

PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE COMPLETA DO ARTIGO 15 DA LEI DE LICITAÇÕES

Descrição

O consórcio de empresas representa uma ferramenta jurídica que permite a união de duas ou mais pessoas jurídicas para participar conjuntamente de uma licitação pública. Este instituto foi concebido para viabilizar a execução de objetos complexos ou de grande vulto, que exigem capacidades técnicas, operacionais ou financeiras superiores àquelas que uma única empresa poderia apresentar isoladamente.

A legislação brasileira reconhece que determinados empreendimentos públicos, pela sua magnitude, complexidade técnica ou exigências de capital, tornam-se inacessíveis a empresas individuais, mesmo que estas sejam de porte considerável. O consórcio, portanto, democratiza o acesso às contratações públicas e amplia a competitividade, permitindo que empresas complementares unam suas forças para atender às demandas do Estado.

O consórcio em licitações não se confunde com o consórcio empresarial regulado pelo Código Civil. Trata-se de uma modalidade específica de associação temporária com finalidade exclusiva de participar de processo licitatório e executar o contrato dele decorrente.

Princípio da Facultatividade e Possibilidade de Vedação

O caput do artigo estabelece como regra geral que pessoas jurídicas **podem** participar de licitações em consórcio. Note-se que o verbo "podem" indica uma faculdade, não uma imposição. A empresa tem a liberdade de escolher participar isoladamente ou em consórcio.

Contudo, a norma prevê expressamente a possibilidade de vedação à participação de consórcios, desde que esta proibição seja **devidamente justificada no processo licitatório**. Esta justificativa não pode ser arbitrária ou discriminatória, devendo fundamentar-se em razões técnicas, operacionais ou de interesse público que demonstrem a inadequação ou desnecessidade da participação consorciada.

A vedação genérica e injustificada à participação de consórcios constitui restrição indevida à competitividade e pode ensejar a invalidação do certame. A Administração deve demonstrar concretamente por que, naquele caso específico, a participação consorciada seria prejudicial ao interesse público ou tecnicamente inadequada.

Exemplos de justificativas válidas para vedação: objetos de pequena complexidade, contratos de baixo valor, serviços que exigem comando único e indivisível, ou situações em que a gestão consorciada possa comprometer a qualidade ou celeridade da execução.

Requisitos Formais para Participação em Consórcio

Compromisso de Constituição

O inciso I estabelece a necessidade de **comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio**, subscrito por todos os consorciados. Este documento representa a manifestação de vontade das empresas em se associarem temporariamente para fins específicos da licitação.

O compromisso deve conter elementos essenciais como: identificação completa de todos os consorciados, objeto da associação, prazo de duração, direitos e obrigações de cada participante, forma de administração do consórcio, e percentual de participação de cada empresa.

Este compromisso, na fase de habilitação, pode ser condicional à vitória na licitação. Contudo, em caso de sucesso, torna-se obrigatória a constituição e registro formal do consórcio antes da assinatura do contrato, conforme determina o § 3º.

Indicação da Empresa Líder

O inciso II exige a clara **indicação da empresa líder do consórcio**, que atuará como representante único perante a Administração Pública. Esta liderança simplifica a comunicação e centraliza a responsabilidade pela condução dos atos administrativos.

A empresa líder responde pela prática de todos os atos necessários à participação na licitação e à execução do contrato, incluindo: recebimento de notificações, prestação de informações, emissão de notas fiscais (quando cabível), recebimento de pagamentos para posterior repasse aos demais consorciados.

Embora a empresa líder centralize a representação, a responsabilidade pelos atos praticados é **solidária** entre todos os consorciados, conforme estabelece o inciso V. A liderança não exime os demais membros de responderem perante a Administração.

Critérios de Habilitação para Consórcios

Habilitação Técnica - Somatório de Capacidades

O inciso III permite, para fins de habilitação técnica, o **somatório dos quantitativos de cada consorciado**. Isso significa que as capacidades técnicas, experiências anteriores e acervos técnicos de cada empresa podem ser somados para demonstrar a aptidão do consórcio para executar o objeto licitado.

Exemplo prático: Se a licitação exige comprovação de execução anterior de 500 unidades habitacionais, e a empresa A possui experiência com 300 unidades e a empresa B com 250 unidades, o consórcio estará habilitado, pois o somatório (550) supera a exigência.

Esta regra reconhece que a essência do consórcio é justamente a complementaridade de capacidades. Cada empresa aporta sua expertise específica, formando um conjunto técnico superior.

O edital pode estabelecer requisitos mínimos individuais para cada consorciado, especialmente quando o objeto exige competências específicas e indivisíveis. Por fim, esta exigência deve ser proporcional e justificada.

Habilitação Econômico-Financeira e Somatório com Acréscimo

Também conforme o inciso III, admite-se o **somatório dos valores de cada consorciado** para fins de habilitação econômico-financeira. Contudo, o § 1º estabelece uma importante ressalva: o edital deverá estabelecer para o consórcio um **acréscimo de 10% a 30%** sobre o valor exigido de licitante individual.

Este acréscimo visa compensar os riscos adicionais inerentes à gestão consorciada, como: possíveis conflitos entre consorciados, complexidade na coordenação de múltiplas empresas, maior dificuldade de fiscalização, riscos de descontinuidade em caso de desentendimentos.

Exemplo numérico: Se o edital exige patrimônio líquido mínimo de R\$ 1.000.000,00 para licitante individual e estabelece acréscimo de 20% para consórcios, o consórcio deverá comprovar patrimônio líquido somado de, no mínimo, R\$ 1.200.000,00.

O percentual específico do acréscimo (entre 10% e 30%) deve ser justificado pela Administração, considerando as peculiaridades do objeto, sua complexidade e os riscos envolvidos. A fixação arbitrária no limite máximo sem fundamentação pode caracterizar restrição indevida à competitividade.

Exceção ao Acréscimo e Consórcios de ME/EPP

O § 2º estabelece importante exceção: o acréscimo previsto **não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas**, assim definidas em lei (atualmente, Lei Complementar nº 123/2006).

Esta disposição reconhece a política pública de fomento aos pequenos negócios e busca facilitar sua participação em certames de maior porte através da associação consorciada. A ratio legis é estimular a competitividade e permitir que pequenas empresas, unindo-se, possam concorrer em licitações que, individualmente, lhes seriam inacessíveis.

Para fazer jus à isenção do acréscimo, **todas** as empresas do consórcio devem enquadrar-se como ME ou EPP. A presença de uma única empresa de porte superior afasta o benefício, e o acréscimo volta a ser exigível para todo o consórcio.

Vedações e Impedimentos

Impedimento de Dupla Participação

O inciso IV estabelece regra fundamental: **a empresa consorciada não pode participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada.** Esta vedação visa preservar a competitividade e evitar situações de conflito de interesses ou manipulação do certame.

Se fosse permitida a dupla participação, uma empresa poderia:

- Artificialmente aumentar o número de propostas, criando aparência de maior competitividade
- Manipular preços ao coordenar propostas diferentes
- Fragmentar intencionalmente sua capacidade para beneficiar determinado consórcio
- Criar situações de conflito na execução contratual

A violação desta regra pode ser descoberta tanto na fase de habilitação quanto posteriormente, ensejando desclassificação, inabilitação ou até mesmo rescisão contratual se a irregularidade for detectada após a contratação.

A vedação aplica-se rigorosamente: uma empresa que opte por participar em consórcio fica automaticamente impedida de apresentar proposta isolada; inversamente, quem apresenta proposta individual não pode integrar nenhum consórcio naquele certame.

Responsabilidade Solidária

O inciso V consagra princípio basilar: **responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio**, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

A solidariedade significa que a Administração pode exigir de qualquer consorciado, isoladamente, o cumprimento integral das obrigações assumidas pelo consórcio. Não é necessário primeiro acionar a empresa líder ou dividir proporcionalmente as responsabilidades – cada membro responde pelo todo.

Esta regra protege o interesse público, garantindo que a Administração tenha garantias reforçadas para o adimplemento contratual. Em caso de inadimplência, inexecução, vícios ou danos, qualquer dos consorciados pode ser acionado pela totalidade.

Observação importante: A solidariedade abrange tanto obrigações positivas (fazer, entregar) quanto negativas (indenizar, reparar). Inclui também responsabilidades por:

- Inexecução total ou parcial do contrato
- Vícios ou defeitos nos produtos/serviços
- Danos causados à Administração ou a terceiros
- Penalidades aplicadas em decorrência de infrações

Internamente, entre os consorciados, pode haver distribuição proporcional de responsabilidades conforme definido no compromisso de constituição. Porém, esta divisão interna não é oponível à Administração, que pode escolher contra qual consorciado exercer sua pretensão.

Obriga  o de Constitui  o Formal

O    3   estabelece que o **licitante vencedor    obrigado a promover, antes da celebra  o do contrato, a constitui  o e o registro do consórcio** nos termos do compromisso firmado.

Durante a fase de habilita  o,    suficiente o compromisso (público ou particular) de constitui  o futura. Trata-se de uma promessa condicional    vitória na licita  o. Contudo, concretizado o resultado favorável, a obriga  o de formalizar o consórcio torna-se exigível e constitui condi  o para assinatura do contrato.

A constitui  o formal envolve:

- Lavratura de instrumento de constitui  o de consórcio
- Registro em órgão competente (geralmente Junta Comercial ou Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme a natureza jurídica dos consorciados)
- Obten  o de CNPJ próprio para o consórcio, quando exigível
- Comprova  o documental perante a Administra  o contratante

O descumprimento desta obriga  o caracteriza recusa injustificada em assinar o contrato, sujeitando os consorciados    s penalidades previstas na legisla  o, incluindo multa e possível impedimento de licitar.

Limita  o do Número de Consorciados

O    4   permite que, **desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente**, o edital estabeleça **limite máximo para o número de empresas consorciadas**.

A ratio desta previsão    evitar consórcios excessivamente numerosos, que podem apresentar dificuldades de:

- Coordena  o e gestão
- Fiscaliza  o pela Administra  o
- Defini  o clara de responsabilidades
- Agilidade na tomada de decisões
- Comunica  o eficiente

Observa  o crucial: A limita  o não    livre nem arbitrária. Exige-se:

1. **Justificativa técnica:** fundamenta  o baseada em aspectos concretos do objeto licitado, demonstrando por que determinado número de empresas seria tecnicamente inadequado ou prejudicial    execu  o.
2. **Aprova  o pela autoridade competente:** a limita  o deve ser expressamente analisada e aprovada pela autoridade responsável, não podendo ser inserida de forma automática ou padronizada em todos os editais.

3. **Proporcionalidade:** o limite deve ser razoável, não restringindo excessivamente a competitividade. Limitar a dois consorciados em objeto complexo que tradicionalmente demanda múltiplas especialidades pode constituir restrição indevida.

Exemplos de justificativas técnicas válidas: obras que exigem comando único e centralizado; serviços de natureza intuitu personae; objetos cuja divisão de responsabilidades entre muitas empresas possa comprometer a qualidade ou segurança.

Substituição de Consorciado

O Art. 5º disciplina a possibilidade de **substituição de consorciado** durante a execução contratual, estabelecendo requisitos rigorosos:

Autorização Expressa

A substituição não é automática nem decorre de simples acordo entre os consorciados. Depende de **autorização expressa do órgão ou entidade contratante**, que avaliará a conveniência e adequação da alteração subjetiva do consórcio.

A Administração deve analisar:

- Motivos que ensejam a substituição
- Capacidade técnica e econômico-financeira do novo integrante
- Impactos na execução contratual
- Possíveis riscos ou prejuízos ao interesse público

Manutenção das Qualificações Mínimas

A substituição é **condicionada à comprovação de que a nova empresa 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.**

Esta exigência garante que o consórcio mantenha as capacidades que fundamentaram sua habilitação e contratação. Não se admite substituição por empresa com qualificação inferior, pois isso representaria burla aos requisitos de habilitação.

Exemplo prático: Se a empresa X, membro do consórcio, comprovou na habilitação experiência com 10 obras similares e patrimônio líquido de R\$ 5.000.000,00, a empresa Y que vier a substituí-la deve comprovar, no mínimo, 10 obras similares e patrimônio líquido de R\$ 5.000.000,00.

Qualificações superiores são, evidentemente, aceitas. A vedação é apenas contra a substituição por empresa menos qualificada. Nada impede que a nova empresa apresente capacidades superiores, o que pode até beneficiar a execução contratual.

Momento da Comprovação

A comprovação deve ser apresentada antes da autorização da substituição, permitindo a Administração avaliar adequadamente se a nova empresa atende aos requisitos. Documentação desatualizada, incompleta ou que não espelhe fidedignamente a situação da empresa substituta pode ensejar a negativa da autorização.

Aspectos Práticos e Estratégicos

Vantagens da Participação em Consórcio

1. **Acesso a licitações de grande porte:** Empresas de médio porte podem, associadas, concorrer em certames que individualmente lhes seriam inacessíveis por limitações técnicas ou financeiras.
2. **Complementaridade de especialidades:** Objetos complexos que exigem múltiplas competências (exemplo: construção de hospital - estrutura civil + sistemas hospitalares + equipamentos médicos) tornam-se viáveis através da associação de especialistas em cada área.
3. **Divisão de riscos:** Especialmente em contratos de longo prazo ou alta complexidade, a divisão de riscos entre consorciados pode tornar o empreendimento mais seguro e sustentável.
4. **Fortalecimento competitivo:** A união de empresas reconhecidas em suas áreas pode criar propostas mais robustas e competitivas.

Riscos e Desvantagens

1. **Complexidade de gestão:** A necessidade de coordenar múltiplas empresas, cada qual com sua cultura organizacional, pode gerar conflitos e ineficiências.
2. **Responsabilidade solidária ampla:** Cada consorciado responde integralmente por eventuais inadimplências ou problemas causados pelos demais membros, mesmo que não tenha dado causa.
3. **Acréscimo na habilitação econômico-financeira:** O requisito adicional de 10% a 30% pode tornar a participação consorciada menos atrativa economicamente.
4. **Restrições à liberdade de atuação:** Uma empresa em consórcio fica impedida de participar isoladamente ou em outros consórcios na mesma licitação.

Recomendações para Administração Pública

Ao elaborar editais que admitam ou regulem a participação de consórcios, a Administração deve:

1. **Avaliar a necessidade real:** Analisar se o objeto justifica ou mesmo demanda participação consorciada, ou se há razões para vedá-la.
2. **Fundamentar eventuais restrições:** Qualquer vedação à participação de consórcios ou limitação ao número de consorciados deve ser minuciosamente justificada.
3. **Estabelecer percentual adequado de acréscimo:** O percentual entre 10% e 30% para habilitação econômico-financeira deve refletir os riscos concretos do objeto.

4. **Prever regras claras de gestão:** Estabelecer no contrato como se dará a fiscalização, comunicação e responsabilização no consórcio.
5. **Regular substituição de consorciado:** Prever no edital e contrato os procedimentos e requisitos para eventual substituição.

Recomendações para Empresas

Empresas que pretendem participar em consórcio devem:

1. **Escolher parceiros compatíveis:** Avaliar não apenas capacidade técnica, mas também idoneidade, solidez financeira e compatibilidade de cultura organizacional.
2. **Elaborar compromisso detalhado:** O documento de constituição deve regular minuciosamente direitos, obrigações, forma de divisão de trabalho e receitas, mecanismos de resolução de conflitos.
3. **Analisar riscos da solidariedade:** Compreender que responderá por atos de todos os consorciados, mesmo que não tenham participado diretamente.
4. **Planejar a gestão consorciada:** Estabelecer estrutura de governança, comunicação e coordenação eficientes.
5. **Verificar enquadramento ME/EPP:** Se aplicável, certificar-se de que todos os membros enquadram-se como microempresas ou empresas de pequeno porte para usufruir do benefício do Art. 2º.

O instituto do consórcio em licitações representa importante mecanismo de democratização do acesso às contratações públicas e de viabilização de objetos complexos. Ao permitir que empresas unam suas capacidades, a legislação amplia a competitividade e possibilita que o Estado contrate as melhores soluções disponíveis no mercado.

Contudo, a participação consorciada não é isenta de complexidades e riscos. A responsabilidade solidária, as exigências adicionais de habilitação econômico-financeira e as restrições à participação individual constituem contrapesos que visam proteger o interesse público e garantir a seriedade e viabilidade da associação.

A análise criteriosa de cada caso concreto, tanto pela Administração ao elaborar o edital quanto pelas empresas ao decidirem pela participação consorciada, é essencial para que o instituto cumpra adequadamente sua função de instrumento de viabilização de contratações eficientes e competitivas.

Ponto final de atenção: A evolução legislativa em matéria de licitações (da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021) manteve os pilares fundamentais do instituto consorciado, com aprimoramentos pontuais como a flexibilização do acréscimo para consórcios de ME/EPP e a expressa previsão de possibilidade de substituição de consorciado. Estas alterações demonstram o amadurecimento do instituto e seu reconhecimento como ferramenta legítima e necessária no sistema de contratações públicas brasileiro.

Data de criação
01/08/2026

Autor
admin

Colega de Classe