



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL
Comissão de Saúde 2ª - SUPEL-COSAU2

Ofício nº 2678/2025/SUPEL-COSAU2

Ao Excelentíssimo Senhor

GABRIEL CARVALHO SIMÕES

Procurador PGE-SUPEL/RO

Nesta

Assunto: **Inversão de Fases Pregão Eletrônico Nº 90045/2025**

Senhor Procurador,

Ao tempo em que cumprimento Vossa Senhoria, sirvo-me do presente para encaminhar o processo administrativo em epígrafe, com vistas à análise jurídica quanto a solicitação de Inversão de Fases do procedimento licitatório, referente ao Pregão Eletrônico nº 90045/2025, Processo Administrativo nº 0036.024936/2024-02, que trata da Contratação de empresa especializada na prestação de serviços Médicos em Cirurgia Geral, bem como subespecialidades cirúrgicas, quando não disponível no Complexo Hospitalar de Cacoal, nas demandas dos usuários da saúde pública, nas dependências do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal (HEURO), pertencente a Secretaria de Estado da Saúde - SESA, de forma contínua, por um período de 01 (um) ano, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Pois bem, passo a relatar os fatos que ocorreram:

A sessão inaugural foi aberta dia 30/05/2025, no qual 13 empresas participaram ativamente da fase de lances nos dois Itens do Grupo 01 da Licitação.

No entanto foi verificado que consta no Item 3.3.1. do Termo de Referência Id (0059564056), o procedimento de inversão de fases, transcrevo abaixo:

3.3. Da Operacionalização da Compra

3.3.1. Inversão das Fases no Processo de Compra

3.3.1.1. Nos termos do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021, é facultado à Administração optar pela inversão das fases da licitação, iniciando pela habilitação e posteriormente analisando as propostas, vejamos:

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. (Grifo nosso)

3.3.1.2. Diante da especificidade do objeto em questão, a inversão das fases se apresenta como medida estratégica e essencial para garantir a eficiência e a celeridade do certame, considerando as justificativas:

I - O objeto deste procedimento licitatório envolve grau de complexidade técnica, o que exige que as empresas participantes possuam qualificação técnica e documental adequadas para a execução do contrato.

II - A análise preliminar da habilitação permitirá que apenas empresas efetivamente aptas avancem no processo, evitando desperdício de recursos administrativos na análise de propostas de participantes inabilitados.

III - A análise inicial para a apresentação de propostas, sem a devida verificação prévia de habilitação, pode incentivar a participação de empresas que não atendam aos requisitos legais e contratuais. Esse cenário é comum em contratações complexas, onde empresas inexperientes ou sem a documentação necessária se aventuram no processo, apresentando propostas que, em última análise, não poderão ser concretizadas por sua inabilitação.

IV - Em situações em que a habilitação ocorre após a análise das propostas, há um risco significativo de desperdício de esforços administrativos na avaliação de propostas que, ao final, se mostram incapazes de serem adjudicadas por falta de habilitação.

V - A inversão das fases assegura maior eficiência ao processo, concentrando os esforços administrativos apenas nas propostas de empresas devidamente habilitadas.

VI - A análise inicial da habilitação reduz as chances de frustração do certame. Empresas inabilitadas que apresentem propostas tecnicamente atrativas podem levar à anulação das etapas subsequentes, comprometendo o resultado final e aumentando o tempo necessário para a conclusão da contratação.

VII - A escolha pela inversão das fases está em consonância com o artigo 17 da Lei nº 14.133/2021, que prevê expressamente essa possibilidade, respeitando a discricionariedade administrativa fundamentada no interesse público. Além disso, a inversão das fases promove a observância dos princípios da eficiência, economicidade e celeridade, que regem a Administração Pública.

3.3.1.3. Dessa forma, a inversão das fases do procedimento licitatório, com a habilitação precedendo a análise das propostas, não só é plenamente amparada pela legislação vigente, como também é uma medida prudente, técnica e alinhada ao interesse público, assegurando maior efetividade ao processo licitatório e evitando prejuízos ao erário e à celeridade da contratação.

Ressalto que não houve menção sobre o assunto no Parecer nº 131/2025/PGE-SESAU Id (0057409920), Despacho Id (0057593761) e Despacho Id (0057775448).

Não houve pedidos de esclarecimentos ou impugnações em relação ao tópico abordado.

Em contato com a SESAU foi informado que há em andamento o processo emergencial nº 0036.055183/2024-79 para o objeto em questão, no entanto não possui informações, pois está restrito apenas a unidade demandante.

Trata-se de assunto sensível quanto ao procedimento licitatório, considerando que não há informações claras de como será a análise da habilitação e tão pouco justificativa robusta quanto aplicação da Inversão de Fases pela unidade demandante.

Em consulta ao manual de procedimentos do ComprasGov. através do link https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-externa/in-no-73-de-2022-manuais-do-criterio-menor-preco-ou-maior-desconto/manual-_pregao-eletronico-_governo-v-1-dez-22.pdf, págs. 3 e 36 Id (0061191660), verifiquei que apesar de legalmente possível no Art. 17 da Lei 14.133/2021, não há ainda a implantação no sistema, ficando assim impossibilitado de ser aplicado na prática.

Neste sentido ainda questiono quanto a vantajosidade, pois não vislumbro, tendo em vista

que ao analisar as habilitações será solicitado planilhas de composição de custos, e quem garante que ao analisar a empresa habilitada e melhor classificada estará de fato com a proposta classificada. Segundo o Instrumento Convocatório no item 8.13. e 8.14. além das planilhas a empresa deve enviar documentos relacionados a ela para análise conforme transcrevo abaixo:

8.13. As licitantes que deixarem de encaminhar suas Planilhas de formação de custos, quando convocadas, serão desclassificadas.

8.14Ff. Antecipando diligência permitida por lei, ao ser convocado para o envio de planilha e proposta ajustada, as empresas deverão encaminhar:

- a) FAPWEB - Fator Acidentário de Prevenção com vigência atualizado. (Vigente no mês anterior a abertura do certame)
- b) Relatório da GFIP com protocolo de envio da conectividade social atualizado. (Vigente no mês anterior a abertura do certame)
- c) Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCT, bem como Declaração Integrada de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica, devidamente acompanhada do protocolo de envio da Receita Federal. (Vigente no mês anterior a abertura do certame).
- d) As empresas tributadas pelo Regime do Lucro Real, para efeito de verificação/análise dos percentuais dos tributos PIS e CONFINS, a empresa DEVERÁ apresentar a Escrituração Fiscal Digital (EFD-Contribuições) referentes ao 12 meses anteriores à data da proposta, Registros Fiscais - Consolidação das Operações por Código da Situação Tributária, recibo de entrega de Escrituração Fiscal Digital - Contribuições, juntamente com a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF MENSAL), contendo a relação de débitos apurados e créditos vinculados, todos referentes aos 12 meses antecedentes da proposta.

Caso as empresas não atenda as exigências, poderão ter suas propostas e planilhas desclassificadas.

Cabe ressaltar que tramitam na SUPEL junto a COSAU1 os processos abaixo relacionados com o objeto similar e estes não constam a solicitação de Inversão de Fases, vejamos:

0049.013605/2023-17 - Contratação de empresa especializada em serviços Médicos Especializados na área de nefrologia, para atender as demandas dos usuários da saúde pública nas dependências do Centro de Diálise Madeira Mamoré (CDMM) do Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro (HBAP), Hospital e Pronto Socorro João Paulo II (HPSJP II), da Unidade de Assistência Médica Intensiva (AMI) e Centro de Medicina Tropical de Rondônia (CEMETRON), pertencentes a Secretaria de Estado da Saúde - SESAU pelo período de 01 (um) ano nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

0036.003868/2024-30 - Contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos de anesthesiologia (classificadas como geral, condutiva, regional ou local, com assistência e vigilância clínica durante o ato cirúrgico, para fins terapêuticos ou diagnósticos, e visitas pré-anestésicas e pós-anestésicas aos pacientes internos que se submeterão a procedimentos cirúrgicos), a fim de atender a demanda de usuários dos serviços de saúde da rede pública do Estado de Rondônia internados no Hospital Regional de Extrema (HRE), Hospital Regional de Buritis (HRB), Hospital Regional de São Francisco do Guaporé (HRSFG), Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal (HEURO), Hospital Regional de Cacoal (HRC), Hospital de Retaguarda de Rondônia (HRR), Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro (HBAP) e Hospital e Pronto Socorro João Paulo II (HPSJP II) de forma complementar e contínua, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

0036.005381/2024-91 - Contratação de empresa especializada em disponibilização de médicos intensivistas pediátricos em regime de plantão, com objetivo de atender a Unidade de Terapia Intensiva Pediátrica (UTIP) do Hospital Infantil Cosme e Damião (HICD), por um período de 12 (doze) meses, de forma contínua, conforme normas vigentes e princípios que regem a Administração Pública, objetivando a continuidade da assistência de maneira a não ocorrer prejuízo a população pediátrica assistida por essa unidade, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

0049.004223/2024-75 - Contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos complementares especializados na área de Pediatria e Neonatologia, com a finalidade de atender a demanda de usuários da saúde pública recém-nascidos do setor de neonatologia nas dependências do Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro (HBAP), de forma contínua, por um período de um (01) ano, sem prejuízo aos atuais e futuros servidores estatutários pertencentes às referidas especialidades, objetivando a continuidade da assistência de maneira a não ocorrer prejuízo a população neonatal assistida pela Unidade.

0036.100288/2022-28 - Contratação de empresa especializada na prestação de serviços Médicos Especializados na área de cardiologia com especialização em hemodinâmica e Neurocirurgia, de forma contínua, para atender a demanda de usuários da saúde pública nas dependências do Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro, por um período de 01 (um) ano, nos moldes da Lei n.º 14.133/2021.

Decidi pela suspensão "SINE DIE" da sessão do Pregão Eletrônico nº 90045/2024 para análise quanto a regularidade do fato exposto acima, se haverá a possibilidade de continuação ou se será necessário a revogação da licitação.

Desta forma, solicito a apreciação da procuradoria jurídica, conforme Art. 193 do Decreto Estadual nº28.874, de 25 de Janeiro de 2024, a fim de que esta Superintendência possa adotar as providências cabíveis para o regular prosseguimento do certame, se for o caso, e assegurar a conformidade legal dos atos administrativos praticados, em atendimento aos princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica que regem a Administração Pública.

Respeitosamente,

ALINE LOPES ESPÍNDOLA

Pregoeira da Comissão de Saúde 2ª - SUPEL-COSAU2

MÁRCIA ROCHA DE OLIVEIRA FRANCELINO

Superintendente Estadual de Licitações



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA ROCHA DE OLIVEIRA FRANCELINO**, **Superintendente**, em 12/06/2025, às 14:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Aline Lopes Espíndola**, **Pregoeiro(a)**, em 12/06/2025, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0061087576** e o código CRC **49511646**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0036.024936/2024-02

SEI nº 0061087576



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

Procuradoria Setorial junto a Superintendência Estadual de Compras e Licitações - PGE-SUPEL

Informação nº 3/2025/PGE-SUPEL

Assunto: Inversão de Fases - Pregão Eletrônico nº 90045/2025

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria de Estado da Saúde - SESAU visando a contratação de profissionais médicos para atendimento em Cirurgia Geral, bem como subespecialidades cirúrgicas, quando não disponível no Complexo de Cacoal, nas demandas dos usuários da saúde pública, nas dependências do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal - HEURO, nos termos do Instrumento Convocatório PE 45/2025 (Id. 0058374661).

Resta claro que o processo em comento já foi objeto de análise da PGE-SESAU, por intermédio do Parecer nº 131/2025/PGE-SESAU (Id. 0057409920) bem como pelo Gabinete da Procuradoria, por intermédio do id. 0057775448, os quais opinaram pela possibilidade da continuidade do processo licitatório.

Nota-se que, paralelamente ao trâmite do presente procedimento licitatório, foi formalizado, nos autos do processo nº 0036.055183/2024-79, o Contrato Emergencial nº 167/2025 (Id. 0058104041), **com vigência até 28/02/2026**, para atender ao mesmo objeto da contratação. Tal circunstância revela a existência de cobertura contratual vigente, o que mitiga eventual risco de ausência na prestação do serviço e confere maior margem de planejamento e prudência na condução da presente licitação.

Assim, aportou os autos nesta Procuradoria Setorial, por intermédio do Ofício nº 2678/2025/SUPEL-COSAU2 (Id. 0061087576), **visando análise sobre a legalidade, conveniência e oportunidade do procedimento de inversão de fases no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90045/2025**, visto que o Termo de Referência (Id. 0059564056), em seu item 3.3.1, prevê a adoção do procedimento de inversão das fases, iniciando-se pela habilitação das licitantes, conforme previsto no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relato dos fatos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cabe consignar que a função do presente opinativo é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico legal e recomendar eventuais providências, de modo a salvaguardar o Administrador Público, a quem compete avaliar a real dimensão dos fatos e a necessidade de se adotar ou não as precauções recomendadas, bem como deliberar pela parceria pretendida, ou não.

A PGE está atuando, portanto, em prol da segurança da própria Autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações sugeridas.

Por isso que esta análise limita-se, apenas, ao aspecto formal do pleito em questão, não tendo a pretensão de analisar os aspectos discricionários da oportunidade e conveniência, nem significando qualquer concordância com a realização do ato administrativo (parceria), da mesma forma que não compete à Procuradoria-Geral do Estado posicionar-se em relação aos aspectos econômicos do caso.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, o prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Ressalte-se, também, que as opiniões aqui exaradas não podem adentrar nos aspectos de natureza técnica. Por conta disso, parte-se da premissa de que a Autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Feitas as considerações acima, e lembrando que à PGE cabe somente a análise jurídica do caso, não competindo a esse órgão investigar a veracidade das informações nem a legitimidade dos documentos, passa-se, agora, a discorrer sobre o objeto da consulta.

PREVISÃO NORMATIVA DA INVERSÃO DE FASES

A Lei nº 8.666/1993 previa, como regra, a fase de habilitação antecedendo a análise das propostas, salvo nos casos de pregão, regido por legislação específica. No Pregão, sob a Lei nº 10.520/2002, a regra geral era a inversão das fases, com julgamento da proposta antes da habilitação.

Neste ponto, é imperioso destacar o recente entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do RE 1.188.352/DF. Na ocasião, o STF fixou a tese de que:

STF. Plenário. RE 1.188.352/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 27/05/2024 – Repercussão Geral – Tema 1.036 – Info 1138 - são constitucionais as leis dos Estados, Distrito Federal e Municípios que, no procedimento licitatório, antecipam a fase da apresentação das propostas à da habilitação dos licitantes, em razão da competência dos demais entes federativos de legislar sobre procedimento administrativo

Ou seja, mesmo na vigência da Lei nº 8.666/1993, admite-se a possibilidade de que a fase de apresentação e julgamento das propostas antecederse à fase de habilitação dos licitantes.

Contudo, com o advento da Lei nº 14.133/2021, o legislador estabeleceu uma nova sistemática geral no art. 17, caput, estabelecendo a seguinte ordem das fases procedimentais: (i) preparatória; (ii) divulgação do edital; (iii) apresentação de propostas e lances; (iv) julgamento; (v) habilitação; (vi) recursal; (vii) homologação.

Entretanto, o § 1º do art. 17 da nova Lei permite que, mediante ato motivado e com explicitação dos benefícios decorrentes, a Administração opte por inverter as fases, iniciando-se pela habilitação, desde que tal opção esteja expressamente prevista no edital:

Art. 17 §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**. (Grifo nosso)

Dessa forma, embora a nova legislação estabeleça como padrão a análise da proposta antes da habilitação (regra semelhante à do pregão tradicional), **a inversão das fases é possível, desde que observados requisitos específicos**.

Quanto a isso, Marçal Justen Filho aponta a necessidade da motivação clara e justificada quanto a inversão da ordem:

A Lei nº 14.133/2021 adotou como regra a realização da habilitação após o julgamento das propostas, mantendo a sistemática que se revelou mais eficiente na prática do pregão. Contudo, admite-se, mediante justificativa expressa, a inversão da ordem, para que a habilitação preceda ao julgamento. **Essa alternativa exige motivação clara quanto aos benefícios que resultariam dessa opção procedimental.** JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/2021*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 460. (Grifo nosso)

O **Tribunal de Contas da União**¹ já se manifestou sobre a aplicação do art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, exigindo que a Administração justifique tecnicamente a adoção da inversão, **não sendo suficiente a simples transcrição do dispositivo legal ou justificativas genéricas.**

TCU – Acórdão nº 387/2024 – Plenário- É possível a inversão de fases entre habilitação e julgamento das propostas com relação à aplicação da prova de conceito, desde que, nos documentos relativos ao planejamento do pregão, **sejam apresentadas as devidas razões, com explicitação dos benefícios decorrentes,** sob pena de violação ao art. 17, §§ 1º e 3º, da Lei 14.133/2021, bem como ao princípio da motivação, previsto no art. 5º da mencionada lei. Se é cabível postergar toda a fase de julgamento das propostas para depois da habilitação, nada impede o postergamento de apenas uma parte da avaliação das propostas, a exemplo da prova de conceito. (grifo nosso)

Portanto, para que a inversão de fases seja juridicamente válida, exige-se:

1	Expressa previsão no edital;
2	Ato motivado;
3	Análise técnica com demonstração clara dos benefícios decorrentes;
4	Demonstração da adequação da medida à complexidade do objeto e aos princípios da economicidade, eficiência e celeridade;

No caso em análise, embora o Termo de Referência mencione genericamente que a inversão das fases traria “maior eficiência e celeridade”, **não foram apresentados documentos técnicos ou estudos específicos que comprovem tais alegações,** bem como, o edital não apresenta justificativa fundamentada e específica, limitando-se à transcrição do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a realidade processual demonstra que os procedimentos semelhantes conduzidos recentemente pela SUPEL/COSAU1 (ex: PA nº 0036.003868/2024-30, nº 0049.013605/2023-17) demonstrados no Ofício nº 2678/2025/SUPEL-COSAU2 (Id. 0061087576), **não adotaram a inversão de fases,** o que indica ausência de tratamento isonômico entre certames de mesmo escopo e complexidade.

Por fim, deve ser evidenciado que o sistema ***ComprasGov*** ainda não implementa a **funcionalidade de inversão de fases**, o que inviabiliza, na prática, o seu cumprimento procedimental, como já reconhecido em consulta ao manual de procedimentos do ***ComprasGov*** através do link https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-externa/in-no-73-de-2022-manuais-do-criterio-menor-preco-ou-maior-desconto/manual-_pregao-eletronico-_governo-v-1-dez-22.pdf, págs. 3 e 36 Id (0061191660).

Conclui-se, portanto, que, embora conste previsão expressa no edital e tenha sido editado ato formal de inversão de fases (Itens 1 e 2 da tabela supra), verifica-se a ausência de elementos essenciais para a validade jurídica da medida, notadamente a apresentação de análise técnica que comprove, de forma objetiva, os benefícios decorrentes da inversão, bem como a demonstração da sua adequação à complexidade do objeto licitado e aos princípios da economicidade, eficiência e celeridade.

Ademais, constata-se que a ausência de tratamento isonômico em relação a certames de escopo similar e a limitação operacional do sistema ***ComprasGov***, que ainda não comporta a funcionalidade de inversão de fases, comprometem a viabilidade prática da adoção da medida neste momento. Devendo, assim, que tais aspectos sejam devidamente sanados e formalizados, com respaldo técnico e motivação específica, a fim de assegurar a legalidade e a efetividade do procedimento.

AUTOTUTELA E POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DE INVERSÃO DE FASES

A Administração Pública, como guardiã do interesse coletivo, possui a prerrogativa da **autotutela**, através da qual exerce o poder-dever de revisar, anular ou revogar seus próprios atos, sem necessidade de ordem judicial, sempre que constatada ilegalidade ou manifesta inconveniência e inoportunidade, observando direitos adquiridos e devido processo legal. Tal princípio encontra respaldo no art. 53 da Lei n.º 9.784/1999, o qual dispõe:

A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Tal providência não configura nulidade de todo o certame, mas apenas o restabelecimento da ordem procedimental originária prevista na legislação de regência, com a devida publicidade, motivação e registro nos autos do processo licitatório. Em sede doutrinária, o [Manual de Boas Práticas do TCU](#) salienta que a revogação, mesmo em licitação, exige justa causa relacionada a novo contexto fático que inviabilize a continuidade do certame, sob pena de se configurar arbitrariedade (conveniência vazia).

O TCU, por meio do Acórdão nº455/2017–Plenário, consagrou requisitos objetivos para a revogação:

[Acórdão nº455/2017–Plenário](#) - (i) ocorrência de fato superveniente que torne o ato inconveniente ou inoportuno; (ii) motivação adequada; (iii) oportunidade de contraditório e ampla defesa aos licitantes.

No contexto licitatório, essa prerrogativa reveste-se de relevância. A Lei n.º14.133/2021, em seu art. 71, alinha-se à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), conferindo à revogação caráter discricionário condicionado à (i) ocorrência de fato superveniente que torne o ato inconveniente ou inoportuno, (ii) motivação idônea e expressa, e (iii) asseguramento do contraditório e ampla defesa antes da decisão final

Art. 71. [...]

§ 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

No caso em tela, demonstrou-se que a **inversão das fases** não apresentou todas as qualidades dos requisitos legais, tais como motivação técnica robusta, estudo de vantajosidade, nem comprovação de benefício à seleção competitiva.

Portanto, emergem os pressupostos autorizadores da autotutela para revogação desse ato específico — e não de todo o certame — restabelecendo-se a ordem procedimental prevista em lei, desde que cumprido os requisitos necessários, sendo:

CRITÉRIO	REQUISITOS
1 - FATO SUPERVENIENTE	Demonstrar alteração relevante no cenário que inviabilize ou prejudique a inversão.
2 - MOTIVAÇÃO	Fundamentação clara, técnica e documental.
3 - CONTRADITÓRIO E DEFESA	Comunicação prévia aos licitantes, permitindo manifestação.

REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

Cumpre destacar que eventuais modificações no edital que afetem a formulação das propostas — como é o caso da alteração da ordem das fases procedimentais, com a inversão entre habilitação e julgamento — implicam na **obrigatoriedade de republicação do instrumento convocatório na mesma forma de sua divulgação original**, com a consequente reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, conforme o disposto no art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 55. § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Neste contexto, Marçal Justen Filho ensina que "*qualquer alteração nas condições inicialmente previstas para o edital e seus anexos exige divulgação pelas mesmas vias*" (*Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas* de Marçal Justen Filho, 2ª edição, 2023,pg. 702).

Além disso, o Tribunal de Contas da União - Acórdão 2547/2020³ - Plenário - também é claro quanto a exigência da republicação quando houver modificações no edital:

[TCU- Acórdão 2547/2020 Plenário](#) - [...] modificações editalícias que tendem a provocar o aumento do número de interessados a participar do certame, independente de afetação de propostas de licitantes que já detenham o conhecimento do instrumento convocatório, identificadas no Pregão Eletrônico 3/2020, devem ser divulgadas pela mesma forma que se deu o texto original.

Trata-se de exigência legal que visa assegurar a plena observância dos princípios da publicidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório. Por meio do Acórdão nº 2.032/2021⁴ – Plenário, o TCU consolidou entendimento segundo o qual a alteração de cláusula editalícia sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas, ofende os referidos princípios:

[TCU - Acórdão 2032/2021 Plenário](#) - A alteração de cláusula editalícia capaz de afetar a formulação das propostas das licitantes sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

Cabe tecer também que a antiga Lei nº 8.666/1993, no § 4º do art. 21, já era clara ao determinar que a republicação deve ocorrer nos mesmos veículos e na mesma extensão da divulgação original, com a reabertura dos prazos conforme estabelecido no edital inicial — e não com base nos prazos mínimos legais, em consonância com o art. 55, §1º, da nova Lei de Licitações, já colacionado acima.

Portanto, toda cautela se impõe quando se trata de alterações editalícias que possam impactar a habilitação ou a elaboração das propostas, **sendo inadmissível a manutenção do certame sem a devida republicação e reabertura dos prazos**, salvo nos casos em que a alteração, inequivocamente, não interfira na formulação das propostas.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, permeada por toda a fundamentação desta Informação, observa-se que apesar da adoção da inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas ser possível no âmbito das contratações públicas; no caso concreto, com base na lei 14.133/21, doutrina correlata e jurisprudência da Corte de Contas da União, amplamente dispostas no item 2. desta peça, não se verificou aos autos os elementos evidenciados naquela fundamentação, notadamente a apresentação de análise técnica que comprove, de forma objetiva os benefícios decorrentes da inversão, bem como a demonstração da sua adequação à complexidade do objeto licitado e aos princípios da economicidade, eficiência e celeridade.

Portanto, com base naquilo exposto nessa Informação, inclusive acerca de eventual possibilidade de revogação do ato administrativo e republicação do edital, devolve-se o feito à consulente para análise técnica acerca do prosseguimento do procedimento licitatório.

Porto Velho/RO, data e hora do sistema.

GABRIEL CARVALHO SIMÕES

Procurador do Estado

1. [TCU – Acórdão nº 387/2024 – Plenário - Relator Jhonatan De Jesus, Data sessão: 06/03/2024](#)
2. [Supremo Tribunal Federal - Sumula 473](#)
3. [TCU- Acórdão 2547/2020 Plenário](#)
4. [TCU - ACÓRDÃO 2032/2021 - PLENÁRIO](#)



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Carvalho Simões, Procurador(a) Diretor(a)**, em 24/06/2025, às 14:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0061316346** e o código CRC **44E0A3E0**.

Referência: Caso responda esta Informação, indicar expressamente o Processo nº 0036.024936/2024-02

SEI nº 0061316346



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL
Comissão de Saúde 2ª - SUPEL-COSAU2

Ofício nº 3196/2025/SUPEL-COSAU2

Ao Excelentíssimo Senhor

CEL. PM JEFFERSON RIBEIRO DA ROCHA

Secretário de Estado da Saúde - SESAU/RO

Nesta

Assunto: **Inversão de Fases Pregão Eletrônico Nº 90045/2025 - Informação 3**

Senhor Secretário,

Ao tempo em que cumprimento Vossa Senhoria, sirvo-me do presente para encaminhar os autos, para conhecimento e análise da Informação 3 Id (0061316346), emitida pela PGE/SUPEL, quanto a análise jurídica da Inversão de Fases do procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 90045/2025, Processo Administrativo nº 0036.024936/2024-02, que trata da Contratação de empresa especializada na prestação de serviços Médicos em Cirurgia Geral, bem como subespecialidades cirúrgicas, quando não disponível no Complexo Hospitalar de Cacoal, nas demandas dos usuários da saúde pública, nas dependências do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal (HEURO), pertencente a Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, de forma contínua, por um período de 01 (um) ano, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

Desta forma, solicito a apreciação, a fim de que esta Superintendência possa adotar as providências cabíveis para o regular prosseguimento do certame, se for o caso, e assegurar a conformidade legal dos atos administrativos praticados, em atendimento aos princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica que regem a Administração Pública.

Atenciosamente,

ALINE LOPES ESPÍNDOLA

Pregoeira da Comissão de Saúde 2ª - SUPEL-COSAU2

MÁRCIA ROCHA DE OLIVEIRA FRANCELINO

Superintendente Estadual de Licitações



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA ROCHA DE OLIVEIRA FRANCELINO**, **Superintendente**, em 25/06/2025, às 14:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Aline Lopes Espíndola**, **Pregoeiro(a)**, em 25/06/2025, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0061546995** e o código CRC **6F27C449**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0036.024936/2024-02

SEI nº 0061546995



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Estado da Saúde - SESAU
Gerência de Compras - SESAU-GECOMP

Ofício nº 33151/2025/SESAU-GECOMP

À Excelentíssima Senhora,

MÁRCIA ROCHA DE OLIVEIRA FRANCELINO

Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL/RO.

Assunto: **Inversão de Fases Pregão Eletrônico N° 90045/2025.**

Senhora Superintendente,

Com os nossos mais cordiais cumprimentos, servimo-nos do presente expediente com manifestação acerca das recomendações pertinentes ao **Pregão Eletrônico nº 90045/2025**, vinculado ao **Processo Administrativo nº 0036.024936/2024-02**, cujo objeto trata da **contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos em cirurgia geral e subespecialidades cirúrgicas**, para atendimento às demandas do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal (HEURO), unidade integrante da Secretaria de Estado da Saúde – SESAU, pelo período de 12 (doze) meses, em regime de execução contínua, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Após análise da **Informação nº 3 ID (0061316346)**, elaborada pela PGE/SUPEL, observou-se relevante apontamento quanto à **inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas**, prevista no Termo de Referência elaborado por esta Secretaria.

[...]

No caso em análise, embora o Termo de Referência mencione genericamente que a inversão das fases traria “maior eficiência e celeridade”, **não foram apresentados documentos técnicos ou estudos específicos que comprovem tais alegações**, bem como, o edital não apresenta justificativa fundamentada e específica, limitando-se à transcrição do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a realidade processual demonstra que os procedimentos semelhantes conduzidos recentemente pela SUPEL/COSAU1 (ex: PA nº 0036.003868/2024-30, nº 0049.013605/2023-17) demonstrados no Ofício nº 2678/2025/SUPEL-COSAU2 (Id. 0061087576), **não adotaram a inversão de fases**, o que indica ausência de tratamento isonômico entre certames de mesmo escopo e complexidade.

Por fim, deve ser evidenciado que o sistema **ComprasGov** ainda **não implementa a funcionalidade de inversão de fases**, o que inviabiliza, na prática, o seu cumprimento procedimental, como já reconhecido em consulta ao manual de procedimentos do **ComprasGov** através do link https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-externa/in-no-73-de-2022-manuais-do-criterio-menor-preco-ou-maior-desconto/manual-_pregao-eletronico-_governo-v-1-dez-22.pdf, págs. 3 e 36 Id

(0061191660).

Conclui-se, portanto, que, embora conste previsão expressa no edital e tenha sido editado ato formal de inversão de fases (Itens 1 e 2 da tabela supra), verifica-se a ausência de elementos essenciais para a validade jurídica da medida, notadamente a apresentação de análise técnica que comprove, de forma objetiva, os benefícios decorrentes da inversão, bem como a demonstração da sua adequação à complexidade do objeto licitado e aos princípios da economicidade, eficiência e celeridade.

Ademais, constata-se que a ausência de tratamento isonômico em relação a certames de escopo similar e a limitação operacional do sistema ComprasGov, que ainda não comporta a funcionalidade de inversão de fases, comprometem a viabilidade prática da adoção da medida neste momento. Devendo, assim, que tais aspectos sejam devidamente sanados e formalizados, com respaldo técnico e motivação específica, a fim de assegurar a legalidade e a efetividade do procedimento.

Ressaltamos que esta pasta, para este tipo de objeto, observou que o procedimento de inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas previsto no Termo de Referência (0059564056), demonstrou elementos técnicos com a clareza e como medida estratégica, adequando-se aos princípios da economicidade, eficiência e celeridade.

Contudo, diante das considerações apresentadas pela Procuradoria Setorial junto a Superintendência Estadual de Compras e Licitações, **Informação nº 3 ID (0061316346)**, especialmente a que o sistema **ComprasGov ainda não implementa a funcionalidade de inversão de fases**, acolhemos a recomendação desta Procuradoria para:

I - **A revogação do edital**, diante da ausência de requisitos legais mínimos e dos entraves técnicos apresentados;

II - **Após a revogação do ato administrativo, seguiremos com o novo Termo Referência e seus anexos**, para posterior republicação do edital, em conformidade com o disposto no **art. 55, §1º da Lei nº 14.133/2021**, resguardando-se os princípios da **publicidade, isonomia, legalidade e ampla defesa**.

Reiteramos nossa disposição para colaborar com o aperfeiçoamento do processo, zelando pela legalidade, transparência e eficiência dos procedimentos administrativos.

MARIA DO CARMO DO PRADO

Gerente de Compras

Portaria nº 2748/2025 (0060005721)

ELOIA DUARTE RODRIGUES

Secretária Executiva de Estado da Saúde

SESAU-RO



Documento assinado eletronicamente por **Maria do Carmo do Prado, Gerente**, em 15/07/2025, às 12:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **ELOIA DUARTE RODRIGUES, Secretário(a) Executivo(a)**, em 15/07/2025, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0061707070** e o código CRC **202F6D92**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0036.024936/2024-02

SEI nº 0061707070