

**TJMG**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Rua Gonçalves Dias, Nº 1260 - Bairro Funcionários - CEP 30140-096 - Belo Horizonte - MG - www.tjmg.jus.br

NOTA TÉCNICA Nº 156 / 2025 - TJMG/SUP-ADM/DIRSEP/GESEG

No novo regime da Lei nº. 14.133/2021, a regra é a admissão à participação dos consórcios, **afastável mediante justificativa**, consoante prevê o art. 15, *in verbis*:

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.

Considerando que a vedação de participação no processo licitatório de pessoas jurídicas reunidas em consórcio é exceção, a opção de não permitir a participação deverá ser devidamente justificada nestes autos do procedimento licitatório por esta Administração, nos termos do artigo acima transcrito, destacamos:

Sobre a questão, Marçal Justen Filho faz importantes ponderações quanto à potencialidade de a admissão de consórcios ser um elemento ampliador ou de restrição da competitividade. Veja-se:

A formação de consórcios acarreta risco da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre os empresários. No campo das 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 do 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 da licitação. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do universo de licitantes. É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares. São as hipóteses em que apenas umas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para a licitação (JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, 359/360) (grifou-se)

O doutrinador Marçal coloca duas situações:

- a) as dimensões e a complexidade do objeto; ou
- b) as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também converge nesse sentido:

"(...) a jurisprudência do TCU traz o entendimento que a formação de consórcio tanto pode fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), como cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si". (Acórdão TCU 2.813/2004 – 1.ª Câmara, Relatório do Ministro Relator).

Ou seja, a vedação ou a admissão de consórcio em licitação deve ter em vista possibilitar maior concorrência, que conforme o caso concreto pode ocorrer em uma ou outra situação. (...)” (Acórdão 1.782/2009, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).

Em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. [...] (TCU, Acórdão 22/2003 - Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 05.02.2003).

A justificativa de vedação de participação de consórcio na licitação deve basear-se na análise individualizada do caso concreto, conforme orientações do TCU, que, *mutatis mutandis*, vem a calhar na presente análise:

“Deve-se analisar com a profundidade que cada empreendimento estará a requerer, por exemplo, o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra, a capacitação técnica dos participantes, fatos estes que poderão gerar atraso nas obras como um todo, implicando em grandes prejuízos ao Erário. Outros aspectos deverão dimensionar a complexidade do empreendimento, os riscos de contratação de empresas sem qualificação para a assunção de encargos além de suas respectivas capacidades técnica, operacional ou econômico-financeira, todos esses fatores que estarão a sopesar a decisão que deverá ser tomada pelo gestor.” (Acórdão n. 1.165/2012 – Plenário).

Segundo a jurisprudência e a doutrina, a principal vantagem da participação dos consórcios diz respeito ao estímulo à ampliação da competitividade. Isto porque, em termos práticos, muitas vezes, empresas sozinhas não conseguem atender o edital. Entretanto, reunidas em consórcio conseguem, somando-se as suas experiências técnicas e qualificação econômico-financeira.

Contudo, observa-se que **a conduta censurada pela Corte de Contas não é a vedação da participação de empresas em consórcio em si, mas a ausência de justificativa razoável para tal vedação.**

Dentro desse contexto, o Ilustre Jurista Marçal Justen Filho em seu livro "Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos" 12º edição", estabelece que:

Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face ao objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto. Como toda a decisão exercitada em virtude da competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos. **Cumprir destacar que para o objeto licitado existem inúmeros prestadores que operam segundo o modelo proposto, assim sendo não existe razão para a liberação da formação de consórcios de interessados uma vez que não se tem prejudicada a concorrência nem se percebe qualquer vantagem em uma contratação nestes moldes. Muito antes pelo contrário, tal aceite certamente irá expor a riscos desnecessários os licitantes, ao tempo em que se ter mais de um prestador envolvido na entrega de um objeto que é por essência único, como descrito acima.** (destaque nosso)

À vista do exposto no art. 15 da Lei n. 14.133/2021, no qual se extrai a possibilidade de vedação da participação de consórcio em face das justificativas levantadas quando da fase interna da licitação, esta área técnica demandante irá demonstrar os motivos que levaram à decisão de rejeitar a formação de consórcios para a contratação pretendida.

A propósito, com fulcro no Acórdão 280/2010 – Plenário do TCU, verifica-se que nem sempre a participação de empresas em consórcio implica em incremento de competitividade, "**podendo vir a constituir, ao contrário, limitação à concorrência** (diminuição do número de empresas de porte interessadas por integrarem um mesmo consórcio)" (Fonte: Siproc – ELC-11/00250597 / Prefeitura Municipal de Lages - RELATÓRIO E VOTO: GAC/AMF - 310/2011) (grifou-se)

Pois bem, ao avaliar o objeto desta contratação, verifica-se que o escopo licitado, a contratação de prestação, de forma contínua, de serviços e suporte operacional, não envolve questões de alta complexidade que motive especialização individualizada dos serviços por empresas diversas, de modo que a prestação será mais bem realizada caso não haja o seu parcelamento.

Pelo contrário, envolve a prestação de serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Nesse sentido, negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação nesta fase de planejamento, guiada pelas regras da boa gestão e da realidade do mercado em face ao objeto a ser licitado, haja vista que para o objeto licitado existem inúmeros prestadores que operam segundo o modelo proposto.

Somente para este Tribunal, temos as seguintes empresas, que atualmente, prestam serviços - dedicação exclusiva de mão de obra:

- Appa Serviços Temporários e Efetivos Ltda.;
- Assprom;
- Conservadora e Administradora Garcia Serviços Ltda.;

- Essencial Sistema de Segurança Ltda.;
- Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos – Feneis;
- Mano Down;
- MGS;
- Orbenk Administração e Serviços Ltda.;
- Plansul Planejamento e Consultoria Ltda.;
- Viva Serviços Ltda.;
- Servite Empreendimentos e Serviços Ltda..

Assim, não existe razão para a liberação da formação de consórcios de interessados uma vez que não se tem prejudicada a concorrência nem se percebe qualquer vantagem de contar com uma contratação nestes moldes. Entendemos que existem no mercado diversas empresas com potencial técnico, profissional, financeiro e operacional suficiente para atender satisfatoriamente às exigências previstas neste edital, razão pela qual se entende que é conveniente a vedação de participação de empresas em "consórcio" no pregão em tela.

Muito pelo contrário, tal aceite certamente irá expor a riscos desnecessários os licitantes e esta Administração, ao tempo em que se tem mais de um prestador envolvido na entrega do objeto que é por essência único, ou seja, prestação de serviços terceirizados com alocação de mão de obra exclusiva de natureza continuada.

Dessa forma, a eventual possibilidade de formação de consórcio pode não garantir o aumento de competitividade, pelo contrário, ser fator de diminuição do número de licitantes, mostrando-se recomendável a realização deste certame com tal vedação.

Além disso, procurou este Tribunal seguir o mesmo padrão adotado por outros órgãos públicos em suas licitações para objeto de mesma natureza, os quais também não abriram em seus editais a possibilidade de participação de empresas em consórcio, tais como:

- Edital de Pregão Eletrônico nº 006/2023 da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri < <https://portal.ufvjm.edu.br/proad/licitacoes-e-contratos/pregoes-eletronicos/2023/pregao-06-2023/edital-pregao-06.2022> >
- Câmara Municipal de contagem - Edital de Licitação nº 04/2022 < <http://www.cmc.mg.gov.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/05/NOVO-EDITAL-PP004-2022.pdf>>
- Edital de Licitação nº 009/2024/Secretaria de Estado de Segurança Pública do Mato Grosso - SESP-MT
- Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, Pregão Eletrônico 90006/2024.
- Edital de Pregão Eletrônico nº 08/2011 – Tribunal de Contas da União < file:///C:/Users/t0042549/Downloads/01%20Edital_0.pdf >
- Edital de Licitação nº 12/2022 da Escola Nacional de Administração Pública < [https://enap.gov.br/media_files/documentos/SEI_ENAP - 0582526 - _Edital_de_Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://enap.gov.br/media_files/documentos/SEI_ENAP_-_0582526_-_Edital_de_Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf) >

Portanto, não há razões que justifiquem a participação de consórcios, pois não se trata de objeto de alta complexidade e singularidade. E, dadas às características do mercado, trata-se

de serviços comuns, cujas empresas podem, de forma isolada, participar da licitação, atender às condições e os requisitos de habilitação previstos no Termo de Referência e, posteriormente, executar o objeto. A vedação à participação de consórcio, nesta situação, não acarretará prejuízo à competitividade do certame, e facilitará, inclusive, a análise dos documentos de habilitação, que certamente é mais complexa em se tratando de empresas reunidas em consórcio.

Dessa forma, também não seria vantajoso para a Administração Pública contratar empresas em regime de consórcio, tendo em vista que estas empresas passariam a ter responsabilidade solidária no que concerne às obrigações trabalhistas e previdenciárias, o que traria riscos para a contratação, podendo gerar graves repercussões para o cumprimento do contrato celebrado com este Tribunal, caso uma das empresas formadoras do consórcio, de repente, tivesse os seus valores financeiros bloqueados pela Justiça, para fins de pagamento de dívidas.

Tal decisão é resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em razão do objeto a ser licitado e ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para execução do objeto visando ao atendimento ao interesse público, cuja responsabilidade do ente contratante é subsidiária, sendo que o tomador de serviços pode ser acionado para assumir o pagamento das verbas trabalhistas devidas.

A pesquisa de mercado com os fornecedores, inclusive com os prestadores de serviços terceirizados a este Tribunal, não demonstraram que o mercado possui poucas empresas atuantes que não consigam prestar de forma isolada o serviço solicitado de forma satisfatória, atendendo a todas as exigências do edital.

Portanto, a ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, para o caso concreto em análise, que visa exatamente afastar a restrição à competição.

No caso, acrescente-se que a participação de consórcio acabaria por afrontar, inclusive, o Princípio Constitucional da Eficiência, previsto no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como da economicidade, considerando que todo e qualquer procedimento referente ao contrato, aos aditivos e pagamentos necessitariam obrigatoriamente da assinatura e, conseqüentemente, de anuência de todos os consorciados dificultando, ou até impossibilitando, a célere execução do objeto pretendido.

Inclusive, mesmo que as empresas participem em consórcio, no que se refere às condições de habilitação jurídica e regularidade fiscal, todas as empresas consorciadas devem apresentar os documentos que comprovam o atendimento desses requisitos de forma individual, tanto na licitação quanto no decorrer da execução contratual.

No que se refere à fase de habilitação e apresentação dos respectivos documentos habilitatórios (como o contrato social, procuração, CNPJ), cada empresa que compõe esse consórcio deve apresentá-los individualmente, com o mesmo se repetindo no que se refere aos documentos que comprovam a regularidade fiscal (como a certidão do FGTS, certidão negativa de débitos trabalhistas, entre outros).

Os requisitos de habilitação absolutos são aqueles que devem necessariamente ser preenchidos de modo individual pelos consorciados. O consorciamento não afeta tais requisitos, os quais existem ou não existem independentemente do consórcio. São requisitos de natureza absoluta a habilitação jurídica, a regularidade fiscal e trabalhista, a ausência de falência e a observância das regras pertinentes ao trabalho de menores.

Agrega-se a estes fatos a previsão do inciso XVI do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 que estabelece "a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta", o que terá que ser exigido de todas as empresas consorciadas.

Assim, se uma empresa consorciada não estiver regularmente constituída ou ocorrer à perda desta condição no curso do procedimento licitatório, o defeito não poderá ser suprido por meio da associação com outras sociedades regulares.

Se existir irregularidade perante o Fisco, esse impedimento não será superado pelo consórcio.

Um exemplo ainda mais evidente se relaciona com a existência de sanção impeditiva de contratação com a Administração Pública ou de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. Essas sanções não são extintas nem podem ser ignoradas pela simples circunstância de a empresa sancionada participar de um consórcio com empresas aptas a contratar ou permanecer contratadas com a Administração.

Por fim, uma questão sempre bastante polêmica e de risco no plano prático é a da alteração da constituição do consórcio, após assinado o contrato.

A Nova Lei tentou avançar nesta questão ao prescrever no §5º do art. 15 que é possível tal alteração desde que seja expressamente autorizada pelo órgão contratante, e, para tanto, está 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".

Contudo, mesmo que seja admitida a continuidade da execução do contrato, a Administração deve abrir processo administrativo para apurar a responsabilidade da(s) empresa(s).

Outro complicador que merece ser destacado é que, ao participar e vencer a licitação, todas as empresas que compõem o consórcio passam a responder solidariamente pelo empreendimento, isto é, todas as obrigações decorrentes dessa participação são solidárias entre as empresas.

Assim, verifica-se que nem sempre a participação de empresas reunidas em consórcio trará benefícios à administração pública quando a questão se tratar de descumprimento de cláusulas e obrigações contratuais, apuração de infrações e responsabilidades das consorciadas e abertura de processo administrativo contra todas as consorciadas.

Sendo assim, o presente edital não prevê as condições de participação de empresas reunidas em consórcio, vez que a experiência prática demonstra que as licitações que permitem essa participação são aquelas que envolvem serviços cujas dimensões e a complexidade do objeto impõem ou que as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares, o que não é o caso.

Portanto, fica vedada a participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio na medida em que os serviços são comuns e perfeitamente pertinentes e

compatíveis para empresas atuantes do ramo licitado, o que é bastante usual e significativa a participação de quantitativo de empresas interessadas, às quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais.

Para esse caso, a reunião de empresas em consórcio restringiria a competitividade, pois as empresas qualificadas que seriam competidoras entre si poderiam participar da licitação de forma consorciada, diminuindo o número de empresas elegíveis ao certame.

Assim, no intuito de proceder a melhor forma de execução dos serviços que serão contratados e considerando que existem inúmeras empresas com capacidade para executar os serviços objeto deste Edital, esta área técnica demandante decidiu por não permitir a participação de consórcios. Fato esse que, por si só, não configura restrição à competitividade, bem como não fere o princípio da economicidade.



Documento assinado eletronicamente por **Luiza Augusta de Souza, Gerente**, em 26/03/2025, às 17:02, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tjmg.jus.br/autenticidade> informando o código verificador **22199798** e o código CRC **AFBD645D**.

0142146-90.2024.8.13.0000

22199798v2

Criado por **t0088005**, versão 2 por **t0088005** em 24/03/2025 15:47:05.