

**Pedidos de Esclarecimentos referentes ao**  
**Pregão Eletrônico nº 028/2026**  
**UASG Nº 926309 (Pregão Eletrônico Nº 90028/2026)**

**Objeto:** Aquisição de solução completa de software e serviços, para acesso via web; conforme quantidades estimadas, condições e especificações constantes do Edital e seus Anexos.

**Processo licitatório** nº 1026/2026.

**Pedidos:**

1. Da omissão do Edital quanto à participação em consórcio

Ao analisar o Edital e seus Anexos, em especial o item 3 ("Da Participação na Licitação") e o Anexo X ("Habilitação"), verificou-se que o instrumento convocatório é omissivo quanto à autorização ou à vedação expressa da participação de empresas reunidas em consórcio.

As únicas referências a "consórcio" no corpo do edital tratam de matéria diversa, a saber: (i) o item 3.6.3, que reproduz vedação legal aplicável a empresa responsável pelo projeto básico/executivo; (ii) os itens 21.9.87 e 3.1.19 do Termo de Referência, que tratam de hipótese de subcontratação/consórcio restrita à infraestrutura de DATACENTER na fase de execução do contrato; e (iii) o item 76 do Anexo III, que se refere a funcionalidade do software a ser adquirido. Nenhuma dessas disposições regulamenta a participação de licitantes reunidos em consórcio no certame.

2. Do regime legal: a permissão como regra

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 15, caput, estabelece como regra geral a admissão da participação de empresas em consórcio, condicionando eventual vedação à existência de justificativa expressa nos autos do processo licitatório, in verbis:

"Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)"

Dessa forma, considerando que o Edital não traz qualquer vedação expressa, tampouco há nos autos justificativa técnica para tal restrição, presume-se admitida a participação em consórcio, sendo, contudo, indispensável que a Administração esclareça formalmente a questão e regulamente as condições de participação, a fim de conferir segurança jurídica ao certame.

3. Da pertinência técnica do consórcio diante da natureza do objeto

O objeto da presente licitação compreende a contratação de solução completa de software

composta por 22 (vinte e dois) módulos/sistemas que, por sua natureza funcional, dividem-se em dois grandes blocos absolutamente distintos quanto à expertise, ao mercado fornecedor e à tecnologia empregada:

a) FRONT-OFFICE — Sistemas finalísticos de gestão comercial e operacional de saneamento, que constituem o core business típico de empresas especializadas no setor de água e esgoto, tais como: Sistema de Faturamento, Arrecadação e Cobrança (módulo 10); Sistema de Coleta de Dados, Impressão e Entrega Simultânea de Conta de Água (módulo 11); Sistema de Gerenciamento de Serviços de Saneamento e Rastreamento de Serviços (módulo 12); Sistema de Execução de Ordens de Serviço por Smartphone (módulo 13); Sistema de Agência Virtual e Agendamento de Atendimento (módulo 14); Autoatendimento Omnichannel (módulo 15); Geoprocessamento (módulo 16); App do Cidadão (módulo 17); e Módulo de Inteligência Artificial Saneamento (módulo 18);

b) BACK-OFFICE — Sistemas administrativos, financeiros e de gestão pública de uso geral, comuns a qualquer ente da Administração Pública, tais como: Compras, Licitações, Gestão de Contratos, Registro de Preços e Pregões (módulo 1); Almoxarifado (módulo 2); Patrimônio (módulo 3); Gestão de Documentos Digital/Protocolo (módulo 4); Controle de Frota (módulo 5); Portal da Transparência (módulo 6); RH, Folha de Pagamento e Ponto Eletrônico (módulo 7); e-Social (módulo 8); Business Intelligence (módulo 9); e Gestão de Processos de Execução Fiscal (módulo 19).

É fato notório no mercado de tecnologia para o setor público brasileiro que tais blocos são, em regra, desenvolvidos e comercializados por empresas distintas e especializadas: as fornecedoras de soluções de gestão comercial de saneamento (front-office) raramente detêm soluções maduras de back-office público com atendimento ao AUDESP, SIAFIC, e-Social, LRF e Portaria nº 1.510/09, e vice-versa.

Nesse contexto, a participação em consórcio mostra-se não apenas conveniente, mas tecnicamente recomendável, pois permite à Administração:

- (i) ampliar a competitividade do certame, atraindo empresas que isoladamente não conseguiriam comprovar a qualificação técnica para a totalidade do objeto;
- (ii) obter o melhor de cada especialidade, contratando soluções consolidadas em seus respectivos nichos, em vez de soluções genéricas ou subcontratadas em larga escala;
- (iii) prestigiar os princípios da competitividade, da economicidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, todos consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A vedação ou a omissão regulatória do consórcio, neste caso concreto, tenderia a restringir indevidamente o universo de licitantes ou a forçar arranjos de subcontratação em cadeia, o que comprometeria a transparência, a responsabilização técnica e a própria qualidade da solução contratada.

#### 4. Dos pedidos de esclarecimento

Diante do exposto, requer-se ao SAAE São Carlos que se digne a esclarecer, formalmente, os seguintes pontos:

- a) CONFIRMAR que é admitida a participação de empresas reunidas em consórcio na presente licitação, em observância à regra geral do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, dada a ausência de vedação expressa e de justificativa nos autos;
- b) Em sendo confirmada a admissibilidade, ESCLARECER e, se necessário, complementar o Edital quanto às condições aplicáveis ao consórcio.
- c) Caso, ao contrário, o SAAE entenda por VEDAR a participação em consórcio, requer-se que tal vedação seja formalmente justificada nos autos do processo licitatório, conforme exige o caput do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, com publicação da respectiva motivação técnica, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame.

#### **Resposta:**

Mediante análise dos pedidos de esclarecimento, a área técnica apresentou as seguintes respostas:

Inicialmente, cumpre esclarecer que o edital não contemplou autorização para participação de empresas reunidas em consórcio, tampouco estabeleceu regramento próprio relativo à habilitação consorcial, responsabilidade solidária, representação, liderança, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira ou execução contratual por empresas consorciadas.

Todavia, tal circunstância não implica ilegalidade do instrumento convocatório, tampouco autoriza, automaticamente, a participação de empresas reunidas em consórcio sem a correspondente disciplina editalícia e procedimental.

Nos termos do art. 15 da Lei Federal nº 14.133/2021, a participação de empresas reunidas em consórcio depende de disciplina compatível com as características da contratação, sendo admissível sua restrição ou não previsão quando houver motivação técnica e administrativa idônea constante do processo licitatório.

No caso concreto, a modelagem adotada pela Administração decorreu de critérios técnicos diretamente vinculados à natureza tecnologicamente integrada, contínua, sistêmica e interdependente do objeto licitado.

O presente certame possui como finalidade a contratação de solução única e integrada de gestão, contemplando múltiplos módulos interdependentes, compartilhamento de base de

dados, integração operacional, interoperabilidade sistêmica, suporte técnico unificado, migração de dados, implantação, treinamento, manutenção evolutiva e corretiva, atualização tecnológica e prova de conceito integrada.

Além disso, o edital estabeleceu julgamento global da solução, prova de conceito unificada e responsabilidade operacional centralizada, evidenciando que o modelo contratual foi concebido para execução coordenada, integrada e indivisível.

**Nesse contexto, a Administração entendeu tecnicamente mais adequado adotar modelo de contratação com interlocução única, responsabilidade centralizada e governança operacional integrada, de modo a assegurar:**

- a) plena compatibilidade sistêmica entre os módulos contratados;**
- b) integridade, segurança e rastreabilidade das bases de dados;**
- c) uniformidade tecnológica e padronização operacional;**
- d) eficiência na gestão e fiscalização contratual;**
- e) adequado funcionamento da solução integrada;**
- f) mitigação de riscos relacionados à interoperabilidade entre sistemas;**
- g) adequada responsabilização técnica e contratual;**
- h) continuidade operacional dos serviços;**
- i) maior eficiência na prestação do suporte técnico e cumprimento de SLA;**
- j) redução de conflitos operacionais decorrentes da fragmentação de responsabilidades entre múltiplos fornecedores;**
- k) fortalecimento da governança contratual e da gestão de riscos da contratação;**
- l) preservação de interlocução técnica única perante a Administração, favorecendo maior eficiência na fiscalização, execução contratual e resolução de incidentes operacionais.**

A decisão administrativa encontra respaldo nos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente eficiência, planejamento, segurança jurídica, razoabilidade, interesse público, bem como no art. 11, parágrafo único, da referida legislação, que impõe à Administração o dever de promover adequada gestão de riscos nas contratações públicas.

Cumprir destacar que *a natureza integrada e interdependente da solução pretendida, por si só, não impõe obrigatoriedade de admissão de consórcios*, cabendo à Administração avaliar, discricionariamente e mediante critérios técnicos, qual modelagem contratual melhor atende ao interesse público, à segurança da contratação, à governança da contratação e à adequada gestão dos riscos envolvidos na execução contratual.

Nesse sentido, a doutrina especializada reconhece que a admissão ou não de empresas reunidas em consórcio demanda avaliação técnica vinculada às peculiaridades do objeto licitado, às condições do mercado e aos riscos inerentes à execução contratual.

Conforme leciona Marçal Justen Filho, a Lei nº 14.133/21 admite que, no caso concreto, seja afastada a participação dos consórcios. "Ou seja, a decisão de vedar a participação de consórcios deve ser antecedida de um processo de avaliação da realidade de mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de

sujeitos associados para a execução do objeto” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021*, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 296).

No âmbito da presente contratação, a Administração verificou a existência de empresas no mercado aptas à execução integral do objeto de forma individual, circunstância que reforça a viabilidade da modelagem contratual adotada e afasta, neste momento, a necessidade de admissão de participação consorcial para preservação da competitividade do certame.

O referido entendimento encontra consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, segundo a qual “a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre sob justificativa fundamentada” (TCU, Acórdão nº 2.831/2012 – Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).

No presente caso, verificou-se que a admissão de consórcios poderia acarretar potenciais dificuldades relacionadas à definição de responsabilidades operacionais, integração tecnológica, suporte técnico, cumprimento de SLA, governança da solução, gerenciamento contratual, interoperabilidade sistêmica, continuidade operacional e segurança da informação, especialmente diante da elevada interdependência funcional entre os módulos licitados.

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que reconhece a possibilidade de vedação ou não admissão de empresas reunidas em consórcio quando houver motivação técnica idônea vinculada às peculiaridades do objeto licitado, especialmente em contratações de soluções integradas.

Nesse sentido, o TCESP assentou que:

“A Administração não vedou o consórcio por reflexo automático, mas por juízo de conveniência técnica orientado à responsabilidade unívoca, à redução de riscos de integração e ao fortalecimento da governança contratual” (TC-015824.989.25-5, Tribunal Pleno, sessão de 04/02/2026).

No referido precedente, a Corte de Contas reconheceu, ainda, que a vedação ao consórcio pode mostrar-se legítima em contratações que envolvam “solução integrada, com interface de equipamentos, software e serviços, em ambiente crítico, no qual a fragmentação por múltiplos responsáveis aumentaria riscos de integração, garantia e suporte”.

Situação análoga se verifica no presente certame, cuja modelagem foi estruturada com fundamento na necessidade de integração sistêmica, responsabilidade operacional centralizada, uniformidade tecnológica, governança contratual, gestão de riscos da contratação e mitigação de riscos relacionados à interoperabilidade, continuidade operacional e suporte técnico da solução.

Cumpre ressaltar, ainda, que a Administração não promoveu vedação automática ou imotivada, mas adotou escolha técnica compatível com o modelo contratual definido para o atendimento do interesse público.

Ressalta-se, ainda, que a Administração não identificou, até o presente momento, restrição indevida à competitividade que comprometa a disputa, permanecendo preservada a ampla participação de empresas aptas ao fornecimento da solução integrada pretendida.

**Dessa forma, esclarece-se que:**

- a) o instrumento convocatório não contempla autorização para participação de empresas reunidas em consórcio;**
- b) a modelagem adotada pela Administração decorre de critérios técnicos vinculados à natureza integrada, sistêmica e indivisível da solução pretendida;**
- c) a ausência de previsão específica impede a admissão posterior de consórcio;**
- d) a decisão administrativa encontra respaldo nos arts. 5º, 11, 15 e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como nos princípios da eficiência, planejamento, motivação, segurança jurídica, governança, gestão de riscos, vinculação ao instrumento convocatório e interesse público;**
- e) permanecem inalteradas as condições estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 028/2026.**

São Carlos, 20 de maio de 2026.

Marcel Rodrigo dos Santos  
Pregoeiro