

Justificativa Técnica e Administrativa: Vedação À Participação De Empresas Reunidas Em Consórcio

Processo Administrativo: nº 1.302/2026.

Contratação integrada de empresa de engenharia para a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução da obra de implantação do Sistema de Abastecimento de Água do Município de Viseu/PA (Termo de Compromisso nº 968608/2024/MCIDADES/CAIXA).

Fundamento: arts. 15, caput, e 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021; conforme tópico II.6.1 do Parecer Jurídico expedido pelo nº Despacho 26- 1.302/2026 nº PGM/VISEU.

Unidade emitente: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo — Setor Demandante e Responsável Técnico pelo Empreendimento.

I – DO OBJETO DESTA JUSTIFICATIVA E DE SEU FUNDAMENTO NORMATIVO

A presente manifestação tem por objeto justificar, de modo circunstanciado e para os fins de instrução do processo em epígrafe, a decisão administrativa de vedar a participação de empresas reunidas em consórcio no certame destinado à implantação do Sistema de Abastecimento de Água do Município de Viseu/PA, em atendimento à determinação constante do Parecer Jurídico desta municipalidade, que apontou a necessidade de motivação expressa da opção e de harmonização dos dispositivos do edital.

O dever de motivar decorre diretamente da lei. Dispõe a Lei nº 14.133/2021:

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

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento (...) compreendidos: (...) IX – a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;”

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é assente no mesmo sentido: “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); e, em contratações de maior vulto e complexidade, “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” (Acórdão 929/2017-Plenário). É o que se passa a fazer, em cinco fundamentos concatenados.

II – PRIMEIRO FUNDAMENTO: A SUFICIÊNCIA DO MERCADO PARA A DISPUTA INDIVIDUAL E A PROTEÇÃO DA COMPETITIVIDADE

O consórcio é instituto de dupla face, e a própria Corte de Contas federal o reconhece com clareza que dispensa glosas: “a formação de consórcio tanto pode se prestar a fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto a cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si)”, sendo certo que “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 1946/2006-Plenário, que incorpora os fundamentos do Acórdão 2813/2004-Primeira Câmara).

A pedra de toque, portanto, é o mercado: se o universo de empresas aptas a executar isoladamente o objeto é amplo, a admissão do consórcio tende a subtrair competidores — que se associam em vez de disputar —, e a vedação protege a concorrência; se o universo é restrito, dá-se o inverso. No caso concreto, a análise conduzida por esta Secretaria, a partir do levantamento de mercado que instruiu o Estudo Técnico Preliminar, das cotações colhidas na fase interna e do banco de acervos técnicos do sistema CONFEA/CREA, indica a existência de expressiva pluralidade de empresas de construção pesada e de saneamento — atuantes no Estado do Pará, na Região Norte e nacionalmente — com capacidade técnica e econômico-financeira para executar individualmente o empreendimento.

Três circunstâncias objetivas do próprio certame corroboram essa conclusão. Primeira: os requisitos de qualificação técnica foram calibrados nos limites legais —

atestados restritos às parcelas de maior relevância, com quantitativos mínimos não superiores a 50% (cinquenta por cento) dos previstos no anteprojeto, na forma do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula nº 263 do TCU —, de modo que empresas de médio e grande porte do setor os atendem isoladamente. Segunda: a exigência econômico-financeira de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado situa-se em patamar acessível ao segmento empresarial que ordinariamente executa obras públicas de saneamento desse vulto. Terceira: o certame processa-se em forma eletrônica, por plataforma de alcance nacional, o que elimina barreiras geográficas de participação e amplia, por si, o universo de potenciais licitantes individuais.

Presente, pois, mercado suficiente para a disputa individual, a admissão de consórcios não agregaria competidores que de outro modo não viriam; apenas permitiria que competidores potenciais se unissem, com redução do número de propostas independentes e elevação do risco de coordenação indesejada — precisamente o cenário que o Acórdão 1946/2006-Plenário adverte dever ser evitado.

III – SEGUNDO FUNDAMENTO: A HOMOGENEIDADE TÉCNICA DO OBJETO

O consórcio justifica-se, classicamente, em duas hipóteses: quando o empreendimento reclama a conjugação de especialidades heterogêneas, que dificilmente se reúnem numa só organização empresarial, ou quando o vulto excede a capacidade individual do mercado. Nenhuma delas se verifica.

Conquanto o empreendimento ostente relevância e porte — daí a adoção do julgamento por técnica e preço —, sua natureza é a de obra de engenharia de saneamento tecnicamente homogênea: captação superficial e subterrânea, adução, tratamento, reservação, redes de distribuição e ligações domiciliares, disciplinas que integram, todas, o portfólio ordinário das construtoras do setor. O orçamento referencia-se no SINAPI e os parâmetros técnicos no Caderno de Premissas da COSANPA; não há tecnologia exótica, fornecimento singular ou especialidade rara cuja reunião exigisse associação empresarial. A capacidade demandada é a de um contratante único e qualificado — que o mercado, como demonstrado, oferece.

IV – TERCEIRO FUNDAMENTO: A UNIDADE DE RESPONSABILIDADE INERENTE À CONTRATAÇÃO INTEGRADA

O regime de execução adotado — contratação integrada, art. 46, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 — transfere ao contratado a concepção do projeto básico e a execução integral da obra, alocando-lhe, por imperativo legal, os riscos decorrentes das soluções de projeto que adotar:

“Art. 22. (...) § 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.”

A eficácia desse desenho depende da unidade do centro de imputação: um único contratado que concebe, executa e responde. A estrutura consorcial, ainda que juridicamente solidária (art. 15, inciso V), fragmenta na prática a autoria das decisões de projeto entre consorciadas com culturas técnicas e interesses próprios, multiplica interfaces de gestão, expõe o cronograma a dissensos internos — inclusive à hipótese de retirada ou substituição de consorciada no curso da obra — e torna mais complexas a fiscalização, a execução da garantia e a aplicação de sanções. Em obra vinculada a cronograma federal rígido, com janela de prorrogação exígua fixada pela instituição mandatária, tais riscos de governança contratual assumem peso decisivo, e a experiência administrativa recomenda evitá-los quando o mercado dispensa o instituto.

V – QUARTO FUNDAMENTO: A PRESERVAÇÃO DA AUTENTICIDADE DO JULGAMENTO POR TÉCNICA E PREÇO

O certame adota o critério de técnica e preço exatamente para premiar a experiência real e a capacidade técnica demonstrada de quem conceberá e executará o sistema. Sucede que, admitido o consórcio, o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 impõe a aceitação, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado — lógica que, projetada sobre a pontuação técnica, permitiria a composição artificial de notas mediante agregação de acervos de empresas distintas, sem que nenhuma delas detivesse, isoladamente, a experiência que o julgamento busca aferir, e sem garantia de que a consorciada detentora do acervo determinante protagonize, de fato, a execução. A vedação preserva, assim, a correspondência entre a nota técnica atribuída e a capacidade real do futuro executor — finalidade última do critério de julgamento eleito.

VI – QUINTO FUNDAMENTO: A RACIONALIDADE DA GESTÃO DO REPASSE FEDERAL

O empreendimento é custeado por transferência da União (Termo de Compromisso nº 968608/2024/MCIDADES/CAIXA), com prestação de contas processada no Transferegov.br sob acompanhamento da Caixa Econômica Federal. A unicidade do contratado simplifica a interlocução com a mandatária, a titularidade das Anotações de Responsabilidade Técnica, a rastreabilidade das medições por metas de resultado (art. 46, § 9º) e a imputação da responsabilidade quinquenal pela solidez e segurança da obra (art. 140, § 6º) — fatores de segurança administrativa que militam, todos, em favor da contratação singular.

VII – DA PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA E DA SALVAGUARDA DE REAVALIAÇÃO

A vedação ora justificada não restringe o certame além do necessário, porquanto acompanhada de contrapesos que asseguram a amplitude da disputa: requisitos de habilitação técnica limitados ao patamar legal mínimo suficiente, forma eletrônica de alcance nacional e prazo alargado de divulgação — 60 (sessenta) dias úteis, art. 55, inciso II, alínea “c” — que permite a mobilização de licitantes de todo o país.

Registra-se, por dever de prudência e em atenção aos riscos mapeados pelo Tribunal de Contas da União quanto a decisões desta natureza, o compromisso de reavaliação: sobrevindo licitação deserta ou fracassada, ou evidenciando-se, na fase externa, número de propostas inferior ao esperado, esta Secretaria reexaminará a presente opção, propondo, se for o caso, a republicação do certame com admissão de consórcios, de modo que a vedação jamais opere, em concreto, contra a competitividade que visa proteger.

VIII – CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 15, caput, e 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 2633/2019, 1711/2017, 929/2017 e 1946/2006, todos do Plenário), esta Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, na qualidade de setor demandante e responsável técnico pelo empreendimento, JUSTIFICA e RATIFICA a vedação à participação de empresas

reunidas em consórcio na Concorrência Pública Eletrônica destinada à contratação integrada do Sistema de Abastecimento de Água de Viseu/PA.

Em consequência, solicita-se ao Departamento de Licitação: (i) a juntada da presente justificativa aos autos do Processo Administrativo nº 1.302/2026, em complementação ao Estudo Técnico Preliminar; (ii) a manutenção do registro “Participação de Consórcio: NÃO” no campo Dados do Processo do edital; e (iii) a supressão, por harmonização, dos itens 18.27 a 18.35 do edital e das remissões correlatas, eliminando-se a contradição apontada pela Procuradoria-Geral do Município.

Viseu/PA, 07 de agosto de 2026.

CARLOS AUGUSTO PINTO CORRÊA

Secretário Municipal de Obras e Urbanismo — Engenheiro Civil
Decreto nº 006/2025 — CREA-PA 151598341-2

CIENTE E DE ACORDO, para os fins do art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021:

TAUANNY DARCIELLE SILVA GUEDES

Secretária Municipal de Gestão e Planejamento