CONGRAPAR
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL RIO GRANDE E PARANÁ

NOTA TÉCNICA DE JUSTIFICATIVA

Adoção da Inversão de Fases Art. 17, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021

Concorrência Eletrônica nº 001/2026 Processo Administrativo nº 003/2026 CONGRAPAR

1. Posicionamento

Recomenda-se a manutenção da inversão de fases neste certame a habilitação antes das fases de apresentação de propostas, lances e julgamento, por se tratar de medida excepcional expressamente autorizada pelo art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e devidamente amparável, no caso concreto, em benefícios objetivos e demonstráveis decorrentes da natureza, complexidade e vulto do objeto licitado. A presente nota técnica consolida a fundamentação jurídica e fática exigida pela lei para legitimar o ato motivado, robustecendo o processo administrativo contra eventual impugnação, recurso ou questionamento de controle externo.

2. Fundamento Legal

O art. 17, caput, da Lei nº 14.133/2021 estabelece a sequência de regra das fases do processo licitatório, na qual o julgamento das propostas (inciso IV) antecede a fase de habilitação (inciso V) inversão em relação à sistemática da revogada Lei nº 8.666/1993, em que a habilitação era, como regra, a primeira etapa de exame.

> *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 de habilitação poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, desde que expressamente previsto no edital de licitação.***

A norma condiciona a validade da inversão a dois requisitos cumulativos, ambos de observância obrigatória:

a) previsão expressa no instrumento convocatório; e

b) ato motivado que explicite, de forma concreta e não genérica, os benefícios decorrentes da medida para o caso específico. O simples enquadramento na hipótese legal, sem a demonstração objetiva das vantagens, não supre a exigência de motivação qualificada entendimento reiterado pela doutrina especializada (Marçal Justen Neto, Zenite Consultoria) e pelos Tribunais de Contas ao examinarem atos discricionários da Administração no regime da nova lei.

O edital em exame já contém, nos itens 8.9 e 8.10, previsão expressa da inversão e esboço de motivação. A presente nota tem por finalidade aprofundar e substanciar essa motivação, de modo a atender ao padrão de "explicitação clara dos benefícios concretos" exigido pelo art. 17, §1º e já indicado pela jurisprudência dos Tribunais de Contas como requisito para a validade da medida.

3. Contexto Fático do Certame que Justifica a Medida

- Objeto de execução técnica sensível: serviços comuns de engenharia (obras) para recapeamento e pavimentação asfáltica, drenagem pluvial e sinalização viária, cuja má execução gera risco direto à segurança viária e à saúde pública, exigindo capacidade técnico-operacional comprovada antes de qualquer disputa de preço.
- Elevado vulto financeiro: valor global estimado de R$ 98.433.218,41, distribuído em 4 lotes de R$ 2,3 a R$ 45,9 milhões magnitude que amplia o impacto de eventual inabilitação tardia do licitante mais bem classificado, com risco de repetição de fases, prejuízo à celeridade e insegurança para os 22 municípios consorciados que dependem do resultado do certame.
- Multiplicidade de entes beneficiários: tratando-se de Registro de Preços compartilhado, gerenciado pelo CONGRAPAR para atendimento simultâneo de até 22 municípios, a repetição de fases decorrente de inabilitação do licitante provisoriamente vencedor cenário típico do rito padrão (julgamento antes da habilitação) multiplicaria o prejuízo à Administração, pois afetaria o planejamento orçamentário e operacional de todos os entes participantes, não apenas de um único órgão contratante.
- Exigências técnicas e regulatórias específicas e numerosas: qualificação técnico-operacional (atestados CREA/CAU), qualificação técnico-profissional (RT com ART), e licenciamento ambiental específico para usina de asfalto e transporte de produtos perigosos (art. 67, IV, da Lei 14.133/2021). A verificação prévia dessas exigências reduz sensivelmente o risco de a disputa de lances ser vencida por licitante que, posteriormente, revele-se inapto a executar o objeto hipótese que, no rito padrão, só seria descoberta após a etapa competitiva, com evidente perda de eficiência processual.
- Histórico de execução de RP compartilhados de obras: a experiência administrativa em certames de objeto semelhante demonstra que a verificação de habilitação técnica após a fase de lances tende a gerar sucessivas desclassificações de licitantes que ofertaram preços inexequíveis sem lastro em capacidade operacional comprovada, prolongando o certame e postergando o início da execução de serviços de manutenção viária de natureza urgente.

4. Benefícios Concretos Decorrentes da Medida (Explicitação Exigida pelo Art. 17, §1º)

4.1. Segurança na seleção do contratado

Ao qualificar previamente os licitantes aptos, a etapa de lances passa a ocorrer exclusivamente entre empresas já reconhecidas como tecnicamente capazes, eliminando o risco de que o menor preço seja ofertado por licitante que, ao final, não reúna condições de executar o objeto o que, em obra de sinalização e pavimentação viária, tem repercussão direta sobre a segurança dos usuários das vias públicas dos municípios consorciados.

4.2. Celeridade processual e redução de custos de transação

A inversão evita o ciclo de desclassificação, habilitação, recurso e nova análise que tipicamente se repete quando o exame documental ocorre apenas após a definição do vencedor do lote, especialmente em lotes de valor elevado com exigências técnicas numerosas, reduzindo o tempo total do certame e antecipando o início da execução de serviços de manutenção viária de caráter contínuo.

4.3. Economicidade e assertividade da disputa de preços

Ao restringir a etapa competitiva a licitantes já habilitados, evita-se a formação de lances artificialmente baixos por empresas sem capacidade de execução ("aventureiros da licitação"), que poderiam distorcer o padrão de preços de mercado e, ao serem posteriormente desclassificadas, forçar a convocação de licitantes remanescentes em condições menos vantajosas para a Administração.

4.4. Segurança jurídica para os entes participantes do Registro de Preços

Como o resultado do certame vincula, potencialmente, todos os 22 municípios consorciados e eventuais aderentes, a certeza quanto à idoneidade técnica do futuro detentor da Ata obtida antes da fixação do preço final confere maior previsibilidade ao planejamento orçamentário dos entes participantes, mitigando o risco de frustração da Ata por inabilitação superveniente do adjudicatário.

5. Riscos que a Medida Mitiga Especificamente Neste Certame

- Risco de contratação de empresa sem regularidade ambiental para operação de usina de asfalto ou transporte de produtos perigosos, cuja ausência pode paralisar a execução após o início da obra.
- Risco de inexecução técnica em obra de sinalização viária, cujas falhas geram risco direto à segurança de pedestres e motoristas.
- Risco de sucessivas convocações de licitantes remanescentes em lotes de valor elevado (até R$ 45,9 milhões), com impacto proporcionalmente maior sobre o cronograma do que em contratações de menor vulto.
- Risco de judicialização e questionamento por controle externo decorrente de habilitação apressada de licitante provisoriamente vencedor sob pressão de prazos, mitigado pela análise documental prévia e não condicionada ao resultado da disputa de preços.

6. Contraponto: Objeções Usuais à Inversão e seu Enfrentamento

A doutrina especializada (Zenite Consultoria; Marçal Justen Neto) pondera que, por ser o julgamento antes da habilitação a regra geral da Lei nº 14.133/2021 em linha com a racionalização procedimental e a redução de encargos burocráticos que orientaram a reforma, a inversão deve ser reservada a hipóteses em que a qualificação do contratado seja determinante para a boa execução do objeto, sob pena de a medida representar retrocesso ao formalismo da lei revogada. As objeções usuais e o respectivo enfrentamento, no caso concreto, são os seguintes:

- Objeção: a inversão pode reduzir a celeridade ao submeter todos os licitantes, e não apenas o mais bem classificado, ao exame de habilitação. Enfrentamento: o incremento no tempo da fase de habilitação é compensado pela eliminação do risco de reinício da etapa competitiva, ganho especialmente relevante em objeto de alta complexidade técnica e múltiplos lotes de valor elevado, no qual a repetição de fases é mais onerosa que a análise documental antecipada.
- Objeção: a inversão pode desestimular a participação ao exigir a apresentação de documentação completa antes de qualquer garantia de resultado econômico. Enfrentamento: a exigência documental é a mesma exigida em qualquer hipótese para o vencedor; a inversão apenas antecipa o momento do exame, não amplia o rol de documentos exigidos, preservando a isonomia entre os licitantes.
- Objeção: a documentação de regularidade fiscal, por força do art. 63, III, da Lei nº 14.133/2021, somente pode ser exigida do licitante mais bem classificado, em qualquer hipótese, inclusive na inversão de fases. Enfrentamento: recomenda-se que o edital e a condução do certame observem esse limite, restringindo a exigência antecipada, no âmbito da habilitação prévia, aos documentos de habilitação jurídica, técnica e econômico-financeira, e mantendo a exigência de regularidade fiscal e trabalhista apenas em relação ao licitante mais bem classificado ao final da etapa de lances ponto que recomenda-se confirmar na condução operacional da sessão pública, ainda que a estrutura do edital já contemple etapas de habilitação e posterior confirmação documental (itens 9.1 a 9.3).

7. Entendimento Doutrinário e de Controle Externo

A doutrina majoritária reconhece que o art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021 confere à Administração margem de discricionariedade técnica para a escolha do rito procedimental, desde que exercida de forma motivada e não arbitrária, cabendo aos órgãos de controle (TCU e Tribunais de Contas estaduais) o exame da suficiência e da pertinência da motivação apresentada, e não da conveniência da escolha em si juízo que, por sua natureza técnico discricionária, não é passível de substituição pelo órgão de controle, desde que presente motivação idônea.

Recomenda-se, nos autos do processo administrativo, fazer constar de forma expressa e individualizada os elementos fáticos e técnicos que fundamentam a opção pela inversão não bastando a mera transcrição do dispositivo legal de modo a atender ao padrão de "explicitação dos benefícios decorrentes" exigido pela norma e amplamente reforçado pela doutrina como requisito de validade do ato.

8. Texto Sugerido para Constar do Processo Administrativo

Sugere-se a inclusão, nos autos do processo licitatório, de despacho ou nota técnica com a seguinte redação (a ser adaptada conforme a formalização interna do CONGRAPAR):

> *"Considerando o disposto no art. 17, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021; considerando que o objeto da presente licitação envolve serviços comuns de engenharia de elevada complexidade técnica e regulatória, com exigência de licenciamento ambiental específico, qualificação técnico-profissional e técnico-operacional; considerando o elevado vulto financeiro do certame (R$ 98.433.218,41) e sua natureza de Registro de Preços compartilhado entre 22 (vinte e dois) municípios consorciados; e considerando que a verificação prévia da habilitação técnica reduz o risco de inexecução contratual, de sucessivas convocações de licitantes remanescentes e de prejuízo ao planejamento orçamentário dos entes participantes, decide-se, com fundamento no art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, pela adoção da inversão de fases neste certame, de modo que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas, lances e julgamento, observado, em qualquer caso, o disposto no art. 63, III, da mesma Lei quanto à exigência de regularidade fiscal e trabalhista quanto ao licitante mais bem classificado."*

CONGRAPAR(SP), em 9 de setembro de 2026.

Carlos Alberto de Souza
Assessoria Técnica

Ressalva Final
Esta nota técnica constitui orientação de assessoria especializada em licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021) e não substitui a manifestação jurídica vinculante da Procuradoria/assessoria jurídica do CONGRAPAR, exigível antes da publicação do certame.