

ORIENTAÇÃO N.º 306/2025

TCESP: VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIOS

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estabeleceu precedente sobre a possibilidade de vedação à participação de consórcios em licitações públicas, desde que devidamente justificada por razões técnicas. Este entendimento harmoniza-se com a regra geral de admissão de consórcios prevista no art. 15 da Lei 14.133/2021, estabelecendo que a vedação constitui exceção que deve ser fundamentada no interesse público e nas características específicas do objeto licitado.

2. DESENVOLVIMENTO

Os consórcios de empresas representam instrumento importante para viabilizar a participação de empresas em licitações cujo objeto, por sua complexidade, vulto ou especialização, não poderia ser executado individualmente por cada uma delas. A Lei 14.133/2021 regulamentou expressamente a matéria no art. 15, estabelecendo regra geral de admissibilidade e definindo os parâmetros para sua participação.

O art. 15 da Lei 14.133/2021 estabelece:

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

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificativa.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.



§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.
[destacamos]

Este dispositivo representa marco importante para a participação de consórcios em licitações públicas, estabelecendo regras claras que viabilizam a associação entre empresas, e tornado essa uma regra prioritária, sem comprometer a segurança jurídica do procedimento licitatório.

O art. 15 estrutura-se em torno de cinco exigências fundamentais para participação de consórcios. A primeira exigência, prevista no inciso I, refere-se à comprovação de compromisso de constituição do consórcio, subscrito pelas consorciadas. Este compromisso constitui manifestação de vontade das empresas em se associarem para execução do objeto licitado, representando garantia à Administração.

A segunda exigência, no inciso II, estabelece a necessidade de indicação de empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração. Esta previsão simplifica a comunicação entre Administração e consórcio, evitando conflitos de representação e conferindo maior agilidade aos procedimentos.

A terceira exigência, prevista no inciso III, trata da habilitação dos consorciados. O dispositivo estabelece que cada empresa deve apresentar separadamente os documentos de habilitação, mas admite o somatório dos quantitativos para qualificação técnica e o somatório dos valores para qualificação econômico-financeira. Esta regra é fundamental para viabilizar a participação de consórcios, pois permite que empresas individualmente insuficientes para executar o objeto possam, conjuntamente, demonstrar capacidade adequada.

A quarta exigência, no inciso IV, estabelece impedimento para participação simultânea da mesma empresa em mais de um consórcio ou isoladamente na mesma licitação. Esta vedação protege a competitividade do certame, impedindo que uma empresa multiplique artificialmente suas chances de vencer a licitação através de participações múltiplas.

A quinta exigência, no inciso V, estabelece responsabilidade solidária das empresas consorciadas, tanto na fase de licitação quanto na execução contratual.

A admissão de consórcios em licitações públicas apresenta diversos benefícios relevantes. O primeiro e mais importante é o incremento da competitividade dos certames. Ao permitir que empresas se associem, amplia-se significativamente o universo de potenciais participantes, especialmente em licitações de grande vulto ou alta complexidade técnica, que poderiam ser executadas por poucas empresas isoladamente. Este aumento de competitividade tende a



resultar em propostas mais vantajosas para a Administração, favorecendo a economicidade das contratações.

O segundo benefício refere-se à complementaridade de capacidades técnicas. Muitos objetos licitatórios exigem competências diversificadas que dificilmente uma única empresa domina integralmente. Os consórcios permitem reunir expertises complementares, resultando em execução mais qualificada do objeto contratado.

O terceiro benefício relaciona-se à distribuição de riscos. Em contratações de grande vulto ou longa duração, a participação consorciada dilui os riscos entre múltiplas empresas, reduzindo a probabilidade de inadimplemento por insuficiência de capacidade operacional ou financeira de um único contratado.

Contudo, a participação de consórcios também apresenta aspectos negativos que devem ser considerados pela Administração.

A complexidade de gestão contratual, pode ser um aspecto negativo. Contratos com consórcios exigem coordenação entre múltiplas empresas, potencialmente gerando conflitos internos que podem impactar a execução do objeto. A fiscalização pela Administração também se torna mais complexa, exigindo acompanhamento das atividades de cada consorciado. O segundo aspecto negativo diz respeito à responsabilização em caso de inadimplemento. Embora a lei estabeleça responsabilidade solidária, a execução prática desta responsabilização pode ser mais complexa que em contratos com empresa isolada, especialmente quando há divergências entre os consorciados sobre as causas do inadimplemento.

Diante destes aspectos, a legislação permite que a Administração, em situações específicas e justificadas, vede a participação de consórcios quando esta vedação se justifique pelas características do objeto licitado. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo firmou precedente reconhecendo expressamente esta possibilidade nos processos TC-002009.989.25-2 e TC-002019.989.25-0, estabelecendo que a vedação à participação de consórcios é admissível desde que tecnicamente justificada. Vale destacar trechos da decisão:

TC-002009.989.25-2 e TC-002019.989.25-0¹.

[...]

Defendeu a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio em virtude da ausência de um conjunto de atividades que exigisse a intervenção de mais de uma empresa, ressaltando a facilidade na fiscalização e gestão contratual e a uniformidade na execução dos serviços. Destacou a competência discricionária do Administrador e a natureza do objeto, sem alta complexidade ou elevado vulto econômico. [...]

¹ Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/6/9/969965.pdf. Acessado no dia 09 de outubro de 2025.



No sistema da Lei 14.133/21, a permissão à participação de pessoas jurídicas reunidas na forma de consórcios passou a ser regra, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório (art. 15).

[...]

Outrossim, a defesa apresentada pela Representada enumerou os motivos técnicos determinantes para se vedar o ingresso de licitantes consorciadas, daí porque reputo atendido o disposto no art. 15 da LLCA.

Nos referidos processos, a Administração defendeu a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio em virtude da ausência de um conjunto de atividades que exigisse a intervenção de mais de uma empresa, ressaltando a facilidade na fiscalização e gestão contratual e a uniformidade na execução dos serviços. A defesa destacou ainda a competência discricionária do Administrador e a natureza do objeto, sem alta complexidade ou elevado vulto econômico.

O TCE/SP analisou a questão à luz do art. 15 da Lei 14.133/2021, reconhecendo que no sistema da Lei 14.133/21, a permissão à participação de pessoas jurídicas reunidas na forma de consórcios passou a ser regra, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório [art. 15]. Este entendimento estabelece claramente que a regra geral é a admissibilidade de consórcios, mas a vedação é possível quando fundamentada.

O Tribunal considerou válida a vedação ao consignar que a defesa apresentada pela Representada enumerou os motivos técnicos determinantes para se vedar o ingresso de licitantes consorciadas. Essa decisão estabelece precedente importante ao reconhecer a validade da vedação quando existirem razões técnicas objetivas relacionadas às características do objeto licitado.

O precedente do TCE/SP estabelece parâmetros importantes para vedação de consórcios. A primeira exigência é a fundamentação técnica da vedação, demonstrada no caso concreto pelos motivos apresentados pela Administração. Não basta que o edital simplesmente proíba a participação de consórcios; é necessário que a Administração demonstre, com base nas características específicas do objeto, que a vedação se justifica. O julgado indicou como justificativas técnicas válidas: a ausência de conjunto de atividades que exija intervenção de mais de uma empresa, a facilidade na fiscalização e gestão contratual decorrente da unicidade do contratado, a uniformidade na execução dos serviços que seria comprometida pela multiplicidade de executores, e a natureza do objeto sem alta complexidade ou elevado vulto econômico que tornasse necessária a reunião de capacidades de múltiplas empresas.

A segunda exigência refere-se à proporcionalidade da vedação. Mesmo quando existem razões técnicas para vedar consórcios, a Administração deve avaliar se esta vedação não comprometerá excessivamente a competitividade do certame.



CONCLUSÃO

Ante as considerações expostas, **S.M.J.**, a GEPAM informa recente entendimento do TCE/SP sobre vedação à participação de consórcios em licitações representa importante contribuição para aplicação equilibrada do art. 15 da Lei 14.133/2021. Ao reconhecer que a vedação é admissível desde que tecnicamente justificada, o Tribunal estabelece parâmetros que equilibram a regra geral de admissibilidade com a necessidade de flexibilidade para situações específicas onde a participação de consórcios não se mostre conveniente ao interesse público. A Administração Pública deve considerar os benefícios da participação de consórcios, especialmente o incremento da competitividade e a complementaridade de capacidades técnicas, mas também avaliar criteriosamente se, no caso concreto, aspectos negativos como complexidade de gestão e potenciais conflitos internos justificam a vedação. Quando optar pela vedação, deve fundamentá-la tecnicamente, demonstrando a proporcionalidade da medida e assegurando que não comprometerá excessivamente a competitividade do certame, preservando assim os objetivos de economicidade, eficiência e ampla concorrência que devem nortear todos os procedimentos licitatórios.

Adamantina/SP, 09 de outubro de 2025.

Leonardo Vieira de Souza

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Responsável pela Revisão e Aprovação

