



JUSTIFICATIVA PARA ADOÇÃO DA INVERSÃO DA ORDEM DAS FASES DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO.

Processo Administrativo nº 269/2026

Objeto: Registro de Preços para futura e eventual prestação de serviços comuns não continuados de manutenção das edificações e prédios municipais sob tutela da Prefeitura Municipal de Iracemápolis/SP.

1. DA FINALIDADE

A presente justificativa tem por finalidade fundamentar a adoção, no âmbito do Processo Administrativo nº 269/2026, da inversão da ordem ordinária das fases do procedimento licitatório, de modo que a fase de habilitação anteceda a apresentação de propostas e lances e o respectivo julgamento, nos termos do artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A adoção dessa sistemática constitui faculdade conferida à Administração Pública, condicionada à existência de ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes da medida, bem como à sua expressa previsão no instrumento convocatório.

No presente caso, a opção decorre das características específicas do objeto, da natureza futura e eventual das contratações decorrentes do Sistema de Registro de Preços e da necessidade de assegurar que a disputa econômica seja realizada entre licitantes que previamente tenham demonstrado o atendimento aos requisitos de habilitação estabelecidos no edital.

A medida busca conferir maior segurança, eficiência, celeridade e estabilidade ao procedimento, preservando-se a competitividade, a isonomia, o julgamento objetivo e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL

O artigo 17 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece a sequência ordinária das fases da licitação e, em seu § 1º, expressamente autoriza a Administração a promover a inversão da ordem entre a habilitação e as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento:



Prefeitura Municipal de Iracemápolis

Coordenadoria de Compras Públicas

Processo nº 269/2026

Fls. 42 / Rub. _____

“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.”

Desse modo, embora a sistemática ordinária estabeleça a apresentação de propostas e lances, seguida do julgamento e, posteriormente, da habilitação, a legislação permite que a Administração, mediante motivação concreta, estabeleça a habilitação como etapa antecedente.

Trata-se, portanto, do exercício de faculdade expressamente prevista no ordenamento jurídico, não constituindo alteração da legislação ou criação de procedimento não previsto em lei.

A escolha da Administração deve, contudo, estar vinculada às características concretas da contratação e acompanhada da demonstração dos benefícios que justificam a adoção do rito em relação à sequência ordinária.

3. DAS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO

O objeto do presente procedimento consiste no Registro de Preços para futura e eventual prestação de serviços comuns não continuados de manutenção das edificações e prédios municipais sob tutela da Prefeitura Municipal de Iracemápolis/SP.

Embora os serviços sejam classificados como comuns, por possuírem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, sua execução envolve o atendimento de diferentes necessidades de manutenção dos prédios municipais, de acordo com demandas que poderão surgir ao longo da vigência da Ata de Registro de Preços.

Nesse contexto, a adequada execução dos serviços dependerá não apenas da apresentação de proposta economicamente vantajosa, mas também da efetiva capacidade dos licitantes para cumprir as obrigações técnicas, operacionais, econômico-financeiras, fiscais, trabalhistas e demais condições estabelecidas no edital.

Considerando que o procedimento resultará na formação de uma Ata de Registro de Preços para atendimento de necessidades futuras e eventuais da Administração, mostra-se relevante que os licitantes que participarão da disputa econômica tenham previamente demonstrado sua aptidão para contratar com o Município e executar os serviços objeto da contratação.



A natureza do objeto, portanto, recomenda que a Administração adote procedimento capaz de conciliar a busca pela economicidade com a segurança quanto à efetiva capacidade de execução dos futuros fornecedores.

4. DA MOTIVAÇÃO PARA A ANTECIPAÇÃO DA FASE DE HABILITAÇÃO

A adoção da inversão das fases justifica-se pela conveniência de realizar a disputa econômica exclusivamente entre licitantes que tenham previamente comprovado o atendimento aos requisitos de habilitação estabelecidos no edital.

A análise antecipada da documentação permitirá à Administração verificar, antes da etapa competitiva, se os interessados possuem as condições jurídicas, técnicas, fiscais, trabalhistas e econômico-financeiras exigidas para a contratação.

A medida possibilita, especialmente, a verificação prévia da qualificação técnica, da experiência, na extensão e nos limites estabelecidos no instrumento convocatório e na legislação aplicável, permitindo identificar os licitantes que efetivamente possuem capacidade compatível com o objeto.

Nesse sentido, a habilitação prévia possui relevante caráter de gerenciamento e mitigação de riscos, na medida em que reduz a possibilidade de que a disputa econômica seja vencida por empresa que posteriormente venha a ser inabilitada por não atender às condições necessárias à contratação.

A medida busca, portanto, evitar que, após a definição da proposta de menor preço, seja constatada a ausência de requisitos indispensáveis à contratação, situação que poderia resultar na inabilitação do primeiro colocado e na necessidade de convocação sucessiva dos demais licitantes.

A realização da etapa de lances entre empresas previamente habilitadas contribui, ainda, para a racionalização dos trabalhos administrativos, conferindo maior estabilidade e celeridade ao procedimento. Não se pretende, com isso, restringir a competitividade ou estabelecer qualquer preferência entre os interessados, mas definir uma metodologia procedimental que permita à Administração avaliar previamente a aptidão dos participantes e, posteriormente, realizar a disputa econômica entre aqueles que tenham demonstrado condições de participar da contratação.

5. DO GERENCIAMENTO DE RISCOS E DA QUALIFICAÇÃO PRÉVIA DOS LICITANTES

A adoção da inversão das fases possui, no presente caso, relevante caráter de gerenciamento de riscos, permitindo à Administração verificar previamente se os interessados reúnem as condições necessárias para a execução do objeto antes de submetê-los à etapa competitiva.

Nesse contexto, a antecipação da fase de habilitação permitirá a análise prévia da documentação relativa à qualificação técnica, inclusive dos documentos destinados à comprovação da experiência e do acervo



Prefeitura Municipal de Iracemápolis

Coordenadoria de Compras Públicas

Processo nº 269/2026

Fls. 44 / Rub. _____

técnico exigidos no instrumento convocatório, observados os limites e requisitos estabelecidos pela legislação aplicável.

A medida possibilita, portanto, que a Administração identifique previamente os licitantes que efetivamente possuem as condições necessárias para executar os serviços, de modo que a posterior disputa econômica seja realizada entre empresas previamente consideradas aptas.

Ressalte-se que a habilitação prévia não substitui o julgamento das propostas, tampouco implica preferência por determinado licitante. Uma vez concluída a fase de habilitação, a disputa será realizada em igualdade de condições entre os licitantes habilitados, permanecendo o menor preço, conforme o critério de julgamento definido no edital, como elemento determinante para a seleção da proposta mais vantajosa, observadas a aceitabilidade e a exequibilidade da proposta.

A sistemática permite, assim, separar adequadamente dois aspectos essenciais da contratação: de um lado, a verificação da aptidão do licitante para executar o objeto; de outro, a avaliação da vantajosidade econômica da proposta.

6. DA REDUÇÃO DOS RISCOS RELACIONADOS ÀS PROPOSTAS E À EXECUÇÃO

A inversão das fases também contribui para a redução de riscos relacionados à apresentação de propostas incompatíveis com a efetiva capacidade de execução do objeto.

Em procedimentos nos quais a disputa econômica antecede a habilitação, existe a possibilidade de que o licitante que apresente a proposta mais vantajosa sob o aspecto econômico venha posteriormente a ser inabilitado, seja pela ausência de documentação exigida, seja pelo não atendimento dos requisitos de qualificação estabelecidos no edital.

No presente caso, a habilitação prévia reduz essa possibilidade, uma vez que os lances serão apresentados por licitantes que já tenham demonstrado o atendimento aos requisitos de habilitação.

A medida não elimina a necessidade de análise da aceitabilidade e da exequibilidade das propostas, nem constitui garantia absoluta de que não serão apresentados preços inadequados. Todavia, contribui para a redução do risco de propostas excessivamente reduzidas por empresas que não disponham das condições técnicas ou operacionais necessárias para executar o objeto, favorecendo maior compatibilidade entre o preço ofertado e a efetiva capacidade de prestação dos serviços.

Dessa forma, a Administração busca conciliar a obtenção de preços competitivos com a preservação da qualidade e da continuidade dos serviços, evitando que a busca pelo menor preço se sobreponha à necessária capacidade de execução do objeto.

7. DOS BENEFÍCIOS CONCRETOS DA MEDIDA



A adoção da inversão das fases apresenta, no presente caso, benefícios concretos para a Administração Pública, especialmente:

- a) Maior segurança na formação da Ata de Registro de Preços: a Administração terá previamente identificados os licitantes que atendem aos requisitos de habilitação estabelecidos no edital;
- b) Verificação prévia da qualificação técnica: permite a análise antecipada da experiência, capacidade técnica e demais requisitos pertinentes ao objeto;
- c) Redução do risco de inabilitação após a disputa: diminui a possibilidade de que, após a obtenção da proposta de menor preço, seja constatado o descumprimento de requisitos indispensáveis à contratação;
- d) Redução da necessidade de convocações sucessivas: minimiza a possibilidade de necessidade de convocação dos licitantes subsequentes em razão da inabilitação do primeiro colocado;
- e) Maior eficiência e celeridade: a disputa econômica será realizada entre licitantes que já tenham demonstrado sua aptidão, contribuindo para a otimização dos trabalhos;
- f) Maior segurança para a futura execução: a verificação antecipada da capacidade dos participantes reduz os riscos associados à contratação de empresas que não disponham das condições necessárias para cumprir as obrigações assumidas;
- g) Redução de riscos relacionados à inexecução: embora a inversão das fases não elimine a possibilidade de apresentação de propostas inexequíveis, a medida permite que a etapa competitiva seja realizada entre empresas previamente habilitadas e aptas à contratação;
- h) Maior estabilidade na formação da Ata de Registro de Preços: a medida proporciona maior segurança quanto à aptidão dos fornecedores que poderão ser convocados durante sua vigência;
- i) Proteção do interesse público: a Administração não busca exclusivamente o menor preço, mas a seleção da proposta mais vantajosa dentre licitantes que demonstrem possuir condições de atender às futuras demandas municipais;
- j) Maior racionalização dos procedimentos: a antecipação da habilitação concentra a etapa competitiva nos licitantes que efetivamente atendam às condições estabelecidas no edital.

8. DA TRANSPARÊNCIA, PREVISIBILIDADE E IGUALDADE DE CONDIÇÕES

A adoção da inversão das fases também favorece a transparência e a previsibilidade do procedimento, uma vez que todos os interessados terão conhecimento, previamente à participação no certame, dos requisitos de habilitação que deverão ser atendidos para ingresso na etapa competitiva.

Os critérios de habilitação serão estabelecidos de forma objetiva no instrumento convocatório e aplicados indistintamente a todos os participantes, assegurando-se tratamento isonômico e igualdade de condições.



Prefeitura Municipal de Iracemápolis

Coordenadoria de Compras Públicas

Processo nº 269/2026

Fls. 46 / Rub. ____

A circunstância de a habilitação anteceder a apresentação de propostas e lances não constitui vantagem ou desvantagem individual a qualquer licitante, pois todos estarão submetidos aos mesmos requisitos e à mesma metodologia de análise.

A medida contribui, ainda, para conferir maior previsibilidade ao procedimento, na medida em que os interessados poderão avaliar previamente sua aptidão para participação na disputa econômica, conhecendo de forma clara e antecipada as condições técnicas, jurídicas, fiscais, trabalhistas e econômico-financeiras exigidas pela Administração.

9. DA COMPATIBILIDADE COM A COMPETITIVIDADE E A ISONOMIA

A antecipação da fase de habilitação não representa, por si só, restrição à competitividade, desde que os requisitos estabelecidos no edital sejam pertinentes, proporcionais e diretamente relacionados às características do objeto.

Todos os interessados estarão submetidos aos mesmos requisitos previamente estabelecidos no instrumento convocatório, assegurando-se tratamento isonômico entre os participantes.

A Administração deverá observar, na definição dos requisitos de habilitação, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, competitividade e julgamento objetivo, vedando-se exigências desnecessárias, excessivas ou desproporcionais que possam restringir indevidamente a participação.

A inversão das fases constitui, portanto, mera escolha quanto à ordem procedimental das etapas da licitação, não implicando alteração dos requisitos materiais de habilitação ou estabelecimento de condições diferenciadas entre os participantes.

A competição permanecerá preservada, uma vez que todos os interessados que atenderem às exigências editalícias poderão participar da etapa de disputa, sendo o critério econômico aplicado posteriormente de maneira uniforme entre os licitantes habilitados.

10. DA QUALIDADE E DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS

A natureza do objeto reforça a conveniência da medida, considerando que os serviços de manutenção das edificações e prédios municipais poderão ser demandados de forma futura, eventual e conforme as necessidades da Administração.

A seleção prévia de empresas que demonstrem capacidade compatível com o objeto contribui para reduzir os riscos de descontinuidade, atrasos, execução inadequada ou necessidade de substituição do fornecedor em razão da incapacidade de cumprimento das obrigações assumidas.



A Administração busca, portanto, não apenas obter condições econômicas favoráveis no momento da disputa, mas também assegurar que os futuros fornecedores integrantes da Ata de Registro de Preços possuam condições efetivas de atender às demandas que venham a ser formalmente solicitadas durante sua vigência.

A habilitação prévia constitui, nesse contexto, medida de natureza preventiva, voltada à proteção do interesse público e à redução de riscos relacionados à futura execução dos serviços.

11. DA CONCENTRAÇÃO DA DISPUTA ENTRE LICITANTES APTOS

A inversão das fases permitirá que a etapa de apresentação de propostas e lances seja realizada exclusivamente entre os licitantes que tenham superado previamente a análise de habilitação.

Com isso, a Administração concentra a disputa econômica em um universo de participantes que já demonstraram reunir as condições mínimas necessárias para a contratação, tornando o procedimento mais racional e reduzindo a possibilidade de retrabalho decorrente de inabilitações posteriores.

A sistemática também evita que a classificação econômica, isoladamente considerada, conduza à seleção de empresa que posteriormente não possa ser contratada por ausência de requisitos de habilitação.

A medida proporciona, assim, maior coerência entre as etapas do certame, permitindo que a Administração primeiro identifique quem está apto a contratar e, na sequência, dentre esses licitantes, selecione quem apresenta a proposta mais vantajosa, segundo o critério de julgamento estabelecido no edital.

12. DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, SEGURANÇA JURÍDICA E CELERIDADE

A inversão das fases mostra-se compatível com os objetivos estabelecidos no artigo 11 da Lei Federal nº 14.133/2021 e com os princípios previstos no artigo 5º do mesmo diploma legal.

A fase de habilitação anterior à disputa econômica permite que a Administração conheça previamente quais licitantes efetivamente reúnem as condições necessárias para participar da etapa competitiva.

Com isso, reduz-se o risco de que a Administração despenda esforços na análise e classificação de propostas apresentadas por empresas que posteriormente venham a ser inabilitadas, circunstância que pode gerar retrabalho, atrasos e necessidade de convocação sucessiva de outros participantes.

A medida contribui, portanto, para a eficiência e eficácia do procedimento, na medida em que permite melhor aproveitamento dos atos administrativos praticados, ao mesmo tempo em que favorece a celeridade e a segurança jurídica, mediante a definição prévia do universo de licitantes aptos à disputa.



Ressalte-se que a adoção da inversão não dispensa a análise da aceitabilidade e da exequibilidade das propostas, que deverá ser realizada nos termos da legislação e do edital. A medida apenas estabelece que a disputa econômica será precedida pela verificação da habilitação dos participantes.

13. DA ADEQUAÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO

A escolha da Administração deve considerar que o presente objeto não corresponde à contratação imediata de uma prestação única e perfeitamente delimitada, mas à constituição de Ata de Registro de Preços destinada ao atendimento de futuras e eventuais demandas de manutenção dos prédios municipais.

Nesse cenário, mostra-se relevante assegurar que os fornecedores que poderão ser convocados durante a vigência da Ata tenham demonstrado previamente sua aptidão para contratar com o Município e executar os serviços objeto do registro.

A Administração busca, dessa forma, compatibilizar dois objetivos igualmente relevantes: assegurar ampla participação dos interessados que atendam às condições legais e editalícias; e garantir maior segurança quanto à capacidade dos licitantes para executar os serviços que poderão ser futuramente demandados.

A inversão das fases mostra-se adequada e proporcional ao caso concreto, pois permite que a disputa econômica seja realizada entre licitantes previamente habilitados, preservando-se a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa, ao mesmo tempo em que se reduzem riscos procedimentais e relacionados à futura execução contratual.

14. DA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE PREÇO E CAPACIDADE DE EXECUÇÃO

A Administração reconhece que a obtenção do menor preço constitui elemento essencial à seleção da proposta mais vantajosa, mas não pode ser dissociada da capacidade efetiva de execução do objeto.

A inversão das fases contribui para essa compatibilização ao estabelecer que somente participem da disputa econômica os licitantes que tenham previamente demonstrado o atendimento às condições de habilitação.

A sistemática não significa que empresas habilitadas estejam automaticamente aptas a apresentar propostas exequíveis, razão pela qual permanecerão aplicáveis as regras relativas à análise da aceitabilidade, exequibilidade e compatibilidade dos preços ofertados.

O objetivo é estabelecer um procedimento em que a busca pela economicidade ocorra dentro de um universo de licitantes previamente aptos, reduzindo riscos e favorecendo a seleção de uma proposta que conjugue vantajosidade econômica e capacidade de execução.



15. DA FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA

A opção pela inversão das fases encontra respaldo, ainda, na reflexão doutrinária apresentada por Sérgio Ciquera Rossi, no artigo intitulado “Entre a Agilidade e a Segurança: Reflexões sobre a Inversão das Fases”.

O autor destaca que a inversão das fases constitui instrumento que pode contribuir para a eficiência do procedimento licitatório, ressaltando, contudo, que sua adoção deve considerar as características do objeto e as circunstâncias concretas de cada contratação.

A contribuição doutrinária mostra-se pertinente ao presente caso por reforçar que a faculdade prevista no artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 deve ser exercida mediante decisão administrativa motivada, considerando-se as peculiaridades do objeto e os benefícios concretamente esperados.

Registra-se, por cautela, que a utilização da referida contribuição possui caráter exclusivamente doutrinário e não implica atribuição de caráter institucional ao posicionamento apresentado pelo autor.

16. DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA

Diante das características do objeto, da natureza futura e eventual das contratações decorrentes do Sistema de Registro de Preços e da necessidade de assegurar que os participantes da disputa possuam previamente as condições necessárias para a execução dos serviços, mostra-se conveniente e oportuno adotar a faculdade prevista no artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A medida encontra fundamento nos seguintes benefícios concretos: maior segurança na seleção dos futuros fornecedores; verificação prévia da qualificação e capacidade dos licitantes; redução do risco de inhabilitações posteriores à disputa; diminuição da necessidade de convocação sucessiva de licitantes; otimização dos trabalhos administrativos; maior eficiência, eficácia e celeridade do procedimento; maior segurança jurídica na condução do certame; maior previsibilidade e transparência das condições de participação; preservação da igualdade de condições entre os participantes; maior segurança na futura utilização da Ata de Registro de Preços; compatibilização da obtenção da proposta mais vantajosa com a prévia demonstração da aptidão dos participantes; e redução de riscos relacionados à qualidade, continuidade e adequada execução dos serviços.

A escolha adotada, portanto, não decorre de preferência abstrata por determinado procedimento, mas da avaliação das características específicas da contratação e da busca pelo rito que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.

17. CONCLUSÃO



Prefeitura Municipal de Iracemápolis

Coordenadoria de Compras Públicas

Processo nº 269/2026

Fls. 50 / Rub. ____

Diante do exposto, justifica-se a adoção da inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento no Processo Administrativo nº 269/2026, fazendo com que a fase de habilitação anteceda a apresentação de propostas e lances e o respectivo julgamento, conforme autorizado pelo artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A medida mostra-se adequada às características do objeto, especialmente por se tratar de Registro de Preços destinado à futura e eventual prestação de serviços comuns não continuados de manutenção de edificações e próprios municipais, permitindo que a disputa econômica seja realizada entre licitantes que previamente tenham demonstrado o atendimento aos requisitos de habilitação.

A antecipação da habilitação contribui para minimizar os riscos associados à participação de empresas sem capacidade para cumprir as obrigações contratuais, possibilita a verificação prévia da qualificação técnica e da experiência exigidas, otimiza os trabalhos administrativos e proporciona maior segurança na formação e futura utilização da Ata de Registro de Preços.

A medida não elimina a necessidade de análise da aceitabilidade e da exequibilidade das propostas, tampouco representa garantia absoluta de ausência de problemas na execução. Seu objetivo é estabelecer uma sequência procedimental que permita à Administração realizar a disputa econômica dentro de um universo de licitantes previamente habilitados, conciliando capacidade de execução, competitividade e economicidade.

A opção preserva, ainda, a competitividade e a isonomia entre os participantes, desde que os requisitos de habilitação sejam pertinentes, proporcionais e devidamente relacionados ao objeto, não havendo estabelecimento de condições diferenciadas entre os interessados.

Dessa forma, a adoção da inversão das fases mostra-se conveniente, oportuna, adequada e proporcional às características da contratação, contribuindo para o atendimento dos objetivos previstos no artigo 11 e dos princípios estabelecidos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente eficiência, eficácia, segurança jurídica, celeridade, competitividade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa. Recomenda-se, por conseguinte, que a inversão da ordem das fases seja expressamente prevista no edital, com a juntada da presente motivação aos autos do Processo Administrativo nº 269/2026, em observância ao artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Iracemápolis/SP, 13 de agosto de 2026.

Alessandro Correa Alves

Secretário Municipal de Obras, Serviços Públicos e Saneamento