

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO MARIA – ESTADO DO PARÁ
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO

JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA INVERSÃO DAS FASES DE HABILITAÇÃO E DE
JULGAMENTO NO PREGÃO ELETRÔNICO

(Art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 — Sistema de Registro de Preços)

Processo Administrativo nº 057.2026-000017 — Pregão Eletrônico (SRP) nº 017/2026

1. DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Registro de preços para a futura e eventual contratação de empresa especializada no ramo de engenharia para a prestação de serviços de manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, bem como para a realização de serviços eventuais diversos, destinados a atender às necessidades da Prefeitura Municipal de Rio Maria e de suas Secretarias Municipais, compreendendo os prédios públicos, próprios municipais e espaços públicos sob a responsabilidade do Município.

Trata-se de objeto de execução continuada e de natureza técnica (serviços de engenharia), com composições de custos (materiais, mão de obra, encargos, BDI) sujeitas a maior complexidade de aferição de exequibilidade, e cujo valor estimado tende a ser expressivo, características que, na experiência recente de órgãos de controle, tornam este tipo de certame mais suscetível a condutas de manipulação da disputa, conforme exposto no item 3 desta justificativa.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL DA INVERSÃO DE FASES

O art. 17, caput, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) estabelece a sequência-regra das fases do processo licitatório:

“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.”

Todavia, o próprio legislador conferiu à Administração a faculdade de alterar essa ordem, condicionando-a a requisitos objetivos, nos termos do § 1º do mesmo artigo:

“§ 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.”

Da leitura do dispositivo extraem-se três requisitos cumulativos para a inversão: (i) ato motivado; (ii) explicitação dos benefícios decorrentes da inversão; e (iii) previsão expressa no edital. A presente justificativa tem por finalidade exatamente suprir os dois primeiros requisitos, de modo a instruir o processo administrativo e amparar a inclusão da respectiva cláusula no instrumento convocatório.

A medida também encontra amparo nos princípios e objetivos que regem as licitações públicas. O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 inclui, entre os princípios aplicáveis, a moralidade, a probidade administrativa, a



igualdade, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a celeridade e a economicidade. Por sua vez, o art. 11 fixa como objetivos do processo licitatório, entre outros:

"I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos."

Como se demonstrará a seguir, a inversão ora proposta é o instrumento processual mais direto para dar efetividade a esses mesmos objetivos legais diante do risco concreto identificado para este certame.

3. DA MOTIVAÇÃO FÁTICA: O RISCO DE ATUAÇÃO DE LICITANTES "AVENTUREIROS" E DE CONLUIO NO RITO PADRÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO



No rito ordinário do pregão eletrônico, a etapa de lances (disputa de preços) antecede a análise da documentação de habilitação, sendo esta exigida, em regra, apenas do licitante provisoriamente mais bem classificado. Essa sistemática, concebida para conferir celeridade ao certame, tem sido explorada por grupos econômicos em conluio por meio de um padrão de conduta fraudulenta reiteradamente identificado em pregões eletrônicos de diversos entes federativos, que pode ser assim resumido:

- a) uma empresa participante do conluio oferta lance com deságio manifestamente exagerado em relação ao valor estimado — no relato de práticas observadas na condução de pregões eletrônicos, da ordem de 50% (cinquenta por cento) ou mais abaixo da estimativa da Administração;
- b) diante de um preço aparentemente inexequível, os demais licitantes — inclusive empresas efetivamente capacitadas a executar o objeto por preços reais e competitivos — desistem de ofertar novos lances, por avaliarem, de boa-fé, que não há como disputar em condições de igualdade com aquele valor;
- c) encerrada a etapa de lances e classificada a proposta de menor preço, verifica-se, apenas no momento da habilitação — quando já não há mais disputa de preços em curso —, que a documentação exigida não foi anexada ao sistema, está incompleta, vencida ou de qualquer forma inapta a atender ao edital;
- d) a empresa arrematante é inabilitada, sendo convocado o licitante subsequente na ordem de classificação — em regra, uma segunda empresa articulada com a primeira —, que se sagra vencedora por valor sensivelmente superior ao que resultaria de uma disputa genuinamente competitiva, embora ainda compatível com o valor estimado, o que dificulta a percepção do conluio em uma análise apressada do processo.

Esse padrão corresponde ao que a doutrina especializada e os órgãos de controle denominam, conforme o caso, "jogo de currais", "lance de cobertura" ou atuação de licitante "aventureiro": agente que participa do certame não com o propósito de efetivamente contratar e executar o objeto, mas de manipular o resultado da disputa em proveito de concorrente previamente ajustado. Trata-se de indício clássico de cartel em licitações, apontado em materiais de orientação elaborados conjuntamente pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e por órgãos de controle e de defesa do erário — entre eles o Tribunal de Contas da União —, os quais listam, como sinal de alerta típico de conluio, precisamente a combinação entre "proposta de cobertura" (lance artificialmente baixo, usado para afastar

concorrentes reais) e posterior desistência, inabilitação ou não comprovação de requisitos por parte de quem ofertou o menor preço.

A conduta pode, ainda, configurar o crime de frustração do caráter competitivo de licitação, tipificado no art. 337-F do Código Penal (capítulo introduzido pela Lei nº 14.133/2021), que pune “frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente”, bem como infração à ordem econômica na forma da Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), que tipifica o cartel em licitações públicas.

Diante da natureza do objeto ora licitado — serviços de engenharia para manutenção predial, de valor estimado relevante e de particular interesse de empresas do ramo —, a Administração entende necessário adotar, de forma preventiva, mecanismo estrutural apto a neutralizar esse padrão de fraude e não apenas medidas repressivas a serem aplicadas depois de consumado o prejuízo à competitividade do certame.



4. DA EXPLICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DECORRENTES DA INVERSÃO (ART. 17, § 1º)

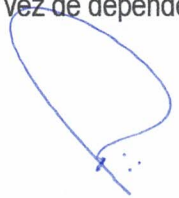
A inversão da ordem das fases — de modo que a análise da habilitação anteceda a apresentação de propostas/lances e o julgamento — neutraliza estruturalmente o esquema fraudulento descrito no item anterior, pelas razões a seguir explicitadas, em atendimento ao requisito legal de motivação com explicitação dos benefícios:

a) Eliminação do incentivo ao lance-isca. Com a habilitação analisada previamente, somente os licitantes que comprovem, desde logo, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico-financeira e demais exigências editalícias participam da etapa de lances. Elimina-se, assim, a possibilidade de uma empresa sem real qualificação ofertar lance artificialmente baixo para, em seguida, valer-se propositalmente da própria inabilitação para direcionar o resultado a terceiro conluiado — pois, nesta sistemática, quem chega à disputa de preços já é, por definição, habilitado.

b) Preservação da competitividade real. Licitantes idôneos deixam de ser dissuadidos de ofertar lances por um preço aparentemente inexequível apresentado por concorrente que, ao final, sequer estará habilitado a contratar. Isso amplia a disputa genuína entre empresas efetivamente aptas, tendendo a gerar proposta mais vantajosa e preços mais próximos da realidade de mercado (art. 11, I e II, da Lei nº 14.133/2021).

c) Redução de custos processuais e de tempo de análise. A verificação da habilitação de licitantes que, de todo modo, não prevaleceriam em eventual disputa de preços entre habilitados deixa de consumir tempo e recursos da equipe de apoio ao pregão em momento posterior, o que confere maior celeridade e economicidade ao certame.

d) Maior segurança jurídica e previsibilidade. Reduz-se o risco de impugnações, recursos e representações a órgãos de controle motivados por suspeita de conluio, na medida em que o próprio desenho procedimental do certame passa a inibir, ex ante, o esquema fraudulento, em vez de depender exclusivamente de sua identificação ex post pela equipe de apoio ou pelo pregoeiro.



e) **Reforço à moralidade e à probidade administrativa.** A medida concretiza, no plano procedimental, os princípios da moralidade, da probidade e da competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), sinalizando à comunidade de fornecedores o comprometimento do Município de Rio Maria com a lisura de seus processos licitatórios e com o combate a práticas de “aventureirismo” e conluio.

5. DO RESPALDO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE (TCU, AGU E TCE/PA)

Tribunal de Contas da União (TCU): O TCU mantém orientações institucionais de combate a fraudes e a cartéis em licitações — entre elas o “Referencial de Combate a Fraudes e Corrupção” e a “Cartilha de Combate a Cartéis em Licitações”, esta última elaborada em parceria com o CADE e outros órgãos de defesa do erário — nas quais o padrão de “lance de cobertura seguido de inabilitação ou desistência do arrematante” é expressamente listado como sinal de alerta (red flag) de conluio entre licitantes. A antecipação da fase de habilitação figura, nesse contexto, como uma das medidas de mitigação estrutural recomendadas aos gestores públicos.

Advocacia-Geral da União (AGU): No âmbito federal, a AGU reconhece, em suas manifestações e nos modelos de minutas-padrão de editais de pregão eletrônico elaborados para a Lei nº 14.133/2021, a inversão das fases de habilitação e de julgamento como faculdade discricionária e legítima do agente de contratação, sujeita apenas aos requisitos do art. 17, § 1º (motivação, explicitação dos benefícios e previsão editalícia expressa), entendimento que orienta, por sua função uniformizadora, a atuação dos demais entes da Federação que adotam a mesma legislação de regência.

Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA): Na qualidade de órgão de controle externo responsável pela fiscalização dos atos de gestão dos Municípios paraenses, incluindo o de Rio Maria, o TCE/PA aplica os mesmos parâmetros normativos da Lei nº 14.133/2021 e tem exigido de seus jurisdicionados a adoção de medidas efetivas de prevenção e combate a fraudes, conluio e simulação de competitividade em certames licitatórios, de modo que a motivação ora apresentada está alinhada às diretrizes de boa governança licitatória preconizadas pela Corte de Contas estadual.

6. DA OPERACIONALIZAÇÃO NO EDITAL

Para viabilizar a inversão ora justificada, recomenda-se que o edital do Pregão Eletrônico (SRP) contenha cláusula expressa, nos termos do art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo o seguinte rito:

- recebimento das propostas iniciais e, previamente à etapa de lances, da documentação de habilitação de todos os licitantes (ou daqueles cujas propostas atendam aos critérios de exequibilidade fixados no edital);
- análise e saneamento da habilitação pelo pregoeiro e equipe de apoio, com possibilidade de diligências (art. 64 da Lei nº 14.133/2021) para esclarecimento ou complementação de informações;
- abertura da etapa de lances restrita aos licitantes habilitados, o que assegura que toda disputa de preços ocorra exclusivamente entre participantes já reconhecidamente aptos a contratar;
- julgamento final das propostas, adjudicação do objeto ao licitante habilitado de menor preço, fase recursal e homologação, na forma dos incisos IV, VI e VII do art. 17;



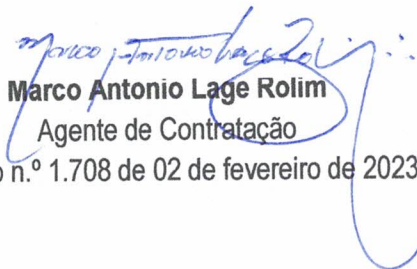
e) previsão, cumulativa e não excludente, de exigência de demonstração de exequibilidade para propostas com valores muito abaixo do estimado (art. 11, III, da Lei nº 14.133/2021), e de aplicação das sanções cabíveis, inclusive impedimento de licitar e contratar, aos licitantes que agirem de má-fé.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento no art. 17, caput e § 1º, c/c os arts. 5º e 11, incisos I a III, todos da Lei nº 14.133/2021, e à vista do risco concreto e reiteradamente observado de conluio mediante atuação de licitantes “aventureiros” em pregões eletrônicos, **JUSTIFICA-SE** a adoção, no Pregão Eletrônico (SRP) nº 017/2026 destinado ao registro de preços para a futura e eventual contratação de empresa especializada em engenharia para manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva do Município de Rio Maria/PA, da inversão das fases de habilitação e de julgamento, de modo que a análise da documentação de habilitação anteceda a etapa de lances, com expressa previsão no instrumento convocatório.



Rio Maria/PA, 26 de agosto de 2026.


Marco Antonio Lage Rolim
Agente de Contratação

Decreto n.º 1.708 de 02 de fevereiro de 2023