

JUSTIFICATIVA DA INVERSÃO DE FASE

Art. 17, §1º, da Lei Federal n. 14.133/2021.

OBJETO:

CONSTITUI OBJETO DA PRESENTE CONCORRÊNCIA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS REFORMA DE UNIDADE DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE NO HOSPITAL MUNICIPAL ALICE FIGUEIRA, SEDE DO MUNICÍPIO DE BREJÃO/PE.

Contrato de Repasse n. 952942/2023/MS/CAIXA. – Proposta nº 71552/2023.

A ordem de fases atual nas modalidades licitações passa a ser a regra para todas as licitações sob o rito da Lei nº 14.133/2021, sendo: primeiro o julgamento das propostas e depois a habilitação. Ou seja, o exame dos documentos de habilitação será limitado ao licitante provisoriamente classificado como vencedor.

A simples inversão das fases não cria nenhuma exigência nova para que os licitantes possam participar de uma licitação. Se as legislações estadual ou municipal admitissem outras exigências distintas daquelas estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, poder-se-ia argumentar violação às normas gerais ou mesmo riscos à desejável uniformidade que se pretende estabelecer com a fixação de diretrizes nacionais para todos os entes.

A fase permitida no art. 17, § 1º da Lei Federal nº 14.133/2021, devendo a habilitação dos licitantes preceder a fase de apresentação de propostas e lances, em busca da melhor prestação dos serviços que compõem o objeto deste certame.

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

I – [...];

II – [...];

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI – [...];

VII – [...].

§ 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.



Justifica-se a inversão de fases terá como benefícios a verificação prévia da qualificação técnica, da experiência e da qualidade dos serviços prestados pelos licitantes, em busca de atender aos parâmetros mínimos de qualidade definidos no Termo de Referência e/ou Projeto Básico, na tentativa de evitar a mácula no preço com a realização da disputa de lances antes do julgamento da capacidade de execução do objeto. Assim, a disputa ocorrerá após a análise da habilitação dos licitantes, sendo o menor preço o critério decisivo na escolha da melhor proposta para a administração.

A administração espera poder avaliar o acervo técnico dentro das exigências do Projeto Básico/Termo de Referência e/ou Projeto Básico e assim quantificar as empresas que puderam ofertar os lances no certame.

Assim, a disputa ocorrerá após a análise da habilitação dos licitantes, sendo o menor preço o critério decisivo na escolha da melhor proposta para a administração. Ou seja, apenas com empresas que realmente tenham capacidade técnica compatível com o montante de serviços ora apresentados e possam atender a administração dentro das normas vigentes e cumprir todos os prazos do futuro contrato.

A inversão das fases ostenta índole procedimental, não criando ou inovando em aspectos materiais ou substanciais da habilitação dos licitantes. Não se coloca, portanto, em risco a pretendida uniformidade das licitações públicas no país. Ao contrário, permite-se que os entes federados, no exercício da sua competência legislativa, possam manejar a ordem procedimental – sem supressão de fases – dos atos que se sucederam nessa etapa do certame.

Nas licitações públicas a inversão das fases não ofende aos três princípios nucleares e fundamentais das licitações públicas: isonomia, competitividade e ampla defesa e contraditório.

A isonomia é preservada, que a inversão das fases atinge igualmente a todos os licitantes. Todos têm direito subjetivo ao mesmo procedimento e a mesma dinâmica sequencial das etapas licitatórias. Noutros termos: a regra do processo legal – julgamento, é idêntica para todos os potenciais licitantes.

A competitividade também não é maculada, na medida em que a simples mudança procedimental das etapas não afeta nem remotamente a formulação das propostas de preço ou, eventualmente, as propostas técnicas (se a licitação for regida pela melhor técnica ou técnica e preço).

Como são fases distintas e que apresentam objetivos diversos, seria um arrematado exagero promover qualquer aproximação que pudesse invocar a competitividade como argumento para afastar a viabilidade de inversão das fases.

Os benefícios apresentará para o erário, uma vez que a gestão municipal poderá avaliar com mais critérios a habilitação das empresas, com observância na sua capacitação



técnica, com o objetivo de que a sessão de lances seja apenas com empresas que realmente tenham capacidade técnica compatível com o montante de serviços ora apresentados e possam atender a administração dentro das normas vigentes e cumprir todos os prazos do futuro contrato. Não obstante, a complexidade da proposta e sua elaboração de forma coerente e exequível são fundamentais para a qualidade dos serviços prestados pelos licitantes.

O artigo 17, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 estabelece que, na modalidade de licitação escolhida descreve:

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

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 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.**

A inversão de fases é uma prática meramente procedimental, não criando ou inovando em aspectos materiais ou substanciais da habilitação dos licitantes. Assim, a LLC, além de unificar a ordem das fases, unifica a possibilidade de inversão de tais fases, independentemente da modalidade adotada, caso tal inversão resulte em benefícios.

Portanto, devendo a habilitação das licitantes preceder a fase de apresentação de propostas e lances e de julgamento, com o objetivo de tornar o processo mais célere, eficiente, principalmente em razão da necessidade de prova de conceito no julgamento da proposta. A prova de conceito é uma ferramenta utilizada para avaliar se a proposta da licitante atende aos requisitos técnicos definidos no edital.

Não se ignoram as preocupações e ressalvas feitas por grandes doutrinadores do direito administrativo brasileiro acerca do tema, sobretudo quanto à possibilidade de influência da vantajosidade da proposta vencedora, das participações de fachada e de fraudes, como alerta 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." JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo. Thomson Reuters Brasil, 2021. Pag. 773.

A administração não pode fugir do princípio básico que é a economicidade, porem não poderá fazê-la a qualquer modo, contratando com fornecedores sem conhecimento técnico e de mercado.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sua decisão no Acórdão T.C. nº 285/2025, a segue o entedimento da apresentação da motivação:

"1. A inversão das fases de habilitação e de apresentação de propostas é permitida pela Lei nº 14.133/2021, desde que tal ato seja motivado com a explicitação dos benefícios decorrentes; 2. Deixar de apresentar a motivação, explicitando os benefícios decorrentes da opção pela inversão de fases, pode gerar contestações e impugnações por parte dos licitantes" (TCE/PE, Acórdão T.C. nº 285/2025 – Segunda Câmara, Processo TCE-PE nº 24100758-6, Relator: Conselheiro Marcos Loreto).

Entre os benefícios da adoção da inversão de fases, a antecipação da habilitação contribui para um ambiente de maior transparência, permitindo que todas as empresas possam competir em condições iguais. A transparência favorece também que todos os participantes estejam cientes dos critérios e requisitos necessários, evitando surpresas na fase de apresentação de propostas. Outra vantagem é a seleção mais criteriosa desde o início, pois o processo seletivo concentra-se na escolha de empresas mais qualificadas. Aquelas que possuem comprovada capacidade técnica e operacional são incentivadas a participar, resultando em uma concorrência de maior qualidade, ou seja, afastando eventuais "aventureiros" que participam apenas da fase de lances, diminuindo sobremaneira os preços.

A escolha de fornecedores qualificados desde o início também contribui para a continuidade e eficiência dos serviços, evitando interrupções indesejadas. Ao evitar a participação de empresas não qualificadas, contribui ainda para uma definição de preço mais realista e alinhado com as reais demandas e exigências do Poder Executivo, evitando subestimações que poderiam comprometer a qualidade do serviço.

A inversão da fase - habilitação e de apresentação das propostas/lances, é uma prática permitida pela Lei nº 14.133/2021, e sua motivação está relacionada a benefícios que visam otimizar o processo licitatório, aumentando a eficiência, a transparência e, por



consequência, a competitividade. Aqui estão as principais motivações e benefícios dessa inversão:

1. Maior Eficiência e Agilidade no Processo

Redução de custos e tempo: A inversão das fases possibilita que as propostas sejam abertas e analisadas antes da documentação de habilitação. Isso significa que, caso uma proposta seja desclassificada por algum motivo (por exemplo, preço muito alto ou falta de requisitos técnicos), a administração não perderá tempo e recursos analisando a documentação de habilitação de empresas que, de antemão, já seriam desclassificadas.

Menos burocracia: A documentação de habilitação é exigida apenas dos licitantes cujas propostas foram consideradas vantajosas. Isso evita que se exija a documentação completa de empresas que não apresentaram uma proposta competitiva.

2. Promoção da Competitividade

Estímulo à participação: Como as empresas têm maior clareza sobre o que foi proposto financeiramente antes de se comprometer com a documentação de habilitação, isso pode gerar maior interesse nas licitações. O empresário não perde tempo e recursos na apresentação de documentos caso sua proposta financeira não seja competitiva.

Maior número de participantes: A inversão facilita a participação de um maior número de empresas, especialmente pequenas e médias, que podem ter mais dificuldades com a burocracia das fases iniciais.

3. Transparência e Maior Segurança Jurídica

Transparência no processo licitatório: A inversão permite que as propostas financeiras sejam apresentadas sem o risco de a documentação de habilitação influenciar o julgamento preliminar, garantindo que a decisão da administração se concentre unicamente no mérito da proposta.

Segurança para os licitantes: Eles sabem que sua documentação será analisada apenas se a proposta for aceitável, evitando que se envolvam em custos desnecessários com a documentação, especialmente em licitações mais complexas.

4. Redução de Fraudes e Irregularidades

Maior controle sobre os requisitos técnicos e legais: A inversão das fases pode ajudar a evitar que empresas desqualificadas cometam fraudes, pois elas só terão sua documentação analisada após a abertura das propostas, o que permite uma análise mais rigorosa de sua capacidade técnica e fiscal.



Análise prévia das propostas: O foco inicial nas propostas financeiras também ajuda a identificar, de forma mais objetiva, se o critério do melhor preço ou técnica está sendo atendido, antes de avaliar a documentação de qualificação.

5. Economia para a Administração Pública

Economia de recursos: A administração pública evita realizar a análise de habilitação para licitantes que não têm chances reais de ganhar o certame, otimizando tempo e recursos no processo.

Palácio Municipal José Custódio das Neves
Departamento de Licitações e Contratos.
Brejão-PE, em 16 de dezembro de 2025.

Fernando de Oliveira Costa Netto
Agente de Contratação
Pregoeiro
Portaria n. 0144/2025.

