PARECER JURIDICO nº 025/2026/DAJ/URB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. AJUSTES NA MINUTA DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA n ° 004/2026/GC/URB-002. PROCESSO LICITATÓRIO n° 005/2026/GC/URB. ALTERAÇÃO DE VALOR E INVERSÃO DE FASES. POSSIBILIDADE PREVISTA NA LEI n° 14.133/2021. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS.

Processo Administrativo SEI nº 16.002328/2026-39
Interessada: Gerência de Licitações e Contratos
Assunto: ajustes na minuta de Edital de Licitação – alteração de orçamento e inversão de fases.

1. DO RELATÓRIO:

A presente manifestação versa, *especificamente*, sobre a análise dos **ajustes** realizados na minuta do Edital da **Concorrência Eletrônica nº 004/2026/GC/URB-002**, cuja finalidade é a contratação de empresa de engenharia para execução das obras de contenção e estabilização de encostas nas margens da BR-101, território da cidade do Recife/PE – DNIT - Grupo 2, para atender as necessidades expostas no Item 2.1 do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Conforme **Despacho URB/DPR/DAF/GLC nº 094/2026**, os autos foram reencaminhados a esta Diretoria Jurídica para apreciação das adequações realizadas no Edital após adiamento do certame, especificamente quanto à **atualização do orçamento estimado e à adoção da inversão de fases**, nos termos do art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, solicitando manifestação jurídica visando à posterior republicação do edital e ao regular prosseguimento do certame.

O valor estimado da licitação passou de R$ 34.069.415,17 (trinta e quatro milhões, sessenta e nove mil, quatrocentos e quinze reais e dezessete centavos) para **R$ 32.993.835,07** (trinta e dois milhões, novecentos e noventa e três mil, oitocentos e trinta e cinco reais e sete centavos), de acordo com os anexos do **Despacho URB/DPR/DPP/ASSP nº 07/2026**.

Em relação à inversão de fases, foi anexada a **Nota Técnica** da Gerência Geral de Planejamento – DPP/URB e a CPL procedeu com a inserção do **Item 12** no novo Edital:

> **NOTA TÉCNICA**
>
> 1. DA NECESSIDADE DE INVERSÃO DE FASES
>
> Com fulcro no art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração Pública a mediante justificativa prevista no edital, inverter a ordem das fases de habilitação e julgamento, a equipe de planejamento da contratação manifesta-se favoravelmente à inversão das fases neste certame, para que a etapa de habilitação anteceda a fase de julgamento das propostas.
>
> **EDITAL**
>
> 12. DA INVERSÃO DE FASES
>
> 12.1. A presente licitação será realizada com INVERSÃO DE FASES, permitida no art. 17, §1º da Lei Federal Nº 14.133/2021, DEVENDO A HABILITAÇÃO DOS LICITANTES PRECEDER A FASE DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES, EM BUSCA DA MELHOR PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS QUE COMPÕEM O OBJETO DESTE CERTAME, conforme justificativa constante autos do processo.
>
> 12.2. Com a inversão de fases nesta Concorrência, fica assegurado que a etapa de lances ocorra após análises da qualificação técnica das licitantes, e somente entre aquelas que possuam compatibilidade técnica com o escopo das obras, e que atendam às normas vigentes previstas neste edital. Desta forma, as análises da fase de habilitação antes da fase de propostas, lances e julgamento permitirão que sejam identificadas previamente as empresas aptas e qualificadas para participar da licitação, evitando que propostas sejam analisadas de empresas que posteriormente seriam desclassificadas por falta de habilitação.

Em síntese, é o Relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de analisar a possibilidade legal da solicitação de **inversão de fases** no presente procedimento licitatório.

A inversão das fases licitatórias tem por objetivo otimizar o processo, reduzir a burocracia, diminuir custos operacionais e agilizar a contratação pública, sem prejuízo da legalidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A Lei 14.133/21, em seu art. 17, §1º, prevê a possibilidade de inversão das fases:

> 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**.

A inversão das fases de habilitação e julgamento é legal e motivada, conforme disposto acima. A medida visa à racionalização, mitigação de riscos e eficiência, qualificando a disputa ao filtrar licitantes sem capacidade mínima, conforme doutrina e jurisprudência (STF RE 1.188.352/DF – 1.036).

Ao antecipar a fase de habilitação, a Administração restringe o certame às empresas efetivamente aptas, eliminando desde o início aquelas que não possuem capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira ou técnica compatível com as exigências do Edital. Tal medida mitiga riscos de frustração contratual, reduz a possibilidade de recursos protelatórios e evita a classificação de licitantes inidôneas ou incapazes, que poderiam comprometer o cumprimento integral do contrato.

Ademais, a inversão de fases contribui para a observância dos princípios da eficiência, economicidade e segurança jurídica, previstos nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados com o máximo retorno técnico e social. Dessa forma, a adoção da inversão de fases no presente processo fundamenta-se na conveniência administrativa e na busca pela melhoria da qualidade das contratações públicas, configurando uma medida legítima, legal e adequada ao interesse público.

A inversão da ordem das fases no caso em tela será utilizada para garantir que os licitantes que realmente possuem a capacidade técnica e jurídica para executar o objeto da licitação sejam os que apresentem propostas, ou seja, para garantir a segurança jurídica do processo. Com a inversão das fases, a Administração analisa os documentos de habilitação e os licitantes habilitação irão para a fase de lances, garantindo maior eficiência, sem comprometer os princípios da publicidade, competitividade e julgamento objetivo.

A inversão de fases em licitações está justificada por razões de eficiência, transparência e competição: aumentar a competição e o acesso da Administração aos melhores preços; tornar o processo mais ágil e eficiente; priorizar a qualidade e a eficácia dos serviços a serem executados e garantir a execução competente e responsável do objeto contratado. É uma prática meramente procedimental, não criando ou inovando em aspectos materiais ou substanciais da habilitação dos licitantes. A administração não pode

fugir do princípio básico que é a economicidade, porém não deve fazê-la a qualquer modo, contratando com fornecedores sem conhecimento técnico e de mercado.

O valor total estimado da contratação é de **R$ 32.993.835,07** (trinta e dois milhões, novecentos e noventa e três mil, oitocentos e trinta e cinco reais e sete centavos), montante que exige extremo rigor na verificação prévia da capacidade técnica, operacional e econômico-financeira dos licitantes. Em contratações dessa magnitude, é imprescindível assegurar que a empresa vencedora do certame possua real capacidade de executar integralmente o objeto contratual, mantendo a prestação dos serviços de forma contínua, regular e eficiente ao longo de todo o período contratual. Com a inversão de fases, garante-se que apenas licitantes previamente qualificados e aptos participem da disputa de preços, reduzindo drasticamente os riscos de futuros distratos contratuais por insuficiência de capacidade executiva.

A Diretoria de Planejamento e Projetos – DPP/URB traz aos autos, através da Nota Técnica, a justificativa para a inversão das fases da licitação, com a realização da habilitação antes do julgamento das propostas, com fundamento no art. 17, §1°, da Lei Federal nº 14.133/2021. O documento sustenta que a medida atende aos princípios da eficiência e da celeridade administrativa, permitindo a eliminação prévia de licitantes sem capacidade técnica ou documental adequada, reduzindo custos operacionais e mitigando riscos de participação de empresas sem efetiva aptidão para executar o objeto, além de redução dos custos operacionais:

> **Agilidade Processual e Eficiência**: com a análise da documentação de habilitação antes da proposta, é possível eliminar, de forma precoce, empresas que não atendam aos requisitos habilitatórios quanto à capacidade técnica exigida, evitando o prosseguimento de licitantes inaptos para a fase de lances.
>
> **Mitigação de Riscos** (Licitantes "Coelhos"): a inversão inibe a participação de licitantes "coelhos" (fictícios), que apresentam propostas agressivas para tumultuar o certame, mas não possuem capacidade técnica ou documentação regular para assinar o contrato. • Redução de Custos Operacionais: Evita-se o desperdício de tempo e recursos na análise detalhada de propostas de empresas que, posteriormente, seriam inabilitadas.
>
> **Celeridade na Contratação**: ao habilitar apenas empresas com capacidade comprovada, agilizasse a fase final, reduzindo o tempo entre a licitação e a homologação, o que é crítico para objetos complexos ou de engenharia.

E a DPP fimaliza: "*Considerando que o objeto desta licitação consiste em serviços especializados para implantação das obras de contenção e estabilização de encostas nas margens da BR-101, território da cidade do Recife/PE - DNIT – (Grupo 03) a verificação prévia da qualificação técnica e financeira (habilitação) é indispensável para garantir a segurança jurídica e a qualidade da futura contratação, conforme alicerçado na jurisprudência dos órgãos de controle*". Destaca-se, portanto, a complexidade técnica do empreendimento, marcado por interferências urbanas e pela localização em áreas de ocupação subnormal, circunstâncias que justificariam a verificação prévia da qualificação

técnica e financeira dos licitantes, com o objetivo de assegurar maior segurança jurídica e qualidade na futura contratação.

A opção pela inversão de fases foi inserida, pela CPL, no **Item 12 do Edital.**

Oportuno, ainda, salientar que o Sindicato da Indústria da Construção Civíl no Estado de Pernambuco (Sinduscon/PE), conforme consta no Ofício GP 08/2026, ora anexado, datado de 26.02.2026, vem solicitando, à Administração Pública, a adoção de tal prática:

> **2. Problema verificado na prática administrativa**
>
> **A experiência prática desde a vigência da Lei n-° 14.133/2021 tem demonstrado que a aplicação automática da inversão de fases, aliada ao modo de disputa aberto, vem produzindo efeitos adversos ao interesse público, notadamente:**
>
> **a. Apresentação de propostas com descontos excessivos e manifestamente inexequíveis, alcançando patamares próximos ou superiores a 40%;**
> **b. Posterior inabilitação sucessiva dos primeiros colocados, seja por incapacidade técnica, seja por inviabilidade econômico-financeira para execução do objeto;**
> **c. Necessidade de análise de propostas de sétimo, oitavo ou até mais colocados, prolongando significativamente a duração do certame;**
> **d. Aumento do risco de abandono da obra, paralisações, pedidos frequentes de reequilíbrio econômico-financeiro ou execução em desacordo com as especificações técnicas do projeto;**
> **e. Comprometimento da qualidade, durabilidade e funcionalidade da obra pública, em afronta aos princípios da eficiência, da economicidade e do planejamento.**
>
> **Ressalte-se que nenhuma obra de engenharia é executada de forma adequada e integral com descontos artificialmente elevados, sob pena de supressão indevida de insumos, redução da qualidade técnica ou descumprimento de normas técnicas e contratuais.**
>
> **4. Justificativa baseada no interesse público**
>
> **A adoção da habilitação prévia nas licitações de obras e serviços de engenharia mostra-se plenamente justificável quando:**
>
> **a. O objeto demandar elevada qualificação técnica, experiência comprovada e estrutura operacional compatível;**
> **b. O risco de execução inadequada puder resultar em prejuízo significativo ao erário, à segurança ou à coletividade;**
> **c. A Administração buscar contratar proposta efetivamente exequível, e não apenas formalmente mais vantajosa sob o prisma do menor preço.**
>
> **Sob a ótica do interesse público primário, é preferível analisar propostas apenas de licitantes tecnicamente aptos, evitando-se disputas artificiais por preço que não**

se sustentam na fase de execuçao contratual.
Tal medida tende, inclusive, a reduzir o tempo total da contratação, ao evitar sucessivas inabilitações e retrabalhos administrativos, além de contribuir para a seleção de empresas com reais condições de concluir a obra conforme o projeto, o cronograma e as especificações técnicas.

Verifica-se, também, através de notícias publicadas no site da Prefeitura da Cidade do Recife, que as obras de contenção de encostas são consideradas de alta complexidade técnica e de engenharia, uma vez que cada talude ou morro possui características geológicas e geotécnicas únicas, exigindo soluções sob medida para mitigar riscos de deslizamentos, principalmente em áreas urbanas habitadas.

Portanto, trata-se de providência expressamente admitida pela Lei nº 14.133/2021, cuja adoção, quando devidamente motivada no processo licitatório, encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas, que reconhecem a possibilidade de adequação procedimental voltada à maior eficiência e segurança da contratação pública.

3. DA CONCLUSÃO:

Pelo exposto, com base no art. 17, §1º, da Lei Federal n° 14.133/2021, na Nota Técnica da Diretoria de Planejamento e Projetos – DPP/URB, **OPINA-SE** pela **possibilidade legal** da **inversão de fases** no presente procedimento licitatório, estando apta para o prosseguimento a presente **Concorrência Eletrônica nº 004/2026/GC/URB-02**, com a republicação do seu Edital.

É o parecer, sm.j.

Recife/PE, 16 de outubro de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
ERIKA OLIVEIRA DEL PINO DA SILVA
Data: 16/10/2026 16:05:16-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Erika Del Pino
GERENTE JURÍDICA

Homologo o presente parecer.

gov.br Documento assinado digitalmente
JOSE NELSON VILELA BARBOSA FILHO
Data: 16/10/2026 16:27:01-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

José Nelson Vilela Barbosa Filho
DIRETOR DE ASSUNTOS JURÍDICOS