

JUSTIFICATIVA DA INVERSÃO DE FASE

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

OBJETO:

Constitui objeto o **REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL NA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO E CORRELATOS, COM O OBJETIVO DE ATENDER ÀS NECESSIDADES RECORRENTES DE MANUTENÇÃO, REPAROS, ADEQUAÇÕES E REFORMAS EM PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE BREJÃO/PE, CONFORME QUANTIDADES E ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES NO PROJETO BÁSICO – MEMORIAL DESCRITIVO NO EDITAL E SEUS ANEXOS.**

A entrega do(s) produto(s) referente a ata de registro de preços e/ou contrato, Unidade Administrativa Requisitante - Prefeitura Municipal, Fundo de Educação, Fundo de Saúde e Fundo de Assistência Social, esta não dispõe de espaço físico adequados para a guarda e o armazenamento dos referidos materiais/produtos. Ressaltamos que, serão solicitados o(s) produto(s)/item(ns) conforme necessidade Administrativa, de forma parcelada, impossibilitando o recebimento de total sem que haja risco de deterioração, extravio ou comprometimento do controle patrimonial e sanitário do município.

A execução consistirá na aquisição/fornecimento de forma parcelada dos materiais de construção e correlatados, conforme necessidade e quantidade.

A ordem de fases atual nas modalidades licitações passa a ser a regra para todas as licitações sob o rito da [Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 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 Federal nº 14.133, de 1º de abril de 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, de 1º de abril de 2021](#), devendo a habilitação dos licitantes preceder a fase de apresentação de propostas e lances, em busca da melhor prestação dos serviços/fornecimentos que compõem o objeto deste certame.

Justifica-se a inversão de fases, terá como benefícios a verificação prévia da habilitação, da qualificação técnica, da experiência e da qualidade dos



serviços/fornecimentos prestados pelos licitantes, em busca de atender aos parâmetros mínimos de habitação e 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 os documentos de habitação e o acervo técnico dentro das exigências do Termo de Referência ou Projeto Básico ou edital, 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/fornecimentos 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/fornecimentos 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/fornecimentos prestados pelos licitantes.

O artigo 17, § 1º, da [Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#) estabelece que, a fase escolhida estará prevista no edital, e conforme modalidade de licitação, 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.**

Nesse contexto, o estudo ora apresentado avaliou detalhadamente a necessidade e a conveniência da adoção da inversão de fases, considerando as vantagens decorrentes dessa sistemática e do objeto em análise. A prestação dos serviços/fornecimentos envolve não apenas domínio técnico-operacional, mas também diretrizes que assegura a inversão de fases, é uma prática procedimental, não criando ou inovando em aspectos materiais ou substanciais da habilitação dos licitantes. Assim, a LLC - [Lei Federal nº 14.133, de 1º.4.2021](#), 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**, já reconheceu a possibilidade e a legalidade da inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, desde que tal medida seja devidamente motivada e demonstrados os benefícios práticos dela decorrentes. Nesse sentido, destaca-se o seguinte entendimento:

"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 prestadores de serviços/fornecedores qualificados desde o início também contribui para a continuidade e eficiência dos serviços/fornecimentos, 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/fornecimento.

A ausência de qualificação adequada pode resultar em falhas, incompatibilidade, baixa qualidade ou mesmo interrupção. Assim, impede-se que propostas financeiramente atrativas, mas tecnicamente incapazes, gerem serviços/fornecimentos de baixa qualidade, retrabalhos ou inexecução contratual, preservando a credibilidade das ações/atividades da gestão pública municipal.

Considerando o caráter contínuo dos serviços, fornecimentos, programas e ações municipais, a inversão de fases assegura maior previsibilidade, qualidade habilitatória, técnica e segurança operacional, evitando riscos de descontinuidade e inconsistências nos serviços/fornecimentos pretendidos pela municipalidade.

A inversão da fase – habilitação, técnica e de apresentação das propostas e de lances, é uma prática permitida pela [Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 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.

6. **Garantia da Qualificação Técnica desde o Início do Processo**

A inversão das fases do processo licitatório, priorizando a habilitação dos licitantes antes da análise das propostas, assegura que apenas empresas com comprovada capacidade técnica participem da disputa. Trata-se de medida essencial para o objeto em questão.

O caso evidencia que, em situações específicas e devidamente fundamentada, a inversão de fases, ao aliar a análise prévia da habilitação e da qualificação técnica com a garantia de segurança jurídica, revela-se um procedimento capaz de proporcionar resultados mais eficientes, transparentes e economicamente vantajosos para a Administração Pública.

À luz das boas práticas administrativas e da busca pela segurança jurídica, conforme os artigos 22 e 24, Parágrafo único, e 30, da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)** – [Decreto-Lei nº 4.657, de 4.9.1942, nova redação pela Lei nº 12.376,



de 30.12.2010], a inversão de fases apresenta-se como procedimento legítimo e adequado para contratações de serviços/fornecimentos, como os previstos neste certame.

Portanto, a inversão de fases garante maior segurança técnica, jurídica e qualitativa ao processo licitatório, permitindo que a disputa de preços ocorra apenas entre empresas previamente habilitadas e efetivamente capacitadas. Tal medida promove uma concorrência justa, alinhada ao interesse público e aos princípios da Administração, assegurando que o objeto almejado seja executado com excelência, respeitando o planejamento conceitual e técnico aprovado.

Dessa forma, a inversão de fases permite que a Administração assegure o cumprimento dos padrões técnicos exigidos pelo Ente municipal, evitando prejuízos ao certame.

Diante do exposto, conclui-se que a adoção da inversão de fases nesta contratação é técnica e juridicamente adequada, assegurando que somente empresas com qualificação comprovada participem da etapa competitiva, proporcionando maior segurança, eficiência, economicidade e transparência ao processo licitatório.

Palácio Municipal José Custódio das Neves

Departamento de Licitações e Contratos.

Brejão-PE, em 25 de maio de 2026.



Fernando de Oliveira Costa Netto

Agente de Contratação - Pregoeiro

Portaria n. 038/2026.