PARECER TÉCNICO – JUSTIFICATIVA PARA A EXCLUSÃO DE CONSÓRCIOS

Assunto:

Justificativa técnica e legal para vedação da participação de consórcios de empresas na licitação para Contratação de empresa especializada para execução de obras de engenharia para construção e revitalização de três praças: (I) Praça situada na Rua Boa Vista, esquina com a Rua Palmas, Bairro Luzia Augusta; (II) Praça localizada na Rua José Vieira da Costa, esquina com a Rua José Deusdedit, Bairro São Francisco; (III) Praça José Bonifácio de Andrada e Silva, localizada entre as Ruas José Brandão, Gil Guatmosin e Alberto Scharle, Bairro Pioneiros, no Município de Ouro Branco/MG, sob regime de execução empreitada por preço unitário.

I – CONTEXTUALIZAÇÃO

O presente parecer tem por objetivo fundamentar, de forma técnica e jurídica, a exclusão da participação de consórcios de empresas na licitação destinada à Contratação de empresa especializada para execução de obras de engenharia para construção e revitalização de três praças no Município de Ouro Branco/MG, em regime de execução por empreitada por preço unitário conforme previsto na Lei Federal nº 14.133/2021.

O regime de execução por empreitada por preço unitário, nos termos do art. 46 , da referida lei, é amplamente utilizado "...***nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras***" (ACÓRDÃO Nº 1.977/2013 DO PLENÁRIO DO TCU).

Sua conceituação está definida no art. 6º, XXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021: "*contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas*".

Trata-se, portanto, de modalidade contratual complexa, que exige maior complexidade na fiscalização da execução do contrato, o que impacta diretamente na viabilidade da participação de consórcios.

Dentre as desvantagens do referido regime de execução, calha citar os exemplos da obra "*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 4ª Edição*", do autor Juliano Heinen:

a. A fiscalização deverá ser mais efetiva e contemporânea a execução, o que aumenta o custo da administração pública;

b. Pode gerar maior debate sobre possível reequilíbrio econômico-financeiro;
c. Colocar prazos precisos para o cumprimento do contrato, porque o contratado recebe por aquilo que entregará.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.1 – DO CONSÓRCIO DE EMPRESAS

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 15 preconiza o seguinte:

> "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. legislação aplicável."

Contudo, a própria lei não impõe obrigatoriedade de permitir consórcios, cabendo à Administração avaliar a conveniência técnica e jurídica de sua participação, desde que devidamente motivada, conforme os princípios da legalidade, eficiência e planejamento (art. 5º, Lei Federal nº 14.133/2021).

Dessa forma, a exclusão de consórcios é legalmente admissível, desde que fundamentada em razões técnicas que demonstrem prejuízo à execução do objeto ou aumento dos riscos contratuais.

Neste sentido, cite-se acórdão do TCU:

"A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo (Acórdão 2633/2019-Plenário - TCU)"

III – FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA

III.1 – NATUREZA DO REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO

Conforme já discorrido, o conceito do regime de execução de empreitada por preço unitário está previsto no art. 6º, XXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

No entanto, calha citar as particularidades deste regime de execução, citadas no relatório do Acórdão 2633/2019-Plenário – TCU:

> "*18. A remuneração da contratada, nesse regime, é feita em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o acompanhamento do empreendimento torna-se mais difícil e detalhado, já que se faz necessária a fiscalização sistemática dos serviços executados. Nesse caso, o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço previamente definido por um determinado preço acordado. O construtor contrata apenas o preço unitário de cada serviço, recebendo pelas quantidades efetivamente executadas.*
>
> *19. Em decorrência da ausência do risco de variação de quantitativos para o construtor, um contrato celebrado no regime de preços unitários pode ter um preço final ligeiramente menor. Porém, isso não significa, necessariamente, que esse regime de execução seja o mais econômico para a Administração, devido aos maiores custos decorrentes da fiscalização do contrato.*
>
> *20. A precisão da medição dos quantitativos é muito mais crítica no regime de empreitada por preço unitário do que em contratos a preços globais, visto que as quantidades medidas no campo devem ser exatas, pois corresponderão, de fato, às quantidades a serem pagas. Portanto, as equipes de medição do proprietário devem ser mais cuidadosas e precisas em seus trabalhos, porque as quantidades medidas definirão o valor real do projeto.*
>
> *21. O valor final do contrato sob o regime de empreitada por preço unitário pode oscilar para mais ou para menos, em relação ao*

originalmente contratado, em função da precisão das estimativas de quantitativos dos serviços."

.

III.2 – OBSTÁCULOS OPERACIONAIS E DE GESTÃO

A execução de obra sob regime de empreitada por preço unitário exige maior complexidade na fiscalização da execução do contrato. No caso de consórcios, há múltiplas estruturas administrativas, o que dificulta a gestão contratual e a fiscalização pela Administração.

III.3 – RISCO DE FRAGMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Em obras de engenharia, a responsabilidade técnica deve ser inequívoca. No consórcio, a ART costuma ser dividida entre as empresas, o que pode dificultar a imputação direta de responsabilidade em caso de falha estrutural.

III.4 – RISCOS ADICIONAIS À ADMINISTRAÇÃO (MAPA DE RISCO)

Tipo de Risco	Descrição	Consequência Potencial
Contratual	Dificuldade na responsabilização solidária em falhas de execução	Litígios e paralisação da obra
Gestão e Comunicação	Necessidade de interface entre várias empresas e a fiscalização	Perda de agilidade e aumento de custo administrativo
Financeiro	Diferentes estruturas de capital e fluxo de caixa entre consorciadas	Risco de desequilíbrio econômico-financeiro
Ambiental e de segurança	Falhas de coordenação em planos ambientais e de segurança	Multas e sanções por descumprimento legal

IV – CONCLUSÃO

É técnica e juridicamente justificável a vedação à participação de consórcios de empresas na licitação para construção para contratação de empresa especializada para execução de obras de engenharia para construção e revitalização de três praças no Município de Ouro Branco/MG, sob regime de execução de empreitada por preço unitário, pelos seguintes motivos:

1. O regime exige unidade de responsabilidade técnica e contratual, incompatível com a natureza compartilhada dos consórcios.
2. A presença de múltiplas empresas compromete a gestão, fiscalização e eficiência do contrato.
3. A vedação visa preservar o interesse público, assegurando celeridade, segurança técnica e responsabilização direta de um único contratado.

Ouro Branco, 03 de julho de 2026.

Elisabete de Fátima Rioga Morais
Diretora de Projetos e Fiscalização de Obras Públicas

Thiago Gonçalves de Sales
Assessor Jurídico
Matrícula 18.257 - OAB/MG - 97329