



## **ANEXO XIV – DOS CONSÓRCIOS**

### **DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS – JUSTIFICATIVA TÉCNICA, LEGAL E OPERACIONAL**

#### **INTRODUÇÃO**

O presente documento integra a fase preparatória da licitação para a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Francisco Morato/SP. Seu objetivo é fundamentar, de forma minudente, técnica e jurídica, a opção do Poder Concedente pela vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, em estrito cumprimento ao disposto no Art. 15, caput, c/c o Art. 18, caput, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

A modelagem da contratação de uma concessão de longo prazo exige do gestor público um diagnóstico preciso quanto à capacidade do mercado, aos riscos de inadimplemento e à eficiência dos mecanismos de controle e fiscalização. Nesse sentido, a decisão de exigir operador sob registro societário único não constitui restrição arbitrária à competitividade, mas uma escolha discricionária devidamente motivada, respaldada na jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas pátrios (TCU e TCE-SP), bem como na lição da doutrina especializada.

Estruturada em seis eixos centrais, esta justificativa demonstra que:

1. **Âmbito Normativo:** A vedação insere-se no poder discricionário do município, pautada no interesse público e devidamente motivada nos autos do processo preparatório;
2. **Realidade Mercadológica:** O dimensionamento do sistema local (80 veículos e 2 terminais) possui porte médio e complexidade ordinária, existindo pluralidade de operadores individuais aptos no mercado regional, o que afasta a necessidade de união de empresas e previne a formação de consórcios defensivos (anticompetitivos);
3. **Solidez Doutrinária:** Evita-se a chamada “soma de fraquezas”, impedindo que a junção de empresas isoladamente ineptas transfira fragilidades operacionais para a execução contratual;
4. **Eficiência Operacional e Econômica:** A contratação de operador único elimina a duplicação de custos administrativos (*overhead*), preserva a modicidade tarifária, assegura unicidade de interlocução e acelera o poder sancionatório do Município;
5. **Governança, Integridade e Controle:** O modelo simplifica a identificação dos Beneficiários Finais, garante celeridade na aplicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e viabiliza a auditoria efetiva do Programa de Integridade/*Compliance* (Art. 25, § 4º, da NLLC), atendendo às exigências do Art. 20 da LINDB e às recomendações dos órgãos de controle;
6. **Harmonização da Competitividade:** A autorização da subcontratação para atividades secundárias/acessórias (manutenção predial e eletromecânica dos terminais) afasta eventuais barreiras de entrada, viabilizando o amplo acesso de operadoras de

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão



Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP



[licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br)/[compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)



(11) 4489-8992



transporte sem abrir mão da centralidade operacional.

Dessa forma, passa-se à fundamentação pormenorizada dos elementos fáticos e de direito que sustentam a hígida decisão da Administração Municipal de Francisco Morato.

## 1. PREMISSA NORMATIVA: O PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO

A regra geral da Lei nº 14.133/2021 (Art. 15, *caput*) admite a participação de empresas reunidas em consórcio, sem prejuízo, contudo, do poder discricionário da Administração Pública em vedá-la, desde que o faça de forma motivada e com amparo em elementos técnicos concretos constantes dos instrumentos de planejamento, vejamos:

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

Depreende-se do dispositivo legal transcrito que a vedação à formação de consórcios não constitui uma arbitrariedade do gestor, mas sim uma faculdade discricionária cujo exercício é condicionado à existência de motivação idônea. Dessa forma, a faculdade de restringir o certame a licitantes individuais exige a demonstração clara de que tal medida atende de forma superior ao interesse público e resguarda a competitividade da disputa.

A doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*, 36ª ed., 2023), por sua vez, é precisa ao delimitar os contornos desse poder discricionário na modelagem licitatória:

“A discricionariedade administrativa encontra limite nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, exigindo que a decisão do gestor seja adequada à finalidade da lei e suficientemente motivada com base em elementos concretos extraídos do processo administrativo. Na modelagem da licitação, a escolha entre admitir ou vedar consórcios não é livre, mas vinculada à demonstração de que a opção adotada melhor atende ao interesse público no caso específico.”

Já o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Manual *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU* (5ª Edição, 2024, p. 437), pacifica o entendimento:

“A fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021. 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.” (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do TCU consolidada no Acórdão 1.946/2006 –

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão

 Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP

 [licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br) / [compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)

 (11) 4489-8992



Plenário, no Acórdão 929/2017 – Plenário, no Acórdão 2.633/2019 – Plenário, também reconhece a legitimidade da vedação quando o gestor demonstra que o objeto não possui complexidade técnica ou vulto financeiro que exijam a união de empresas e que o mercado dispõe de competidores individuais em número suficiente para garantir a disputa.

“A participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade (...). Nem sempre a participação de empresas em consórcio implica 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).” (Acórdão 1.946/2006).

“A Administração, em respeito à transparência e à motivação dos atos administrativos, deve explicitar as razões para a admissão ou vedação à participação de consórcios de empresas quando da contratação de objetos de maior vulto e complexidade”. (Acórdão 929/2017)

“A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo” (Acórdão 2.633/2019).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), órgão de controle direto desta Municipalidade, também alinha-se a esse entendimento, cancelando a vedação de consórcios em contratações públicas desde que devidamente fundamentada em dados empíricos e estudos técnicos, comprovando a exequibilidade por operadores isolados, permitindo a possibilidade de subcontratação e a manutenção da competitividade.

Em suma, a decisão quanto à vedação de consórcios insere-se no poder discricionário do Poder Concedente, revelando-se plenamente hígida e legítima quando motivada nos autos do processo preparatório. A partir dessa premissa normativa, passa-se a detalhar a fundamentação fática, doutrinária, econômica, operacional e de governança que sustenta a escolha pela licitante individual em detrimento do consórcio no Município de Francisco Morato:

## **2. MAPEAMENTO DE MERCADO E JUSTIFICATIVA FÁTICA (ART. 15, *CAPUT*, C/C ART. 18, § 1º, VI E VIII, DA LEI Nº 14.133/2021)**

### **2.1. Da Dimensão do Sistema Municipal**

A presente concessão tem por objeto a prestação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Francisco Morato/SP, com o seguinte dimensionamento operacional:

| <b>Componente</b> | <b>Quantitativo</b>                       |
|-------------------|-------------------------------------------|
| Frota total       | 80 veículos (72 operacionais + 8 reserva) |

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão

 Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP

 [licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br) / [compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)

 (11) 4489-8992



|                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| Linhas urbanas       | 23                |
| Terminais integrados | 2 (Leste e Oeste) |

Cumprе destacar que, sob a ótica da Administração Pública Municipal, a presente contratação ostenta inegável relevância, grande porte e relevo socioeconômico, representando um dos contratos de maior impacto no orçamento e na infraestrutura local.

Contudo, sob a perspectiva do mercado especializado de transporte público rodoviário de passageiros (especialmente no Estado de São Paulo), a operação sob análise enquadra-se como de porte médio e complexidade operacional ordinária. Trata-se de operação que não envolve tecnologias proprietárias, obras de infraestrutura de altíssima complexidade e nem volumes de investimento incompatíveis com a capacidade de sustentação financeira de operadoras individuais de médio porte atuantes no setor.

Essa distinção é fundamental: a relevância do contrato para o Município exige a garantia da máxima segurança jurídica e operacional, enquanto a maturidade do mercado especializado assegura que diversas empresas possuem, isoladamente, capacidade técnica e econômica para assumir o sistema sem a necessidade de arranjos consorciais, conforme passamos a expor:

## **2.2. Mapeamento da Oferta do Mercado Fornecedor Regional**

Durante esta fase de planejamento, realizou-se análise da estrutura concorrencial do mercado de transporte coletivo urbano no âmbito do Estado de São Paulo, especialmente na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), na Bacia do Juqueri (Consórcio CIMBAJU) e na região de Jundiaí, identificando-se:

- a) Abundância de operadores individuais:** O mercado paulista conta com dezenas de concessionárias e permissionárias que operam frotas de 50 a mais de 300 veículos sob Cadastro Empresarial único, em sistemas municipais e intermunicipais.
- b) Histórico da região:** A prestação de serviços nos municípios limítrofes (Franco da Rocha, Caieiras, Mairiporã, Cajamar, Jundiaí, Várzea Paulista, Campo Limpo Paulista, Jarinu, Atibaia entre outros) é executada predominantemente por empresas individuais, sem necessidade de arranjos consorciais.
- c) Compatibilidade financeira:** As exigências de qualificação econômico-financeira para a operação de 80 ônibus e 02 terminais urbanos encontram plena correspondência com o balanço patrimonial de vasto rol de empresas atuantes no Estado.

Não há, portanto, dependência mercadológica da união de empresas para viabilizar a disputa. A exigência de licitante individual não frustra nem reduz o universo de potenciais competidores; ao contrário, revela-se como a única medida capaz de evitar o efeito oposto e nocivo ao interesse público, qual seja: a retração artificial da disputa por meio do consorciamento defensivo, conforme se detalha a seguir.

### **Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão

 Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP

 [licitacao@franciscomorato.sp.gov.br/compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br/compras@franciscomorato.sp.gov.br)

 (11) 4489-8992



### **2.3. Risco de Consórcios Defensivos e Redução da Competitividade**

A permissão para participação de consórcios em objetos de porte médio e complexidade ordinária gera o risco concreto de redução da competitividade por meio da formação de consórcios defensivos.

Conceitua-se “consórcio defensivo” (ou “consórcio anticompetitivo”) como o arranjo societário em que duas ou mais empresas plenamente aptas a disputarem o certame de forma isolada decidem se unir para apresentar uma única proposta. Em vez de somar capacidades para viabilizar um objeto complexo, esse tipo de união visa neutralizar a concorrência entre os maiores agentes do mercado, reduzindo o número de envelopes na mesa e viabilizando propostas com menor desconto para a Administração e maior lucro para as proponentes.

Conforme alerta o TCU no Acórdão 1.946/2006 – Plenário (destacado alhures e reafirmado no Manual do TCU, 5ª Edição, 2025 e ratificado no Acórdão 1.170/2025 – Plenário):

“A participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade (...). Nem sempre a participação de empresas em consórcio implica 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).”

No mercado metropolitano de São Paulo, autorizar consórcios para uma operação de 80 ônibus geraria o risco de empresas maduras se associarem para apresentar proposta única, monopolizando o segmento e, conseqüentemente, eliminando a disputa efetiva na sessão pública. A vedação, portanto, força cada operador apto a concorrer individualmente, maximizando o número de licitantes efetivos e a competitividade do certame.

Sob essa mesma ótica, afasta-se de plano eventual alegação de prejuízo à concorrência por parte de operadores subdimensionados que pretendessem se associar para atingir os requisitos mínimos do edital. Isso porque, conforme pacificado na doutrina e na jurisprudência dos tribunais de contas, o fomento à competitividade não se confunde com a admissão da “soma de fraquezas” para a execução de serviços públicos essenciais, como se demonstra na fundamentação a seguir.

### **3. FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS: A TESE DA “SOMA DE FRAQUEZAS”**

A doutrina especializada é pacífica ao assinalar que o instituto do consórcio não foi concebido para suprir a deficiência estrutural de empresas subdimensionadas, mas sim para viabilizar objetos cuja complexidade ou vulto extrapolem as capacidades do mercado individual.

Entende-se por “soma de fraquezas” a associação de duas ou mais empresas que, isoladamente inaptas ou fragilizadas financeira e operacionalmente, unem-se exclusivamente

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão



Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP



[licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br) / [compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)



(11) 4489-8992



para atingir os índices contábeis e quantitativos mínimos de habilitação. Longe de gerar uma sinergia qualificada ou complementaridade técnica, esse arranjo apenas transfere para a execução contratual uma estrutura operacional pulverizada e precária, multiplicando o risco de inadimplemento, de interrupção dos serviços essenciais e de caducidade da concessão.

Nessa linha, Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 19ª ed., 2023) leciona:

**“A participação em consórcio é uma faculdade cujo deferimento se insere na esfera de discricionariedade da Administração Pública. O consórcio é instrumento adequado para viabilizar a participação de empresas que, isoladamente, não teriam condições de disputar a licitação em virtude do vulto ou da complexidade do objeto. Contudo, quando o objeto for perfeitamente executável por empresas isoladas existentes no mercado, a admissão do consórcio deixa de ser necessária e pode se tornar inconveniente, pois enseja a somatória de empresas de menor capacidade para a formação de um grupo que, na prática, não ostenta a solidez desejada pelo interesse público.”**

Joel de Menezes Niebuhr (*Licitação Pública e Contrato Administrativo*, 5ª ed., 2022) adverte:

**“O consórcio não deve servir como artifício para a junção de empresas insuficientes ou inaptas, que isoladamente não atendem aos requisitos mínimos de habilitação. Permitir consórcio quando há pluralidade de empresas individuais aptas equivale a admitir a “soma de fraquezas”, gerando um contrato fragilizado e com pulverização irresponsável dos encargos operacionais.”**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito Administrativo*, 36ª ed., 2023), ao tratar da modelagem licitatória, complementa:

**“A decisão sobre a admissão ou vedação de consórcios deve ser balizada pela realidade do mercado e pela complexidade do objeto, não podendo a Administração, a pretexto de fomentar a competitividade, admitir a participação de empresas que, isoladamente, não teriam condições de executar o contrato, pois isso representaria risco à continuidade e à qualidade do serviço público.”**

Permitir que duas ou mais empresas de ônibus se consorciem apenas para somar balanços e veículos individualmente insuficientes criaria justamente a figura da “soma de fraquezas”, duplicando o risco de inadimplemento e de futura caducidade do contrato de longo prazo (15 anos).

Superada a barreira doutrinária e comprovada a inadequação do consórcio sob a ótica da capacidade jurídica e financeira, resta evidenciado que a preferência pela contratação de empresa individual não apenas resguarda o interesse público contra arranjos precários, como

#### **Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão



Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP



[licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br) / [compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)



(11) 4489-8992



também se traduz em inequívocas vantagens operacionais, administrativas e econômico-financeiras para o Poder Concedente ao longo de toda a execução contratual, conforme demonstrado a seguir.

#### **4. VANTAGENS OPERACIONAIS DA VEDAÇÃO**

Uma vez transpassados os aspectos estritamente regulatórios e doutrinários, a opção pela participação exclusiva de licitantes individuais fundamenta-se nos ganhos concretos de governança e eficiência administrativa exigidos pelo Art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Tratando-se de uma concessão de longa duração responsável pelo deslocamento diário de milhares de munícipes, a modelagem contratual baseada em um único operador otimiza o acompanhamento fiscalizatório, reduz despesas operacionais indiretas e resguarda o Município contra riscos de descontinuidade do serviço público, apoiando-se nos seguintes pilares:

##### **4.1. Minimização de Custos Administrativos (*Overhead*) e Preservação da Modicidade Tarifária**

A prerrogativa pela contratação de empresa individual traduz-se em inequívoca eficiência econômico-financeira para a concessão. Do ponto de vista da engenharia financeira do contrato, a formação de consórcios implica a superposição de estruturas corporativas: cada empresa consorciada mantém seus próprios quadros diretivos, departamentos jurídicos, assessorias contábeis e centros de custo corporativos (*overhead*).

Substancialmente, como cada integrante de um consórcio busca auferir a sua respectiva margem de lucro individualizada (*markup*) e remunerar sua própria estrutura acionária sobre a mesma concessão, o modelo consorcial tende a pressionar os custos indiretos do serviço.

Em contrapartida, a operação por uma única pessoa jurídica:

- a) Centraliza a margem remuneratória:** Direciona a busca de lucro para um único centro de resultados, eliminando a exigência de “dupla ou múltipla margem de lucro” que naturalmente se verifica em arranjos consorciais;
- b) Racionaliza custos fixos:** Elimina a duplicidade de custos administrativos, operacionais e de governança corporativa;
- c) Favorece a proposta econômica na licitação:** A estrutura de custos enxuta de um único operador viabiliza propostas financeiras mais vantajosas (seja na oferta de menor tarifa, seja na maior outorga ao Município), convertendo a eficiência corporativa em benefício direto ao usuário do sistema por meio do princípio da modicidade tarifária (Art. 11, III, da Lei nº 14.133/2021).

##### **4.2. Unicidade de Interlocução e Centralidade Operacional**

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**  
Secretaria de Finanças e Gestão

 **Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP**

 **[licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br)/compras@franciscomorato.sp.gov.br**

 **(11) 4489-8992**



A opção por licitante singular também simplifica a fiscalização contratual ao longo da concessão. A Administração Pública relaciona-se diretamente com um único ente jurídico, centralizando cobranças operacionais, autuações e monitoramento da frota, sem as ambiguidades de gestão inerentes a arranjos consorciais.

#### **4.3. Mitigação do Risco de Ruptura por Disputa Interna**

Consórcios em contratos de longo prazo enfrentam historicamente cisões e litígios judiciais ou arbitrais entre consorciadas por desacordos financeiros ou gerenciais. A contratação de empresa isolada protege o Município contra paralisações do serviço públicos decorrentes de conflitos societários privados.

#### **4.4. Celeridade e Eficiência na Aplicação de Sanções**

Em caso de inadimplemento contratual, a aplicação de multas e medidas coercitivas é direta e célere, sem os entraves jurídicos de discussão sobre quotas de responsabilidade no âmbito interno do consórcio.

#### **4.5. Ausência de Complementaridade Técnica no Núcleo do Objeto**

O *core business* da contratação (operação rodoviária urbana) é de natureza estritamente homogênea, inexistindo disciplinas técnicas radicalmente distintas que imponham a junção de empresas com expertises complementares.

#### **4.6. Inexigibilidade de Alavancagem Extraordinária de Recursos**

O consórcio atua como ferramenta vital para mitigação de riscos em projetos que demandam investimentos massivos de capital (CAPEX). Entretanto, no cenário de Francisco Morato, o investimento estimado para a operação de 80 veículos, gestão e operação de 2 terminais urbanos e estruturação de garagem é perfeitamente compatível com a capacidade de endividamento e captação de recursos de operadores individuais de médio porte.

Desse modo, resta evidenciado que a prestação do serviço por um único operador atende plenamente aos postulados da eficiência, da modicidade tarifária e da segurança na gestão contratual.

### **5. GOVERNANÇA, INTEGRIDADE E FISCALIZAÇÃO**

Além dos aspectos econômicos, técnicos e operacionais, a decisão pela vedação de consórcios alinha-se às diretrizes contemporâneas de transparência pública, prevenção à corrupção e gestão de riscos contratuais exigidas pela Lei nº 14.133/2021.

#### **Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão



Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP



[licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br)/[compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)



(11) 4489-8992



A presente fundamentação não se apoia em juízos morais ou presunções subjetivas, mas no dever legal de mapear e mitigar riscos contratuais (Art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021) e no princípio da eficiência da fiscalização, que orienta a Administração a adotar a modelagem que melhor viabilize o controle sobre a execução contratual e a aplicação da legislação anticorrupção.

### **5.1. Diagnóstico Institucional de Riscos de Integridade no Setor de Transporte Público**

A decisão pela vedação de consórcios não decorre de conjecturas ou juízos morais, mas da análise objetiva do cenário de riscos de integridade que os órgãos oficiais de controle e investigação têm documentado no setor de transporte público rodoviário de passageiros.

Relatórios e operações recentes deflagradas por órgãos oficiais — notadamente no âmbito do Estado de São Paulo — evidenciaram vulnerabilidades estruturais quanto à transparência societária, à rastreabilidade de fluxos financeiros e à efetividade dos mecanismos de controle interno de determinadas operadoras do setor. Tais diagnósticos institucionais foram objeto de recomendações emanadas de órgãos como:

- a) Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP): que, por meio de investigações e operações conjuntas com a Polícia Civil, identificou a utilização de estruturas societárias complexas como fator de risco à fiscalização e à prevenção de ilícitos no setor;
- b) Controladoria-Geral do Município de São Paulo (CGM-SP): que produziu relatórios de auditoria apontando fragilidades nos mecanismos de controle sobre a cadeia societária de concessionárias de transporte;
- c) Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP): que, em sede de processos de acompanhamento de concessões, tem reiterado a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de governança e compliance nas contratações de transporte público em todo o Estado.

Tais documentos e recomendações convergem para a conclusão de que o modelo de governança adotado na contratação constitui ferramenta relevante de prevenção, e não elemento neutro ou indiferente ao planejamento licitatório.

Em contratos de longa duração, como a presente concessão de 15 anos, a pulverização da responsabilidade societária em arranjos consorciais pode criar camadas burocráticas que dificultam o controle social e institucional, ao passo que a contratação sob um único registro societário maximiza a rastreabilidade e a efetividade dos mecanismos de compliance anticorrupção.

O fundamento da opção municipal, portanto, é estritamente técnico: reside, além dos aspectos já apresentados, também no Princípio da Eficiência da Fiscalização e da Rastreabilidade do Controle Público, amparado no dever legal de mapear e mitigar riscos contratuais (Art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021) e no princípio da transparência (Art. 5º da mesma lei), e não em suposta “restrição absoluta” ou em juízos antecipados sobre quaisquer operadoras.

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão



Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP



[licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br) / [compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)



(11) 4489-8992



## **5.2. Transparência da Cadeia de Controle e Identificação do Beneficiário Final**

A escolha por empresa individual assegura, ao menos em tese, o cumprimento direto da obrigação de identificação dos Beneficiários Finais (pessoas físicas que ostentam o controle efetivo).

Arranjos consorciais complexos, por sua própria natureza plurissocietária, podem dificultar a identificação clara dos reais controladores e beneficiários finais da operação, especialmente quando envolvem holdings, fundos de investimento ou sociedades de propósito específico sobrepostas.

Ao optar por empresa individual, o Poder Concedente simplifica o escrutínio sobre o quadro societário da Concessionária, facilitando a consulta junto aos órgãos de controle (TCE-SP, TCU, CADIN) e sistemas de inteligência fiscal, em prestígio ao princípio da transparência (Art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

## **5.3. Efetividade na Aplicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)**

A centralização da concessão sob a responsabilidade de uma única pessoa jurídica viabiliza a aplicação imediata e eficaz dos mecanismos punitivos previstos na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), notadamente a responsabilização objetiva administrativa e a retenção de créditos contratuais.

Em arranjos consorciais, em que pese legítimos, a pluralidade de pessoas jurídicas com responsabilidade solidária pode gerar entraves práticos significativos na apuração de ilícitos, tais como litígios entre consorciadas sobre a autoria ou extensão da participação individual na conduta investigada, alegações de “ausência de culpa individual” e estratégias processuais de esvaziamento de responsabilidade.

Na via inversa, a empresa individual responde diretamente com a totalidade de seu patrimônio, e seus dirigentes assumem responsabilidade legal direta pelos atos praticados, conferindo celeridade e efetividade aos processos administrativos de responsabilização instaurados pelo Município.

A despeito disso, cumpre registrar que a Administração de Francisco Morato não sustenta a premissa de que a empresa individual é imune a desvios ou ilícitos. O fundamento da opção municipal é estritamente técnico: reside no Princípio da Eficiência da Fiscalização, da Rastreabilidade do Controle Público e da mitigação de riscos, e não em suposta “blindagem absoluta” contra condutas ilícitas.

No cenário traçado, a forma jurídica da contratada não opera como garantia de integridade, mas como instrumento de otimização da capacidade fiscalizatória estatal, em conformidade com o Art. 20 da LINTDB, que exige que as decisões administrativas considerem suas consequências práticas.

## **5.4. Exigência de Programa de Integridade (Art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133/2021)**

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**  
Secretaria de Finanças e Gestão

 Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP

 [licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br) / [compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)

 (11) 4489-8992



Nessa ordem das coisas, reforçando o compromisso com a governança, o Edital estabelecerá a obrigatoriedade de implantação de Programa de Integridade (Compliance) pela Concessionária vencedora, no prazo de até 6 (seis) meses a contar da assinatura do contrato, contendo:

Código de ética e conduta aplicável a todos os dirigentes e funcionários;  
Canais de denúncia independentes e mecanismos de auditoria interna;  
Mapeamento e gestão periódica de riscos de ilícitos e fraude.

A fiscalização de um sistema de integridade é efetiva e auditável quando aplicada a um único registro operacional. Em arranjos consorciais, a justaposição de diferentes culturas organizacionais, códigos de ética e estruturas de governança pulverizadas fragiliza a efetividade do compliance exigido pelo edital, dificultando a verificação de seu cumprimento pelo Poder Concedente.

#### **5.5. Correlação Objetiva entre Vedação de Consórcios e Mitigação de Riscos de Integridade**

De maneira cautelar, antecipa-se que eventuais impugnações ao Edital poderão sustentar a tese de que a vedação de consórcios não constitui medida eficaz para prevenção de ilícitos, uma vez que empresas individuais também estão sujeitas a investigações e podem, em tese, ser utilizadas para práticas irregulares.

A Administração de Francisco Morato concorda com essa premissa fática. A forma jurídica da contratada — individual ou consorciada — não opera como blindagem absoluta contra condutas ilícitas de seus dirigentes, e o presente processo não sustenta o contrário.

O fundamento da opção municipal, contudo, não reside na suposta imunidade da empresa individual a desvios, mas sim na superioridade do modelo de registro único em três dimensões objetivas e mensuráveis de fiscalização contratual, todas diretamente relacionadas à mitigação das consequências de eventuais ilícitos e à efetividade do poder sancionatório estatal, quais sejam:

I. Rastreabilidade da Cadeia de Controle: A auditoria patrimonial de um único CNPJ simplifica a identificação dos Beneficiários Finais. A multiplicação de camadas societárias inerente aos consórcios (holdings e SPEs sobrepostas) encarece e retarda o controle público por parte da fiscalização municipal.

II. Efetividade Sancionatória e da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): Em consórcios, litígios internos de regresso entre consorciadas sobre "ausência de culpa individual" paralisam e esvaziam os processos administrativos punitivos. A empresa individual responde diretamente com a totalidade do seu patrimônio.

III. Exequibilidade do Programa de Integridade (Art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133/2021): O Edital exigirá a implantação de Compliance em até 180 dias. A auditabilidade do programa

#### **Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão

 Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP

 [licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br) / [compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)

 (11) 4489-8992



é plena sob uma única cadeia de comando, ao passo que a fragmentação de culturas organizacionais e códigos de ética pulverizados em consórcios torna a fiscalização inexecutável.

Em suma, a vedação de consórcios não busca prevenir a ocorrência abstrata de ilícitos, mas otimizar estruturalmente a capacidade do Município de detectá-los, apurá-los e sancioná-los com celeridade.

Ademais, para que a exigência de empresa individual não se converta em um obstáculo prático à participação de licitantes — em razão da eventual necessidade de comprovação de aptidão técnica para serviços acessórios e secundários de engenharia e operação nos terminais ou algo do gênero —, a modelagem do certame consagra um instituto jurídico específico e mitigador do risco de restrição à competitividade, conforme passa-se a expor.

## **6. MECANISMO DE VIABILIZAÇÃO TÉCNICA: A SUBCONTRATAÇÃO AUTORIZADA (ART. 122 DA LEI Nº 14.133/2021)**

A vedação à participação de consórcios exige que a Administração adote uma modelagem de habilitação razoável e proporcional, impedindo que exigências técnicas secundárias sirvam como “cláusulas barreira” para afastar empresas de transporte capacitadas.

Para conciliar a exigência de licitante individual com a garantia da ampla competitividade, o edital adotará o mecanismo da Subcontratação Autorizada, devidamente respaldado pelo artigo 122 da Lei nº 14.133/2021.

### **6.1. Distinção entre Atividade-fim e Atividade-meio**

Para fins de modelagem da habilitação e da futura execução contratual, o objeto licitado comporta uma clara estratificação em duas dimensões funcionais:

**a) Atividade-fim (Atividade Principal):** Compreende a operação direta do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, abrangendo a gestão da frota rodoviária, o cumprimento de itinerários e quadros horários, a bilhetagem eletrônica e a administração das garagens.

**b) Atividades-meio ou Acessórias (Atividades Secundárias):** Compreendem os serviços de apoio operacional e manutenção predial/eletromecânica das infraestruturas físicas, especificamente a zeladoria, a conservação e a manutenção técnica preventiva e corretiva de elevadores e escadas rolantes localizados nos Terminais Leste e Oeste.

Essa divisão funcional clara evidencia que a exigência de atestados técnicos para os serviços acessórios de engenharia não deve servir de pretexto para impor a formação de consórcios no núcleo do transporte. Para compatibilizar essas duas realidades — garantindo a máxima competitividade na atividade-fim sem desamparar a manutenção das infraestruturas

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**

Secretaria de Finanças e Gestão



Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP



[licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br)/[compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)



(11) 4489-8992



dos terminais —, a Administração Pública adota o instituto da subcontratação como solução técnica e juridicamente equilibrada.

## 6.2. A Subcontratação como Alternativa ao Consórcio

O principal óbice operacional à vedação de consórcios – a possível inexistência de operadoras de transporte com expertise em manutenção predial e eletromecânica – é superado pela previsão editalícia de subcontratação autorizada, com fundamento no Art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

O instrumento convocatório adotará a seguinte modelagem:

- a) Habilitação simplificada: Na fase de julgamento e habilitação, a licitante individual comprovará capacidade técnico-operacional voltada essencialmente ao transporte coletivo (operação de linhas, gestão de frota, garagem e bilhetagem).
- b) Subcontratação autorizada em contrato: O edital e a minuta contratual preverão que, para a execução das atividades especializadas de zeladoria predial e manutenção eletromecânica dos Terminais Leste e Oeste, a Concessionária vencedora subcontratará empresa de engenharia especializada, devidamente registrada no CREA, assumindo responsabilidade civil, técnica e financeira integral perante o Município pelos serviços prestados pela subcontratada.

Dessa forma, a subcontratação cumpre perfeitamente o papel de garantir o amplo acesso de interessados ao certame, ao mesmo tempo em que preserva o interesse público em manter um único canal de responsabilização jurídica e operacional durante os 15 anos de concessão.

Por fim, cumpre destacar que a centralização da execução contratual em uma única pessoa jurídica transborda a eficiência técnica e operacional, constituindo-se em pilar fundamental para o fortalecimento da governança pública, da integridade e da fiscalização ostensiva pelo Poder Concedente e pelos órgãos de controle.

## CONCLUSÃO

A análise exaustiva do processo preparatório demonstra que a opção do Município de Francisco Morato pela **vedação de consórcios** atende rigorosamente aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, eficiência, transparência e motivação dos atos administrativos, amparando-se nos Arts. 5º, 11, 15, 18 (incisos IX e X), 25 (§ 4º) e 122 da Lei nº 14.133/2021, bem como no Art. 20 da LINDB.

A opção pela vedação de consórcios fundamenta-se na adequação do objeto ao mercado regional — uma operação de porte médio sem complexidade extraordinária —, o que assegura a ampla competitividade entre empresas individuais capacitadas e previne arranjos anticompetitivos (“consórcios defensivos”) ou a união de operadoras débeis (“soma de fraquezas”).

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**  
Secretaria de Finanças e Gestão

 Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP

 [licitacao@franciscomorato.sp.gov.br/compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br/compras@franciscomorato.sp.gov.br)

 (11) 4489-8992



Além disso, a centralização sob um único CNPJ gera economia pela eliminação de custos administrativos duplicados em favor da modicidade tarifária, otimiza a fiscalização e a rastreabilidade dos Beneficiários Finais, e confere celeridade na aplicação de sanções e auditoria de *compliance*; tudo isso sem comprometer a disputa, uma vez que a subcontratação autorizada para atividades acessórias dos terminais afasta potenciais barreiras de entrada para o *core business* do transporte.

Demonstrou-se, portanto, que a vedação à participação de consórcios não constitui um pretexto restritivo ou arbitrário, mas uma **estratégia estruturada de gestão de riscos e eficiência pública**. A modelagem adotada equilibra com perfeição a garantia de ampla competitividade no certame com a segurança jurídica, institucional e operacional necessária para a prestação de um serviço de transporte coletivo contínuo, seguro e de alta qualidade à população de Francisco Morato.

Francisco Morato, 16 de setembro de 2026.

COMISSÃO DE PLANEJAMENTO E ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE  
CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO DO  
MUNICÍPIO DE FRANCISCO MORATO

**Prefeitura do Município de Francisco Morato**  
Secretaria de Finanças e Gestão

 Praça da Liberdade, Jardim Sinobe, nº 10, 9º Andar, CEP: 07908-165 - Francisco Morato/SP

 [licitacao@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:licitacao@franciscomorato.sp.gov.br)/[compras@franciscomorato.sp.gov.br](mailto:compras@franciscomorato.sp.gov.br)

 (11) 4489-8992