

## **ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 281/2025**

### **CONSÓRCIOS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: A NOVA REGRA DA LEI N. 14.133/2021 E O SIGNIFICADO DO SILÊNCIO DO EDITAL**

#### **1. INTRODUÇÃO**

No dinâmico universo das contratações públicas, a busca por soluções inovadoras e pela otimização de recursos constitui premissa essencial da boa governança. Diante da complexidade de inúmeros projetos, a conjugação de esforços e expertises, viabilizada por meio da formação de consórcios, mostra-se estratégia eficaz e relevante para o atingimento do interesse público.

A promulgação da Lei n. 14.133/2021 - a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - representou importante marco na evolução do regime jurídico das contratações públicas. Entre as inovações trazidas, destaca-se a mudança paradigmática quanto à participação de empresas consorciadas em procedimentos licitatórios.

O novo diploma legal rompe com a lógica anterior, na qual a vedação à participação em consórcios era admitida com base em discricionariedade ampla e não motivada. A nova lei, ao contrário, estabelece como regra a admissibilidade da participação consorciada, subordinando sua vedação a justificativa técnica idônea e expressa, conforme preceitua o art. 15.

Essa transformação legal impõe às administrações públicas o dever de adequar seus instrumentos convocatórios, prevenindo nulidades e assegurando competitividade. Nesse contexto, destaca-se o Acórdão 1170/2025 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, e o julgamento ocorrido no TC 20126/989/24, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que consolidam entendimento vinculante: o silêncio do edital sobre a possibilidade de consórcio equivale à sua autorização.

A presente orientação tem por escopo examinar o novo regime jurídico, os fundamentos jurisprudenciais consolidados e os reflexos operacionais para os Municípios, com o propósito de orientar a atuação preventiva e estratégica dos gestores públicos.

#### **2. DESENVOLVIMENTO**

O art. 15 da Lei n. 14.133/2021 consagra, de modo inequívoco, que a participação de pessoas jurídicas em consórcio constitui possibilidade legal presumida, cuja vedação exige expressa motivação inserida no processo licitatório:

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

Trata-se de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, que impõe interpretação conforme os princípios da legalidade, isonomia, motivação e competitividade. O dispositivo



inverte a lógica anteriormente adotada sob o regime da Lei n. 8.666/1993, que conferia ampla margem de discricionariedade ao gestor para restringir tal forma de participação.

A doutrina administrativista tem se debruçado sobre o tema, sendo possível extrair da intenção legislativa da Nova Lei de Licitações que a regra geral é a permissão da participação em consórcio, cabendo à Administração, quando entender pela vedação, justificar tecnicamente sua decisão.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho<sup>1</sup> afirma que “a lei 14.133/2021, consagra, como regra geral, a admissibilidade da participação de consórcios. Mas admite que, no caso concreto, seja afastada essa solução.”

Ou seja, a vedação deve ser precedida de uma avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado, bem como de uma ponderação dos riscos inerentes à atuação conjunta de múltiplos sujeitos para a execução contratual. Como toda manifestação decorrente de competência discricionária, submete-se ao controle quanto à compatibilidade dos motivos com a realidade e quanto à proporcionalidade entre os meios adotados e os fins pretendidos.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1170/2025 – Plenário<sup>2</sup>, estabeleceu diretriz clara no sentido de que a decisão quanto à vedação à participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, ainda que discricionária, deve estar prevista no edital e devidamente motivada no processo administrativo, conforme o art. 15 da Lei 14.133/2021.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) compartilha o mesmo entendimento. Segundo voto do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, nos autos do TC-020126.989.24<sup>3</sup>, qualquer limitação à participação consorciada deve estar devidamente justificada com base em critérios técnicos, conforme o *caput* e o § 4º do art. 15 da nova lei de licitações:

2.4. Atinente à participação de empresas reunidas em consórcio, sendo essa a nova regra, **qualquer vedação ou limitação deve ser devidamente justificada com base em critérios técnicos, conforme artigo 15, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/21**. No presente caso, não constam no edital quaisquer informações técnicas robustas que demonstrassem que a vedação de empresas consorciadas poderia gerar inviabilidade de gestão do contrato ou propiciar

<sup>1</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. Pág. 296.

<sup>2</sup> TCU. Boletim de Jurisprudência 542. No âmbito da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o silêncio do edital acerca da participação de consórcio de empresas em certame licitatório equivale à sua autorização, ao passo que a decisão quanto à vedação dessa participação, por ser discricionária, deve estar prevista no instrumento convocatório e devidamente motivada no processo administrativo (art. 15 da Lei 14.133/2021). Acórdão 1170/2025-Plenário. Relator Ministro Jhonatan de Jesus. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1170%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse+](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1170%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse+) Acesso em 17 de junho de 2025.

<sup>3</sup> Disponível em: [https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/0/9/1/961190.pdf](https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/0/9/1/961190.pdf). Acesso em 17 de junho de 2025.



conflitos insuperáveis em prejuízo ao interesse público, tampouco a Municipalidade apresentou esclarecimentos nesse sentido quando oportunizado na decisão liminar que suspendeu o certame. O edital deve, portanto, atender às disposições da Lei nº 14.133/21, permitindo a participação de empresas reunidas em consórcio, **ou embasar eventual vedação em justificativas técnicas contundentes.** [...]

Assim, a vedação à participação de consórcios configura exceção e deve estar devidamente fundamentada nos documentos de planejamento que servem de base à licitação, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR).

O ponto crucial – que tem suscitado dúvidas e orientações dos órgãos de controle – reside na interpretação do silêncio do edital quanto à admissão de empresas reunidas em consórcio.

A jurisprudência do TCU, com base no acórdão supramencionado, estabeleceu diretriz interpretativa no sentido de que o silêncio do edital equivale à permissão para participação consorciada. No caso analisado, o pregoeiro havia interpretado equivocadamente a omissão como vedação implícita, o que foi expressamente rechaçado pelo Tribunal, que afirmou: somente a vedação expressa e devidamente motivada possui validade jurídica, devendo constar do edital de forma clara e objetiva.

O mesmo entendimento foi reiterado pelo TCE-SP no TC 20126.989.24, ao assinalar que a omissão do edital constitui verdadeiro convite à participação em consórcio, por refletir a intenção do legislador de ampliar as possibilidades de contratação da Administração Pública e estimular a competitividade.

Tais decisões são relevantes porque consolidam o entendimento de que a vedação à participação em consórcios, embora se insira na esfera discricionária da Administração, não pode ser presumida. Pelo contrário: para que tal vedação seja válida, é imprescindível que esteja expressamente prevista no edital e devidamente motivada nos autos do processo licitatório, especialmente nos documentos técnicos de planejamento, como o ETP e o TR.

A motivação, nesse contexto, não se trata de mera formalidade, mas da demonstração concreta das razões de fato e de direito que justificam a limitação, evidenciando que a medida é proporcional e necessária ao atendimento do interesse público específico envolvido na contratação.

Ademais, essas decisões reforçam que o silêncio do edital, à luz do princípio da competitividade – pilar das contratações públicas – não pode ser interpretado como vedação à participação consorciada, sob pena de violação ao art. 15 da Lei n. 14.133/2021.

Posto isso, na ausência de vedação expressa, devidamente motivada nos autos, e havendo silêncio no edital, deve-se reconhecer, com base no *caput* do art. 15 da Lei n. 14.133/2021, que empresas reunidas em consórcio podem validamente participar do certame.



### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), bem como com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1170/2025 – Plenário) e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC 20126.989.24), recomenda-se que a elaboração dos instrumentos convocatórios adote, como regra, a admissão da participação de empresas em consórcio, ressalvada a existência de justificativa técnica expressa e devidamente motivada que demonstre, de forma clara, a necessidade de vedação.

Caso a Administração delibere por restringir a participação consorciada, a vedação deverá ser expressamente consignada no edital e estar acompanhada de motivação robusta, que evidencie os fundamentos técnicos e jurídicos da medida, demonstrando sua proporcionalidade, razoabilidade e adequação ao objeto licitado. A ausência dessa motivação poderá ensejar a nulidade do certame.

Ademais, a omissão do edital quanto à possibilidade de consórcios não pode ser interpretada como vedação tácita ou implícita, sob pena de violação ao disposto no art. 15 da Lei n. 14.133/2021. Ao contrário, o silêncio configura autorização para a participação consorciada, conforme orientação fixada pelos Tribunais de Contas.

Por fim, recomenda-se que cada processo licitatório seja precedido de análise técnica criteriosa das peculiaridades do objeto, observando-se o princípio da competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sendo a vedação à participação de consórcios medida de caráter excepcional, admissível apenas como *ultima ratio*, e desde que amparada em fundamentação técnica e legal adequada.

Adamantina/SP, 18 de junho de 2025.

**Rafael Antonio Shimada**

Consultor Responsável pela Elaboração

**José Carlos Pacheco de Almeida**

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação

