

Consórcios nas Licitações sob a Lei nº 14.133/2021: da Exceção à Regra — A Obrigação de Justificar a Vedação Editalícia

Reflexões sobre a aplicação do art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e a competitividade nas licitações

Autor: Geldes Ronan Passos

Afiliação: GR Passos Tecnologia Ltda — GR Treinamentos (Palmas-TO)

Economista e professor especialista em Licitações e Contratos Administrativos. Diretor da GR Passos Tecnologia Ltda (GR Treinamentos). Ministrou mais de 150 edições de cursos sobre as Leis nº 8.666/93 e 14.133/21, com atuação nacional em capacitação de gestores públicos e empresários do setor de contratações públicas.

Autor: Geldes Ronan Passos

Afiliação: GR Passos Tecnologia Ltda — GR Treinamentos (Palmas-TO)

Minicurrículo: Economista, empresário e instrutor em Licitações e Contratos Administrativos. Diretor da GR Passos Tecnologia Ltda (GR Treinamentos). Ministrou mais de 150 edições de cursos sobre as Leis nº 8.666/93 e 14.133/21, em 15 anos de atuação nacional em capacitação de gestores públicos e empresários do setor de contratações públicas.

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021 operou uma inversão paradigmática no regime jurídico dos consórcios licitatórios. O que antes, sob a égide da Lei nº 8.666/1993, era uma faculdade excepcional do edital, converteu-se em regra geral de participação, cabendo à Administração justificar concretamente qualquer vedação. Este artigo demonstra, à luz da literalidade da nova lei e das orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), que a vedação genérica ou a ausência de justificativa específica para a proibição de consórcios carece de fundamento legal, reduz a competitividade e afronta princípios estruturantes da licitação pública.

Palavras-chave: Consórcios; Licitação; Lei 14.133/2021; Competitividade; Justificativa técnica.

1. Introdução

A substituição do regime licitatório da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 14.133/2021 representou mais que uma atualização normativa: tratou-se de uma transformação de paradigma na relação entre Estado e mercado. Entre as inovações introduzidas, destaca-se a reformulação do tratamento dado à participação de empresas em consórcio, instrumento essencial para ampliar a

competitividade e permitir que agentes econômicos de menor porte possam disputar contratos públicos de maior vulto. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 condicionava a participação em consórcio à autorização expressa do edital, a Lei nº 14.133/2021 inverteu essa lógica: o consórcio passou a ser a regra, e a vedação tornou-se a exceção, exigindo motivação técnica e publicação expressa no edital. Entretanto, observa-se na prática que muitos editais ainda reproduzem, por inércia ou desconhecimento, cláusulas de vedação padronizadas, sem qualquer justificativa técnica. Esse comportamento administrativo — contrário à literalidade da nova lei — acaba por restringir a competição e afastar empresas que poderiam participar de forma consorciada, equilibrando requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira.

2. A inversão de paradigma trazida pelo art. 15 da Lei nº 14.133/2021

O artigo 15 da Lei 14.133/21 estabelece: “Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas (...)”. A norma é inequívoca: o legislador conferiu status de regra à possibilidade de consorciamento. A exceção — vedação à formação de consórcios — exige justificativa formal e técnica nos autos do processo licitatório, em harmonia com o princípio da motivação (art. 5º, XII, da lei).

Além disso, o artigo 15 inovou ao permitir: (i) somatório de quantitativos e valores para comprovação de habilitação técnica e econômico-financeira (inciso III); (ii) responsabilidade solidária dos consorciados perante a Administração (inciso V); (iii) representação unificada por empresa líder (inciso II); (iv) substituição de consorciado em caso de necessidade, mediante autorização e comprovação de equivalência técnica (§ 5º); e (v) acréscimos proporcionais de 10% a 30% sobre os requisitos financeiros, se justificados (§ 1º). Em síntese, a nova lei estruturou o consórcio como instrumento de ampliação de acesso e de segurança contratual, e não como fator de risco.

3. O consórcio como sujeito contratual único

Sob a égide da Lei 14.133/21, o contrato é celebrado com o consórcio, pessoa jurídica dotada de CNPJ próprio. A Administração não contrata com as empresas isoladamente, mas com o consórcio como ente único — titular de direitos e obrigações contratuais. O inciso V do art. 15 reforça essa unidade ao estabelecer que os consorciados respondem solidariamente pelos atos praticados, tanto na fase de licitação quanto na de execução. Assim, desaparece qualquer argumento de que o consórcio dificulta a fiscalização, fragmenta a execução ou dilui responsabilidades. Pelo contrário, a solidariedade fortalece a garantia de execução e simplifica o controle, pois a Administração pode exigir o cumprimento integral do contrato de qualquer consorciado, sem necessidade de individualização de culpa. Além disso, a figura da empresa líder centraliza a interlocução com a Administração, garantindo canal único de comunicação e gestão. O modelo jurídico do consórcio, portanto, aumenta — e não reduz — a segurança contratual e fiscalizatória.

4. As vedações genéricas e a violação aos princípios licitatórios

A prática administrativa de inserir cláusulas-padrão de vedação a consórcios sem motivação concreta afronta diretamente diversos princípios da do art. 5º da Lei nº 14.133/21: (i) competitividade, pois reduz o número de participantes e restringe a disputa; (ii) isonomia, ao excluir empresas que poderiam se unir para atender aos requisitos exigidos no edital; (iii) motivação, já que toda restrição deve ser acompanhada de justificativa técnica documentada no processo; e (iv) eficiência e planejamento (arts. 11 e 18), uma vez que o estudo técnico preliminar deve avaliar se há ou não risco real na formação de consórcios. Dessa forma, a vedação imotivada é juridicamente nula, pois inverte a presunção legal, tratando como exceção aquilo que a lei estabeleceu como regra.

5. Situações excepcionalíssimas que podem justificar a vedação

A vedação à participação de consórcios só se admite em hipóteses tecnicamente demonstradas, tais como: (i) objetos de execução personalíssima, em que o desempenho dependa de certificação exclusiva e intransferível; (ii) contratações de natureza sigilosa ou estratégica, em que o compartilhamento de informações comprometeria a segurança institucional; e (iii) situações de inviabilidade técnica comprovada de execução compartilhada, devidamente documentadas no Estudo Técnico Preliminar (art. 18, IX). Fora dessas hipóteses, qualquer vedação é abusiva e contrária à literalidade do art. 15. Importante registrar que alegações genéricas — como risco à fiscalização ou dificuldade de gestão — não se sustentam juridicamente, pois o consórcio é um único sujeito contratual e está submetido aos mesmos mecanismos de controle, garantias e sanções previstos para qualquer contratado.

6. Impactos econômicos e sociais da ampliação dos consórcios

A correta aplicação do art. 15 da Lei 14.133/21 possui efeitos econômicos e sociais relevantes: (i) amplia a participação de micro e pequenas empresas, ao permitir o somatório de capacidades; (ii) estimula a inovação e a especialização técnica, ao viabilizar a união de competências complementares; (iii) reduz a concentração de mercado, mitigando assimetrias competitivas; e (iv) melhora a eficiência econômica das contratações, ao ampliar o universo de concorrentes e, em regra, reduzir preços. Portanto, vedar consórcios sem base técnica gera prejuízo econômico direto à Administração, pela diminuição da concorrência e pela perda de oportunidades de eficiência.

7. Conclusão

A Lei nº 14.133/2021 consolidou o consórcio empresarial como instrumento legítimo e desejável de participação nas licitações públicas. A regra é a admissão do consórcio; a vedação é excepcional e exige motivação técnica formal. Assim, qualquer edital que proíba consórcios genericamente viola a literalidade do art. 15, bem como os princípios da competitividade, da isonomia, da motivação e da eficiência. O novo marco legal convida gestores e operadores do

direito a reinterpretar o papel do consórcio: não mais como exceção tolerada, mas como expressão da racionalidade econômica e da inclusão competitiva. Onde antes havia exceção, agora há regra; onde antes se exigia autorização expressa, agora se exige justificativa expressa para a vedação.

Referências

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. Brasília, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR). Vedação de consórcios de empresas em licitação é exceção e deve ser justificada. Disponível em: www1.tce.pr.gov.br.

PASSOS, Geldes Ronan. Cursos de Formação em Licitações e Contratos sob a Lei 14.133/21. Palmas-TO: GR Passos Treinamentos, 2024.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 37, inciso XXI.

Palmas-TO — 2025 • www.grpassos.com.br

PASSOS, Geldes Ronan.

Consórcios nas Licitações sob a Lei nº 14.133/2021: da Exceção à Regra — A Obrigação de Justificar a Vedação Editalícia / Geldes Ronan Passos. — Palmas-TO: GR Passos Tecnologia Ltda — GR Treinamentos, 2025.

1. Licitações públicas — Brasil. 2. Consórcios empresariais. 3. Lei nº 14.133/2021. 4. Competitividade. 5. Administração pública — Contratos.

I. Título.

CDD: 352.53