Governo do Estado de Roraima
Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima
"Amazônia: patrimônio dos brasileiros"

TERMO DE JUSTIFICATIVA

JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS QUANTO À ADOÇÃO DE INVERSÃO DE FASES

ASSUNTO: JUSTIFICATIVA TÉCNICA QUANTO À ADOÇÃO DE INVERSÃO DE FASES NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

I - INTRODUÇÃO

Trata-se da apresentação de justificativas técnicas acerca da adoção da **inversão de fases** nos procedimentos licitatórios de **contratação de obras e serviços de engenharia**, em atenção à solicitação ao Ofício nº 38/2026/SELC/SEC/ALIC (22574294), a seguir explanadas.

A inversão da ordem das fases ora tratada, é utilizada para garantir que os licitantes que realmente possuem a capacidade técnica, econômica e jurídica para executar o objeto da licitação, com a realização da **fase de julgamento da habilitação antes** da classificação das propostas.

II - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A Lei nº 14.133/2021, preconiza que a fase de lances precede a habilitação, contudo, em seu **artigo 17, § 1º** prevê a **inversão de fases** como ferramenta capaz de promover uma escolha mais criteriosa e eficiente da empresa a ser contratada e da qualidade da obra ou serviço a ser licitado; devendo ser considerada a complexidade técnica do objeto.

> **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. (grifamos)

Desse modo, ao invés de iniciar o processo licitatório pela análise das propostas de preços, na

primeira etapa ocorrerá a análise da documentação de habilitação, para que, após atendidas as exigências do edital, as licitantes habilitadas terão suas propostas de preços analisadas e participarão da etapa de lances. Tendo em vista que no sistema de inversão de fases, **disputam apenas os concorrentes aptos a executar o processo da contratação.** Ou seja, a habilitação prévia da documentação possui um caráter de gerenciamento de riscos.

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

> "1. A inversão das fases de habilitação e de apresentação de propostas é permitida pela Lei n° 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. n° 285/2025 - Segunda Câmara, Processo TCE-PE nº 24100758-6, Relator: Conselheiro Marcos Loreto).

Assim, a disputa ocorrerá após a análise de 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 os serviços ou obras, que possam atender dentro das normas vigentes.

Nas licitações públicas a inversão de fases atinge igualmente a todos os licitantes. Todos têm direito subjetivo ao mesmo procedimento e à mesma dinâmica sequencial das etapas licitatórias. Noutros termos: a regra do processo legal - julgamento, é idêntica para todos os potenciais licitantes.

III - EXPLICITAÇÃO DOS BENEFÍCIOS

Em atenção à solicitação do Ofício nº 38/2026/SELC/SEC/ALIC (22574294), o qual requer "manifestação técnica robusta e circunstanciada" acerca da adoção da **inversão de fases** nos procedimentos licitatórios de obras e serviços de engenharia, no que tange os quesitos abaixo listados.

> "a) aos fundamentos técnicos, operacionais e administrativos que justificam a adoção do procedimento de inversão de fases previsto no §1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021;
>
> b) os benefícios concretos esperados para a Administração Pública com a inversão das fases;
>
> c) os impactos da medida na competitividade, eficiência, celeridade processual e mitigação de riscos na contratação;
>
> d) à forma como tais justificativas vêm sendo formalizadas na fase preparatória dos processos licitatórios, especialmente no Estudo Técnico Preliminar – ETP e demais artefatos de planejamento."

Os benefícios da inversão de fases do processo licitatório de obras e de serviços de engenharia estão ligados especialmente, no fato de que a Administração pública poderá avaliar com mais critérios a habilitação das empresas, com observância na capacidade técnica, com o objetivo de que a sessão de lances seja realizada apenas com empresas que comprovem realmente ter capacidade econômica, e técnica compatível com a obras ou serviços que serão executados.

3.1. Justificativa Técnica, Operacional e Administrativa para Adoção da Inversão de Fases

3.1.1. **Maior controle e rigor no exame prévio da capacidade técnica e jurídica**

A obra ou serviços de engenharia de processos oriundos da SEINF, em sua grande maioria envolvem recursos federais e obrigações vinculadas aos termos de compromissos e de convênios, exigindo empresas com real capacidade técnica e experiência comprovada. Considerando que a análise prévia da habilitação garante que apenas empresas aptas concorram, fortalecendo a segurança jurídica do certame; assim como contribui para a redução do risco de recursos e contestações após julgamento.

3.1.2. **A adoção da inversão de fases - antecipação da habilitação**

Contribui para um ambiente de maior transparência, permitindo que todas as licitantes possam competir em condições iguais desde o início. Essa transparência favorece também que todos os participantes estejam cientes dos critérios e requisitos necessários, evitando surpresas na fase de apresentação de propostas. Bem como **não há prejuízos quanto à igualdade de condições à competitividade**, uma vez que o Projeto Básico estabelece critérios objetivos da habilitação.

3.1.3. **A eficiência e a garantia de qualidade**

Com a análise prévia da habilitação, a Administração assegura que apenas as empresas com capacidade técnica e operacional adequadas para a execução do objeto contratual participem da fase de lances. Dessa forma, evitam-se propostas com preços subdimensionados, provenientes de empresas sem condições adequadas de execução, aumentando as chances de sucesso da contratação e minimizando riscos de inexecução ou vícios contratuais.

3.1.4. **A habilitação técnica, jurídica e econômica**

A habilitação previamente analisada possui caráter de gerenciamento de riscos. A inversão das fases não causa prejuízos quanto à igualdade de condições, à competitividade, uma vez que o termo de referência estabelece critérios objetivos de habilitação, bem como os valores da contratação são evidenciados por planilhas de composição de custos definidos pela legislação trabalhista, tributária e previdenciária. Ou seja, a administração pública não será onerada com preços acima do praticado no mercado, obtendo preços justos com maior garantia de viabilidade de execução da obra.

A escolha de licitantes qualificados desde o início também contribui para a continuidade e eficiência dos serviços, evitando interrupções indesejadas. Ao evitar a participação de empresas sem a devida qualificação, 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.

3.2. Impactos da Medida Competitiva, Eficiência, Celeridade Processual e **Mitigação** de **Riscos**

3.2.1. **Complexidade logística de Roraima**

Nos **exercícios de 2022 a 2025** verificou-se a ocorrência de **paralisações contratuais, rescisões e/ ou dificuldades operacionais** decorrentes da participação de empresas sem estrutura operacional **compatível com a complexidade** das obras licitadas.

As obras executadas pela SEINF **abrangem localidades remotas do Estado de Roraima, incluindo comunidades indígenas, vicinais rurais e Municípios de difícil acesso**, exigindo logística especializada, disponibilidade de equipamentos e comprovada capacidade operacional.

Importante ressaltar a realidade peculiar do Estado de Roraima, períodos chuvoso intenso, áreas indígenas, áreas isoladas, grandes distâncias que dependem de transporte especializado, especialmente que as obras mais complexas e de maior vulto são financiadas por convênios federais, situação que faz que a seleção prévia da capacidade técnica seja fundamental, alinhado com o disposto no Art. 17, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

3.2.2. **Eficiência - Redução de custos e tempo**

Em qualquer contratação, os impactos da **redução de custos e tempo** é um dos benefícios da inversão de fases do processo de licitação, que coadunam com a maior eficiência e agilidade no processo, gerando redução de custos e de tempo, buscando **racionaliza o tempo de análise processual** objetivando **evitar atrasos desnecessários**, e devendo estar em conformidade com a legislação vigente, expressamente prevista na Lei nº 14.133/2021.

Haja vista que no modelo tradicional, é comum que todo o processo de habilitação de licitantes

ocorra depois da análise das propostas comerciais, o que pode gerar um considerável desperdício de recursos públicos e tempo. Muitas vezes, analisam-se documentos de empresas que sequer apresentariam propostas competitivas ou sequer atenderiam ao objeto licitado de forma adequada.

3.2.3. **Eficiência Administrativa - celeridade processual:**

Permite que a contratação ocorra com maior rapidez, especialmente importante quando se trata de demandas sensíveis ou urgentes. A **Segurança Jurídica**, que está expressamente prevista na legislação e encontra amparo nos princípios da **eficiência** e da **economicidade**. Ademais, a **economia de recursos públicos** diz respeito à redução do tempo de tramitação e o envolvimento de pessoal técnico e jurídico em análises desnecessárias.

Diante da **necessidade de eficiência administrativa**, do **comprometimento com a economicidade** e da **busca por celeridade na contratação**, a inversão das fases configura medida plenamente **justificada**, **legal** e **vantajosa** para a Administração Pública; estando em consonância com os **princípios da eficiência e celeridade, motivação obrigatória, previsão editalícia e segurança jurídica**, além dos princípios clássicos (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade). A inversão de fases visa garantir uma disputa mais justa e qualificada, permitindo que apenas os licitantes aptos a executar o objeto da licitação participem da fase de lances, o que propicia uma concorrência mais qualificada e segura.

3.2.4. **Maior Transparência e Segurança Jurídica**

A inversão de fases contribui para um **ambiente mais transparente**, pois permite que todas as empresas interessadas concorram com base nos mesmos critérios de habilitação desde o início, sem surpresas no momento de apresentação das propostas. Isso também assegura a igualdade de condições entre os licitantes, uma vez que todos têm ciência dos requisitos e exigências exigidos para habilitação, evitando distorções e interpretações divergentes sobre os critérios exigidos.

• **Seleção mais Criteriosa do Contratante:** Antecipar a análise da habilitação permite que apenas fornecedores qualificados sejam considerados para a fase de lances, afastando empresas que, embora possam apresentar lances baixos, não possuam capacidade para realizar o contrato com qualidade. Isso reduz o risco de inadimplência ou execução defeituosa e assegura que os preços apresentados na fase de lances estejam em conformidade com os custos reais de execução do objeto.

• **Prevenção de Preços Artificialmente Baixos:** A inversão de fases também contribui para uma definição de preços mais realistas, pois, com a análise da habilitação realizada de forma anterior, evita-se que empresas sem qualificação comprovada ingressem na disputa apenas para apresentar lances agressivos e, eventualmente, inviáveis. Isso proporciona maior segurança para a Administração, ao evitar a subestimação dos custos, o que poderia comprometer a qualidade da execução.

• **Economia processual e administrativa:** Isso evita a análise detalhada de propostas de licitantes que seriam inabilitados posteriormente, concentrando esforços na verificação dos documentos apenas dos concorrentes aptos.

3.2.5. **Risco de Inadimplência e Abandono de Obra por empresas "aventureiras"**

Importante ressaltar que as obras de infraestrutura elétrica, de construção civil, e de infraestrutura rodoviária, especialmente àquelas executadas em áreas remotas, comunidades indígenas, vicinais, que envolvem recursos federais e obrigações vinculadas a projetos aprovados pelos órgãos concedentes, exigindo empresas com real capacidade técnica e experiência comprovada, demandando experiência em serviços específicos e conformidade com normas de segurança.

O início da execução de uma obra, por empresa sem comprovação prévia de habilitação plena pode gerar graves prejuízos ao erário estadual e à população, tais como: **a)** Paralisação da obra após mobilização inicial; **b)** Necessidade de rescisão contratual, nova licitação e eventual complementação com recursos próprios; **c)** Desperdício de recursos públicos (incluindo a contrapartida estadual já aportada).

A habilitação prévia elimina de imediato licitantes que não atendam aos requisitos mínimos (qualificação técnica e econômica, atestados de capacidade etc.), impedindo a participação de empresas sem condições reais de execução “empresas aventureiras”.

3.2.6. **Redução de Fraudes e Irregularidades**

O maior controle sobre os requisitos técnicos e legais; com a inversão de fases ajudará 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. Tendo em vista que ao verificar antecipadamente a documentação que comprova a regularidade fiscal, trabalhista e a capacidade técnica, a administração pública reduz a probabilidade de problemas futuros na execução do contrato.

A fase de habilitação anterior à fase de propostas minimiza, portanto, os riscos associados à contratação de empresas incapazes de cumprir as obrigações contratuais. Não obstante, a inversão contribuirá ainda com a otimização dos trabalhos e evitará que a proposta seja inexequível, vez que a etapa de lances será realizada com as empresas que realmente detém a capacidade técnica exigida, atingindo assim os objetivos do processo licitatório insculpidos no Art. 11, e atendo ao menos os princípios da eficiência, eficácia, segurança jurídica e celeridade, todos esses insculpidos no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

VI - CONCLUSÃO

Diante do exposto, face às justificativas acima explanadas, conclui-se que a adoção da **inversão de fases nos procedimentos licitatórios de contratação de obras e serviços de engenharia**, é medida plenamente **legal** e **vantajosa** para a Administração Pública, estando em consonância com os princípios da eficiência e celeridade, motivação obrigatória, devendo constar previsão editalícia para a segurança jurídica dos atos.

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

Nos termos do **§ 1º** do **Art. 17** da **Lei nº 14.133/2021**, com a habilitação antecedendo o julgamento das propostas, é medida adotada nos procedimentos de licitação de obras e serviços de engenharia, instruídos no presente exercício, constam justificativas inseridas no Estudo Técnico Preliminar - ETP dos processos, objetivando garantir a competitividade, a isonomia e a segurança jurídica dos certames licitatórios.

A adoção da **inversão de fases** mostra-se especialmente adequada às contratações promovidas pela Secretaria de Estado da Infraestrutura de Roraima SEINF, considerando a elevada complexidade técnica dos empreendimentos, a execução em regiões remotas, a utilização de recursos federais vinculados a convênios e contratos de repasse e os riscos associados à paralisação de obras públicas. Nesse contexto, a medida constitui mecanismo de gestão de riscos destinado a assegurar que apenas empresas efetivamente qualificadas participem da fase competitiva do certame.

(assinado eletronicamente)
Eng.º GREGORIO ALMEIDA JUNIOR
Secretário de Estado da Infraestrutura de Roraima
SEINF/RR

(assinado eletronicamente)
Eng.º RAIMUNDO MAIA MORAIS
Secretário Adjunto de Estado da Infraestrutura de Roraima
SEINF/RR

(*assinado eletronicamente*)
Arq. RAÍSSA KARLA SANTOS DE ANDRADE
Diretora do Departamento de Arquitetura e Engenharia
DAE/SEINF/RR

(*assinado eletronicamente*)
Eng.º LOURENÇO JEAN FERREIRA SANTOS
Diretor do Departamento de Engenharia e Telecomunicações
DETEL/SEINF/RR

(*assinado eletronicamente*)
Eng.º NUMERIANO DANTAS DE MEDEIROS
Diretor do Departamento de Infraestrutura de Transporte
DEIT/SEINF/RR

Documento assinado eletronicamente por **Raissa Karla Andrade Amaral**, **Diretora de Departamento**, em 23/06/2026, às 14:41, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

Documento assinado eletronicamente por **Raimundo Maia Morais**, **Secretário Adjunto de Estado da Infraestrutura**, em 23/06/2026, às 16:26, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

Documento assinado eletronicamente por **Lourenço Jean Ferreira Santos**, **Diretor do Departamento de Engenharia e Telecomunicações**, em 23/06/2026, às 16:28, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

Documento assinado eletronicamente por **Numeriano Dantas de Medeiros**, **Diretor do Departamento de Infraestrutura e Transporte**, em 24/06/2026, às 08:20, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

Documento assinado eletronicamente por **Gregorio Almeida Junior**, **Secretário de Estado da Infraestrutura**, em 24/06/2026, às 08:50, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço https://sei.rr.gov.br/autenticar informando o código verificador **22666793** e o código CRC **3CCFFB36**.