



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
Processo Administrativo nº016/2026

1. OBJETO

Aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores de câmaras de ar novos, para atender às necessidades demandadas pelos municípios consorciados ao CP – CISGA.

2. ÁREA REQUISITANTE

Secretarias dos municípios consorciados ao CP – CISGA.

3. FUNDAMENTAÇÃO

A adoção da modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços, com critério de julgamento menor preço, fundamenta-se no disposto na Lei nº 14.133/2021, em especial nos arts. 82 a 86, que estabelecem as diretrizes, os pressupostos e as condições para a utilização do Sistema de Registro de Preços no âmbito das contratações públicas.

4. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O Consórcio Público possui como finalidade precípua a promoção da economicidade de forma coletiva, bem como a implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento sustentável, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população. Nesse contexto, o CISGA tem por objetivo atuar na gestão associada de serviços públicos em diversas áreas da Administração Pública, de acordo com as demandas apresentadas pelos Municípios consorciados.

É natural que, ao longo do tempo, surjam novas demandas para a Administração Pública. No entanto, algumas delas apresentam caráter permanente. A aquisição de pneus, câmaras de ar, protetores de câmaras de ar novos e selantes para banda de rodagem, destinados ao equipar os veículos oficiais dos Municípios consorciados participantes, enquadra-se como demanda contínua, considerando que tais veículos exercem papel essencial na prestação de serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde, educação, infraestrutura e demais atividades essenciais à coletividade.

O presente processo licitatório tem por finalidade suprir a demanda anual relacionada à reposição de pneus, câmaras de ar, protetores e selantes utilizados nas frotas municipais de veículos e maquinários em geral, possibilitando a substituição daqueles itens que apresentem desgaste natural ou danos incompatíveis com o pleno funcionamento ou com as normas estabelecidas pela legislação nacional de trânsito.

Ressalta-se, ainda, que parte dos Municípios consorciados é frequentemente beneficiada com a aquisição de veículos e máquinas novas, provenientes de emendas parlamentares, convênios e outros instrumentos de transferência voluntária de recursos. Tais aquisições, embora ampliem e modernizem



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

as frotas municipais, geram, de forma contínua, novas necessidades de manutenção e conservação desses bens, dentre as quais se destaca a reposição periódica de pneus, câmaras de ar e protetores.

Nesse contexto, torna-se indispensável o planejamento prévio e sistemático para a aquisição e renovação dos pneus destinados a esses veículos e equipamentos recém-incorporados ao patrimônio público, a fim de assegurar sua plena operacionalidade, segurança e vida útil. A ausência de programação adequada para a reposição desses itens pode comprometer o funcionamento dos veículos, gerar riscos à segurança e ocasionar prejuízos à eficiência dos serviços públicos prestados à população.

Com o objetivo de evitar a interrupção do funcionamento dos veículos e assegurar a continuidade dos serviços públicos, o Consórcio recebeu Documentos de Formalização da Demanda (DFD) de 19 Municípios consorciados, devidamente anexados ao processo. Tais documentos evidenciam a necessidade comum dos entes consorciados quanto à aquisição dos itens objeto desse estudo, indispensáveis para a manutenção e operação regular das frotas municipais.

Diante da caracterização da necessidade permanente e do crescimento das demandas apresentadas, a aquisição dos produtos pretendidos visa promover maior durabilidade, segurança e eficiência na utilização da frota municipal. Assim, espera-se que o presente Estudo Técnico Preliminar forneça subsídios técnicos e administrativos suficientes para embasar a contratação dos bens necessários ao atendimento das necessidades dos Municípios consorciados.

5. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

O presente processo licitatório estará vigente por 12 meses após a homologação. As quantidades foram estimadas para 12 meses de consumo, conforme documento encaminhado pelos municípios participantes, levando em conta o histórico de consumo para os próximos doze meses, bem como a projeção das necessidades futuras.

A contratação pretendida foi aprovada pelos prefeitos dos municípios consorciados ao CISGA na 56ª Assembleia Geral Ordinária de 25 de novembro de 2025, estando, desse modo, alinhada com o planejamento desta Administração para o ano de 2026.

6. REQUISITOS PARA SELEÇÃO DO FORNECEDOR

O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de Pregão Eletrônico para Registro de Preço, com critério de julgamento o menor preço. 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 e demais documentos complementares.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Para a contratação, além dos requisitos técnicos presentes nas descrições dos itens, o fornecedor deve observar os critérios de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira e atender os seguintes requisitos:

Deverá ser apresentado juntamente com a Proposta Final:

- a) **CATÁLOGO OU INFORMATIVO DO PRODUTO, EXTRAÍDO DO SITE DA FABRICANTE**, contendo informações em português, com descrição das principais características do produto ofertado, a fim de comprovar o atendimento das Especificações Técnicas contidas no Termo de Referência;
 - a. No caso do catálogo ou prospecto estar em língua estrangeira, deverá estar acompanhado da respectiva tradução.
- b) **DECLARAÇÃO DE QUE SUAS PROPOSTAS ECONÔMICAS COMPREENDEM 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.
- c) **PARA OS ITENS PNEUS (item 1 ao item 82)** deverá ser também enviado o seguinte documento:
 - a. **Comprovante de Registro do fabricante ou importador do produto no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais**, acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido, nos termos do artigo 17, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981, e da Instrução Normativa IBAMA nº 13/2021 e normas supervenientes.
 - b. 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.

Para fins de habilitação, deverá o licitante comprovar os seguintes requisitos:

Declarações

- a) 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);
- b) Declaração de Idoneidade (de que não foi declarada inidônea por ato da Administração Pública);
- c) 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;
- d) 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;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- e) Declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social;
- f) 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

- a) 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.

Declaração Exclusiva Cooperativa

- a) 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

- a) 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;
- b) Empresário individual: inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;
- c) 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>;
- d) 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;
- e) 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;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- f) Sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores;
- g) 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;
- h) 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.

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

Habilitação fiscal, social e trabalhista

- a) 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 ou Cadastro de Pessoas Físicas, conforme o caso;
- b) 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;
- c) Certificado de Regularidade de Situação perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, emitido nos moldes do art. 7º, V da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990;
- d) 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;
- e) 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;
- f) Certidão de Regularidade com a Fazenda Municipal do domicílio ou sede do licitante, dentro do prazo de validade, na forma da lei;
- g) Certidão de Regularidade com a Fazenda Estadual, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre, referente ao domicílio da sociedade empresária;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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

- a) Certidão negativa de insolvência civil expedida pelo distribuidor do domicílio ou sede do interessado, caso se trate de pessoa física, desde que admitida a sua participação na licitação/contratação, ou de sociedade simples;
- b) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor do domicílio da sede do fornecedor, Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, caput, inciso II);
 - a. 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

- a) **SELO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA, SEGURANÇA E RUÍDO DO PROGRAMA BRASILEIRO DE ETIQUETAGEM DO INMETRO** (Portaria do Inmetro n. 379/2021) de cada um dos itens licitados para os quais a licitante apresentar proposta;
 - a. A exigência não se aplica às câmaras e protetores e aos pneus excluídos do citado regulamento.
- b) **DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO DE COLETAR E DAR DESTINAÇÃO ADEQUADA AOS PNEUS INSERVÍVEIS (LOGÍSTICA REVERSA)**, nos termos da Instrução Normativa IBAMA n. 01/2010, do artigo 33, inciso III, da Lei Federal n. 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, dos artigos 1º e 9º da Resolução CONAMA n. 416/2009, e da legislação correlata.

Para a contratação dos fornecedores de pneus, câmaras e protetores de pneus serão exigidos, além das características descritas na relação dos itens, que será um dos anexos do Termo de Referência, os seguintes requisitos:

- a) Fabricação, na data da entrega, menor ou igual a 6 (seis) meses, verificado pela data de fabricação gravada em relevo no pneu. Não serão aceitos produtos com data de fabricação superior;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- b) Os produtos fornecidos devem ser novos, de primeira linha, não poderão ser recondicionados, remodelados/recauchutados ou oriundos de qualquer outro processo similar;
- c) Apresentação, no momento da entrega dos produtos, apresentar o respectivo selo de Certificação da qualidade do INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia e Controle de Qualidade).
 - a. Para os itens pneus de carrinho de mão, tratores, empilhadeiras, máquinas rodoviárias e de construção e implementos agrícolas não é necessária a certificação do INMETRO, conforme art. 4º, §2º da Portaria INMETRO nº 379 de 14/09/2021 e seu anexo VI, em sua versão atualizada.
- d) Os pneus devem estar em conformidade com os requisitos constantes na Portaria INMETRO nº 379 de 14/09/2021, Portaria INMETRO nº 165, de 30/05/2008, ou legislação superior em vigor;
- e) Apresentação de GARANTIA de no mínimo de 05 (cinco) anos para os pneus e de 3 (três) anos para as câmaras de ar e protetores, a contar da data de fabricação;
- f) Providenciar o recolhimento e o adequado descarte dos pneus, câmaras e protetores usados ou inservíveis originários da contratação, recolhendo-os aos pontos de coleta ou centrais de armazenamento mantidos pelo respectivo fabricante ou importador, ou entregando-os ao estabelecimento que houver realizado a troca do pneu usado por um novo, para fins de sua destinação final ambientalmente adequada conforme artigos 1º ao 9º da Resolução CONAMA nº 416 de 30/09/2009 e legislação correlata, ou legislação superior em vigor;

7. LEVANTAMENTO DE MERCADO E DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Foram realizadas pesquisas nos bancos de dados de contratações públicas em busca de 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.

Em busca da solução mais conveniente para atendimento das necessidades e 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 contratação em tela, a Administração Pública possui ao menos três alternativas consideradas mais tradicionais.

Contratação dos serviços de recapagem, recauchutagem ou remoldagem de pneus

Essa modalidade é usada quando o Ente identifica que os pneus existentes possuem carcaça apta ao reaproveitamento, condição indispensável para a viabilidade técnica desses serviços. Essa



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

avaliação prévia é fundamental, pois nem todos os pneus podem ser submetidos a processos de recapagem ou remoldagem, seja por desgaste estrutural, seja por restrições de uso e segurança.

Ainda, a contratação de serviços de remoldagem, recauchutagem ou recapagem de pneus configura-se como alternativa aplicável apenas a situações específicas, não se estendendo indistintamente a todos os pneus integrantes da frota municipal. Tais procedimentos dependem, necessariamente, de condições técnicas mínimas da carcaça, do histórico de uso do pneu, do tipo de veículo e da finalidade a que se destina, de modo que grande parte dos pneus descartados não apresenta aptidão estrutural para submissão a esses processos.

Cumprido destacar que os serviços de remold, recauchutagem e recapagem, ainda que executados em conformidade com normas técnicas, impactam diretamente a vida útil e o desempenho dos pneus, podendo comprometer os níveis de segurança quando aplicados a pneus sem condições adequadas. O risco é ainda mais sensível em veículos utilizados na prestação de serviços públicos essenciais, nos quais a confiabilidade, a estabilidade e a segurança operacional são requisitos imprescindíveis.

Além disso, cada procedimento possui alcance técnico distinto. O remold substitui integralmente a superfície do pneu, abrangendo banda de rodagem, ombros e flancos. A recauchutagem envolve a substituição da banda de rodagem e dos ombros. Já a recapagem limita-se à substituição da banda de rodagem. Ainda assim, nenhum desses métodos é capaz de restaurar pneus cuja estrutura interna se encontre comprometida ou que tenham atingido o limite seguro de utilização.

Nesse contexto, a necessidade dos municípios consorciados concentra-se, prioritariamente, na substituição de pneus que não possuem capacidade técnica para serem submetidos a quaisquer desses procedimentos, seja por desgaste excessivo, danos estruturais ou incompatibilidade com padrões de segurança.

Assim, é possível concluir que essa modalidade de contratação não se mostra viável diante da necessidade atualmente apresentada pelos entes consorciados, uma vez que não atende, de forma plena e segura, às demandas relacionadas à substituição de pneus que já não possuem condições técnicas para serem submetidos aos processos de remoldagem, recauchutagem ou recapagem.

Aquisição de pneus, câmaras, protetores novos e selantes através do processo de dispensa de licitação

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a dispensa de licitação pode ser utilizada para obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores que envolva valores inferiores a R\$ 130.984,20 (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos) e para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

quatrocentos e noventa e dois reais e onze 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.

Ademais, essa modalidade, assim como a contratação de serviços de remoldagem, recauchutagem ou recapagem de pneus, configura-se como alternativa aplicável apenas a situações específicas e excepcionais. Em regra, tais contratações estão associadas à necessidade de imediatismo na obtenção do item ou do serviço, visando atender demandas pontuais e até urgentes da Administração Pública, principalmente pela celeridade e simplicidade dessa modalidade.

Frisa-se que essas modalidades não se prestam a abranger uma pluralidade de itens nem a atender demandas permanentes e contínuas, como essa do estudo em questão. Assim, sua utilização mostra-se limitada, não sendo adequada para suprir, de forma planejada, econômica e eficiente, as necessidades recorrentes dos entes consorciados.

Aquisição de pneus, câmaras, protetores novos e selantes através de Pregão Eletrônico para Registro de Preços

A licitação constitui a regra geral para as contratações públicas e o pregão é a modalidade de licitação adotada para a aquisição de bens e serviços comuns, conceituados pela Lei 14.133/2021 como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado e deverá ser realizado, preferencialmente, no formato eletrônico.

A Lei nº 14.133/2021 tem como um de seus objetivos centrais a ampliação da participação e da competitividade nas contratações públicas, buscando assegurar um ambiente mais isonômico, transparente e eficiente. Nesse contexto, a adoção da forma eletrônica nos procedimentos licitatórios representa instrumento fundamental para a concretização desses objetivos, na medida em que elimina barreiras geográficas, reduz custos de participação e amplia o acesso ao certame. Por meio do pregão eletrônico, qualquer empresa interessada, ainda que sediada em localidade distante do órgão contratante, pode participar em igualdade de condições, desde que atenda aos requisitos legais e editalícios.

Nessa linha, é importante destacar o Sistema de Registro de Preços (SRP). Trata-se de um procedimento licitatório utilizado para registrar preços de fornecedores para futuras contratações, sem que haja a obrigatoriedade de aquisição imediata. O SRP pode ser adotado sempre que a Administração considerar mais conveniente, especialmente nas situações em que há necessidade de contratações permanentes ou frequentes, quando não é possível definir previamente o quantitativo exato a ser



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

demandado, quando a entrega dos bens deve ocorrer de forma parcelada, ou ainda quando se busca atender a mais de um órgão ou entidade, inclusive por meio de compras centralizadas.

Quando corretamente utilizado, o Sistema de Registro de Preços confere maior agilidade às contratações, reduz a carga administrativa e gera ganhos de escala, na medida em que um único procedimento licitatório pode atender às necessidades de diversos entes públicos. Esse modelo mostra-se especialmente adequado ao caso em análise, considerando a atuação consorciada e a multiplicidade de demandas dos municípios participantes.

Partindo dessa premissa, verifica-se que, ainda que o ente consorciado realize, de forma individual, processo licitatório para aquisição de pneus, câmaras de ar, protetores e selantes, na modalidade de Pregão Eletrônico para Registro de Preços, já estaria atendendo às exigências da norma vigente, especialmente no que se refere à ampliação da competitividade. Contudo, a atuação por meio do consórcio público potencializa de forma significativa esses benefícios, ao promover economia, eficiência e o fortalecimento da capacidade administrativa dos municípios, em especial daqueles de menor porte, mediante a centralização e a coordenação das contratações públicas.

Nesse contexto, a realização de compras de forma conjunta possibilita expressivos ganhos de escala, ampliando o poder de negociação e viabilizando a obtenção de condições comerciais mais vantajosas para os municípios consorciados, conforme se evidencia na tabela a seguir.

Tabela 1 – Demonstrativo de economicidade resultante do processo administrativo 07/2025.

Item	Valor de Referência	Valor adjudicado	Economia
ITEM 7 - PNEU 175/70, DIÂMETRO INTERNO 14, CONSTRUÇÃO RADIAL, ÍNDICE DE VELOCIDADE MÍNIMO T, ÍNDICE DE CARGA MÍNIMO 88, PROFUNDIDADE MÍNIMA DE 7,0 MM, PARA VEÍCULOS DE PASSEIO.	R\$ 213.327,60	R\$ 176.606,00	R\$ 36.721,60
ITEM 12 - PNEU 185/70, DIÂMETRO INTERNO 14, CONSTRUÇÃO RADIAL, ÍNDICE DE VELOCIDADE MÍNIMO T, ÍNDICE DE CARGA MÍNIMO 88, PARA VEÍCULOS DE PASSEIO.	R\$ 256.309,20	R\$ 239.022,00	R\$ 17.287,20
ITEM 21 - PNEU 205/60, R16, ÍNDICE DE VELOCIDADE MÍNIMO H, ÍNDICE DE CARGA MÍNIMO 92, PARA GM - SPIN.	R\$ 363.987,00	R\$ 340.340,00	R\$ 23.647,00



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

TEM 83 - PNEU 17.5, DIÂMETRO INTERNO 25, CONSTRUÇÃO DIAGONAL, TENDO NO MÍNIMO 16 LONAS, BANDA DE RODAGEM L3, DESENHO TRAÇÃO, CARREGADEIRA/RETROESCAVADEIRA.	R\$ 1.169.525,00	R\$ 1.127.500,00	R\$ 42.025,00
ITEM 102 - CÂMARA DE AR 1400X24 (FURO CENTRAL)	R\$ 128.754,26	R\$ 90.250,00	R\$ 38.504,64

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados extraídos no processo administrativo 07/2025.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o valor de referência foi formado com base em contratações públicas realizadas de maneira isolada, ou seja, em processos que, em sua maioria, envolveram apenas um ente público. Já o valor adjudicado corresponde ao valor final obtido na contratação promovida por este Consórcio.

Partindo dessa distinção, é possível constatar, mediante simples comparação, a diferença entre o montante que o ente desembolsaria ao realizar a aquisição de forma individual e o valor efetivamente obtido por meio da compra compartilhada via consórcio, evidenciando os ganhos econômicos decorrentes da atuação conjunta.

Com o objetivo de evitar repetição excessiva de dados, foram utilizados como parâmetro apenas os itens 7, 12, 21, 83 e 102. Ainda assim, mesmo considerando somente 5 itens de um universo total de 125, já é possível verificar que os municípios consorciados alcançaram um ganho nesses itens de R\$ 158.185,44, o que evidencia, de forma concreta, a vantagem econômica proporcionada pela contratação compartilhada.

A análise torna-se interessante quando observada sob a perspectiva individual. Tomando-se como exemplo o item 83, que contou com a participação de 10 municípios consorciados, a economia total apurada foi de R\$ 42.025,00. Ao dividir esse valor entre os participantes, verifica-se um ganho médio de R\$ 4.202,50 previsto para cada município, referente a um único item. Esse resultado demonstra, de maneira objetiva, que a atuação consorciada não apenas gera economia global significativa, mas também produz impactos financeiros positivos e mensuráveis para cada ente participante.

O impacto dessa modalidade torna-se ainda mais evidente quando analisado sob a perspectiva global da contratação. No último processo realizado, o valor estimado de referência foi de R\$ 26.063.006,39, tendo sido alcançada uma economia de 5,53%. Em termos absolutos, isso representa uma redução estimada de R\$ 1.443.207,42 aos cofres públicos, valor significativo, especialmente considerando que se trata de apenas um processo licitatório.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Contudo, os benefícios não se limitam aos números. A contratação compartilhada também produz reflexos diretos na gestão administrativa dos entes participantes. Ao centralizar a condução do certame, o consórcio reduz a necessidade de que cada município estruture, publique e conduza seu próprio processo licitatório, promovendo a racionalização de recursos humanos, a diminuição da sobrecarga das equipes e maior eficiência operacional.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a **aquisição de pneus, câmaras de ar, protetores novos e selantes por meio de Pregão Eletrônico para Registro de Preços** configura-se como a alternativa que melhor atende, de forma ampla e estruturada, à necessidade apresentada pelos entes consorciados.

8 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:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

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.

9 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 estão consolidadas no Termo de Referência, garantindo



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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.

10 DO PRAZO E LOCAIS DE ENTREGAS

O prazo de entrega será de 15 dias corridos a contar do recebimento da Solicitação de Funcionamento emitida e enviada pelo Sistema de Controle de Licitações e Contratos Administrativos (STLicita).

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, visando garantir a organização e logística para os fornecedores.

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)

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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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.

Em conformidade com o disposto na legislação, foram realizadas pesquisas de preços de licitações realizadas no máximo há no máximo 1 (um) ano por outros órgãos públicos na plataforma Licitacon.

Para o item 30, a pesquisa de preços foi realizada, de forma excepcional, por meio de cotação direta com fornecedores do ramo, tendo em vista a inexistência de referências válidas em bancos públicos de preços, como o Licitacon e demais sistemas de compras governamentais.

Cumprido destacar que foram consultados 10 (dez) fornecedores que atuam de forma efetiva e recorrente em contratações dessa natureza, garantindo-se, assim, a obtenção de parâmetros de mercado



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

idôneos e compatíveis com a realidade do setor. Tal procedimento encontra amparo no art. 23, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a utilização de pesquisa direta com fornecedores quando não for possível obter preços por meio de bases públicas, desde que devidamente justificada.

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 artigo 5º, desconsiderando valores inexequíveis, inconsistente e excessivamente elevados.

12 JUSTIFICATIVA PARA ORÇAMENTO SIGILOSO

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.

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.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

13 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 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.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

No caso em questão, as características do certame, consubstanciado numa compra de bens comuns, denota não haver execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam individualidade. Por esses motivos, reputamos bem amparada a vedação ao expediente.

A administração, ao vedar a subcontratação, busca afastar o risco de descumprimento do contrato, sendo a execução integral, por parte das empresas contratadas, a maneira eficaz de garantir o controle nos fornecimentos dos bens. As vencedoras do processo devem possuir todos os recursos necessários para executar o objeto do contrato integralmente, não havendo componentes que precisem ser delegados a terceiros.

14 JUSTIFICATIVA PARA O 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.

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, haverá o parcelamento da solução considerando a inviabilidade técnica e econômica para o não parcelamento.

Em conformidade com o disposto no art. 46 da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deve, sempre que possível, promover o parcelamento do objeto da contratação, com vistas a ampliar a



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

competitividade, fomentar a participação de um maior número de licitantes e propiciar a economicidade do certame. Todavia, após análise técnica e econômica detida, verifica-se que, no presente caso, o parcelamento da contratação se mostra viável e conveniente à Administração Pública, seja sob o ponto de vista técnico-operacional, seja sob o aspecto da gestão contratual e financeira.

Trata-se, portanto, de uma solução técnica estruturalmente divisível, composta por um ciclo de atividades interdependentes e que não exigem plena integração entre os recursos humanos, os insumos e os equipamentos já disponibilizados pela Administração consorciada. A não fragmentação do objeto, seja por tipo de pneus, câmaras, protetores e selantes comprometeria a padronização dos procedimentos, aumentaria o risco de inconsistências operacionais, dificultaria a fiscalização e tornaria a gestão contratual mais onerosa e ineficiente.

Diante do exposto, conclui-se que o não parcelamento da solução não atenderia aos princípios da que norteiam as contratações desta Administração, podendo ainda comprometer a qualidade técnica da execução contratual e o atingimento dos resultados pretendidos.

15 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.

§ 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.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Art. 97. O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à 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.

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,



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis (Acórdão n. 3.126/2012 – Plenário).

Vejam os alertas 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 deste visa a aquisição de bens comuns, a ser remunerado por pedido e quando comprovado a efetiva entrega do bem em acordo com as especificações prevista na sua descrição. Portanto, é possível concluir pela inexistência de riscos consideráveis à Administração que importem na exigência de uma garantia contratual.

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

16 JUSTIFICATIVA PARA 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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 14.133/2021¹:

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 Filho²:

“Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados

¹ CHARLES, Ronny. Leis de Licitações Públicas Comentadas. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 138.

² FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 47.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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*”³. 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.

³ 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

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. 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):

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.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 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, a vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio se justifica para que ocorra a devida garantia de disputa, à medida em que, caso contrário, a presença de tais associação empresariais acabariam por reduzir a possibilidade de sociedades empresárias isoladas ou menores serem escolhidas ao final do torneio.

Noutro giro, é bem relevante pontuar que o certame constituir-se-á por itens. A disputa será autônoma para cada item, e a adjudicação ocorrerá por item também, tendo sido a Súmula n.º 247 do



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Tribunal de Contas da União restado amplamente obedecida⁴. É importante destacar que a própria disposição de que a mesma licitante não pode ser a adjudicatária do item 3 e 4 combinados, importa em reconhecer que é imprescindível ao sucesso do certame a participação várias empresas, além da importância óbvia da economicidade das compras públicas, garantida através da ampliação da disputa, que se relaciona à vedação aos consórcios.

A Lei nº 14.133/21 estabelece o parcelamento do objeto como a regra geral em licitações, dividindo-os em itens ou lotes sempre que técnica e economicamente viável para ampliar a competição com vistas à economicidade, devendo ser realizado desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Aqui, temos um objeto em que se fez amplo parcelamento, a adjudicação será por item, num certame em que há empresas no mercado regularmente atuando de forma isolada. Sendo assim, 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 JUSTIFICATIVA PARA 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,

⁴ *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

dentre vários outros pontos, estabeleceu, em seu artigo 48⁵, 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)
 - 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)

⁵ “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

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;**

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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 uma empresa sediada regionalmente na área de atuação do CISGA participa de licitações. Trata-se da empresa MODELO PNEUS LTDA, sediada no município de Bento Gonçalves, que participou de forma efetiva nos últimos pregões organizados pelo CISGA para aquisição deste mesmo objeto em edições anteriores.

Portanto, 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.

A partir do exposto, entendemos que restaria comprometida a vantajosidade do certame, caso a opção fosse pela reserva de cota. 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.

18 GERENCIAMENTO DE RISCOS

O gerenciamento de riscos tem por finalidade antecipar eventos que possam comprometer o planejamento, a execução e os resultados do contrato, bem como estabelecer medidas preventivas e mitigadoras capazes de reduzir a probabilidade de ocorrência ou o impacto de tais eventos. Nesse contexto, apresenta-se, a seguir, a tabela de Gerenciamento de Riscos da contratação, na qual são elencados os principais riscos identificados, suas possíveis consequências, o nível de risco estimado e as respectivas ações de mitigação propostas.

Tabela 2 - Gerenciamento de risco da contratação.

Risco	Consequência	Risco	Mitigação
Definição inadequada ou imprecisa das especificações técnicas.	Aquisição de produtos incompatíveis com os veículos e equipamentos, comprometendo a segurança e a durabilidade.	Alto	Elaboração de descritivos técnicos claros e objetivos; observância das normas do INMETRO; revisão técnica prévia dos itens.
Preço de referência subestimado ou superestimado.	Fracasso do certame, propostas inexequíveis ou prejuízo à economicidade.	Alto	Pesquisa de preços em bases oficiais de compras públicas; cotações formais junto a fornecedores atuantes no mercado; utilização de cesta de preços.
Baixa competitividade ou ausência de interessados.	Processo licitatório deserto ou fracassado.	Médio	Ampla divulgação do edital; revisão de exigências restritivas; adequação das condições de participação.
Fornecimento de produtos em desacordo com as especificações.	Riscos à segurança dos usuários e danos ao patrimônio público.	Alto	Fiscalização rigorosa no recebimento; exigência de certificações; previsão contratual de rejeição e substituição.
Atraso na entrega dos produtos.	Paralisação parcial ou total da frota e prejuízo à continuidade dos serviços públicos.	Médio	Definição de prazos objetivos; previsão de sanções; acompanhamento sistemático da execução.
Baixa qualidade ou durabilidade dos produtos.	Aumento de custos com substituições frequentes.	Médio	Exigência de padrões mínimos de qualidade; garantia do fabricante; fiscalização técnica.
Falta de controle no consumo dos itens registrado.	Desperdício de recursos públicos.	Médio	Controle das aquisições por município; acompanhamento pelo fiscal do contrato; registros sistemáticos.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Armazenamento ou transporte inadequado	Danos aos produtos antes do uso.	Baixo	Exigência de embalagens adequadas; inspeção no recebimento; orientações técnicas.
Não conformidade ambiental dos produtos, especialmente do selante.	Ambientais e responsabilização administrativa.	Médio	Exigência de produtos biodegradáveis, atóxicos e classificados como não perigosos conforme normas técnicas.
Oscilação de preços de mercado durante a vigência da ata.	Desequilíbrio do contrato.	Médio	Previsão de mecanismos de reajuste e revisão, conforme legislação vigente.

Fonte: Elaborada pelos autores conforme dados das contratações realizadas anteriormente.

19 DA VEDAÇÃO À ADESÃO DE ÓRGÃOS NÃO PARTICIPANTES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Em razão da capacidade limitada de gerenciamento do órgão gerenciador, responsável pela condução, controle e prática de todos os atos de administração do Sistema de Registro de Preços (SRP), esta Administração optou por vedar a adesão de órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços, a fim de preservar a adequada gestão do instrumento, garantir a eficiência administrativa e assegurar o cumprimento das obrigações assumidas perante os entes participantes.

20 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 e manter sistemas e rotinas de acompanhamento e controle.

21 CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

Não há contratações correlatas ou interdependentes.

22 JUSTIFICATIVA DO NÃO USO DOS CÓDIGOS CATMAT/CATSER

Os códigos CATMAT/CATSER (Catálogo de Materiais e Serviços) constituem instrumentos de padronização utilizados nas contratações públicas, com a finalidade de uniformizar a identificação de itens e serviços, facilitando a elaboração de editais e a comparação de propostas.

Entretanto, no caso em análise, verifica-se que as descrições constantes nos referidos catálogos possuem caráter genérico e padronizado, não refletindo com a precisão necessária as especificidades técnicas do objeto licitado. A adoção desses códigos, nessas condições, poderia comprometer a adequada



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

caracterização do objeto, dificultando a correta compreensão pelos licitantes e a formulação de propostas compatíveis com as reais necessidades da Administração.

Além disso, a utilização de descrições genéricas pode gerar interpretações divergentes quanto ao objeto, ampliando o risco de propostas incompatíveis, questionamentos futuros e eventuais inconsistências na execução contratual.

Dessa forma, optou-se pela não utilização dos códigos CATMAT/CATSER, priorizando a elaboração de descrição técnica detalhada e específica no Termo de Referência, de modo a garantir maior clareza, precisão e aderência ao objeto pretendido, em observância aos princípios da eficiência, da competitividade e do julgamento objetivo.

23 DO PROCESSO FÍSICO

Embora a Administração Pública venha, progressivamente, adotando soluções tecnológicas com o objetivo de conferir maior celeridade, eficiência e sustentabilidade aos trâmites processuais, por meio da substituição de processos físicos por digitais, tal realidade ainda depende da existência de infraestrutura adequada e sistemas específicos que viabilizem sua plena implementação.

No caso em análise, verifica-se que o Consórcio não dispõe, atualmente, de estrutura tecnológica ou sistema informatizado apto a suportar a tramitação integral de processos em meio digital, de forma segura, organizada e em conformidade com as exigências legais e administrativas.

Dessa forma, considerando a ausência de ferramentas que garantam a adequada gestão eletrônica do processo, opta-se pela manutenção da tramitação em meio físico, medida que assegura a regularidade dos atos processuais, o controle documental e a segurança jurídica, até que haja condições estruturais para a adoção integral de sistema digital.

24 DOS POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

Considerando que os pneus descartados de forma inadequada configuram passivo ambiental, com potencial de gerar impactos negativos ao meio ambiente e riscos à saúde pública, as detentoras da Ata de Registro de Preços deverão assumir a responsabilidade pelo recolhimento e pela destinação ambientalmente adequada dos pneus usados e inservíveis. Tal obrigação decorre do disposto no art. 33, inciso III, da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e da Resolução CONAMA nº 416/2019, e visa assegurar o atendimento aos critérios de sustentabilidade, à logística reversa e à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.

Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos na descrição do objeto, devem ser atendidos os seguintes requisitos, para os bens que apresentam a possibilidade de reuso ou de manufatura, baseados no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis prevê o seguinte:



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- 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).

25 RESULTADOS PRETENDIDOS

A presente contratação tem como resultados pretendidos assegurar a manutenção contínua, segura e eficiente da frota de veículos, máquinas e equipamentos dos Municípios Consorciados ao CISGA, por meio do fornecimento regular de pneus, câmaras de ar, protetores de câmaras e selante, em conformidade com as normas técnicas e de segurança vigentes. Busca-se, com isso, reduzir riscos operacionais e de acidentes, garantindo que os veículos oficiais utilizados na prestação de serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, agricultura e serviços urbanos, estejam permanentemente aptos ao uso, preservando a integridade dos usuários e do patrimônio público.

Outro resultado esperado consiste na promoção da economicidade e da eficiência administrativa, mediante a adoção de contratação compartilhada, que possibilita ganho de escala, padronização dos itens adquiridos, maior competitividade entre fornecedores e melhor relação custo-benefício.

A contratação também visa fortalecer a manutenção preventiva das frotas municipais, contribuindo para a ampliação da vida útil dos veículos e equipamentos, a redução de custos com manutenções corretivas emergenciais e a diminuição de períodos de inatividade dos bens públicos.

Adicionalmente, pretende-se assegurar previsibilidade e planejamento na reposição dos itens, por meio do Sistema de Registro de Preços, permitindo que os Municípios Consorciados atendam suas demandas de forma ágil, conforme a necessidade, sem a interrupção das atividades administrativas e operacionais.

Por fim, a contratação almeja atender aos princípios da sustentabilidade, ao exigir produtos certificados, ambientalmente adequados e em conformidade com normas técnicas, contribuindo para o



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

uso responsável dos recursos públicos e para a redução de impactos ambientais associados à gestão da frota.

26 CONCLUSÕES SOBRE A VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Diante do exposto, verifica-se que a contratação pretendida se mostra viável, necessária e compatível com o interesse público, estando devidamente fundamentada no planejamento e na demanda permanente dos Municípios Consorciados. A adoção do Sistema de Registro de Preços possibilita atendimento contínuo às necessidades da frota municipal, com previsibilidade, controle de custos e ganho de escala, assegurando a regularidade dos serviços públicos essenciais e a adequada gestão dos recursos públicos, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Garibaldi, 24 de abril de 2026.

JIAN MARCO AUGUSTINI

Membro da equipe técnica
Portaria nº 08/2026

ROGER DE MIRANDA GALIMBERTI

Membro da equipe técnica
Portaria nº 08/2026

RUDIMAR CABERLON

Diretor Executivo CISGA

Aprovo o presente Estudo Técnico Preliminar.

NELTON CARLOS CONTE

Presidente Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha CISGA