



JUSTIFICATIVA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - LICITAÇÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS RIACHOS

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA
90003/2025
(Processo Administrativo nº 0530006/2025)

JUSTIFICATIVA

A Lei nº 14.133/2021, dispõe em seu art. 151, que a não participação de empresas, constituídas sob a forma de consórcio, deve ser justificada.

Dessa forma, para o objeto que se pretende contratar, obras comuns de engenharia para a execução de obras e serviços de **CONSTRUÇÃO DE CRECHE E ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL, NO POVOADO PAI MANÉ, MUNICÍPIO DE DOIS RIACHOS/AL – FNDE – CRECHE TIPO 1**, conforme Termo de Compromisso Nº **968150/2024/FNDE/CAIXA**, em razão de não demandar alta complexidade técnica, não se mostra viável à Administração a participação de empresas consorciadas, não trazendo nenhum prejuízo econômico ou de restrição à competição tal vedação.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho assevera:

No Direito Administrativo, algumas das características do consórcio foram afastadas. O ponto fundamental da distinção reside na responsabilidade solidária dos consorciados pelos atos praticados, ao longo da execução do contrato administrativo.

Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivados pelo nosso Direito. Assim se passa porque, como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejados.

O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados: em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição. Aliás, a composição entre os potenciais interessados para participar de licitação pode alcançar a dimensão da criminalidade.²

Segue ainda o renomado Doutrinador, discorrendo sobre o tema relacionando-o com a competição no certame:

Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejáveis. A formação de consórcios acarreta risco de dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre os empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa, (...) Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição.

¹Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)

²Justen Filho, Marçal Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021 / Marçal Justen Filho. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, 292/293



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 e que apenas umas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação.³

A participação de consórcios mostra-se viável, quando o objeto considerado for “**de alta complexidade ou vulto**”, o que não seria o caso do objeto sob exame, conforme a definição trazida pela Lei nº 14.133/2021, vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); (Vide Decreto nº 11.871, de 29.12.2023) Vigência.

Não há nada que justifique a participação de empresas em consórcios no objeto em apreço. Ele não se reveste de alta complexidade, tampouco é serviço de grande vulto econômico, ou seja, o edital não traz em seu termo de referência nenhuma característica própria que justificasse a admissão de empresas em consórcio.

A admissão de consórcio em objeto de baixa complexidade e fora dos valores preceituados pela legislação como grande vulto, atenta contra o princípio da competitividade, pois permitiria, com o aval da Administração Pública, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade, atingindo ainda a vantajosidade buscada pela Administração.

Acerca do tema, importante consignar o entendimento do Tribunal de Contas da União, vejamos:

26. O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque, ao nosso ver, 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). Com os exemplos fornecidos pelo Bacen, vemos que é prática comum a não-aceitação de consórcios. (Acórdão 2813/2004 Primeira Câmara - TCU)

Posto isto, a permissão da participação de empresas, constituídas sob a forma de consórcio, poderia trazer prejuízos ao ânimo competitivo do certame, bem como na busca pela proposta mais vantajosa.

Terra do coração da gente!

.....
ROZINEIDE BARBOSA DE ARAÚJO CAMILO

Prefeita

³Idem 2, p. 293.



JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA INVERSÃO DAS FASES

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA - LICITAÇÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DOIS RIACHOS

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA
90003/2025
(Processo Administrativo nº 0530006/2025)

JUSTIFICATIVA

I - JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA INVERSÃO DAS FASES DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO DE PROPOSTAS

O presente documento tem como objetivo registrar análise de eficiência na estruturação do rito procedimental quanto às fases de processo de concorrência para o objeto indigitado. A inversão das fases do processo licitatório detém previsão legal nos termos do §1º, do art. 17, da Lei nº 14.133/21:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
(...)

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Podendo iniciar-se pela fase de habilitação dos licitantes e, posteriormente, proceda-se à abertura das propostas de preços. Esta estratégia é proposta para o processo de licitação voltado a Contratação de Empresa de Engenharia Civil, para a execução de obras e serviços de **CONSTRUÇÃO DE CRECHE E ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL, NO MUNICÍPIO DE DOIS RIACHOS/AL – FNDE – CRECHE TIPO 1**, motivado pelas razões que seguem.

II - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E DOUTRINÁRIA

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a legislação de licitações e contratos administrativos permite, em certas condições, a inversão de fases com o intuito de conferir maior eficiência e eficácia ao processo licitatório. A doutrina especializada, incluindo os ensinamentos de Marçal Justen Filho, reconhece que tal prática, quando devidamente justificada, pode contribuir para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, sem comprometer a qualidade ou a viabilidade técnica dos projetos, de modo mais eficiente.

III - ANÁLISE TÉCNICA

A natureza complexa e diversificada dos serviços de engenharia, que incluem instalação e construção civil, demanda uma seleção rigorosa dos licitantes habilitados a executar tais serviços, posta a extensão técnica que será demandada a futura executora do contrato em apreço. A prévia verificação das condições de habilitação jurídica, técnica, fiscal e trabalhista dos participantes assegura que apenas empresas qualificadas e com capacidade técnica ampla comprovada participem da etapa subsequente de propostas de preço.

A inversão proposta visa:



Garantir a Qualificação dos Licitantes: Assegurar, desde o início, que apenas empresas comprovadamente aptas a realizar os serviços complexos envolvidos sejam consideradas, eliminando riscos associados à seleção de empresas inaptas ou de capacidade duvidosa, impedindo que: a) venham a apresentar preços sem o devido domínio técnico necessário para a exata compreensão de todos os custos envolvidos na execução contratual, b) ocorra a simulação da expertise para alcance o resultado; e c) durante a execução do contrato venha a obter desempenho abaixo do estabelecido, podendo ou não este ser constatado pela fiscalização disponível para o Município.

Marçal Justen Filho em sua obra sobre a lei de licitações e contratações administrativas:

"[...] o risco de participantes ditos "de fachada", que não dispõem de condições mínimas para executar o objeto e que se aventuram no certame para criar dificuldades ou atuar concertadamente com outros licitantes".

III.1. O RISCO DE FRAUDES

Em tais hipóteses o licitante destituído de condições disporá de maiores condições para formular a melhor proposta. Afinal, poderá ofertar um valor qualquer, sem qualquer projeção sobre custos ou encargos. Na sequência, o sujeito poderá tentar estabelecer um acordo criminoso com outro licitante para obter vantagens indevidas."**(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2021. Pag. 786.)**"

É mister destacar que o custo administrativo com: a) uma fiscalização mais robusta; b) o retardo de obras por abandono ou execução demasiadamente lenta, importando em reajuste de preços e perdas de etapas executadas parcialmente; c) medidas punitivas, envolvendo auditorias em obras e procedimentos judiciais dispendiosos; e d) o retardo na entrega à população de equipamentos públicos funcionais, finalidade essa de todos o procedimento que prevalece na presente análise.

- **Eficiência Processual:** Concentrar esforços administrativos na análise detalhada da documentação de habilitação antes de proceder à análise de propostas de preço pode resultar em um processo mais ágil e eficiente, ao evitar o desperdício de recursos na avaliação de propostas financeiramente atrativas, mas inviáveis do ponto de vista técnico ou legal, conduzindo à inúmeras retomadas da fase anterior, convocação de outros colocados, descrença dos concorrentes quanto aos valores ofertados pelos demais ao compreender haver uma expectativa de que o concorrente não detenha aptidão técnica para a formulação do preço ou revés de uma expectativa de que possui processos menos dispendiosos de execução e desestimular que ocorra a simulação de expertise.

Todo esse cenário de incerteza da capacidade técnica entre os concorrentes conduz ao desestímulo da disputa e a consequente e indesejada obtenção de resultados errôneos pela falta de clareza entre os concorrentes de que estão competindo com licitantes aptos. Não se pode olvidar que trata-se do objeto de construção civil, no qual a qualificação técnica perpassa pela prévia experiência do responsável técnico, sendo essa muito específica, portanto, impossível de ser corretamente prevista pelos demais concorrentes.

Quando os participantes detêm uma perspectiva incerta tendem a elaborar conjecturas de desvalorização e supervalorização da concorrência, em ambos os cenários desestimulamos a boa oferta de lances, por um norte não reduzem preço por crer que os demais que o fazem não detêm qualificação técnica, por outro deixam de fazê-lo por compreenderem-se inseguros quanto aos custos de seus processos.

Apesar da previsão legal, os cálculos de custos e margem de risco assumidos na construção civil são elevados, e quando se trata de um certame pautados em estimativas, o cenário de incerteza se amplia, de modo que não corrobora positivamente para o resultado do certame deixar para o momento posterior à oferta de lances o conhecimento da aptidão dos participantes, sendo recomendável para a celeridade, eficiência e segurança do futuro contrato que os licitantes detenham antes da disputa de lances o pleno conhecimento da aptidão de seus concorrentes.



• **Transparência e Segurança Jurídica:** A adoção da inversão, devidamente justificada, promove transparência e fortalece a segurança jurídica, alinhando-se aos princípios da Administração Pública.

IV - MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS

Reconhecendo os riscos inerentes à licitação, especialmente em obras de engenharia, a Prefeitura de Dois Riachos sempre que identificar indícios, independentemente da presente inversão de fases, implementará rigorosas medidas de verificação e acompanhamento, inclusive aplicando sanções severas a qualquer tentativa de fraude ou descumprimento das normas licitatórias, conforme orientado por Marçal Justen Filho.

V - CONCLUSÃO

Considerando o exposto, e em consonância com a legislação vigente e as melhores práticas doutrinárias, determina-se a inversão das fases de habilitação e julgamento de propostas no processo licitatório para Contratação de Empresa de Engenharia Civil, para a execução de obras e serviços de **CONSTRUÇÃO DE CRECHE E ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL, NO MUNICÍPIO DE DOIS RIACHOS/AL – FNDE – CRECHE TIPO 1**. Esta medida assegura a seleção de propostas que combinem viabilidade técnica com vantajosidade econômica, maximizando o interesse público sem comprometer a qualidade dos projetos executados.

.....
ROZINEIDE BARBOSA DE ARAÚJO CAMILO

Prefeita

PREFEITURA DE
DOIS RIACHOS
Terra do coração da gente!