



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
Processo Administrativo nº017/2026

1. OBJETO

Contratação de empresa especializada para o desenvolvimento, implantação, capacitação, suporte técnico e manutenção de Plataforma Virtual de Inteligência Climática baseada em Inteligência Artificial, visando ao monitoramento de indicadores e metas climáticas para os municípios consorciados e ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos.

2. ÁREA REQUISITANTE

Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA.

3. FUNDAMENTAÇÃO

A presente licitação observará os seguintes fundamentos legais, em conformidade com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

3.1. Da Modalidade de Licitação: Pregão Eletrônico

A adoção da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, fundamenta-se na natureza do objeto licitado. Conforme o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é a modalidade obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns.

O objeto desta licitação, embora tecnicamente específico, enquadra-se como serviço comum, pois seus padrões de desempenho e qualidade serão objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais de mercado, nos exatos termos do art. 6º, inciso XIII, da referida Lei.

A escolha atende, portanto, ao comando do art. 29, que determina a adoção do pregão sempre que o objeto possuir os padrões de objetividade aqui verificados

3.2. Do Critério de Julgamento: Menor Preço

O critério de julgamento por menor preço é adotado em conformidade com o art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, sendo o mais adequado para a contratação de serviços comuns, cujas especificações técnicas e de qualidade estarão definidas e padronizadas no Termo de Referência, garantindo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

3.3. Do Procedimento Auxiliar: Sistema de Registro de Preços (SRP)



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) como procedimento auxiliar é justificada com base no art. 82, § 2º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que o autoriza "quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade".

No presente caso, a plataforma destina-se ao uso dos diversos municípios que integram o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), mostrando-se o SRP o procedimento mais eficiente para a contratação

4. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Este Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem como objetivo apresentar uma análise das necessidades dos municípios consorciados ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas, considerando o interesse público e a urgência na adoção de medidas eficazes de adaptação e mitigação. Diante da intensificação de eventos climáticos extremos e seus impactos socioeconômicos e ambientais, torna-se fundamental identificar soluções tecnológicas que possam apoiar os municípios na construção de políticas públicas resilientes e sustentáveis.

O presente estudo busca, portanto, avaliar alternativas tecnológicas disponíveis, considerando critérios de viabilidade, custo-benefício e impacto ambiental, com o propósito de orientar a contratação da melhor solução possível. A iniciativa reforça o compromisso do CISGA com a gestão colaborativa e estratégica, promovendo o uso eficiente dos recursos públicos e o fortalecimento das capacidades locais para enfrentar a crise climática.

Frente a esse cenário, os municípios enfrentam três desafios centrais que dificultam uma resposta eficiente à crise climática:

- A ausência de dados climáticos locais organizados e acessíveis, o que compromete o planejamento baseado em evidências;
- A desarticulação entre as iniciativas ambientais municipais, dificultando uma atuação regional alinhada; e
- A escassez de ações estruturadas para capacitação e mobilização da sociedade em torno da agenda climática.

Essa realidade evidencia a necessidade urgente de uma resposta coordenada entre os municípios, e é nesse contexto que se insere a proposta de contratação de uma empresa especializada para o desenvolvimento e implementação de uma Plataforma Virtual de Inteligência Climática.

A contratação é fundamental para viabilizar a criação de uma ferramenta tecnológica que permita ao Consórcio e seus municípios:

- Integrar e sistematizar dados climáticos de forma contínua;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- Subsidiar a tomada de decisão com base em informações atualizadas e qualificadas;
- Automatizar relatórios de emissões de carbono e vulnerabilidades climáticas;
- Padronizar o monitoramento regional de metas climáticas; e
- Promover a cooperação intermunicipal, fortalecendo a atuação em rede e a governança climática colaborativa.

Além da dimensão técnica, a plataforma contará com funcionalidades voltadas à educação ambiental, capacitação de gestores e engajamento da população, ampliando a base de conhecimento sobre mudanças climáticas e fortalecendo a cultura da resiliência em toda a região da Serra Gaúcha.

A contratação da empresa permitirá que a ferramenta seja desenvolvida com padrão técnico e adaptada às realidades locais, garantindo suporte especializado para sua implementação, manutenção e evolução contínua. A experiência da empresa também será essencial para articular os municípios e sensibilizar gestores e servidores públicos, superando a fragmentação atual e promovendo uma visão regional unificada sobre a pauta climática.

A plataforma deverá utilizar como ponto de partida os dados do inventário de emissões de carbono de municípios da Serra Gaúcha, já disponível por meio da parceria com o Google e o Projeto Brasil Sustentável, que utiliza a metodologia *Environmental Insights Explorer (EIE)*. Isso garante uma linha de base sólida e gratuita para o início dos trabalhos de monitoramento.

Importante destacar que esta iniciativa está alinhada às diretrizes da Ação 21E4 – Implementação e Monitoramento da Política Nacional sobre Mudança do Clima, sendo financiada com recursos do Orçamento Geral da União, cuja liberação estava aguardada desde 2022. Trata-se, portanto, de um projeto planejado previamente, cuja execução foi condicionada à disponibilidade financeira federal.

Com a contratação da empresa e a implementação da plataforma, espera-se transformar a capacidade institucional dos municípios do CISGA, permitindo respostas mais rápidas, eficazes e integradas aos impactos climáticos. A iniciativa contribui diretamente para o avanço dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os ODS 13 (Ação contra a mudança global do clima), ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 4 (Educação de qualidade).

5. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO

Embora a contratação da empresa para o desenvolvimento da plataforma virtual de inteligência climática não estivesse inicialmente prevista no Plano Anual de Contratações do CISGA, trata-se de uma ação estratégica já planejada e aguardando a liberação de recursos federais desde o ano de 2022.

A iniciativa está vinculada a um projeto aprovado no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU) / Ministério do Meio Ambiente, cuja execução dependia exclusivamente da disponibilização dos



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

recursos financeiros por parte do Governo Federal. A efetivação da contratação, portanto, não se trata de imprevisto ou inclusão de última hora, mas sim de um planejamento anterior e estruturado, condicionado ao fluxo orçamentário federal.

Com a recente liberação dos recursos, criou-se a viabilidade orçamentária e financeira necessária para dar seguimento à execução da ação, sendo esta uma etapa essencial para o fortalecimento da governança climática regional e para a implementação das estratégias locais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

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.

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) 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.

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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

- 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.

Habilitação Jurídica

- a) Empresário individual: inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;
- b) 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>;
- c) 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;
- d) 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;
- e) Sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores;
- f) 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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Civil das Pessoas Jurídicas ou no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz;

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

Habilitação fiscal, social e trabalhista

- 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 municipal, 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;
 - 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,



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

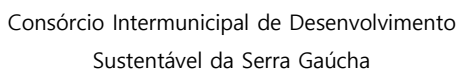
estará dispensado da prova de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual e municipal.

Qualificação Econômico-Financeira

- a) 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) Comprovação de aptidão para execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso;
 - a. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados e/ou em execução com as seguintes características mínimas:
 - i. Desenvolvimento de plataformas digitais (web/mobile) em tecnologia No-Code;
 - ii. Desenvolvimento de projetos envolvendo visualização de dados (dashboards) e/ou gestão de informações ambientais/climáticas.
 - b. Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo exigido, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante;
 - c. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme item 10.8 da IN SEGES/MP n. 5, de 2017;
 - d. Os atestados ou declarações de capacidade técnica deverão se referir a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal e/ou secundária da licitante, especificada no contrato social devidamente registrado na junta comercial competente, bem como no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal do Brasil – RFB;
 - e. As atestados ou declarações deverão conter as seguintes informações:
 - i. Nome, CNPJ, dados de endereço e contato da empresa/órgão que emitiu o atestado;



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

A necessidade administrativa consiste na disponibilização de ferramenta tecnológica que permita aos municípios consorciados acessar, de forma centralizada e organizada, informações climáticas, meteorológicas e hidrológicas relevantes, com recursos de visualização, acompanhamento



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

de dados, emissão de alertas, apoio à gestão e geração de relatórios, de modo a subsidiar a atuação da administração municipal e dos órgãos de proteção e defesa civil.

A pesquisa de mercado demonstrou a existência, em linhas gerais, das seguintes alternativas de solução:

Não contratação de solução tecnológica específica

Consiste na manutenção do cenário atual, com utilização descentralizada de informações públicas disponibilizadas por diferentes órgãos e plataformas, sem integração em ambiente único, sem parametrização específica para os municípios consorciados e sem suporte técnico especializado. Embora essa alternativa não gere custo imediato de contratação, mostra-se limitada, pois dificulta a consolidação de dados, a padronização das informações e a adoção de ações preventivas coordenadas.

Contratação de solução integrada de monitoramento com sensores, telemetria e plataforma

Essa alternativa envolve, além do software de monitoramento, a instalação e operação de equipamentos de campo, como estações meteorológicas, sensores de nível, pluviômetros e outros dispositivos de coleta de dados, integrados a uma plataforma de visualização e alerta. Trata-se de solução mais robusta, voltada à obtenção de dados locais próprios, porém com maior complexidade operacional, maior custo de implantação e necessidade de manutenção de infraestrutura física.

Contratação de plataforma de inteligência climática em nuvem

Trata-se de solução disponibilizada em ambiente web, com acesso por usuários, destinada ao monitoramento de variáveis climáticas e hidrometeorológicas, consolidação de dados, emissão de alertas, visualização de mapas e indicadores, geração de relatórios e apoio à tomada de decisão. Em alguns casos, o mercado oferece recursos adicionais de modelagem preditiva, automação e uso de inteligência artificial. Essa solução pode ser contratada com implantação, parametrização, capacitação, suporte técnico e manutenção.

Considerando a realidade dos municípios consorciados, a necessidade de padronização de informações, o apoio à gestão local e a busca por solução escalável e compartilhada, verificou-se que a simples manutenção do cenário atual não se mostra suficiente para atender, com eficiência, à necessidade administrativa.

Da mesma forma, a contratação de solução que envolva instalação ampla de sensores e infraestrutura física própria, embora tecnicamente viável, tende a elevar significativamente os custos de implantação, operação e manutenção, além de exigir maior estrutura operacional para acompanhamento da rede de equipamentos.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

As plataformas excessivamente especializadas apenas em enchentes e monitoramento hidrológico, por sua vez, podem não contemplar, em toda a sua extensão, a necessidade consorcial de disponibilização de ferramenta mais ampla, apta a apoiar o planejamento, a gestão e o acompanhamento de diferentes variáveis climáticas e operacionais pelos municípios.

Nesse contexto, a alternativa que se mostra mais adequada, sob os aspectos técnico e econômico, é a contratação de empresa especializada para o desenvolvimento, implantação, capacitação, suporte técnico e manutenção de Plataforma Virtual de Inteligência Climática, preferencialmente em ambiente web, com funcionalidades de consolidação de dados, visualização de informações, geração de alertas, parametrização por município, emissão de relatórios e suporte à tomada de decisão.

A solução escolhida mostra-se a mais vantajosa por reunir, em um único ambiente, funcionalidades compatíveis com a necessidade administrativa, permitindo atendimento compartilhado aos municípios consorciados, padronização de procedimentos, centralização de informações, racionalização de custos e maior eficiência na gestão de dados climáticos e hidrometeorológicos.

Além disso, a contratação de plataforma virtual com serviços associados de implantação, capacitação, suporte e manutenção tende a proporcionar maior segurança operacional, continuidade do serviço, atualização tecnológica e melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros disponíveis, sem impor, neste momento, a necessidade de estruturação de rede própria de monitoramento com equipamentos em larga escala.

Dessa forma, conclui-se que a contratação de empresa especializada para disponibilização de Plataforma Virtual de Inteligência Climática representa a solução mais adequada para atendimento da necessidade administrativa identificada, por conciliar viabilidade técnica, racionalidade econômica, escalabilidade para múltiplos municípios e potencial de aprimoramento da atuação preventiva e responsiva dos entes consorciados diante de eventos climáticos adversos.

8 ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS

A contratação será destinada a 1 (uma) empresa especializada no desenvolvimento e implementação de uma unidade do projeto "Educação, Capacitação, Treinamento e Mobilização na Área das Mudanças Climáticas", com foco na criação de uma Plataforma Virtual de Inteligência Climática baseada em inteligência artificial, de acesso coletivo, considerando os seguintes aspectos: Escopo regional (Consórcio e municípios da Serra Gaúcha); Funcionalidades analíticas, educativas, colaborativas e de governança; Acesso multiusuário com níveis de permissão; e Suporte técnico, manutenção e atualizações.

Os serviços a serem contratados, compreendem:



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Item	Contratação de empresa especializada para o desenvolvimento, implantação, capacitação, suporte técnico e manutenção de uma Plataforma Virtual de Inteligência Climática baseada em Inteligência Artificial.	Unidade	Quantidade estimada
1	DESENVOLVIMENTO E IMPLANTAÇÃO DA PLATAFORMA VIRTUAL	UNIDADE	1
2	CAPACITAÇÃO E ARTICULAÇÃO REGIONAL	UNIDADE	1
3	MONITORAMENTO E GESTÃO CONTÍNUA	UNIDADE	1
4	SERVIÇOS CONTÍNUOS DE HOSPEDAGEM E MANUTENÇÃO	MÊS	12

9 DO PRAZO E LOCAIS DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

O prazo de execução é de 12 meses após a assinatura inicial do contrato, conforme cronograma de Execução Física.

Os serviços objeto da presente contratação serão executados, predominantemente, em ambiente virtual, por meio de plataforma eletrônica e demais ferramentas tecnológicas disponibilizadas pela contratada. Excepcionalmente, quando a natureza da atividade exigir a presença física, como na realização de workshops, treinamentos, reuniões técnicas ou outras ações previamente justificadas, os serviços poderão ser prestados de forma presencial na sede do Consórcio Público Intermunicipal da Serra Gaúcha – CISGA, sem prejuízo das demais condições estabelecidas no instrumento convocatório.

10 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:



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sites 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 sites eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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.

No caso em análise, embora a pesquisa de preços deva, preferencialmente, valer-se de múltiplas fontes e de parâmetros extraídos de contratações públicas anteriores, verificou-se a inexistência de referências válidas e suficientemente aderentes ao objeto pretendido em bancos públicos de preços, como o Licitacon e demais sistemas de compras governamentais consultados.

Diante dessa limitação, e considerando a necessidade de obtenção de valor estimado compatível com a realidade do mercado, procedeu-se à consulta direta a fornecedores do ramo, aptos a comercializar a solução pretendida, com vistas à obtenção de parâmetros idôneos, atuais e compatíveis com as especificidades do setor. Assim, a adoção de cotações junto a fornecedores, no caso concreto, mostra-se justificada como medida necessária para viabilizar a formação do preço de referência da contratação, em consonância com o art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

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 inexecutáveis, inconsistente e excessivamente elevados.

11 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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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.

12 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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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.

No caso em análise, a vedação à subcontratação mostra-se devidamente justificada pelas características do objeto licitado. Trata-se de contratação de serviço cuja execução não apresenta grau de complexidade que demande a segmentação de etapas, fases ou parcelas dotadas de autonomia técnica ou operacional, tampouco exige a atuação de terceiros especializados para a realização de parte do objeto. Ao contrário, a natureza do serviço permite sua execução integral pela própria contratada, sem prejuízo à eficiência, à qualidade ou ao atendimento da necessidade administrativa.

Nesse contexto, considerando que o objeto não envolve execução complexa nem comporta fracionamento técnico relevante, reputa-se adequada e amparada a vedação à subcontratação, nos termos do art. 122, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de medida compatível com as peculiaridades da contratação e com o interesse da Administração.

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 da prestação do serviço. 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.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

13 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.

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 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 inviável e inconveniente 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 indivisível, composta por um ciclo de atividades dependentes e que exigem plena integração entre os recursos humanos, os insumos e os equipamentos que serão disponibilizados pela empresa vencedora. A fragmentação do objeto



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 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.

14 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.

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

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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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).

Vejamos o alerta de Marçal Justen Filho:

A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia. Poderá (deverá) ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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.

15 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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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:

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

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 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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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.

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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 associações 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 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.

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

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

finalidade: a ampliação da disputa. Em conclusão, dessarte, entendemos amplamente fundamentada a vedação aos consórcios.

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

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)

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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

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 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.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

No caso em análise, não se aplica a realização de licitação exclusiva ou a reserva de cota para microempresas e empresas de pequeno porte. Isso porque, além de o valor estimado do item superar o limite de R\$ 80.000,00 previsto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, também não foi possível identificar, no território de atuação consorcial, o mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP e aptos a atender às exigências do edital, conforme exceção prevista no art. 49, inciso II, da referida Lei Complementar.

Dessa forma, ausente o suporte fático necessário para a concessão do tratamento diferenciado, e considerando a necessidade de preservação da competitividade e da vantajosidade da contratação, justifica-se a realização do certame com ampla participação, sem prejuízo da aplicação dos benefícios legalmente cabíveis às microempresas e empresas de pequeno porte na fase competitiva, especialmente quanto ao direito de preferência em situação de empate ficto.

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.

17 GERENCIAMENTO DE RISCOS

Embora o desenvolvimento e a implementação de uma plataforma digital sejam, em princípio, atividades de baixo impacto ambiental direto, algumas externalidades ambientais secundárias podem ocorrer, especialmente no que se refere à infraestrutura tecnológica, consumo de energia, uso de servidores e à geração indireta de resíduos eletrônicos.

Tabela 2 - Gerenciamento de risco da contratação.

Risco	Descrição	Mitigação
-------	-----------	-----------

Consumo de energia elétrica em servidores e data centers.	A operação contínua da plataforma poderá demandar serviços de hospedagem em nuvem ou servidores físicos, contribuindo para emissões indiretas de carbono.	Priorizar serviços de hospedagem em nuvem com certificação de energia renovável ou eficiência energética (ex.: AWS, Azure, Google Cloud com selo "carbon neutral"); incluir cláusulas contratuais de sustentabilidade.
Geração de resíduos eletrônicos (e-lixo).	Ampliação da infraestrutura de TI nos municípios pode gerar descarte futuro de equipamentos obsoletos.	Estimular o descarte responsável por meio de programas municipais de logística reversa; orientar os municípios sobre boas práticas de gestão de e-lixo.
Uso de recursos materiais para capacitação (material impresso, kits físicos etc.)	Caso sejam utilizados materiais físicos para cursos e treinamentos, há risco de aumento de resíduos sólidos.	Priorizar o uso de plataformas digitais de capacitação (EAD), materiais digitais e comunicação por meios eletrônicos, reduzindo impressões.
Pegada de carbono associada a deslocamentos para reuniões técnicas presenciais.	Eventuais viagens para reuniões entre municípios ou com fornecedores geram emissões de CO ₂ .	Estimular o uso de videoconferências e reuniões virtuais sempre que possível; concentrar eventos presenciais em núcleos regionais com fácil acesso.
Risco de subutilização da plataforma e perda de efetividade ambiental.	Caso a plataforma não seja adequadamente utilizada, seu potencial de apoio à mitigação climática será desperdiçado.	Incluir plano de capacitação contínua, suporte técnico aos municípios e indicadores de uso e desempenho para monitorar sua efetividade.

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

18 PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Para a adequada contratação de uma empresa especializada no desenvolvimento e implementação da Plataforma Virtual de Inteligência Climática, o CISGA deverá adotar algumas providências técnico-administrativas. Essas ações garantem a legalidade, eficiência e eficácia do processo, além de assegurar que o objeto contratado atenda às reais necessidades dos municípios consorciados.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Com base no Estudo Técnico Preliminar (ETP), será elaborado o Termo de Referência, contendo o escopo detalhado do objeto, os requisitos técnicos, as entregas previstas, os prazos de execução, a metodologia de acompanhamento e os indicadores de desempenho.

19 CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

A solução tecnológica a ser desenvolvida apresenta escopo autossuficiente, integrado e funcional o que, preliminarmente, nos faz entender que não haverá contratações correlatas ou interdependentes.

20 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.

21 DOS POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

Quanto à sustentabilidade, a ferramenta se encontra em ambiente totalmente virtual, proporcionando menor impacto ambiental, por meio da redução utilização de papel, maquinário e tonner, afastando a preocupação com o seu descarte. Por conseguinte, a sua utilização alavanca a educação ambiental, atendendo não só a algumas das diretrizes de política sustentabilidade usualmente encontradas no âmbito dos entes públicos, aperfeiçoamento da qualidade do gasto público e adoção de critérios e práticas sustentabilidade nos processos de aquisição/contratação do órgão, mas também o objetivo de promover a realização de licitações com adoção de critérios de sustentabilidade.

22 RESULTADOS PRETENDIDOS

A contratação de uma empresa especializada para o desenvolvimento e implementação de uma Plataforma Virtual de Inteligência Climática tem como objetivo central apoiar o Consórcio CISGA e



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

seus municípios no enfrentamento dos desafios impostos pelas mudanças climáticas, com base em soluções tecnológicas integradas, inteligentes e orientadas por dados.

Entre os principais resultados pretendidos com a implementação da plataforma, destacam-se:

Tabela 3 – Resultados pretendidos.

RESULTADO ESPERADO	AÇÃO PREVISTA	BENEFÍCIOS PARA OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS
Diagnóstico regionalizado climático	Implementação de módulo de análise de dados climáticos com a análise de dados ambientais	Acesso a informações confiáveis para planejamento local e regional
Subsídio técnico para políticas públicas climáticas	Geração automatizada de relatórios e indicadores sobre GEE, metas e ações climáticas	Base técnica sólida para elaboração e atualização dos Planos Municipais de Ação Climática
Apoio à tomada de decisão com uso de IA	Painel inteligente com algoritmos preditivos para análise de cenários e recomendações de ações	Tomada de decisão mais estratégica, baseada em dados e tendências reais
Capacitação técnica e educação ambiental	Módulo com materiais educativos e criação de planos municipais de ação climática	Melhoria da qualificação técnica dos gestores e sensibilização da população
Fortalecimento da resiliência territorial	Integração de dados sobre resiliência climática, com projeções e recomendações adaptativas	Preparação das comunidades e da infraestrutura no conceito de cidades resilientes
Cumprimento de obrigações legais e normativas	Suporte à conformidade com legislações ambientais e diretrizes climáticas nacionais e internacionais	Redução de riscos jurídicos e melhora do desempenho institucional
Transparência e participação social	Disponibilização pública de dados por município, com indicadores acessíveis	Aumento da transparência, engajamento cidadão e controle social sobre a agenda climática

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



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

23 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.

Garibaldi, 09 de julho de 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