá estar em conformidade com a legislação de trânsito vigente, em especial com as disposições do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e das resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), no que se refere a licenciamento, sinalização, equipamentos obrigatórios, segurança na operação e habilitação adequada dos operadores.

Deverá ser apresentado juntamente com a Proposta Final:

- Declaração de que a proposta econômica compreende a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Exigências de habilitação

Como requisitos de habilitação será exigida a apresentação dos seguintes documentos de habilitação:

- Declaração de que atende aos requisitos de habilitação, e de que o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei (art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021);
- Declaração de Idoneidade (de que não foi declarada inidônea por ato da Administração Pública);
- Declaração que atende ao disposto no artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do inciso VI do art. 68 da Lei nº 14.133/21;
- Declaração que não possui empregados executando trabalho degradante ou forçado, observando o disposto nos incisos III e IV do art. 1º e no inciso III do art. 5º da Constituição Federal;
- Declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social;
- Declaração da licitante de que não que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, conforme art. 14, IV da Lei nº 14.133/2021;

Declaração Exclusiva ME/EPP

- Declaração de que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 3º da Lei Complementar nº 123, de 2006, estando apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido em seus arts. 42 a 49, observado o disposto nos § 1º ao 3º do art. 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 e observância do limite de R\$ 4.800.000,00 na licitação, limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que no ano-calendário de realização da licitação ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública, cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Habilitação jurídica

- Sociedade empresária, sociedade limitada unipessoal – SLU ou sociedade identificada como empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI: inscrição do ato constitutivo, estatuto ou contrato social no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores.
- Sociedade empresária estrangeira: portaria de autorização de funcionamento no Brasil, publicada no Diário Oficial da União e arquivada na Junta Comercial da unidade federativa onde se localizar a filial, agência, sucursal ou estabelecimento, a qual será considerada como sua sede, conforme Instrução Normativa DREI/ME nº 77, de 18 de março de 2020.
- Sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- Filial, sucursal ou agência de sociedade simples ou empresária: inscrição do ato constitutivo da filial, sucursal ou agência da sociedade simples ou empresária, respectivamente, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz.

Os documentos apresentados deverão estar acompanhados de todas as alterações ou da consolidação respectiva.

Habilitação fiscal, social e trabalhista

- Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, conforme o caso;
- Prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02 de outubro de 2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.
- Prova de regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;
- Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, relativo ao domicílio ou à sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto Contratual;
- Certidão de Regularidade com a Fazenda Estadual, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre, referente ao domicílio da sociedade empresária;
- Certidão de Regularidade com a Fazenda Municipal do domicílio ou sede do licitante, dentro do prazo de validade, na forma da lei;

Caso o fornecedor seja considerado isento dos tributos relacionados ao objeto contratual, deverá comprovar tal condição mediante a apresentação de declaração da Fazenda respectiva do seu domicílio ou sede, ou outra equivalente, na forma da lei.

Qualificação Econômico-Financeira

- Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor do domicílio da sede do fornecedor (Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, caput, inciso II).
 - Se a Certidão de falência não estabelecer prazo de validade, será considerada válida apenas a certidão com prazo de emissão não superior a 90 (noventa) dias da data da sessão.

Qualificação Técnica



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- Apresentação de um ou mais atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, demonstrando que a licitante executa ou executou contrato correspondente a 50% (cinquenta por cento) das quantidades estimadas.
- Os atestados ou declarações deverão conter as seguintes informações:
 - Nome, CNPJ, dados de endereço e contato da empresa/órgão que emitiu o atestado;
 - Nome completo e cargo do signatário;
 - Descrição do serviço de modo a permitir a aferição de sua similaridade com o objeto licitado;
 - Prazo de execução e quantidade contratada (se aplicável);
 - Período e local da prestação do serviço;
 - Assinatura do representante do órgão ou da instituição privada atestante.
- Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo exigido, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante;
- Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 da IN SEGES/MP n. 5, de 2017;
- Os atestados ou declarações de capacidade técnica deverão se referir a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal e/ou secundária da licitante, especificada no contrato social devidamente registrado na junta comercial competente, bem como no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal do Brasil – RFB;
- Caso seja necessário, o licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017;
- Demais documentos e disposições serão elencados no Termo de Referência e Edital.

6. DO LEVANTAMENTO DE MERCADO

Neste contexto, torna-se imperativo identificar soluções que atendam de forma eficaz às necessidades dos ambientes produtivos e aos diversos setores das secretarias municipais que integram os entes consorciados. Com esse propósito, foram realizadas pesquisas em bancos de dados oficiais de contratações públicas, visando identificar alternativas metodológicas, tecnológicas e operacionais disponíveis no mercado, bem como eventuais inovações capazes de melhor atender às exigências da Administração Pública e aos requisitos estabelecidos no presente estudo.

A busca pela solução mais adequada teve como diretriz o alinhamento entre as práticas de compras públicas e as dinâmicas contemporâneas do mercado. Sendo assim, no que se refere especificamente à



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

prestação de serviços com o uso de maquinário pesado, verificou-se que a Administração Pública, em geral, adota dois modelos principais considerados mais tradicionais:

Solução 01: Aquisição de máquinas indispensável à execução dos serviços, com posterior incorporação ao acervo patrimonial da Administração Pública.

Nesse modelo de contratação, a Administração Pública realiza a aquisição direta das máquinas, assumindo integralmente os custos operacionais e de manutenção das mesmas. Essa alternativa, exige análise criteriosa, tendo em vista os custos e responsabilidades inerentes a essa modalidade de atendimento da demanda. Ao optar por essa solução, o ente público assume integralmente, não apenas o investimento inicial elevado para aquisição dos equipamentos, mas também os custos operacionais recorrentes, tais como manutenção preventiva e corretiva, abastecimento, seguros, guarda, depreciação, reposição de peças e gestão do ciclo de vida.

Além dos encargos materiais, há a necessidade de estrutura física e logística compatível com a posse e utilização regular das máquinas, o que inclui galpões, oficinas, equipe técnica para manutenção e operadores devidamente capacitados e legalmente habilitados. Na ausência de servidores com essa qualificação, torna-se obrigatória a realização de concurso público específico, o que demanda tempo e recursos adicionais.

A efetividade dessa solução está diretamente vinculada à frequência de uso e à capacidade do órgão ou entidade em garantir o correto funcionamento e aproveitamento dos equipamentos adquiridos. Em contextos nos quais o uso das máquinas é esporádico ou sazonal, ou ainda em municípios de pequeno porte com limitações técnicas e orçamentárias, a aquisição direta tende a representar uma escolha menos vantajosa sob o ponto de vista da economicidade e da eficiência administrativa.

Dessa forma, entende-se que a adoção desse modelo deve estar condicionada à existência de demanda contínua e à capacidade institucional instalada para suportar a operação e manutenção do maquinário. Alternativas como a contratação por demanda, locação ou prestação de serviços especializados devem ser cuidadosamente avaliadas, especialmente quando representam soluções mais flexíveis, econômicas e alinhadas com os princípios da boa gestão pública.

Solução 02: Contratação de empresas devidamente especializadas para a prestação de serviços de operação de máquinas pesadas, com fornecimento de equipamento e respectivo operador.

Outra alternativa amplamente utilizada pela Administração Pública consiste na contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços com máquinas pesadas, contemplando o fornecimento do equipamento e do respectivo operador. Neste modelo, a contratada se responsabiliza integralmente pela disponibilização das máquinas em condições operacionais adequadas, bem como pela mão de obra necessária à sua operação, além de arcar com encargos como combustível, manutenção preventiva e corretiva, deslocamento, seguros e demais custos associados à execução dos serviços.

Essa modalidade apresenta vantagens operacionais e administrativas que têm motivado sua adoção por diversos entes públicos, especialmente em contextos onde há limitações estruturais, técnicas ou orçamentárias para manter frota própria. Um dos principais benefícios observados é a flexibilidade no atendimento, pois permite que os serviços sejam prestados sob demanda, conforme a real necessidade do órgão público, sem que haja a obrigatoriedade de aquisição e gestão direta dos ativos.

Adicionalmente, a contratação especializada contribui para a redução da carga administrativa da Administração contratante, uma vez que transfere à empresa executora a responsabilidade pela manutenção,



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

conservação e regularidade do maquinário, bem como pela qualificação da equipe operacional. Isso evita a necessidade de concursos públicos específicos e a destinação de recursos para estrutura de apoio, como oficinas, almoxarifados e áreas de estacionamento, o que pode representar economia relevante, especialmente para municípios de pequeno porte.

Também se destaca o aspecto da previsibilidade e controle contratual, uma vez que é possível definir, em edital e contrato, padrões mínimos de desempenho, prazos de resposta, tipos de equipamentos exigidos e parâmetros técnicos de execução dos serviços contribuindo com a qualidade e a padronização das atividades realizadas.

Ainda que apresente benefícios relevantes, a viabilidade desta alternativa dependerá da análise comparativa com o outro modelo apresentado, levando em conta a frequência da demanda, a capacidade institucional dos municípios consorciados e os custos envolvidos em médio e longo prazo. Assim, sua eventual adoção deverá ser objeto de avaliação criteriosa, com base nos parâmetros estabelecidos neste estudo, considerando a viabilidade de mercado, a exequibilidade técnica da solução e a capacidade operacional dos municípios consorciados para sua implementação e fiscalização.

7. DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Neste tópico, torna-se imperativo realizar uma análise criteriosa da viabilidade de mercado, financeira e operacional das soluções atualmente disponíveis, a fim de identificar aquelas que melhor se adequam às necessidades dos municípios consorciados. Para fins de exemplificação e aprofundamento da análise comparativa entre os modelos de atendimento da demanda — aquisição direta versus locação de serviços — será utilizado como base de pesquisa o equipamento **RETROESCAVADEIRA**, por se tratar de um dos maquinários mais comumente utilizados pelos municípios consorciados em serviços de infraestrutura urbana e rural. A escolha desse equipamento como referência metodológica tem por objetivo evitar a prolixidade, a repetitividade e a exaustão do presente documento, sem prejuízo à representatividade da análise. Considera-se que os parâmetros técnicos, operacionais e financeiros observados na comparação envolvendo a RETROESCAVADEIRA são suficientemente robustos e ilustrativos, permitindo a extrapolação dos resultados para outros equipamentos similares, resguardadas as devidas proporções.

A avaliação de mercado permite compreender a oferta real de fornecedores, a competitividade entre propostas e a possibilidade de contratação vantajosa. Nesse sentido, tanto a **Solução 01: Aquisição de máquinas indispensável à execução dos serviços, com posterior incorporação ao acervo patrimonial da Administração Pública** quanto a **Solução 02: Contratação de empresas devidamente especializadas para a prestação de serviços de operação de máquinas pesadas, com fornecimento de equipamento e respectivo operador** encontram-se amparadas pelo mercado, vejamos:

Tabela 1 – Demonstrativo de Análise de Mercado com foco em fornecedores, competitividade e possibilidades de contratação.

Processo	Item	Solução adotada	Número de fornecedores participantes	Contratação
Pregão Eletrônico 10/2025	Retroescavadeira - aquisição de retroescavadeira de grande	Solução 1	4	Realizada



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Prefeitura de Itapuca	porte nova, zero hora trabalhada, com potência mínima de 99cv ou 98hp.			
Pregão Eletrônico 043/2024	LOCAÇÃO RETROESCAVADEI RA 4X4 - Com Operador, potência mínima 85 hp, peso operacional mínimo de 8.000 kg, com no máximo 10 nos de uso, disponibilidade de no mínimo duas máquinas.	Solução 2	8	Realizada
Prefeitura de Nova Prata				
Pregão Eletrônico 130/2024	Serviço de RETROESCAVADEI RA 4x2, com peso operacional aproximado de 6.900kg, equipado com carregadeira frontal e carregadeira traseira. Com motorista. Ano não inferior a 2010.	Solução 2	8	Realizada
Prefeitura de Esteio				
Pregão Eletrônico 02/2024	RETROESCAVADEI RA COM CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS: nova, ano de fabricação 2024 ou superior, motor diesel turbo alimentado, com 04 cilindros, potência de 90 HP.	Solução 1	17	Realizada
CP-CIDEJA				

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos processos de contratações disponibilizadas no Portal Nacional de Compras Públicas.

Com base nos dados obtidos na pesquisa de mercado, é possível constatar que ambas as soluções analisadas — seja a aquisição direta de máquinas com incorporação ao patrimônio público, seja a contratação de serviços especializados com fornecimento de maquinário e operador — encontram respaldo prático e oferta consolidada no mercado. A presença de fornecedores habilitados e participantes efetivos nos processos



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

licitatórios que envolve ambas as modalidades, demonstra que há viabilidade concreta de mercado. Essa pluralidade reforça que o mercado está apto a atender às exigências técnicas da Administração Pública.

Seguindo essa linha de raciocínio, torna-se indispensável a realização de uma análise aprofundada acerca da viabilidade financeira das alternativas consideradas, a fim de subsidiar a escolha da solução mais vantajosa para a Administração Pública. Tal avaliação deve considerar não apenas os custos diretos envolvidos na contratação — como valores de aquisição ou de locação por hora/máquina —, mas também os encargos indiretos decorrentes da execução contratual, incluindo despesas com manutenção, pessoal, combustíveis, seguros, depreciação e gestão operacional. A análise financeira permite identificar o impacto orçamentário de cada modelo de atendimento da demanda, contribuindo para decisões fundamentadas que preservem a sustentabilidade fiscal dos entes consorciados e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Diante do exposto, torna-se pertinente apresentar uma comparação entre os custos estimados para a execução das atividades por meio da locação de serviços e os valores necessários para a aquisição de novos equipamentos. As tabelas a seguir foram elaboradas com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão quanto à solução mais adequada a ser adotada, considerando custos dos encargos indiretos decorrentes da execução contratual, incluindo despesas com manutenção, pessoal, combustíveis, seguros, depreciação e gestão operacional.

Tabela 2 – Demonstrativo de Análise de Custos Diretos referente a aquisição de equipamento considerando a vida útil.

ITEM	PROCESSO	ESTIMATIVA HORAS MENSAIS
RETROESCAVADEIRA 4X4	Aquisição	200 HORAS

Custo aquisição

R\$ 560.000,00

máquina

Valor residual 30%

R\$ 168.000,00

*conforme Relatório de
parâmetros dos
equipamentos do SICRO
(julho/2022)

**Base de cálculo para
depreciação**

R\$ 392.000,00

Vida útil e valor

60 meses

R\$ 6.533,33

depreciação mês

*conforme Relatório de
parâmetros dos
equipamentos do SICRO
(julho/2022)

**Média salarial dos
operadores**

R\$ 4.452,68 / Mês

R\$ 57.884,88 / Ano

concursados

*conforme pesquisas nos
portais de transparência de
três municípios
consorciados.

CUSTOS DIRETOS			
ITEM DE CUSTO	VALOR R\$	PRODUTIVIDADE/HORA	CUSTO POR HORA
Diesel	R\$ 6,05	18	R\$ 108,90



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

*Preço Médio do Brasil			
Lubrificação mensal	R\$ 650,00	200	R\$ 3,25
Manutenção geral	R\$ 1.600,00	200	R\$ 8,00
Depreciação	R\$ 6.533,33	200	R\$ 32,66
Remuneração do operador	R\$ 4.452,68	200	R\$ 22,26
Total			R\$ 175,07
Total (2.000 horas/ano)			R\$ 350.146,80
*conforme Relatório de parâmetros dos equipamentos do SICRO (julho/2022)			

Valores finais considerando a vida útil da máquina (5 anos)		
*conforme Relatório de parâmetros dos equipamentos do SICRO (julho/2022)		
ITEM DE CUSTO	VALOR R\$	Valor no final da vida útil (5 anos)
Aquisição	R\$ 560.000,00	R\$ 560.000,00
Horas ano (2000 horas)	R\$ 350.146,80	R\$ 350.146,80
Total		R\$ 910.146,80

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Relatório de parâmetros dos equipamentos do SICRO (julho/2022) e processos de contratações disponibilizados no Portal Nacional de Compras Públicas e Licitação.

A fim de subsidiar a análise da viabilidade econômico-financeira da aquisição direta de maquinário pesado, foi realizada uma simulação utilizando como referência uma retroescavadeira 4x4, equipamento com ampla aplicação nos serviços municipais de infraestrutura. Considerando uma estimativa de 200 horas mensais de operação, resultando em aproximadamente 2.000 horas por ano.

O custo de aquisição da máquina de R\$ 560.000,00, com valor residual de 30%, conforme parâmetros do Relatório do SICRO (julho/2022), resultando em uma base de depreciação de R\$ 392.000,00 e uma depreciação mensal de R\$ 6.533,33. Considerando também os custos diretos mensais, como diesel (R\$ 108,90/hora), lubrificação (R\$ 3,25/hora), manutenção (R\$ 8,00/hora), depreciação (R\$ 32,66/hora) e remuneração do operador concursado (R\$ 22,26/hora), o custo total por hora de operação atinge R\$ 175,07, conforme cálculo sobre 200 horas mensais.

Projetando-se esse valor sobre o volume de 2.000 horas/ano, o custo anual totaliza R\$ 350.146,80, e considerando apenas o período da contratação (um ano) da máquina, o custo acumulado de operação alcança R\$ 910.146,80, somando-se à despesa inicial de aquisição. Diante da projeção apresentada, observa-se que a opção pela aquisição direta do equipamento, com operação própria, revela-se extremamente onerosa para a Administração Pública, especialmente considerando o montante total estimado inicial e final de R\$ R\$ 910.146,80. Importa ressaltar que esse valor não contempla despesas adicionais relevantes, como a contratação de seguro patrimonial, reajustes salariais decorrentes de revisões legais e valorizações, variações nos preços de combustíveis e insumos, bem como gastos imprevistos com manutenção corretiva, reposição de peças e eventual indisponibilidade operacional do equipamento. Tais custos, ainda que difíceis de mensurar com precisão no momento da elaboração do estudo, são recorrentes e tendem a impactar significativamente o orçamento público ao longo do tempo, elevando ainda mais o custo real da operação. Portanto, essa alternativa requer criteriosa avaliação quanto à sua viabilidade econômica, sobretudo em contextos de limitação orçamentária, estrutura técnica reduzida e uso esporádico do maquinário por parte dos municípios consorciados.

Em contrapartida, cabe analisar os custos associados à modalidade de locação de máquinas com operador, considerando o mesmo período de contratação adotado na simulação da aquisição direta. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 3 – Demonstrativo de Análise de Custos Diretos referente a locação de horas-máquinas com operador considerando o período total da contratação.

Objeto	Valor da locação	Estimativa de Custo Mensal (200 horas)	Estimativa de Custo Anual (2.000 horas)
	R\$ 206,50		
Locação Retroescavadeira de pneus - capacidade da caçamba da pá-carregadeira de 0,76 m ³ e da retroescavadeira de 0,29 m ³ - 58 kW.	Pregão Eletrônico 5/2025	R\$ 41.300,00	R\$ 413.000,00
	PM de Herval		
	R\$ 195,00		
Retroescavadeira com tração 4x4, peso operacional não inferior a 6,5 toneladas, potência não inferior a 90 HP, caçamba dianteira não inferior a 1m ³ e concha traseira padrão e concha estreita, e cabine fechada.	Pregão Eletrônico 42/2025	R\$ 39.000,00	R\$ 390.000,00
	PM de Nova Petrópolis		
Média total	R\$ 200,75/h	R\$ 40.150,00	R\$ 401.500,00

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos processos de contratações disponibilizadas no Portal Licitação do TCE/RS.

A análise da modalidade de presente na **solução 02**, considerando contratos firmados por municípios da região — como Herval e Nova Petrópolis —, demonstra que o custo médio por hora gira em torno de R\$ 200,75. Com base nessa média e na estimativa de utilização de 200 horas mensais, projeta-se um custo mensal de R\$ 40.150,00 e um custo anual de R\$ 401.500,00. Esses valores já contemplam, de forma consolidada, as despesas com mão de obra, combustível, manutenção, seguro, logística e demais encargos operacionais, cabendo ao contratante o pagamento apenas pelas horas efetivamente utilizadas. Comparando com os custos totais projetados para a aquisição direta do equipamento (R\$ 910.146,80), verifica-se que a locação apresenta uma economia estimada de aproximadamente R\$ 508.646,8, além de proporcionar maior flexibilidade, menor risco de inatividade e ausência de investimentos iniciais elevados.

Importa destacar ainda que a economia verificada na análise comparativa entre aquisição e locação refere-se apenas a uma única máquina (retroescavadeira), utilizada de forma exemplificativa para fins de padronização e clareza técnica. No entanto, os municípios consorciados possuem demandas variadas e simultâneas por diferentes tipos de maquinário pesado, como motoniveladoras, escavadeiras hidráulicas, rolos compactadores e caminhões basculantes. Quando projetados os custos de aquisição, operação e manutenção para a totalidade desses equipamentos, os valores envolvidos tornam-se ainda mais elevados, o que potencializa a vantagem econômica da locação sob demanda.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

Nesse cenário, a adoção da **Solução 02** não só representa uma economia significativa com relação a cada equipamento analisado individualmente, como também evidencia, de forma agregada, uma redução expressiva nos custos totais, considerando o conjunto de máquinas necessárias para atender de forma contínua e eficiente às demandas dos municípios. Ou seja, a economia obtida apenas com a retroescavadeira já se mostra representativa, e, quando estendida às demais máquinas, reforça a escolha racional, técnica e vantajosa por essa modalidade de contratação, consolidando a **Solução 02** como a opção mais adequada, sustentável e compatível com a realidade operacional dos entes participantes.

8. DAS ATIVIDADES CONTEMPLADAS

Movimentação de Terra, Recuperação de Estradas e Desassoreamento de Rios, Córregos e Bueiros

Compreende um conjunto de atividades voltadas à readequação, manutenção e melhoria de vias não pavimentadas (geralmente de terra ou cascalho). A remoção de barreiras, penetrações e entulhos permite que as vias sejam liberadas, restabelecendo o tráfego seguro de pessoas, veículos e o escoamento da produção agropecuária, além de facilitar o acesso a serviços essenciais.

Tabela 4 – Demonstrativo da relação entre o tipo da atividade, sua aplicação e equipamentos necessários.

Tipo de Atividade	Aplicabilidade	Equipamentos Necessários
Limpeza de vegetação e desobstrução.	Retirada de vegetação, entulhos, pedras ou materiais que impedem o tráfego.	Trator agrícola com roçadeira hidráulica, retroescavadeira, minicarregadeira
Nivelamento, perfilamento e patrolamento.	Nivelamento e conformação da estrada para corrigir buracos, desníveis e valas.	Motoniveladora
Compactação do solo.	Estabilização da estrada com compactadores para dar maior resistência à via	Rolo compactador (pé de carneiro, liso ou misto)
Escavação e movimentação de solo, cascalho ou detritos.	Deslocamentos de material seja retirada ou depósito.	Escavadeira hidráulica e caminhão basculante (toco ou truck)
Drenagem superficial e instalação de bueiros.	Abertura de valetas, instalação de bueiros, canais de drenagem e saídas d'água.	Retroescavadeira, escavadeira hidráulica, caminhão com guindauto
Apoio logístico e movimentação de cargas.	Deslocamentos de máquinas e carga.	Caminhão plataforma, caminhão guindauto, caminhão basculante



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados disponibilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

9. DA NATUREZA DA CONTRATAÇÃO

Quanto à classificação do serviço, trata-se de certame para a aquisição de serviço comum, a serem adquiridos mediante licitação, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica. O fornecimento da solução referida no objeto não envolve técnicas desconhecidas no mercado ou que requerem inovação tecnológica para a sua execução. O conceito formal de bem e serviço comum é trazido pelo art. 6º, inciso XIII da Lei nº 14.133/2021:

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

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

O Art. 2º do Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021, também classifica os bens comuns, conforme segue:

II - bem de qualidade comum - bem de consumo com baixa ou moderada elasticidade-renda da demanda.

Os serviços a serem adquiridos enquadram-se como comuns por possuírem padrões de desempenho e características gerais e específicas, usualmente encontradas no mercado, podendo, portanto, ser licitado por meio da modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

10. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

As estimativas de quantidades encontram-se devidamente detalhadas nos Documentos de Formalização da Demanda encaminhados pelos municípios consorciados, os quais estão anexados ao processo licitatório. Essas informações também estarão consolidadas no Termo de Referência, garantindo fundamentação técnica para a realização do certame, bem como assegurando que as demandas específicas de cada ente consorciado sejam consideradas no planejamento e execução da licitação.

11. DO PRAZO E LOCAIS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

As informações detalhadas sobre as condições de execução dos serviços, incluindo prazos, métricas de desempenho e critérios de fiscalização, serão devidamente apresentadas no Termo de Referência. Em razão da variabilidade das necessidades e da imprevisibilidade operacional, os endereços onde os serviços deverão ser executados serão informados oportunamente, no ato de cada solicitação, respeitando-se, em todos os casos, os limites geográficos do município demandante.

12. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A pesquisa de preços é um processo obrigatório que antecede as contratações da Administração e que define o valor estimado a ser gasto com a contratação pretendida. Ela é vital para auxiliar a Administração na obtenção da proposta mais vantajosa. Isto porque uma pesquisa mal executada é sempre prejudicial ao processo, uma estimativa de preços muito baixa aumenta a ocorrência de licitações desertas; uma estimativa muito alta, compromete a economicidade da aquisição do serviço desejado.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

Evidencia-se que o preço de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Alguns desses fatores são: especificação do bem ou serviço, quantidade adquirida, praça ou mercado a ser pesquisado (municipal, estadual, nacional ou internacional), prazos de entrega, forma de execução e modalidade de compra (compra direta, dispensa de licitação, pregão, outros).

Uma pesquisa de preços correta influencia todas as demais fases do processo licitatório. Tanto que o artigo 44, §3º, da Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece:

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração. (Grifamos)

Evidencia-se que o preço de referência deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Alguns desses fatores são: especificação do bem ou serviço, quantidade adquirida, praça ou mercado a ser pesquisado (municipal, estadual, nacional ou internacional), prazos de entrega, forma de execução e modalidade de compra (compra direta, dispensa de licitação, pregão, outros).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União entende que a consulta de preços junto aos fornecedores não pode ser o único meio para obtenção de um valor de referência. Vejamos:

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020). Acórdão 4958/2022-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN. (Grifamos)

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. Acórdão 713/2019-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS. (Grifamos)

É essencial destacar que o preço de referência deve ser formado a partir de diversas fontes, dentre as quais os preços obtidos em licitações de outros órgãos públicos. O Art. 23 da Nova Lei de Licitações preceitua:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Um dos principais entraves verificados no processo licitatório anterior referente a este objeto foi preço de referência, fator que contribuiu diretamente no resultado do certame, diante da ausência de propostas válidas compatíveis com a realidade do mercado e o aumento da demanda devido o período crítico que se estende pelo Rio Grande do Sul decorrente dos eventos climáticos. Em atenção a essa experiência, e com o objetivo de mitigar riscos semelhantes, os valores de referência adotados para a presente contratação foram definidos com base em pesquisas realizadas junto a no mínimo três fornecedores distintos, além de levantamento de preços constantes em licitações homologadas por outros órgãos públicos nos últimos seis meses, consultadas por meio das plataformas Licitacon e Portal de Compras Públicas formando assim uma “cesta de preços” que reflete diretamente na realidade do mercado. Essa metodologia busca assegurar maior fidedignidade, equilíbrio e realismo orçamentário, promovendo condições efetivas para a participação de licitantes e o êxito do certame.

Ainda, em estrito acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65/2021, em seu Art 6º, foi utilizado como método para obtenção do preço estimado, a média dos preços obtidos na pesquisa de preços, cujo cálculo incide num conjunto frequentemente de mais de três preços, oriundos de vários parâmetros de que trata o art 5º, desconsiderando valores inexequíveis, inconsistente e excessivamente elevados.

13. JUSTIFICATIVA PARA ORÇAMENTO SIGILOSO

Foi realizada pesquisa de preços, visando a elaboração de planilha contendo os preços de mercado para as locações a que se pretende contratar, tal planilha constitui documento apartado deste Estudo Técnico.

De acordo com a Lei 14.133/2021, art. 24 temos que “desde que justificado, o orçamento estimado da contratação **poderá ter caráter sigiloso**, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

demais informações necessárias para a elaboração das propostas.” E desde que observado o que consta do inciso I e do Parágrafo único:

I – o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação. (Grifamos.)

Assim, por se tratar de licitação na modalidade menor preço e pelo fato de a nova lei estabelecer um caráter discricionário para a decisão do caráter sigiloso ou não do orçamento, optaremos pela não divulgação do mesmo. Entende-se, ainda, que a depender do mercado, a publicação do orçamento estimado da contratação ocasiona o chamado efeito âncora, elevando os preços das propostas o mais próximo possível do valor de referência da Administração. Nessas situações, a consagração de princípios próprios da Administração Pública (interesse público e eficiência, sobretudo) recomendam que o preço orçado pela Administração seja mantido sob sigilo até o fim da disputa.

Nessa linha, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes cita algumas das vantagens em se omitir o valor estimado (FERNANDES, 2009, p. 484-485):

- a) inibe a tentativa de a licitante limitar seu preço ao estimado na pesquisa;*
- b) permite o Pregoeiro obter, na fase de lances e na negociação, preços inferiores aos da pesquisa;*
- c) não vincula os preços à época da pesquisa, permitindo à equipe de apoio atualizá-los até no dia da própria sessão do pregão.*

Conforme o que se apresenta, como medida saneadora, o CISGA optará pela adoção do orçamento sigiloso.

14. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

A jurisprudência do TCU está pacificada no sentido de que a regra é que a adjudicação ocorra por item, sendo a adjudicação por lote a exceção, sendo necessário a justificativa da razão de sua necessidade. Essa questão está expressa na Súmula TCU 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Além disso, diversos Acórdãos também fixam essa linha de raciocínio:

Em regra, as aquisições por parte de instituições públicas devem ocorrer por itens, sendo que no caso de opção de aquisição por lotes a composição destes deve ter justificativa plausível. TCU. Acórdão 2.077/2011, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

O critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas. Acórdão 1.680/2015, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer.

Diante disso, a regra sobre a forma de contratação nas licitações é por itens, sendo exceção a utilização do lote ou grupo, desde que haja necessidade técnica e econômica para tal agrupamento. No caso concreto do objeto do futuro certame, existe a plena viabilidade da divisão do objeto em itens, já que se tratam de itens completamente independentes. A opção pela divisibilidade em itens ampliará a disputa e, consequentemente, fomentará a redução do valor de contratação, representando medida de economia aos cofres públicos.

Portanto, pelo fato de ser um processo na modalidade compartilhada, via Consórcio, é notável a viabilidade da segregação por item. Considerando que o número estimado por cada município é distinto.

15. NÃO APLICAÇÃO DO ARTIGO 48, INCISOS I e III DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

Considerando os valores totais de alguns itens envolvidos, percebidos através da multiplicação do Valor de Referência pela quantidade/item é o caso de comentar da aplicabilidade da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, ao caso em testilha. Tal Lei, alteradora da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, dentre vários outros pontos, estabeleceu, em seu artigo 48¹, que a Administração Pública deveria realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$80.000,00 (oitenta mil reais), bem como previu que,

¹ “Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)”



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

nas aquisições, o que não é o caso, de bens de natureza divisível, o Edital deveria contemplar uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A redação do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006 determina que:

*“Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:
I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)
(Produção de efeito)*

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48”. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Da leitura do dispositivo legal, colhe-se que aqueles benefícios previstos nos artigos anteriores ao 49, dentre os quais a licitação exclusiva nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e a obrigatoriedade do estabelecimento, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, não serão aplicados quando, dentre outras hipóteses, não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório. Diante dessa conclusão inafastável, o CISGA buscou algum método para verificar a existência do mínimo de fornecedores recém declinados, na forma e com as condições previstas legalmente.

Antes de mais nada, levando em consideração a inexistência de definição legal, tampouco de orientação pacífica na doutrina e jurisprudência, acerca do que corresponda ao conceito de “sediados local ou regionalmente” deveria levar em consideração para determinar a área de abrangência Consorcial o âmbito local, ou seja, a área compreendida pelos municípios consorciados ao CISGA. Nessa linha, a propósito, convém destacar que a própria Lei Federal que positivou o regime jurídico dos Consórcios Públicos no Brasil estabelece, como sendo área de atuação do consórcio público, a soma dos territórios dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios (Lei Federal nº 11.107/05, art. 4º, § 1º, inciso I).

Por fim, ainda que não bastasse todos os argumentos acima declinados, o Decreto Federal nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, cuja ementa é justamente regular “o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal”, estando a regulamentar a incidência das alterações promovidas pela Lei Complementar 147, determina que se considere:

“Art. 1º. (...)

§ 2º Para efeitos deste Decreto, considera-se:

I - âmbito local - limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

II - âmbito regional - limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; e

III - microempresas e empresas de pequeno porte - os beneficiados pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nos termos do inciso I do caput do art. 13.

Destarte, primeiramente, quanto à questão de perquirir a existência de fornecedores ME e EPP sediados local ou regionalmente e capazes de satisfazer as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, deve-se deixar claro que existem dois requisitos envolvidos, concomitantes, preconizados pelo art. 49, II, da LC 147 para autorizar o CISGA a não aplicar os arts. 47 e 48 da referida lei complementar: (i) fornecedores ME e EPP sediados no local ou regionalmente; e (II) capazes de satisfazer as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

Resta demonstrado que não há o suporte fático para incidência da norma que preveja a concessão do benefício do processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e do estabelecimento, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (artigo 48, incisos I e III da LC 123/06), já que o artigo 49 da supra aludida Lei afirma que não se aplicam as preferências estabelecidas nos artigos 47 e 48 caso não haja um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, e tendo tal fato sido documentalmente comprovado, decide o CISGA lançar o Edital para a contratação sob demanda de horas-máquinas, através do sistema de Registro de Preços para atender às demandas dos municípios consorciados ao CP – CISGA, à ampla concorrência.

Sendo assim, este certame será destinado à ampla participação, sem prejuízo da aplicação da preferência da contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, observados os critérios de desempate previstos na Lei Complementar 123/2006, que estabelece que:

"Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I – a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;"

16. JUSTIFICATIVA PARA A INADMISSÃO DE CONSÓRCIOS

A Lei nº 14.133/2021 tem como regra a permissão à participação de consórcios, inclusive quando o instrumento for omissivo sobre o tema. A Administração Pública, quando não permitir a participação de licitantes em consórcios, deve motivar essa decisão, justificando as razões para tanto.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

O ato convocatório poderá admitir ou não a participação de consórcio, sendo essa decisão resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em razão do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para execução do objeto visando ao atendimento do interesse público. Logicamente, trata-se de escolha que consubstancia um ato discricionário da Administração Pública o rechaço editalício a essas formações empresariais, o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas. Por este motivo, a Autoridade Licitante, dentro do poder discricionário de melhor conveniência e oportunidade decidirá pela vedação ou não à participação de empresas em regime de consórcio.

Nessa senda, veja-se que a jurisprudência do TCU era pacífica com relação ao poder discricionário da Administração para admitir ou não a participação de empresas em consórcio, nos termos do art. 33 da revogada Lei 8.666/1993. Leia-se o Informativo nº 106, do TCU:

*PLENÁRIO Fica ao juízo discricionário da Administração pública a decisão, devidamente motivada, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio Relatório de Auditoria do Tribunal tratou das obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), especificamente do Lote 5, do Edital de Concorrência nº 12011/2011, realizada pelo Ministério da Integração Nacional – (MI). Uma das irregularidades apontadas foi a restrição à participação de empresas em consórcio. Segundo o MI, “a participação de empresas sob a forma de consórcio envolveria a discricionariedade da Administração”, sendo que, conforme precedente jurisprudencial do TCU, “o juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto”. Ao concordar com a alegação apresentada, o relator registrou em seu voto que “há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização”. Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada empreendimento, a partir de suas variáveis, tais quais o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra e a capacitação técnica dos participantes. Diante disso, a partir do que fora examinado pela unidade instrutiva, para o relator, **“há que se ponderar para o fato de que cabe ao gestor definir qual o caminho a tomar relativamente à participação ou não de consórcios, de forma motivada no âmbito do processo licitatório”**. Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. Precedente citado: Acórdão nº 1246/2006, do Plenário. Acórdão n.º 1165/2012-Plenário, TC 037.773/2011-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.5.2012. (grifamos)*

De observar, contudo, que, mesmo com a mudança promovida com a edição da NLLCA, a doutrina segue afirmando que a vedação à participação dessas associações empresariais continua sendo uma decisão discricionária do administrador público, como alude, por exemplo, o escólio de Ronny Charles, já proferido sob a égide da Lei nº 14.133/2021²:

² CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Públicas Comentadas. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 138.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

O legislador não criou regra expressa acerca da obrigatoriedade ou não da participação dos consórcios. Essa decisão ficará a cargo do administrador, de acordo com regras de boa gestão que objetivem a ampliação da competitividade.

O grande norte a ser levado em conta para subsidiar o posicionamento administrativo é uma das grandes razões de ser do processo licitatório: a ampliação da competitividade. Com efeito, só será concebida a franquia à presença de tais formações empresariais quando isso representar estímulo ou acréscimo ao caráter competitivo do certame. Tais nuances são muito bem delineadas pela doutrina sempre precisa de Marçal Justen Filho³:

“Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejáveis. A formação de consórcios acarreta riscos da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa. O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados, em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição. Mas o consórcio também pode prestar-se a resultados positivos e compatíveis com a ordem jurídica. Há hipóteses em que as circunstâncias de mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. Isso se passa quando grande quantidade de empresas, isoladamente, não dispuserem de condições para participar de licitações. Nesse caso, o instituto do é a via adequada para propiciar a ampliação do universo de participantes.

É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões ou a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre particulares. São as hipóteses em que apenas umas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para a licitação”.

Assim, nota-se que critérios como as circunstâncias do mercado ou a complexidade do objeto são os termômetros a indicar se a participação dos consórcios realizará o único objetivo legítimo encontrado na permissão: a ampliação da competitividade. Por suposto, casos há em que a franquia não possibilitará o alcance dessa nobre finalidade, acabando por produzir resultado diametralmente oposto. A decisão administrativa, nesse sentido, reveste-se, em linguagem coloquial, de caráter de “faca de dois gumes”. A doutrina trata de aclarar essa conjuntura: “Portanto, sempre que o objeto licitado for marcadamente vultuoso ou de composição complexa e inomogênea, o ente licitante deverá obrigatoriamente admitir a participação de coligações empresárias no certame. Em outras palavras, tem-se que o ordenamento jurídico brasileiro e o seu conjunto de princípios informadores impõem a admissão de consórcios em grandes ou heteróclitas licitações – sob pena de restar asfixiado o princípio da competitividade e, em algumas circunstâncias, a própria licitação acabar convertida em procedimento inidôneo e ineficaz”⁴. A jurisprudência do TCU, de sua vez, confirma exatamente que os critérios enunciados pela lição doutrinária são os móveis a balizarem a decisão administrativa acerca dos consórcios, sempre na busca da preservação da competitividade:

³ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 47.

⁴ RIBEIRO, João Paulo da Silveira; TEIXEIRA, João Pedro Accioly. A participação de consórcios empresariais em procedimentos licitatórios: Livre escolha da Administração licitante? Brasília: Revista do TCU, Setembro/Dezembro 2015.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

*A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. **Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa.** (TCU, Acórdão 2.831, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes). (Grifo nosso)*

É bem importante, por essas veredas, pontuar que o contrário é absolutamente verdadeiro. Em licitações cujos objetos são comuns, a lógica se inverte e a conclusão a que se chega é de que a chancela à presença de consórcios poderá ocasionar uma restrição à competitividade, haja vista que reduz a probabilidade de que sociedade empresárias mais modestas, de maneira isolada, venham a ser vencedoras nas licitações, à míngua de fundamento legal para tanto. Nesse sentido, é extremamente elucidativa a decisão proferida pelo TCE/MG no Recurso Ordinário n. 997720:

(...) consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, “a participação de consórcio é recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto”. (Acórdão nº 2831/2012 – TCU – Plenário)

*Em outras palavras, a autorização para a participação de empresas em consórcio afigura-se como regra quando a licitação apresentar **vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes**, nos seguintes termos:*

(...) 2. A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada.

3. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória.

4. Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 2831/2012 – Plenário- TCU) (grifo nosso)

Ainda nesse sentido, cabe citar novamente a decisão do Tribunal de Contas da União aprovada em Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer (Acórdão nº 1946/2006)

A respeito da participação de consórcios, a jurisprudência desta Corte tem assentado que o que o art. 33 da Lei 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

a decisão de admitir ou não a participação de empresas organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso.

Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio.

Assim, em licitações complexas, a lógica é que a participação de empresas em consórcio, como regra, seja ampliadora da competitividade, razão pela qual a vedação, por certo, deverá ser justificada.

Compreendido esse ponto, necessário trazer à baila o outro lado da moeda, qual seja o critério a ser utilizado quando se trata da licitação comum, de menor monta, vulto ou complexidade, até porque tal situação não é comumente abordada nem na doutrina, nem na jurisprudência.

Neste caso, como argumento integrativo, pertinente utilizar o denominado raciocínio contrário sensu, nos seguintes termos: se nas licitações complexas, o pressuposto é de que a participação de empresas em consórcio amplia a competitividade, em licitações comuns a lógica se inverte e o pressuposto é de que a admissão de consórcios pode levar à restrição da competitividade, uma vez que retira ou reduz a possibilidade de que empresas menores, isoladamente, possam sagrar-se vencedoras nas licitações, sem que haja fundamento para tanto.

Dessarte, a sistemática que ora se propõe como fator condicionante da limitação ao poder discricionário da Administração Pública pode ser assim sistematizada: (1) naquelas licitações em que o objeto for comum, simples e de pequena monta, a vedação impõe-se como regra, posto que os consórcios, em tese, restringem a competitividade e lado outro, (2) nos certames de grande vulto e complexidade, o raciocínio se inverte e a regra geral passa a ser a permissão dos consórcios. Nessa situação, a título exemplificativo, sinaliza-se (apenas) como um indicativo, sua ocorrência especialmente em licitações na modalidade Concorrência, cuja lógica, até pelos valores dos objetos licitados, aponta para um maior vulto, dimensão e grau de complexidade do objeto licitado.

Portanto, a melhor conduta a ser adotada pelo gestor público é a de avaliar as condições objetivas da contratação, os requisitos técnicos e econômicos envolvidos e, bem sopesados, optar por permitir, ou não, a participação de empresas reunidas em consórcio.

Em síntese, fica por último um alerta. O que deve ser observado por esta Corte é que a participação de empresas em consórcio na licitação deve ter como parâmetro a conjugação de elementos como vulto, dimensão e complexidade, não querendo significar, por exemplo, que somente o valor de uma licitação é suficiente para caracterizar a exigência de participação/vedação em consórcio. Repita-se então que tal aferição deve levar em conta também a natureza do objeto.

Com relação à presente contratação, que é de serviços comuns, portanto, simples, de pequena monta não complexos, destituído o certame de vulto, dimensão e complexidade, a vedação à participação de



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica à medida em que, caso contrário, a presença de tais associação empresariais acabaria por reduzir a possibilidade de sociedades empresárias isoladas ou menores serem escolhidas ao final do torneio. Ademais, a complexidade que poderia fazer com que apenas consórcios pudessem executar a contento o objeto do certame mostra-se ausente. Note-se, a propósito, que os serviços visados são normalmente disponibilizados no mercado, seu fornecimento será imediato a partir do momento da contratação, e não são exigidos requisitos de qualificação técnica que não possam ser cumpridos pelas participantes que normalmente atuem no ramo.

Noutro giro, é bem relevante também pontuar que o certame constituir-se-á de uma empreitada por preço unitário, em que o parcelamento do objeto foi levado ao extremo de sua concepção, tendo sido formados itens nas menores unidades autônomas possíveis. A disputa será autônoma para cada item, e a adjudicação ocorrerá por item também, tendo sido a Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União restado amplamente obedecida⁵. Não houve, a propósito, formação de grupos de itens ou lotes.

Por essas veredas, é fundamental notar que a competitividade já fica garantida pela própria modelagem que se imprimiu ao certame, não havendo se falar no grande pressuposto que motivou a prolação do *leading case*, no âmbito do TCU, a respeito do tema ora abordado. Com efeito, o mencionado precedente foi exarado diante de um caso concreto em que houve o não-parcelamento do objeto, caracterizado por diversidade de obras, dotadas de muitas peculiaridades, grandes dimensões e em variado número, além de serviços e sistemas, alguns bastantes específicos. Por isso, na decisão contida no Acórdão Plenário 108/2006 TCU, considerou-se que a participação de consórcios na licitação supriria a exigência legal do parcelamento, uma vez que o consórcio significaria um parcelamento material, na medida em que cada empresa participante se encarregaria de determinada parte do objeto contratual.

O parecer técnico não recomenda a limitação do número de empresas por consórcio. Mesmo que recomendasse, isto não seria suficiente para se justificar limitação não prevista na Lei. Além de não prevista na Lei, tal limitação, no presente caso, conforme exposto na análise inicial desta ocorrência, é fator de forte restrição ao caráter competitivo do certame. Dadas as peculiaridades, a dimensão, a quantidade e a diversidade de obras, serviços e sistemas, alguns bastantes específicos, que compõem o objeto da licitação, limitar o número de empresas por consórcio, ainda mais em apenas três, certamente limitará em muito o número de consórcios que se formarão com possibilidade de cumprir todas as exigências de qualificação técnica, quanto mais se perdurarem as que constaram do edital da Concorrência 002 [003]/AEB/06.

Quanto aos precedentes do Tribunal, ainda não formam jurisprudência pacífica a respeito, pois há decisões nos dois sentidos, conforme se constata do Acórdão citado na análise inicial. O que o TCU tem considerado fundamental é se verificar, no caso concreto, se a limitação provoca restrição ao caráter competitivo do certame. No

⁵ É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

presente caso, em se prevalecendo o não-parcelamento do objeto, certamente essa restrição ocorrerá, pelos motivos já expostos.

Ademais, essa limitação vai de encontro à essência do entendimento prevalecente no Acórdão Plenário 108/2006. Ali, considerou-se que a participação de consórcios na licitação supriria a exigência legal do parcelamento, uma vez que o consórcio significaria um parcelamento material, na medida em que cada empresa participante se encarregaria de determinada parte do objeto contratual. Mas a Lei 8.666/93 determina que obras, serviços e compras devem ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis. O parcelamento é a regra e deve ser levado até o limite da viabilidade técnica e econômica. O objetivo é ampliar ao máximo possível a competição para cada parcela. Para os consórcios realmente atenderem ao objetivo da Lei, consoante o entendimento exarado naquele Acórdão, deve ser permitida a participação de tantas empresas quantas forem as parcelas técnica e economicamente viáveis. Não há nada no processo administrativo da Concorrência 002 [003]/AEB/06, nem nos pareceres técnico e jurídico, que demonstre, técnica e economicamente, quantas e quais são essas parcelas. Portanto, limitar o número de empresas por consórcio é limitar o parcelamento material de que fala o Acórdão Plenário 108/2006, sem que haja embasamento técnico e econômico para essa limitação. (TCU, AC 397/2008, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman) Grifamos

Salta aos olhos, destarte, que o caso retratado no precedente da Cortes de Contas da União é diametralmente diverso daquele que emerge desses autos. Lá o parcelamento era técnica e economicamente inviável, diante do vulto e complexidade do objeto consistente na prestação de serviços, além do altíssimo grau de especialização demandado de seus executores materiais. Aqui, temos uma locação de horas-máquinas, em que se fez amplo parcelamento, a adjudicação será por item, num certame em que não se verifica quaisquer características especiais que impeçam que as sociedades empresárias usualmente constituídas no mercado para que participem. Seria redundante, além de despicienda, a produção do “parcelamento material” a que acima alude o TCU. Ademais, a franquia aos consórcios, além de não prestigiar o princípio da competitividade, poderia perigosamente restringi-lo, haja vista que o poderio econômico do agrupamento empresarial, uma vez presente na disputa, teria o potencial de afastar do torneio ou impedir a vitória de pequenas e médias empresas, produzindo uma concentração de mercado que, inclusive, não foi o desejo do legislador constituinte (art. 146, III, “d” e art. 179 da CF), nem do complementar (arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/ 2006), tampouco do ordinário (art. 4º da Lei Federal nº 14.133/2021).

Em derradeiro, avaliando a realidade do mercado que pode ser medida através da ampla participação, em todos certames promovidos pelo CISGA desde 2013, de uma vasta gama de sociedades empresárias não organizadas sob o arranjo consorcial, não se mostra necessária a participação dessa espécie empresarial, a qual poderá ainda se mostrar contraproducente em relação a sua principal finalidade: a ampliação da disputa. Em conclusão, dessarte, entendemos amplamente fundamentada a vedação aos consórcios.

17. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL - MEI

A Lei Complementar 123/06, com a alteração promovida pela Lei Complementar 128/08, criou a figura do microempreendedor individual, assim considerado o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 e que seja optante pelo Simples Nacional.

Segue o texto legal:



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

“Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.”

A RESOLUÇÃO CGSN Nº 140, DE 22 DE MAIO DE 2018, regulamentando a matéria, em seu art. 91 fixou mais alguns requisitos para o enquadramento legal do empresário como Microempreendedor Individual, assim dispondo:

Art. 100. Considera-se MEI, observado o disposto no § 1º-C, o empresário individual a que se refere o art. 966 do Código Civil ou o empreendedor, optante pelo Simples Nacional, que tenha auferido receita bruta anual acumulada nos anos-calendário anteriores e em curso de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e que exerça, de forma independente e exclusiva, apenas as ocupações constantes do Anexo XI, dentre as quais constarão: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º e § 7º, inciso III) (Redação dada pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)

~~I – exerça, de forma independente, apenas as ocupações constantes do Anexo XI desta Resolução; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, §§ 4º B e 17)~~

~~I – exerça, de forma independente, apenas as ocupações constantes do Anexo XI desta Resolução; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, §§ 4º B e 14) (Redação dada pelo(a) Resolução CGSN nº 145, de 11 de junho de 2019) (Revogado(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)~~

~~II – possua um único estabelecimento; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 4º, inciso II) (Revogado(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)~~

~~III – não participe de outra empresa como titular, sócio ou administrador; e (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 4º, inciso III) (Revogado(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)~~

~~IV – não contrate mais de um empregado, observado o disposto no art. 105. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-C) (Revogado(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)~~

~~V – a comercialização e o processamento de produtos de natureza extrativista; (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º, I e § 4º-A) e (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)~~

~~VI – a industrialização, a comercialização e a prestação de serviços no âmbito rural. (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-A, § 1º, III) (Incluído(a) pelo(a) Resolução CGSN nº 165, de 23 de fevereiro de 2022)~~

Portanto, além do limite ao faturamento anual de R\$ 60.000,00 que deve ser observado, não pode o MEI ter participação em outra empresa como sócio ou titular. E, também, somente é permitida a contratação de um único empregado e que este receba salário mínimo ou piso da categoria. Ainda, um Microempreendedor Individual (MEI) pode alugar máquinas pesadas, desde que a atividade seja enquadrada como aluguel de



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

máquinas e equipamentos sem operador, o que não é o caso do presente processo. Por fim, somente pode se enquadrar na condição de MEI se permitida a atividade do empreendedor para tal fim. Então, considerando a legislação acima citada, é possível que um microempreendedor individual – MEI participe de licitações, desde que o objeto seja compatível com as atividades desenvolvidas por essa categoria empresarial, as quais constam no Anexo XI da RESOLUÇÃO CGSN Nº 140, DE 22 DE MAIO DE 2018.

Compulsando o referido anexo, não encontramos, dentro das atividades as quais é lícito ao MEI desenvolver, a locação de máquinas com operador/motorista, atividade pressuposta para processo licitatório em epígrafe. Portanto, a figura do MEI não preenche os pressupostos para poder participar deste torneio.

18. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FÍSICA

Em conformidade com o art. 2º, da IN SEGES nº 116/2021, temos, então, a definição do que seja pessoa física, para fins de licitação:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se pessoa física todo o trabalhador autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação para fins de execução do objeto da contratação pública, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação pública, sendo equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta. (grifos nosso)

Não há de se falar em não subordinação para execução do objeto. A IN SEGES nº 116/2021 prevê ainda as exceções necessárias, como uma forma de assegurar a contratação da melhor proposta para a administração, observando critérios econômicos e técnicos.

Essa exceção está prevista no parágrafo único, do art. 4º:

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput quando a contratação exigir capital social mínimo e estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar.

Dessa forma, quando o edital estabelece exigências técnicas e operacionais que demandam, por exemplo, a disponibilização de maquinário pesado com operador capacitado, manutenção, deslocamento, seguros e gestão operacional, resta evidente que não é viável nem compatível permitir a participação de pessoas físicas. Tais obrigações são, em regra, atendidas por pessoas jurídicas, que dispõem de infraestrutura apropriada, quadro funcional e organização administrativa capazes de garantir a adequada execução contratual.

Conclui-se, portanto, que a participação de pessoa física no certame em questão não se mostra admissível, tendo em vista que o objeto exige requisitos técnicos, operacionais e estruturais incompatíveis com a atuação individual autônoma, sendo indispensável sua execução do serviço a ser contratado.

19. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DO EMPRESÁRIO INDIVIDUAL

De início, cumpre destacar que, na forma do art. 11º da Lei nº 14.133/2021, processo licitatório tem por objetivos “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.”.

Nesses moldes, ao permitir a participação de todos os interessados na licitação, pessoas físicas ou jurídicas, desde que preencham os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, a Administração nada mais está fazendo senão dar efetividade ao princípio constitucional da isonomia.

Sob essa ótica, a isonomia pode ser compreendida como o dever de a Administração não criar distinções entre aqueles que se encontram em condições equivalentes, sem que a própria lei assim determine. É sob esse enfoque que se deve reconhecer que, a princípio, tanto pessoas jurídicas quanto pessoas físicas podem participar de procedimentos licitatórios.

Assim, verificado, primeiramente, que o objeto pretendido pode ser licitamente contratado e executado por uma pessoa física, não deve a Administração criar qualquer óbice ou restrição à sua participação na licitação. Com base nessa ordem de ideias, infere-se que a participação de pessoas físicas e jurídicas na licitação está diretamente atrelada à natureza do objeto pretendido e à forma como é disponibilizado no mercado. Daí porque, se o objeto admite sua contratação e execução satisfatória tanto por pessoas físicas como por pessoas jurídicas, não há que se falar em restringir a participação de uma ou de outra no instrumento convocatório da licitação.

Contudo, existem circunstâncias que, desde logo, indicam a impossibilidade de pessoas jurídicas ou de pessoas físicas atuarem junto à Administração e, por consequência, participarem do certame. Por essas razões, deve a Administração avaliar a natureza do objeto a ser licitado e as eventuais disciplinas normativas existentes, a fim de verificar, ainda na etapa de planejamento, a possibilidade ou não de haver a participação e a contratação tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas. A depender do resultado dessa análise, é viável fixar restrição à participação no edital.

Aqui interessa destacar que a Administração deve avaliar a conveniência e a oportunidade em torno de eventual restrição na participação em licitações, tal como já apontou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

EMENTA. ADMINISTRATIVO. Licitação. Insere-se no poder discricionário da Administração o estabelecimento de requisitos para participação em concorrência pública. Sendo assim, não é nulo o edital que exclui pessoas jurídicas de certame promovido no fito de contratar profissionais para o transporte gratuito de escolares quando considerou melhor atender ao interesse público a contratação de pessoas físicas. (TJ/SP, Apelação Cível nº 917.216-5/5.)

Na análise a ser feita, a Administração deve considerar, por exemplo, a potencialização dos riscos de responsabilização trabalhista na contratação de pessoa física. Além disso, deve-se avaliar o vulto e os meios necessários para a execução regular das obrigações que serão estabelecidas: por exemplo, em contratos de prestação de serviços contínuos com alocação de um número maior de postos de trabalho, não há razões para admitir a participação de MEI, já que este não reunirá as condições mínimas para assumir o encargo.

Nessa senda, como demonstrado acima, estamos diante de um objeto que possui uma certa complexidade, bem como uma necessidade de disponibilização de maquinário pesado com operador capacitado, manutenção, deslocamento, seguros e gestão operacional e isso faz com que não se mostre



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

satisfatória a sua execução pela pessoa física. Tal constatação gera reflexos, outrossim, na participação, no certame, do empresário individual, também a de se recomendar a sua inadmissão. Senão, vejamos.

O Código Civil regula o assunto em seus arts. 966 e seguintes:

TÍTULO I

Do Empresário

CAPÍTULO I

Da Caracterização e da Inscrição

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

Art. 967. É obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade.

Art. 968. A inscrição do empresário far-se-á mediante requerimento que contenha:
I - o seu nome, nacionalidade, domicílio, estado civil e, se casado, o regime de bens;
II - a firma, com a respectiva assinatura autógrafa que poderá ser substituída pela assinatura autenticada com certificação digital ou meio equivalente que comprove a sua autenticidade, ressalvado o disposto no inciso I do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 ; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - o capital;

IV - o objeto e a sede da empresa.

§ 1º Com as indicações estabelecidas neste artigo, a inscrição será tomada por termo no livro próprio do Registro Público de Empresas Mercantis, e obedecerá a número de ordem contínuo para todos os empresários inscritos.

§ 2º À margem da inscrição, e com as mesmas formalidades, serão averbadas quaisquer modificações nela ocorrentes.

§ 3º Caso venha a admitir sócios, o empresário individual poderá solicitar ao Registro Público de Empresas Mercantis a transformação de seu registro de empresário para registro de sociedade empresária, observado, no que couber, o disposto nos arts. 1.113 a 1.115 deste Código. (Incluído pela Lei Complementar nº 128, de 2008)

§ 4º O processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento deverão ter trâmite especial e simplificado, preferentemente eletrônico, opcional para o empreendedor, na forma a ser disciplinada pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, de que trata o inciso III do art. 2º da mesma Lei. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, poderão ser dispensados o uso da firma, com a respectiva assinatura autógrafa, o capital, requerimentos, demais assinaturas,



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

informações relativas à nacionalidade, estado civil e regime de bens, bem como remessa de documentos, na forma estabelecida pelo CGSIM. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011).

Como esclarece Fábio Ulhoa Coelho (2010, p. 19), o “*empresário pode ser pessoa física ou jurídica. No primeiro caso, denomina-se empresário individual; no segundo, sociedade empresária*”. A doutrina especializada em direito empresarial também estabelece os contornos do instituto do “empresário individual”. Vejamos o trecho⁶:

1.1. O empresário como sujeito de direitos

Como já mencionado, a empresa é uma atividade e não um sujeito de direitos. E “se não é sujeito, não tem nem pode ter direitos e deveres”. O empresário é o sujeito de direitos. Pode ele tanto ser uma pessoa física, na condição de empresário individual, quanto uma pessoa jurídica, na condição de sociedade empresária ou EIRELI – Empresa Individual de Responsabilidade Limitada. “Como é pessoa jurídica que explora a atividade empresarial, não é correto chamar de “empresário” o sócio da atividade empresária”.

O empresário individual é a pessoa física que exerce a empresa em seu próprio nome, assumindo todo o risco da atividade. É a própria pessoa física que será o titular da atividade. Ainda que lhe seja atribuído um CNPJ próprio, distinto do seu CPF, não há distinção entre a pessoa física em si e o empresário individual.

Como já é possível entrever no trecho destacado do excerto doutrinário, embora seja denominado “empresário”, o empresário individual não chega a titularizar uma sociedade empresária, o que é evidenciado pela redação do parágrafo terceiro do art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Como afirma a Consultoria Zênite, “*em regra, no procedimento licitatório, se apresenta diante da Administração como pessoa física, a qual deverá estar inscrita no Registro Comercial (art. 28, II, da Lei nº 8.666/93), expedido em conformidade com os artigos 967 e 968 do Código Civil, visando demonstrar a regularidade da atividade empresarial exercida por ele (empresário individual)*”.

Portanto, quanto à contratação de profissionais constituídos na forma de empresa individual, esta é igualada à pessoa física perante o Direito Comercial. Vejamos o entendimento do Professor Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., São Paulo, Dialética, 1998, p. 286, que assim assevera:

“Lembre-se que ‘empresa individual’ não se caracteriza perante o direito comercial como pessoa jurídica. Ainda quando exista a declaração de firma individual perante o Registro de Comércio, quem participa da licitação é pessoa física.” (grifamos)

Perceba-se, nessa senda, que é concedido ao empresário individual a possibilidade de registro no CNPJ por finalidades de ordem fiscal e tributária, o que não tem o condão de alterar sua natureza jurídica perante o direito societário, sendo que, ao participar do certame, fá-lo como pessoa física. E do modo como já foi demonstrado acima, em razão de peculiaridades jurídicas decorrentes da natureza do objeto pretendido, não se

⁶ TOMAZETTE, Marlon. *Empresário*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/231/edicao-1/empresario>.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

mostra possível o desempenho dele por parte de pessoas físicas, residindo aí, justamente, a circunstância que justifica o tratamento desigual que lhes será dispensado no certame, com a proibição de sua participação. Trata-se do fator de desigualdade fática, o discrimen que legitima a diferenciação sem violar o princípio da isonomia, pois esse apenas determina que se trate igualmente os iguais; não os desiguais.

20. JUSTIFICATIVA PARA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS

A participação de cooperativas em certames licitatórios é admitida quando atendidos os requisitos previstos nos incisos I a IV do art. 16 da Lei n. 14.133, de 2021.

É patente que o órgão licitante deve analisar com cautela as características do serviço que pretende contratar, especialmente quanto às diversas obrigações dos trabalhadores que executarão os serviços, para verificar se, no caso concreto, as tarefas seriam passíveis de execução com autonomia pelos cooperados, sem relação de subordinação, seja entre a cooperativa e os cooperados, seja entre estes e a Administração – conforme a diretriz do artigo 10 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 5, de 2017.

Segundo a Súmula 281 do TCU: É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

De igual modo, o Parecer n. 096/2015/DECOR/CGU/AGU (00407.004648/2014-96, Seq. 14) tem a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO DO TRABALHO. DIVERGÊNCIA CARACTERIZADA ENTRE A PROCURADORIA-GERAL FEDERAL E A PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – RESTA INCÓLUME O TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A UNIÃO, QUE TRATA DA VEDAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS DE TRABALHO PARA EXECUÇÃO DE DETERMINADOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, MESMO DIANTE DA SUPERVENIÊNCIA DAS LEIS Nº 12.690, DE 2012, E Nº 12.349, DE 2010 – SERVIÇOS OBJETO DO TERMO QUE, POR SUA NATUREZA, CARACTERIZAM-SE PELA EXECUÇÃO MEDIANTE VÍNCULO EMPREGATÍCIO, COM SUBORDINAÇÃO, PESSOALIDADE, ONEROSIDADE E HABITUALIDADE.

I – As Cooperativas de Trabalho, na forma da Lei nº 12.690, de 2012, são sociedades constituídas para o exercício de atividades laborais em proveito comum, com autonomia coletiva e coordenada, mediante autogestão e adesão voluntária e livre.

II - Os serviços abrangidos pelo termo de conciliação judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho se caracterizam pela pessoalidade, subordinação e não eventualidade.

III – Vedação à participação de cooperativas nos certames afetos a aludidos serviços que não ofende às Leis nº 12.690, de 2012, e nº 12.349, de 2010, uma vez que são admitidas apenas, e obviamente, a participação de verdadeiras cooperativas nas licitações, proibindo-se expressamente a utilização de cooperativa para fins de intermediação de mão de obra subordinada.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

IV – Proscrição que se volta para proteger os valores sociais do trabalho e prevenir a responsabilização da União por encargos trabalhistas.

Por meio do Parecer n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia-Geral da União (Decor/CGU/AGU), considerou que se mantém na Lei n. 14.133, de 2021, a proibição de contratação de cooperativas quando o objeto do contrato exija relação de subordinação entre os cooperados e a cooperativa ou entre aqueles e o tomador de serviços, conforme Ementa abaixo:

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. SOCIEDADES COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.133/2021. EXISTÊNCIA DE TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA. ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE REVISÃO/REVOGAÇÃO DO TERMO DE CONCILIAÇÃO.

I - O art. 16 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado sistematicamente, e acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas, não prejudicando a validade do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

II – Mesmo para as licitações sob a égide da Lei nº 14.133/2021, legítimo o entendimento de que a União deve se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços terceirizados, por sua própria natureza, demande vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada.

Consequentemente, antes de se admitir a participação de cooperativas em uma licitação de obras e serviços de engenharia, é necessário averiguar se há "...necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e de habitualidade..." na execução do contrato que será celebrado. Portanto, demandando a existência de relação de emprego dos trabalhadores vinculados à execução do ajuste, não será possível a participação de cooperativas no certame. E geralmente consta a previsão de utilização de diversos profissionais que, "...pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral...", implica em subordinação jurídica da empresa contratada e dos respectivos trabalhadores.

Ademais, a participação de cooperativas só deve ser permitida quando a gestão operacional do serviço puder ser executada de forma compartilhada ou em rodízio, pelos próprios cooperados – e os serviços contratados também deverão ser executados obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação. Em caso positivo, a participação de cooperativas será permitida. Do contrário, deve ser vedada a participação de cooperativas no certame.

O art. 10º da Instrução Normativa nº 05/2017 assim disciplina a temática:

Seção V

Dos Serviços Prestados por Cooperativas e Instituições Sem Fins Lucrativos



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

Art. 10. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e

II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

§ 1º Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.

§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

O afastamento das cooperativas nesta licitação tem como objetivo impedir que o Poder Público seja responsabilizado subsidiariamente em função de verbas trabalhistas requeridas pelos agentes alocados para a execução daquelas atividades, na forma da Súmula nº 331 do TST. Esta foi a finalidade do Termo de Conciliação firmado pelo Ministério Público do Trabalho e a União, perante a 20ª Vara do Trabalho de Brasília/DF (Proc. nº 01082-2002-020-10-00-0) que, ao assegurar o interesse do trabalhador, afastou o risco de que o Poder Público viesse, em contratos administrativos desse tipo, a ser responsabilizado subsidiariamente, na qualidade de tomador, do serviço, pelos referidos encargos, gerando ônus imprevistos são contrários ao interesse público (fls. 284/289).

De notar, por fim, que a SEGES⁷ tornou público, para amplo conhecimento dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), o Parecer n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União (Decor/CGU/AGU), em que ratifica a manutenção dos critérios estabelecidos no Termo de Conciliação firmado entre a AGU e o MPT nos autos da Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0, para a participação de sociedades cooperativas nas licitações para contratação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, mesmo sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conforme Ementa abaixo:

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. SOCIEDADES COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.133/2021. EXISTÊNCIA DE TERMO DE

⁷ <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/comunicados/2023/no-04-2023-participacao-de-sociedades-cooperativas-nas-licitacoes-para-contratacao-de-servicos-continuados-com-dedicacao-exclusiva-de-mao-de-obra>.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

CONCILIAÇÃO JUDICIAL NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA. ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE REVISÃO/REVOGAÇÃO DOTERMO DE CONCILIAÇÃO.

I - O art. 16 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado sistematicamente, e acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas, não prejudicando a validade do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

II – Mesmo para as licitações sob a égide da Lei nº 14.133/2021, legítimo o entendimento de que a União deve se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços terceirizados, por sua própria natureza, demande vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada.

21. JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO

O art. 122 da Lei n. 14.133, de 2021, admite a subcontratação parcial de obra, serviço ou fornecimento, até o limite autorizado pela Administração. A subcontratação, desde que autorizada pela Administração, possibilita que terceiro, que não participou do certame licitatório, realize parte do objeto.

Vejamos também a doutrina de Marçal Justen Filho:

A subcontratação torna-se cabível, senão inevitável, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam individualidade e são desempenhadas por terceiros especializados.

A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno terceirização, que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.

A escolha da Administração deve ser orientada pelos princípios que regem a atividade privada.

Na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações. Essa é a solução economicamente mais eficiente e tecnicamente mais satisfatória.

A Administração tem o dever de adotar as práticas mais eficientes, incorporando as práticas próprias da iniciativa privada. Logo, o ato convocatório deve permitir, quando viável, que idênticos procedimentos sejam adotados na execução do contrato administrativo.

Ao admitir a subcontratação, a Administração obtém vantagens econômicas decorrentes dos ganhos de eficiência do particular contratado.

Estabelecendo regras diversas das práticas entre os particulares, a Administração reduz a competitividade do certame. É óbvio que se pressupõe, em todas as hipóteses, que a Administração comprove se as práticas usuais adotadas pela iniciativa privada são adequadas para satisfazer os interesses fundamentais.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

A subcontratação pode representar inclusive um fator de ampliação da competição.

Há certas atividades dotadas de especialização, complexidade e onerosidade diferenciada. Impor a sua execução de modo necessário pelo próprio contratado pode resultar na redução do universo de possíveis licitantes. Permitir a subcontratação em tais casos é justificado pelas mesmas razões que legitimam a participação de empresas em consórcio.

(Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle. pp. 1349-1350).

O §2º do art. 122 possibilita que edital ou regulamento vedem, restrinjam ou estabeleçam condições para a subcontratação. Trata-se de uma faculdade. Portanto, não é obrigatório que o instrumento convocatório ou seus anexos estabeleçam limites à subcontratação.

No caso em questão, as características do certame, consubstanciado na locação de bens considerados comuns, indicam a inexistência de execução complexa, uma vez que o objeto não envolve etapas técnicas especializadas, nem fases interdependentes que demandem soluções individualizadas ou projetos customizados. Trata-se de uma contratação padronizada, com especificações previamente definidas no Termo de Referência e de acordo com o praticado no mercado, o que permite ampla participação e o imediato atendimento.

Por esses motivos, reputamos bem amparada a vedação ao expediente.

22. JUSTIFICATIVA PARA NÃO EXIGÊNCIA DE GARANTIA DA EXECUÇÃO

A Nova Lei de Licitações estabelece:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

§ 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo.

Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante a Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;

II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas.

Parágrafo único. Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no § 2º do art. 96 desta Lei.

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subseqüentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

Art. 99. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.

Art. 100. A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

Art. 101. Nos casos de contratos que impliquem a entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, o valor desses bens deverá ser acrescido ao valor da garantia.

Desse modo, conforme observa-se do artigo acima descrito, a garantia contratual somente será exigida quando a complexidade do valor da contratação importar em consideráveis riscos de prejuízos à Administração em razão do inadimplemento do contratado. Não por acaso, também é o parâmetro aventado pelo TCU, segundo o qual a garantia deve ser exigida nas contratações de maior valor, envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis (Acórdão n. 3.126/2012 – Plenário).



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Vejamos o alerta de Marçal Justen Filho:

“A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia. Poderá (deverá) ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 499).

Assim, a exigência deve ser avaliada em cada caso concreto, com base no grau de risco de prejuízo ao interesse público, frente à particularidade do objeto licitado.

Nessa senda, cabe destacar que o objeto do presente pregão é para a locação compartilhada de “HORAS MÁQUINAS PESADAS COM OPERADORES” para a manutenção das atividades nas secretarias dos Municípios consorciados ao CISGA, podendo-se concluir pela inexistência de riscos consideráveis à Administração que importem na exigência de uma garantia contratual. Trata-se de um certame objetivando a locação de maquinários comuns, através de pregão eletrônico, para fornecimento pelo período de 12 (doze) meses, considerada a prestação do serviço de forma imediata pois com a contratada deverá fornecer o serviço no **prazo de 15 dias** após envio da ordem de serviço, empenho e/ou contrato pelo Município, com a indicação do local e horário para a execução. Não havendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis.

Destarte, considera-se justificada a não exigência de garantia.

23. CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

Não há contratações correlatas ou interdependentes.

24. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Previamente à celebração dos contratos, os contratantes deverão providenciar a capacitação dos servidores para fiscalização e gestão contratual, bem como implementar/ manter sistemas e rotinas de acompanhamento e controle.

25. VEDAÇÃO À ADESÃO DE ÓRGÃOS NÃO PARTICIPANTES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Em razão da capacidade de gerenciamento reduzida do órgão gerenciador competente pelo gerenciamento e prática de todos os atos de controle e de administração do SRP, essa administração optou por vedar a adesão de órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços.

26. DOS POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS

A realização do levantamento de possíveis impactos ambientais e suas respectivas medidas mitigatórias nas compras e contratações públicas constitui uma etapa essencial para assegurar a sustentabilidade das ações governamentais, em conformidade com os princípios da administração pública e da legislação ambiental vigente. Ao incorporar critérios ambientais desde a fase de planejamento da contratação, a Administração Pública não apenas previne danos ao meio ambiente, mas também promove o uso racional dos recursos naturais, reduz riscos operacionais e estimula práticas responsáveis por parte dos fornecedores. Essa abordagem preventiva está alinhada à Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e à



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Política Nacional de Compras Públicas Sustentáveis, reforçando o papel do Estado como indutor do desenvolvimento sustentável, da proteção ambiental e da eficiência na gestão dos recursos públicos.

Tabela 5 –Levantamento de possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras.

Atividade	Impacto Ambiental	Medida Mitigadora
Operação de máquinas pesadas em áreas urbanas e rurais.	Emissão de gases poluentes (CO ₂ , NO _x , material particulado)	Uso da prestação dos serviços de máquinas possuam motores com tecnologia de controle de emissão (mínimo Tier 3 ou equivalente).
Movimentação e remoção de solo e vegetação.	Erosão do solo e assoreamento de corpos hídricos	Planejamento prévio das atividades; manter áreas de contenção e evitar intervenções em APPs.
Geração de resíduos sólidos (óleos, graxas, peças).	Contaminação do solo e da água.	Fiscalizar a contratada para pleno cumprimento do plano de gerenciamento de resíduos e destinação adequada por empresa licenciada
Ruído e vibração durante a operação.	Poluição sonora, incômodo a comunidades próximas e fauna.	Operar em horários comerciais e utilizar máquinas com certificação de controle de ruído.
Risco de vazamento de combustíveis e lubrificantes.	Contaminação do solo e lençol freático	Fiscalizar o uso de kit de contenção de derramamento, manutenção preventiva e armazenamento adequado dos insumos.
Transporte das máquinas até o local de uso.	Emissão de CO ₂ , desgaste da malha viária, risco de acidentes.	Planejamento logístico eficiente minimizando o número de deslocamentos.
Remoção de vegetação ou limpeza de áreas com roçadeiras.	Alteração da biodiversidade local e risco de supressão indevida de vegetação nativa.	Vistoria prévia do local pela equipe técnica do município para evitar áreas sensíveis e promover a conservação da biodiversidade e atendimento à legislação ambiental aplicável.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos processos anteriores.

27. DO GERENCIAMENTO DE RISCOS

Este Gerenciamento de Riscos tem como objetivo identificar, classificar, avaliar e propor medidas mitigadoras para os principais riscos associados à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de máquinas pesadas com operador, a fim de garantir a eficiência do processo de contratação.

Tabela 6 – Demonstrativo do gerenciamento de risco que envolve a contratação da solução.

Risco	Consequência	Nível	Mitigação
Licitação malsucedida (itens desertos ou fracassados)	Impossibilidade da contratação dos itens licitados	Alto	Divulgação adequada do edital; novo processo de planejamento e licitação
Baixa adesão de fornecedores habilitados.	Fracasso do certame e descontinuidade dos serviços.	Alto	Divulgação ampla do processo.
Orçamento subestimados	Preços inexequíveis, fracasso ou deserto do certame	Alto	Pesquisa de preços atualizada
Falhas na definição do objeto.	Contratação inadequada ou inexecução.	Médio	Descrição clara dos itens, prazos e locais de execução no Termo de Referência.
Ausência de controle de execução	Impossibilidade de medir resultados e pagamentos indevidos	Alto	Fiscalização eficaz, relatórios de execução e sistema de registro por hora/máquina
Inadimplência da contratada	Paralisação dos serviços	Alto	Exigir capacidade técnica, financeira e garantias contratuais
Ausência de operador qualificado	Danos à máquina e à execução dos serviços	Médio	Exigir habilitação específica, experiência e fiscalização documental
Manutenção ineficiente	Paradas técnicas frequentes	Médio	Exigir plano de manutenção preventiva e responsável técnico
Falta de adequação à legislação de trânsito	Impedimento de circulação ou autuações	Médio	Exigir conformidade com o CTB e resoluções do CONTRAN
Impacto ambiental das atividades	Danos ambientais e passivos legais	Médio	Exigir medidas mitigadoras e boas práticas operacionais
Não aprovação do Estudo Técnico ou Termo de Referência	Atraso no processo de contratação e fornecimento	Baixo	Capacitação dos requerentes; planejamento antecipado; estudo detalhado de mercado
Não cumprimento de prazos estabelecidos	Atraso ou demora na conclusão dos processos ou entregas	Médio	Definir prazos claros no termo de referência; possibilidade de prorrogação

Risco	Consequência	Nível	Mitigação
Falhas ou erros nas especificações técnicas	Impossibilidade da contratação dos itens licitados	Alta	Consulta a contratações similares; capacitação; revisão técnica e republicação
Não cumprimento dos prazos de fornecimento dos serviços	Atraso na execução	Média	Definir prazos no TR; fiscalizar rigorosamente; prever sanções e aplicar processo administrativo

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos processos anteriores.

28. RESULTADOS PRETENDIDOS

Por meio do presente processo licitatório, objetiva-se disponibilizar aos municípios consorciados maquinário em adequado estado de conservação, sem que isso represente aumento nas despesas com manutenção, aquisição de frota própria ou ampliação de encargos operacionais. A contratação visa proporcionar maior flexibilidade à Administração Pública, permitindo a utilização de máquinas pesadas para atendimento a demandas temporárias, emergenciais ou sazonais, sem a necessidade de investimentos permanentes em ativos.

Entre os objetivos específicos, destacam-se a melhoria da trafegabilidade urbana e rural; a contenção de processos erosivos; a redução de poeira em áreas não pavimentadas; a valorização do aspecto urbanístico das cidades; a drenagem eficiente das águas pluviais; e a promoção da segurança viária, com vistas à prevenção de acidentes e à proteção da população. A manutenção adequada das vias urbanas e das estradas vicinais é condição indispensável para garantir o acesso a serviços essenciais, promover o turismo e o escoamento da produção agrícola e industrial.

Além disso, a contratação de empresa especializada possibilitará a execução de serviços diretamente relacionados ao desenvolvimento de políticas públicas ambientais, como a realização de desassoreamento. Tais ações não apenas promovem a preservação do meio ambiente, como também evitam sanções e multas ambientais, resultando em economia de recursos públicos e benefícios concretos à coletividade.

Importa ainda mencionar que, diante dos recentes eventos climáticos extremos que atingiram o Estado do Rio Grande do Sul, incluindo os municípios consorciados ao CP-CISGA, a disponibilização imediata de máquinas com operador representa medida essencial para a recuperação de áreas afetadas, especialmente em relação ao deslocamento de materiais, recomposição de vias e remoção de resíduos. A presente contratação prevê a prestação dos serviços com fornecimento de operador, combustível, manutenção, seguro e deslocamento por conta da contratada, cabendo à Administração apenas o custeio da locação, o que contribui para a racionalização de despesas e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

29. CONCLUSÕES SOBRE A VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Com fundamento nas justificativas apresentadas e nas especificações técnicas constantes neste Estudo Técnico Preliminar e seus anexos, bem como na existência de previsão orçamentária para suportar a despesa, declara-se a viabilidade da contratação pretendida. A solução proposta está em conformidade com a legislação vigente, observando os padrões de mercado e se refere a serviço comumente contratado por órgãos da Administração Pública.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento

Sustentável da Serra Gaúcha

A vigência inicial prevista de 12 (doze) meses, prorrogável na forma da legislação vigente, é compatível com a natureza do objeto e suficiente para atender às demandas operacionais dos municípios consorciados. Ressalta-se, ainda, que os entes demandantes não dispõem da estrutura necessária, notadamente máquinas e veículos, para a execução direta dos serviços, o que reforça a necessidade da contratação.

Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade técnica, operacional e econômica da contratação proposta.

Garibaldi, 08 de setembro de 2025 .

30. DOS RESPONSÁVEIS PELO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

RUDIMAR CABERLON

Diretor Executivo - CISGA

Aprovo o presente Estudo Técnico Preliminar.

GISELE CAUMO

Presidente Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha CISGA