



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

Estudo Técnico Preliminar

(Processo Administrativo nº 003/2026)

1. OBJETO

Aquisição de material de higiene e limpeza, a fim de atender às demandas dos municípios consorciados ao CP – CISGA, pelo período de 12 (doze) meses.

2. ÁREA REQUISITANTE

Secretarias municipais dos municípios consorciados ao CP – CISGA.

3. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Considerando a necessidade de manutenção contínua, conservação e limpeza dos prédios públicos, incluindo escolas, unidades de saúde, repartições municipais com atividades administrativas e de atendimento ao público em condições adequadas de higiene e salubridade, a aquisição de materiais de higiene e limpeza é indispensável para assegurar o bem-estar dos servidores e munícipes que utilizam estes serviços. Ademais, também são imprescindíveis para a garantia da manutenção da saúde pública e prevenção de propagação de doenças nestes locais de prestação de atendimento à população.

Sendo assim, o Consórcio Público, incumbido de atribuição institucional, estabelecida como um dos seus objetivos na redação de seu Estatuto: “*a promoção de ações de gestão pública, inclusive mediante a aquisição de bens...*”, resolve, por determinação de seu presidente, realizar licitação a fim de contemplar as necessidades de abastecimento dos entes ao CISGA consorciados. Fomenta, por conseguinte, medida de economia pública considerável, já que todos os custos resultantes do processo, como aqueles relacionados à publicidade exigida legalmente aos atos do mesmo, o gasto com pessoal e material, será absorvido por um único órgão, o Consórcio, desonerando, dessa forma, as prefeituras municipais participantes.

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. A aquisição de material de higiene e limpeza para atender às necessidades dos municípios consorciados ao CISGA foi estimada para atender à demanda dos próximos doze meses. As solicitações de compra foram feitas conforme as necessidades de cada município e a referida contratação foi aprovada na 56ª Assembleia Geral Ordinária de 25/11/2025, a qual aprovou o Plano de Compras compartilhadas apresentado para o ano de 2026.

5. REQUISITOS PARA A SELEÇÃO DO FORNECEDOR

A contratação deve atender a todos os requisitos constantes no Termo de Referência e seus anexos, principalmente no que tange às exigências relativas à descrição dos itens e Modelo de Execução do Contrato, bem como o disposto em Edital, Ata de Registro de Preços e contrato. Os itens deverão estar compatíveis com as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), quando aplicáveis. Para comprovação do atendimento aos requisitos exigidos em Termo de Referência, será solicitado catálogo ou informativo dos produtos extraído do site do fabricante, juntamente com a proposta final.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

Para os itens que são produtos regulados pela Anvisa, as empresas participantes deverão comprovar que o produto possui registro emitido pelo MS/ANVISA válido ou notificação simplificada e registro do fabricante do produto no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido (CTF/CR), quando aplicável, observados todos os requisitos técnicos legais elencados como Qualificação Técnica, além de Ficha técnica de segurança do produto.

5.1 Deverá ser apresentado juntamente com a Proposta Final:

a) DECLARAÇÃO DE QUE SUA 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, bem como a integralidade dos custos para a entrega do objeto.

b) CATÁLOGO OU INFORMATIVO, DA FABRICANTE, CONTENDO INFORMAÇÕES EM PORTUGUÊS, COM DESCRIÇÃO DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO(S) PRODUTO(S) OFERTADO(S), a fim de comprovar o atendimento das especificações técnicas contidas no termo de referência. no caso do catálogo ou prospecto estar em língua estrangeira, deverá estar acompanhado da respectiva tradução;

c) PARA OS ITENS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 42, 65, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 87, 88, as licitantes devem apresentar:

c.1) CERTIFICADO de REGISTRO do PRODUTO ou COMPROVAÇÃO de ISENÇÃO emitidos pela MS/ANVISA;

c.1.1) O Certificado de Registro dos produtos deverão ser datados, sendo facultada a apresentação deste emitido via internet (www.anvisa.gov.br). Ainda, se for apresentada cópia da publicação do mesmo no DOU, esta deverá conter o número da Resolução, data de expedição e data de publicação;

c.1.2) A licitante deverá destacar a Resolução e a empresa em questão, bem como indicar a qual item se refere o documento para facilitar a visualização e o julgamento;

c.2) FICHA TÉCNICA DE SEGURANÇA DO PRODUTO;

c.3) COMPROVANTE DE REGISTRO DO FABRICANTE DO PRODUTO NO CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DE ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS OU UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS, ACOMPANHADO DO RESPECTIVO CERTIFICADO DE REGULARIDADE VÁLIDO (CTF/CR), nos termos do artigo 17, inciso ii, da lei nº 6.938, de 1981, e da instrução normativa Ibama nº 13/2021 (art. 2º c/c 10, i, bem como ficha técnica de enquadramento Ibama relativa ao código) e normas correlatas e supervenientes;

d.3.1) A apresentação do CTF/CR poderá ser dispensada se o licitante informar o CNPJ de cada fabricante, de modo que seja possível consultar o certificado em: https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/certificado_regularidade_consulta.php.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

5.1.1 Em atendimento a IN SEGES/ME N° 116/2021, art. 5°, inciso III, a fim de garantir a isonomia das propostas, a pessoa física deverá ofertar seu lance acrescentando o percentual de 20% sobre o valor de comercialização a título de contribuição patronal à Seguridade Social (INSS).

5.2 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;

Declaração que atende ao disposto no artigo 7°, inciso XXXIII, da Constituição Federal, conforme o modelo do Decreto Federal nº 4.358/02;

Declaração que não possui empregados executando trabalho degradante ou forçado, observando o disposto nos incisos III e IV do art. 1° e no inciso III do art. 5° 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 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.

Declaração Cooperativa

Declaração Cooperativa: o licitante organizado em cooperativa deverá apresentar declaração de que cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021.

Habilitação jurídica

Pessoa física: cédula de identidade (RG) ou documento equivalente que, por força de lei, tenha validade para fins de identificação em todo o território nacional;

Empresário individual: inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;

Microempreendedor Individual - MEI: Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI, cuja aceitação ficará condicionada à verificação da autenticidade no sítio <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>;

Sociedade empresária, sociedade limitada unipessoal – SLU ou sociedade identificada como empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI: inscrição do ato constitutivo, estatuto ou



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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 n.º 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;

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;

Sociedade cooperativa: ata de fundação e estatuto social, com a ata da assembleia que o aprovou, devidamente arquivado na Junta Comercial ou inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da respectiva sede, além do registro de que trata o art. 107 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro 1971. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) atualizado, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente e compatível com o objeto desta licitação;

Habilitação fiscal, social e trabalhista

Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas ou no Cadastro de Pessoas Físicas, 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, 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.

* O fornecedor enquadrado como microempreendedor individual que pretenda auferir os benefícios do tratamento diferenciado previstos na Lei Complementar n. 123, de 2006, estará dispensado da prova de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual e municipal.

Qualificação Econômico-Financeira

Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

- 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.

Além de eventuais outros documentos exigidos em Edital.

5.3 Requisitos de Qualificação Técnica:

Para os itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 42, 65, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 87, 88 a licitante vencedora deverá apresentar, juntamente com os documentos de habilitação, os seguintes documentos de ordem técnica:

- Autorização de Funcionamento e empresa (AFE) expedida pela ANVISA, em nome do fabricante e do fornecedor, para a comercialização de produtos saneantes domissanitários (Lei 6.630 de 23/09/1976, Decreto 8.077 de 14/08/2013, RDC ANVISA Nº 16, DE 1º DE ABRIL DE 2014);
- Alvará de Saúde expedido pela Vigilância Sanitária Municipal, em vigor, em nome da licitante ou Licença expedida pela Vigilância Sanitária Estadual, em vigor, em nome do licitante;

Os documentos deverão ser válidos e estar vigentes para fins de habilitação da licitante proponente, sob pena de sua desclassificação.

Demais documentos e disposições serão elencados em Edital.

6. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Em atendimento ao disposto no Art. 44 da Lei 14.133/2021, foram pesquisadas nos bancos de dados de contratações públicas soluções diversas para a demanda, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração e aos requisitos apresentados no presente estudo.

Com o intuito de aproximar as práticas de compras públicas às dinâmicas adotadas pelo mercado, introduzindo inovações fundamentadas no princípio da eficiência e promovendo o uso racional dos recursos públicos, observa-se que, no que diz respeito a aquisições, a Administração Pública geralmente opta por modelos considerados mais tradicionais.

Aquisição de material de higiene e limpeza através de Sistema de Registro de Preço / SRP:

A principal vantagem na aquisição de material de higiene e limpeza por registro de preço é o ganho econômico na compra em escala. Com a utilização do Sistema de Registro de Preço, a Administração tende a economizar nas suas aquisições, não precisando providenciar grandes áreas para armazenamento de materiais, tendo em vista que o licitante vencedor, ao assinar a Ata de Registro de Preços, compromete-se a fornecer por toda a vigência da ata do SRP os materiais pelo preço acordado e no momento em que for solicitado.

Dispensa de Licitação:

De acordo com a Lei nº 14.133 / 2021, a dispensa de licitação pode ser utilizada para aquisição de bens e serviços que envolva valores inferiores a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), no caso de outros serviços e compras. Entretanto, independente dos valores muito aquém do estimado, permitidos para prática da dispensa, tal estratégia, considerando o contexto do Estudo em tela, não parece apropriado para a Administração, cuja regra primária é licitar a partir de planejamento minimamente efetivo.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

O estudo do levantamento de mercado ajuda a identificar a vantajosidade de cada modalidade e avaliar se os bens, objeto da aquisição, são fornecidos de forma ampla mercado. Desse modo, realizar pesquisas em sites especializados de compras públicas irá ajudar a materializar o estudo. Com o objetivo de evitar repetitividade e considerando a grande quantidade de itens a serem licitados, utilizaremos os itens “DETERGENTE LÍQUIDO NEUTRO COM GLICERINA FRASCO DE 500ML” e “PAPEL HIGIÊNICO BRANCO FOLHA DUPLA, NEUTRO, ROLO DE 30 METROS, PACOTE COM 4 ROLOS” como exemplos para a análise deste estudo conforme tabela 1.

Tabela 1 – Exemplos de contratações dos itens detergente líquido neutro com glicerina frasco de 500ml e papel higiênico branco folha dupla, neutro, rolo de 30 metros, pacote com 4 rolos.

Item	Modalidade	Valor homologado
Detergente líquido neutro com glicerina: desengordurante, biodegradável, hipoalergênico, de aspecto líquido viscoso e neutro, testado dermatologicamente. componentes ativos: linear alquil benzeno sulfonato de sódio e tensoativo biodegradável. Frasco plástico resistente contendo 500 ml, com tampa dosadora do tipo abre e fecha.	Pregão Eletrônico 0072/2025 PM de Bento Gonçalves	R\$ 1,59
Detergente: líquido, neutro testado dermatologicamente. Frasco com 500 ml.	Processo de Dispensa 0165/2025 PM de Ibiraiaras	R\$ 2,85
Papel higiênico branco 30m picotado neutro folha dupla perfumado branco neve extra luxo pct c/ 4 rolos.	Pregão Eletrônico 0036/2024 PM de Cacequi	R\$ 3,65
Papel higiênico branco macio, neutro, folha dupla - rolo 30m x 10 cm - pct c/4	Processo de Dispensa 028/2025 CM de Uruguiana	R\$ 4,20

Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS.

A partir dos dados apresentados na tabela 1, é possível notar a diferença entre os valores adjudicados nos processos realizados na modalidade Pregão Eletrônico em comparação com processos realizados na modalidade Dispensa de Licitação. Nos processos da modalidade dispensa, as quantidades licitadas são menores e, conseqüentemente, o preço adjudicado tenderá a ser mais elevados do que os do pregão eletrônico. Isso acontece devido à falta de competitividade, à urgência na contratação, ao menor poder de barganha da Administração Pública e à especificidade dos bens adquiridos. No pregão eletrônico, a ampla concorrência entre fornecedores incentiva a redução dos preços. Além disso, a necessidade de rapidez na entrega contribui para o aumento dos custos em contratações sem licitação.

A solução de aquisição de material de higiene e limpeza, deverá proporcionar bom resultado no atendimento à necessidade permanente de materiais de uso nas demandas administrativas e atividades educacionais das secretarias municipais dos municípios consorciados. Neste contexto, visando ao



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

atendimento da necessidade elencada neste Estudo, opta-se pelo formato mais adequado o apresentado, ou seja, licitar utilizando o Sistema de Registro de Preços. Ressalta-se que as soluções foram apreciadas, ponderando-se os encargos de cada uma delas, assim como os preceitos legais associados a tais opções. A solução escolhida atende às determinações legais mostrando-se a opção mais viável e econômica ao conjunto dos municípios consorciados.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

O presente certame tem como objetivo a aquisição de material de higiene e limpeza. Os itens cotados devem estar de acordo com a descrição informada no Termo de Referência, observando as particularidades pertinentes ao objeto. Não serão aceitos itens com especificações diferentes das exigidas.

Além disso, os itens deverão estar compatíveis com as exigências do INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia), quando aplicáveis.

Para os itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 42, 65, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 87, 88 deverá ser apresentada autorização de funcionamento da empresa (AFE) expedida pela ANVISA, em nome do fabricante e do fornecedor, para a comercialização de produtos saneantes domissanitários conforme a Lei 6.630 de 23/09/1976, o Decreto 8.077 de 14/08/2013 e o RDC ANVISA Nº 16, DE 1º DE ABRIL DE 2014).

A necessidade de contratação foi demonstrada no item 3 do presente Estudo Técnico Preliminar – ETP; os requisitos da contratação foram elencados no item 5 do presente ETP; as possíveis soluções no item 5 do presente ETP.

8. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

As estimativas de quantidades encontram-se devidamente detalhadas nos Documentos de Formalização da Demanda encaminhados pelos municípios consorciados participantes que 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.

9. DO PRAZO E LOCAIS DE ENTREGAS

O prazo e os locais de entrega estão devidamente especificados nos Documentos de Formalização da Demanda encaminhados pelos municípios consorciados, que se encontram anexados ao processo licitatório. Essas informações também estarão detalhadas no Termo de Referência, garantindo clareza e organização logística para os fornecedores.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

10. DA NATUREZA DA CONTRATAÇÃO

Quanto à classificação, trata-se de certame para a aquisição de bem comum, a ser adquirido 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.

O bem a ser adquirido enquadra-se como comum por possuir padrão de desempenho e características gerais e específicas, usualmente encontradas no mercado, podendo, portanto, ser licitado por meio da modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

11. 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.

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)



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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.

§ 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.

Os meios utilizados por este órgão, a fim de buscar Valores de Referência que efetivamente reflitam os valores praticados pelo mercado e em conformidade com o disposto na legislação e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, foi:

- Licitacon Cidadão (disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:19:::NO:19::&cs=3Z8De9XIHxg0t0AisUFNiTxREM-X1o9U8yAa0kAj7GQrMXL4e_Lm_KNXXAdtjLocSP1VgUrnjYhNnMO-uxmUfw . – pesquisa de preços de licitações realizada nos últimos 12(doze) meses;
- Portal de Compras Públicas (disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/>) - consultas de preços de licitações realizadas nos últimos 12(doze) meses;

Em estrito acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME N° 65/2021, em seu Art. 6º, foi utilizado como método para obtenção do preço estimado, a média aritmética simples dos preços obtidos na pesquisa de preços, cujo cálculo incide num conjunto frequentemente de mais de três preços, oriundos de contratações similares, de que trata o art. 5º, desconsiderando valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados.

12. JUSTIFICATIVA PARA O ORÇAMENTO SIGILOSO

Foi realizada pesquisa de preços, visando a elaboração de planilha contendo os preços de mercado para as aquisições 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 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, optamos 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 optou pela adoção do orçamento sigiloso.

13. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

As compras, como regra, devem atender ao parcelamento quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso: [...] grifo nosso.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

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.

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

Portanto, 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 lotes de



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

item único, já que se tratam de produtos completamente independentes. A opção pela divisibilidade em itens ampliará a disputa e, conseqüentemente, fomentará a redução do valor de contratação, representando medida de economia aos cofres públicos.

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

Considerando o valor total, percebido 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, nas aquisições 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.

O pregão não poder-se-ia ser destinado exclusivamente à participação de micro ou pequenas empresas, pois o estimado para a contratação do item único apresenta valor superior a R\$ 80.000,00. Poderia, por outro lado, haver a destinação de quota reservada de até vinte e cinco por cento a tais empresas, de acordo com 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)*

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

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:

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



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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. Apesar de termos empresas que atendem ao objeto deste certame contempladas pela Lei Complementar 123/2006 para tratamento diferenciado e simplificado, não há três ME e EPP competitivas sediadas local ou regionalmente, conforme estabelece a referida Lei Complementar. Conforme levantamento realizado, somente duas empresas sediadas regionalmente na área de atuação do CISGA participam de licitações. Trata-se das empresas JF COMÉRCIO DE PRODUTOS DE LIMPEZA LTDA, sediada no município de Nova Prata, que não participou do último pregão realizado pelo CISGA, mas participou de outras licitações de material de higiene e limpeza em diversos municípios do Estado no decorrer do ano de 2025 e VIDEQUÍMICA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA, sediada em Farroupilha que participa das licitações deste objeto, tendo sido vencedora de diversos itens no último pregão realizado por este Consórcio Público.

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. Neste caso, entendemos que restaria comprometida a vantajosidade do certame, caso a opção fosse pela reserva de cota. Assim, decide o CISGA lançar o Edital para a aquisição de material de higiene e limpeza à ampla concorrência com preferência de contratação de ME/EPP.

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.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

§ 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;

15. 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.

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



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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 n.º 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 n.º 14.133/2021²:

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 torna problemática a competição. Isso se passa quando grande quantidade de empresas, isoladamente, não dispuser 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”.

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

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



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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 é 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:

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 precípuo 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:*

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

(...) 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 precípuo 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 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 ampliativa 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



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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 bens comuns, portanto, simples, de pequena monta não complexos, destituído o certame de vulto, dimensão e complexidade, a vedação à participação de 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 bens visados são normalmente disponibilizados no mercado, sua entrega será imediata 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.

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

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 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 compra de materiais de higiene e limpeza, 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 distribuir tais materiais dele 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



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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.

16. CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

Não há contratações correlatas ou interdependentes.

17. 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.

A subcontratação pode representar inclusive um fator de ampliação da competição. Há certas atividades dotadas de especialização, complexidade e



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

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 numa compra de objetos comuns, denota não haver execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam individualidade. Pelo contrário, as prestações visadas na execução contratual serão de execução instantânea, perfectibilizando-se a obrigação a cargo da adjudicatária com a mera tradição do objeto licitado, logicamente dentro das especificações e conforme todas as regras insculpidas em edital. Desse modo, nesse específico caso, as vantagens econômicas decorrentes dos ganhos de eficiência do particular contratado e o fator de ampliação da competição propiciados pela admissão da subcontratação não se mostrariam presentes, pois há uma única prestação a ser desempenhada. De mais a mais, a realidade dos certames país afora denota que se trata de expediente utilizado em licitações que almejam contratar a prestação de serviços, ou, ao menos, fornecimentos complexos, desdobrados, e não em hipóteses de compras simples. Nesses casos, não é nada usual verificar-se a franquia ao parcelamento do objeto.

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

18. 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

§ 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 subsequentes 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.

Deste 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).

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 aquisição compartilhada de “*Material de Higiene e Limpeza*” para a manutenção das atividades administrativas nos 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 compra de bens, comuns, através de pregão eletrônico, para fornecimento de uma só vez, considerada imediata pois com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento. Não se cuida de prestação de serviços, não havendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis. Ademais, embora, na série histórica de licitações promovidas por esta Autarquia Interfederativa, existam ocorrências de inadimplementos pontuais de parte dos adjudicatários, que eventualmente causam danos aos órgãos participantes do registro de preços, não se trata de situação tão generalizada ou disseminada a ponto de justificar a imposição da prestação de garantia.

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

19. 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.

20. CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

Não há contratações correlatas ou interdependentes.

21. 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.

22. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis prevê critérios de sustentabilidade a serem seguidos na aquisição de produtos saneantes domissanitários. Conforme o art. 1º da Lei nº 6.360/1976:

“ficam sujeitos às normas de vigilância sanitária os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, definidos na Lei nº 5.991, de 1973, bem como



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

os **produtos de higiene**, os cosméticos, perfumes, **saneantes domissanitários**, produtos destinados à correção estética e outros”.

Ainda de acordo com o art. 2º desta mesma Lei, para produzir, fabricar, armazenar e expedir os produtos listados no art. 1º as empresas, autorizadas para tal fim pelo Ministério da Saúde, deverão ter seus estabelecimentos licenciados pelo órgão sanitário das Unidades Federativas onde se localizam. Também dependerá de autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa o exercício de tais atividades.

O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis recomenda, ainda, quando aplicável, que seja verificado se os itens possuem registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos na descrição do objeto, devem ser atendidos os seguintes requisitos, que se baseiam no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis:

I. bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2;

II. que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do instituto nacional de metrologia, normalização e qualidade industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

III. que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento;

IV. que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenilpolibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs).

23. RESULTADOS PRETENDIDOS

Como resultado pretendido se relaciona a homologação do pregão, após o preenchimento de todos os critérios técnicos e da habilitação das vencedoras do certame, e o registro de preços que garantam a economicidade para as Administrações contratantes.

É sabido que o presente processo almeja à aquisição de produtos de higiene e limpeza, de forma a atender as necessidades de diversas secretarias dos entes participantes e assegurar, desse modo, a não interrupção da prestação de serviços à população, garantindo ambientes limpos e higienizados para o atendimento dos munícipes.

Tratando-se de licitação compartilhada, além da economicidade garantida pela economia de escala, é esperada a eficácia, eficiência e melhor aproveitamento dos recursos materiais e humanos das administrações envolvidas, já que o certame é organizado e realizado pelo Consórcio Público, diminuindo assim os custos municipais.



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

24. GERENCIAMENTO DE RISCOS

Assim como em qualquer processo de contratação, identificam-se, no presente caso, determinados riscos em potencial. Cumpre ressaltar que tais riscos não abarcam questões atinentes à gestão do contrato após sua formalização, mas se restringem à análise dos desafios e vulnerabilidades que possam emergir durante as fases preliminares e posteriores ao processo, abrangendo desde a concepção inicial até a efetiva formalização da contratação.

O mapeamento de riscos exerce um papel fundamental em qualquer processo de aquisição ou contratação, pois, possibilita identificar, avaliar e mitigar potenciais ameaças antes que elas comprometam o andamento ou o resultado do processo. Ignorar essa etapa ou tratá-la de forma superficial pode acarretar graves consequências. Apresenta-se, a seguir, na tabela 2, um rol exemplificativo do mapeamento realizado, acompanhado das respectivas especificidades que caracterizam cada uma das situações identificadas.

Tabela 2 – Demonstrativo de potenciais riscos associados a um processo licitatório.

Risco	Probabilidade	Dano	Ação preventiva	Ação de Contingência
Não aprovação do Estudo Técnico ou do Termo de Referência.	Baixa	Retardo para a homologação do processo.	Capacitar equipe de contratação para confecção dos artefatos.	Realizar as adequações necessárias.
Licitação malsucedida com itens desertos ou fracassados.	Baixa	Impossibilidade de aquisição de alguns itens através do certame.	Cotar e descrever adequadamente os itens.	Fazer novo certame.
Falhas ou erros nas especificações técnicas do objeto.	Média	Impossibilidade de aquisição.	Capacitar a equipe técnica que dará suporte à contratação.	Realizar revisão crítica do ETP e adequações necessárias.
Atraso na contratação decorrentes de retardo na tramitação do processo.	Média	Retardo para a homologação do processo.	Estrito cumprimento dos prazos fixados.	Acompanhamento do processo e apoio das áreas envolvidas.
Não cumprimento de prazos de entrega e demais obrigações pelos contratados.	Baixa	Interrupção de serviços essenciais que necessitam do objeto licitado.	Discriminar no edital prazos para execução, bem como disposições relativas às sanções a serem impostas nos eventuais casos de descumprimento das	Abertura de Processo Administrativo Especial para averiguação e eventual aplicação de multa e demais sanções previstas em lei pelo contratante e análise de alternativas para



Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra

condições previstas no edital e em seus anexos. convocação do cadastro de reserva.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos processos anteriores.

Para que o mapeamento de riscos seja eficaz, é imprescindível adotar as metodologias apresentadas nas ações preventivas, contingências, ou ainda outras ferramentas de gestão de riscos que melhor se adaptem à complexidade e à natureza do processo em si. Além disso, é essencial contar com equipes multidisciplinares capacitadas, capazes de identificar riscos em diferentes frentes.

Portanto, o mapeamento de riscos deve ser visto como uma etapa estratégica e indispensável, e não como uma mera formalidade. Ele permite transformar incertezas em oportunidades de melhoria e prevenção, assegurando que o processo ocorra de forma eficiente e dentro dos parâmetros estabelecidos.

25. CONCLUSÕES SOBRE A VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO


Com a intenção de tornar os trâmites processuais mais céleres e sustentáveis, a tecnologia vem transformado, gradativamente, os processos físicos em digitais. Com base nos avanços tecnológicos, ao invés da utilização do meio físico impresso (papel), a Administração Pública está começando a contar com informações armazenadas em grandes bancos de dados digitais. Para isso, o Ente deve contar com sistemas que possibilite o seu pleno funcionamento.

Atualmente o Consórcio não conta com uma estrutura ou *software* que possibilite a realizações de processos digitais. Sendo assim, o processo em ênfase seguirá na modalidade física.

Garibaldi, 28 de janeiro de 2026.

26. DOS RESPONSÁVEIS PELO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi elaborado por uma equipe multidisciplinar composta pelos seguintes membros:

Documento assinado digitalmente
 **ADRIANA COSTI**
Data: 28/01/2026 16:46:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Adriana Costi

Auxiliar Administrativa

Aprovo o presente Estudo Técnico Preliminar.

RUDIMAR
CABERLON:4775
1517034
Assinado de forma digital
por RUDIMAR
CABERLON:47751517034
Dados: 2026.01.28 16:39:46
-03'00'

Rudimar Caberlon

Diretor Executivo CISGA

NELTON CARLOS
CONTE:53096797072
Assinado de forma digital por NELTON
CARLOS CONTE:53096797072
Dados: 2026.01.28 13:07:29 -03'00'

NELTON CONTE

Presidente Consórcio Intermunicipal de
Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA