



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Processo Administrativo nº028/2023

1. OBJETO

Contratação de empresa especializada para execução de obra, em regime de empreitada por preço global, de ampliação do prédio da Associação dos Pais e Amigos dos Surdos de Pará - APASPI.

2. ÁREA REQUISITANTE

Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha - CISGA.

3. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

O presente estudo tem por objeto a contratação de empresa especializada para execução de obra, em regime de empreitada global, de ampliação do prédio da APASPI, garantindo segurança estrutural, funcionalidade e adequadas condições de uso para atendimento à população.

A ampliação da infraestrutura é necessária diante da crescente demanda por atendimentos psicossociais especializados a pessoas com deficiência auditiva, autismo, deficiências múltiplas e dificuldades de aprendizagem, oriundas dos municípios de Pará, Guabiju e São Jorge. A atual estrutura física é insuficiente para comportar o aumento de usuários, limitando a qualidade e o alcance dos serviços prestados. A construção de três novas salas, com 122,10 m², possibilitará a ampliação da oferta de atendimentos em 40%, garantindo espaços adequados, acessíveis e humanizados. O projeto visa intervir diretamente na realidade de vulnerabilidade enfrentada por famílias com baixa renda e limitado acesso a serviços especializados, promovendo inclusão, desenvolvimento e qualidade de vida. Os recursos da Consulta Popular 2021/2022 serão integralmente aplicados na execução da obra, permitindo a consolidação de um espaço de referência regional no atendimento psicossocial especializado.

4. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

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.

5. DISCRICÃO DOS REQUISITOS DE CONTRATAÇÃO

O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA, em regime de EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. Para a contratação, além dos requisitos técnicos, o fornecedor deve observar os critérios de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Os materiais e serviços deste processo têm natureza de obra, devendo ser atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de Arquiteto e Engenheiro Civil, que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel, nos termos do art. 6º, inciso XII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A empresa contratada deverá executar todos os serviços referentes a obra em estrita conformidade com a planilha orçamentária, memorial descritivo, cronograma, planilha de cálculo do BDI e projetos constantes nas pranchas. Todos os materiais e serviços deverão ser executados levando em consideração todas as normas vigentes.

A avaliação do local de execução da obra é imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, onde poderá ser realizada a vistoria com acompanhamento do Engenheiro da Prefeitura de Parai, em data e horário a ser agendado.

A não realização da vistoria não poderá embasar posteriores alegações de desconhecimento das instalações, dúvidas ou esquecimentos de quaisquer detalhes dos locais da prestação dos serviços, devendo o contratado assumir os ônus dos serviços decorrentes.

6. LEVANTAMENTO DE MERCADO

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 uma única opção viável para solução da mesma é a contratação, em regime de EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL, de empresa especializada para ampliação do prédio em mais salas de aula.

Considerando que o CISGA não conta com profissionais com capacitação técnica e equipamentos suficientes para consecução da demanda, a opção de aquisição de materiais e uso de mão de obra própria se mostra inviável.

Assim, será contratada empresa especializada, onde todos os serviços utilizam as composições da tabela SINAPI, para o presente utilizando o mês de referência 02/2026.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

8 DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Para solução da demanda, mostra-se necessária a contratação de empresa especializada para execução de obra, em regime de empreitada por preço global, para ampliação em mais salas de aula no prédio da APASPI. Essa contratação deve ser feita pois o CISGA não possui condições materiais e humanas para executar esse tipo de serviço.

A empresa contratada deverá executar todos os serviços em estrita conformidade com a planilha orçamentária, memorial descritivo, cronograma, planilha de cálculo do BDI e projetos constantes nas pranchas. Todos os materiais e serviços deverão ser executados levando em consideração todas as normas vigentes.

9 DA NATUREZA DA CONTRATAÇÃO

Quanto à sua natureza, trata-se de um certame destinado à contratação de serviços comuns, que serão adquiridos por meio de licitação, na modalidade CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. O fornecimento da solução descrita no objeto não envolve tecnologias inovadoras ou técnicas desconhecidas no mercado, sendo passível de execução com recursos e práticas amplamente disponíveis. O conceito formal de bem e serviço comum está definido no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

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;

Os serviços a serem contratados enquadram-se como comuns por possuírem padrões de desempenho e características gerais e específicas, usualmente encontrados no mercado. Esses serviços são amplamente disponibilizados por diversos fornecedores e atendem a requisitos estabelecidos de forma clara, não exigindo soluções técnicas inovadoras ou especializadas. A licitação, realizada de forma eletrônica, garante maior transparência, competitividade e eficiência no processo, permitindo a ampla participação dos fornecedores e assegurando que o contrato seja firmado com base em condições vantajosas para a Administração Pública. A escolha da modalidade CONCORRÊNCIA visa, assim, garantir a melhor relação custo-benefício, respeitando os princípios da legalidade, da isonomia e da eficiência.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

10 ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

Os quantitativos estimados para a contratação pretendida têm como parâmetro o projeto básico (memorial descritivo) e a planilha orçamentária elaborada por um Engenheiro Civil responsável técnico pelo projeto, conforme documentos anexos.

11 DO PRAZO E LOCAL DA OBRA

Os prazos e local da obra encontram-se detalhados no cronograma de execução elaborada pelo o Engenheiro Civil responsável técnico pelo projeto, conforme documentos anexos.

12 ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

O objeto da presente licitação é a contratação de empresa especializada para execução de obra, em regime de empreitada global, ampliação do prédio da APASPI, conforme descrito nos projetos técnicos, memorial descritivo, planilha orçamentária e demais anexos elaborados pelo Eng. Civil responsável.

Segundo o que dispõe a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, em seu Art. 23, Parágrafo 2º:

§2º. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
- II - 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 a hora de acesso.

Em função disso, os custos estimados para esta contratação foram obtidos de bases de custos reconhecidas no mercado – SINAPI, com mês de referência 02/2026. A definição do valor estimado para contratação foi a planilha orçamentária elaborada após a definição do projeto da obra.

Assim, estima-se para a contratação almejada o valor total de **R\$ 381.692,42** (trezentos e oitenta e um mil seiscentos e noventa e dois reais e quarenta e dois centavos).



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 construção de três salas, denota não haver execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam individualidade. Por esses motivos, reparamos 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 da empresa contratada, a maneira eficaz de garantir o controle na execução do serviço. A vencedora do processo deve possuir todos os recursos necessários para executar o objeto do contrato integralmente, não havendo componentes que precisem ser delegados a terceiros.

14 JUSTIFICATIVA PARA 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.

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:



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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, 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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 contratação de empresa especializada para execução de obra, em regime de empreitada global, de ampliação do prédio da Associação dos Pais e Amigos dos Surdos de Paraí - APASPI, a ser remunerado por etapa e quando comprovado a efetiva conclusão da etapa. Portanto, é possível concluir pela existência de riscos consideráveis à Administração que importem na exigência de uma garantia contratual.

Portanto, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta.

Sem prejuízo da garantia adicional prevista anteriormente, **será exigida do(s) vencedor(es) da licitação, no momento da assinatura do contrato, garantia contratual de 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato**, cabendo ao contratado optar por uma das seguintes modalidades:

- a) 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;
- b) seguro-garantia;
- c) fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

O contratado terá o prazo de 1 (um) mês, prorrogável por igual período, a critério da Administração, mediante justificativa, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia, quando optar pela modalidade seguro garantia.

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

15 JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

Tendo em vista a natureza da demanda e da solução, uma vez que os serviços previstos para a mesma são todos interdependentes, devendo seguir uma sequência prevista em projeto e cronograma, a



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

mesma deverá ser feita por empreitada global, com fornecimento de materiais e mão de obra, conforme Art. 6º, XXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

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 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**



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 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 exigam a associação entre particulares. São as hipóteses em que apenas

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

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. 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

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

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**. 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.

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.

Por fim, 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. Portanto, entendemos amplamente fundamentada a vedação aos consórcios.

17 GERENCIAMENTO DE RISCOS

O presente Gerenciamento de Riscos tem por objetivo identificar, analisar e propor medidas mitigadoras para os principais riscos associados à execução da obra de ampliação da APASPI, visando assegurar a adequada execução contratual, com qualidade, segurança, cumprimento de prazos e observância às normas legais e técnicas aplicáveis.

Tabela 1 - Gerenciamento de risco da contratação.

Risco	Consequência	Risco	Mitigação
Falhas no projeto executivo	Retrabalho, aumento de custos e atrasos	Alto	Revisão técnica prévia; validação por responsável técnico; compatibilização de projetos
Orçamento subestimado	Inexecução contratual ou pedidos de reequilíbrio	Alto	Elaboração da Planilha de Composição detalhada
Atraso na execução da obra	Comprometimento da entrega e do atendimento à população	Alto	Cronograma detalhado; fiscalização contínua e aplicação de penalidades



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Baixa qualificação da empresa contratada	Baixa qualificação da empresa contratada	Alto	Execução inadequada ou serviços de baixa qualidade
Problemas na qualidade dos materiais	Comprometimento da durabilidade e segurança da obra	Médio	Especificações técnicas claras; fiscalização e testes de qualidade
Condições climáticas adversas	Interrupções e atrasos na obra	Médio	Planejamento de cronograma considerando sazonalidade; flexibilização controlada de prazos
Falhas na fiscalização	Pagamentos indevidos ou execução irregular	Alto	Pagamentos indevidos ou execução irregular
Inadimplência da contratada	Paralisação da obra	Alto	Exigência de capacidade econômico-financeira; garantias contratuais
Paralisação da obra	Paralisação da obra e responsabilização legal	Médio	Exigência de cumprimento de normas de segurança; uso de EPIs; supervisão técnica
Não cumprimento de normas de acessibilidade	Inadequação do espaço e necessidade de retrabalho	Médio	Observância às normas técnicas; validação do projeto antes da execução
Impactos ambientais ou urbanísticos	Sanções legais e interrupção da obra	Baixo	Licenciamento adequado; cumprimento das normas ambientais
Aumento de custos de insumos	Desequilíbrio econômico do contrato	Médio	Previsão de reequilíbrio conforme legislação; planejamento financeiro
Não utilização adequada dos recursos públicos	Prejuízo ao interesse público	Alto	Controle rigoroso da execução; prestação de contas; transparência

Fonte: Elaborada pelos autores conforme dados das contratações realizadas por outros entes públicos.

18 PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Para a contratação pretendida haverá a necessidade de se providenciar ART de execução do profissional da empresa vencedora, bem como a inscrição da obra no CNO.

O CISGA indica o servidor para atuar como Fiscal do contrato: Eng. Antônio Nora, cuja indicação será efetuada pelo executivo municipal.

Ademais, para que a pretendida contratação tenha sucesso, é preciso que outras etapas sejam concluídas, quais sejam:

- elaboração de minuta do edital;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- b) realização de certificação de disponibilidade orçamentária;
- c) elaboração de minuta do contrato;
- d) encaminhamento do processo para análise jurídica;
- e) análise da manifestação jurídica e atendimento aos apontamentos constantes no parecer;
- f) publicação e divulgação do edital e anexos;
- g) resposta a eventuais pedidos de esclarecimentos e/ou impugnação, caso aplicável;
- h) realização do certame, com suas respectivas etapas;
- i) realização de empenho; e
- j) assinatura e publicação do contrato.

19 CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

Este estudo não identificou a necessidade de realizar contratações acessórias para a perfeita execução do objeto, uma vez que todos os meios necessários para a aquisição dos serviços podem ser supridos apenas com a contratação ora proposta.

20 DOS POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

Os impactos ambientais relevantes desta obra são os entulhos gerados em virtude da obra, os quais, por sua vez, terão seu destino adequado durante e após o final da obra.

O objeto contratado deve atender à legislação federal, estadual e municipal referente à sustentabilidade, no que couber.

21 RESULTADOS PRETENDIDOS

Os resultados pretendidos com a presente contratação consistem na ampliação da capacidade de atendimento da APASPI, mediante a execução de obra que proporcione infraestrutura adequada, segura e funcional, apta a suprir a demanda crescente por serviços psicossociais especializados na região.

Com a construção das novas salas, espera-se um aumento estimado de 40% na oferta de atendimentos, permitindo a ampliação do número de usuários assistidos, bem como a melhoria na qualidade dos serviços prestados, com ambientes apropriados, acessíveis e humanizados.

A contratação visa, ainda, garantir melhores condições de trabalho às equipes técnicas, possibilitando a organização dos atendimentos de forma mais eficiente e individualizada, o que contribui diretamente para a efetividade das intervenções realizadas.

Sob a perspectiva social, os resultados esperados envolvem o fortalecimento da rede de atendimento psicossocial regional, atendendo usuários dos municípios de Paraí, Guabiju e São Jorge, especialmente pessoas em situação de vulnerabilidade, com deficiência auditiva, transtorno do espectro autista, deficiências múltiplas e dificuldades de aprendizagem.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Ademais, pretende-se promover a inclusão social, o desenvolvimento individual e a melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias, ampliando o acesso a serviços especializados que, atualmente, são limitados pela estrutura existente.

Por fim, a adequada aplicação dos recursos oriundos da Consulta Popular 2021/2022 permitirá a consolidação de um espaço de referência regional, assegurando a continuidade, eficiência e sustentabilidade dos serviços prestados pela entidade.

22 CONCLUSÕES SOBRE A VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Diante do exposto, evidencia que a contratação da solução se mostra viável tecnicamente e necessária. A execução da obra deverá ser contratada pela modalidade Concorrência Eletrônica de acordo com os art. 29, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Garibaldi, 04 de maio de 2026.

RUDIMAR CABERLON
Diretor Executivo CISGA

ANTÔNIO ALBINO DA SILVA CAETANO
NORA
Engenheiro Civil – Nova Roma do Sul

Aprovo o presente Estudo Técnico Preliminar.

NELTON CARLOS CONTE
Presidente Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha CISGA