

RONNY  CHARLES

A FASE RECURSAL ÚNICA NAS LICITAÇÕES DE COMUNICAÇÃO

Compatibilização entre a unicidade da fase recursal, consagrada pelo regime geral da Lei nº 14.133/2021, e o regime especial da Lei nº 12.232/2010 aplicável às licitações de publicidade, comunicação digital e comunicação institucional, incluindo *live marketing*

Max Müller Cândido

Comunicador, articulista e professor nas temáticas afetas à Comunicação Pública. Coordenador técnico científico de eventos em todo país, em mais de 15 áreas da Gestão Pública, contribuindo com a formação de milhares de profissionais anualmente. Diretor de Desenvolvimento Institucional da AMPLA e da CONECTA, empresas especializadas em capacitação de servidores públicos em projetos in company e eventos abertos, respectivamente. Certificação em Personal Branding pela ESPM-São Paulo. Foi apresentador e curador de conteúdos da "Maratona das Contratações Públicas", o maior encontro online na área de Licitações, que capacitou, na 3ª edição do evento - em 2021, mais de 9,5 mil agentes públicos. Coautor da obra "CONTRATAÇÕES NO SISTEMA S: Perspectivas e desafios" (Ed. JML, 2025); Autor da obra "DESCOMPLICANDO A ELABORAÇÃO DE EDITAIS PARA LICITAÇÕES DE SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS: Passo a passo e modelos em conformidade com as leis nºs 8.666/93, 12.232/10 e 14.133/21" (Publicação independente, 2022); Coordenador de projeto e organizador da obra "A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: Onde estamos? E para onde vamos?" (CONSULTRE, 2021).

Rafael Pacheco

Assessor da Secretaria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), onde atua, também, como Ordenador de Despesas, Coordenador de Licitações Sustentáveis e do Grupo de Estudos e Desenvolvimento de Boas Práticas em Licitações e Contratos (GELIC). Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e em Direito para a Carreira da Magistratura pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ); Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi Diretor de Licitações e Contratos, Pregoeiro, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do MPRJ. Professor especialista em Direito Administrativo e Constitucional. Ministra cursos na área de Licitações e Contratos voltados para a Administração Pública. Coautor das obras: "O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES: Estudos técnicos preliminares e termos de referência - teoria e aplicação sob a égide da Lei nº 14.133/2021" (Ed. Fórum, 2025); "A RETÓRICA DA SAÚDE: As contratações públicas no SUS e suas várias faces" (INSTITUTO IDEA, 2024) e "A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: Onde estamos? E para onde vamos?" (CONSULTRE, 2021).

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A leitura sistemática do regime especial da Lei nº 12.232/2010 à luz do regime geral da Lei nº 14.133/2021, ainda em processo de amadurecimento interpretativo, tem causado pontos de reflexão e exigido esforços interpretativos e integrativos.

Exemplo disso é a controvérsia que se evidencia, em especial, mas não exclusivamente, na conjugação do artigo 186 da norma geral, ao dispor sobre a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 à Lei nº 12.232/2010, com o artigo 189, igualmente da norma geral, que trata da incidência da Lei nº 14.133/2021 nas hipóteses em que a legislação fizer referência expressa à já revogada Lei nº 8.666/1993.

A celeuma reclama para si uma pergunta central, não obstante a existência de outras, a qual orienta as reflexões ora desenvolvidas: é possível compatibilizar a fase recursal única, prevista no rito da Lei nº 14.133/2021, notadamente nos incisos I e II do § 1º do art. 165, com o procedimento peculiar e especial estabelecido pela Lei nº 12.232/2010 para as licitações de serviços de publicidade, estendendo-se, ainda e por força da Lei nº 14.356/2022, aos demais objetos de comunicação, especialmente a comunicação digital e a comunicação institucional, inclusive *live marketing*?

Essa tensão normativa já vinha sendo apontada pela doutrina especializada, ao ponto de o professor Gustavo Schiefler¹ registrar a existência de possível antinomia, quando observa que a Lei nº 12.232/2010, ao disciplinar os momentos de interposição de recurso no procedimento licitatório de publicidade, e remetê-los expressamente às *alíneas “a” e “b”* do inciso I do artigo 109 da Lei nº 8.666/1993, que tratavam separadamente dos recursos na fase de habilitação e na fase de julgamento das propostas, enquanto a Lei nº 14.133/2021 passou a prever fase recursal única, com manifestação imediata da intenção de recorrer e apresentação concentrada das razões recursais, nos termos do artigo 165, caput, inciso I, *alíneas “b” e “c”*, e § 1º, incisos I e II.

Desde logo, impõe-se pacificar a compreensão acerca do alcance da aplicação subsidiária. Conforme leciona Daniela Juliano Silva², a subsidiariedade “*pressupõe a inexistência de norma afeta a determinado instituto processual*”, não se confundindo, portanto, com aplicação automática ou indiscriminada.

Sob essa perspectiva, a incidência subsidiária prevista no artigo 186 da Lei nº 14.133/2021 vê-se, analiticamente, em duas hipóteses: (i) diante da omissão procedimental ou regulatória da Lei nº 12.232/2010, presunção em que se reconhece o *casus omissus pro omissio habendus est*, isto é, a ausência de disciplina específica autoriza o suprimento da lacuna pelo regime geral, não se tratando de criação normativa pelo intérprete; e (ii) desde que haja compatibilidade lógica e estrutural entre a regra geral e a racionalidade do procedimento especial a ser integrado.

Já no que se refere ao artigo 189, a lógica é autoexplicativa, pois sua redação prevê a aplicação automática da Lei nº 14.133/2021 nas hipóteses em que legislação diversa fizer referência expressa à Lei nº 8.666/1993.

¹SCHIEFLER, Gustavo; OLIVEIRA, Vinícius. Impacto da Lei nº 14.133/2021 em licitações e contratos de publicidade. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mai-15/publico-pragmatico-impacto-lei-141332021-licitacoes-contratos-publicidade/>>.

²SILVA, Daniela Juliano. APLICAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E SEUS REFLEXOS NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA. Revista CEJ, Brasília, Ano XXI, n. 71, p. 7-18, jan./abr. 2017

É o caso da Lei nº 12.232/2010, que promove tal remissão em seu texto por dez vezes, especialmente quando dos pormenores de maior envergadura operacional do procedimento licitatório, remetendo à norma geral a disciplina de aspectos estruturantes do certame, ao mesmo tempo em que preserva o seu campo próprio de especialidade.

Há quem, sobre esse ponto, sustente que o legislador da Lei nº 12.232/2010, ao remeter à Lei nº 8.666/1993, o tenha feito por mera conveniência circunstancial ou como expediente de técnica legislativa, valendo-se da menção para significar o conteúdo normativo ali existente, sem reproduzi-lo de forma expressa no texto legal. Pode até ser, com as devidas vênias a quem assim compreende; contudo, tal leitura carece de ser submetida a uma análise mais sistemática.

Veja-se, a título exemplificativo, que as licitações de serviços de publicidade, prestados por intermédio de agência de propaganda, ancoradas na Lei nº 8.666/1993, vinculavam a escolha da modalidade licitatória ao critério do valor estimado da contratação, admitindo, inclusive, o processamento do certame sob a modalidade convite, nos termos do artigo 5º, *caput*, e do artigo 10, § 1º, ambos da Lei nº 12.232/2010, combinados com os artigos 22 e 23, inciso II, *alínea “a”*, da Lei nº 8.666/1993.

Ora, uma vez extinta a modalidade convite no regime atual, poderia sustentar a subsistência dessa regra nos exatos termos em que originalmente foi concebida? Em outras palavras, afastaria apenas a denominação da modalidade extinta, preservando-se, contudo, o critério do valor estimado e vinculando-o ao antigo teto de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), já defasado e dissociado da realidade atual, em flagrante tensão com a lógica, numa ginástica analógica?

Ou, ainda, estaria diante de flagrante afronta ao que dispõe o trecho final do artigo 35 da Lei nº 14.133/2021, que exige a definição prévia, em edital, da remuneração da contratada?

Isso porque, ao optar pelo critério de julgamento por melhor técnica, não poderia o órgão ou entidade aplicar, sem as devidas correções e mediações sistemáticas, o artigo 11, § 4º, inciso IX, da Lei nº 12.232/2010, o qual remete ao procedimento previsto nos incisos II, III e IV do § 1º do artigo 46 da Lei nº 8.666/1993, dispositivos estes que condicionam, ao licitante melhor classificado sob o aspecto técnico, à aceitação dos termos da menor oferta de preço apresentada por licitante em posição técnica inferior, no bojo do seu julgamento.

Tal lógica reclama compatibilidade com o regime atual.

Para fins elucidativos, a situação, em outras palavras, equivaleria a exigir que a proposta tecnicamente mais bem avaliada, reconhecida como a mais adequada aos fins da Administração,

tivesse sua remuneração condicionada aos mesmos parâmetros econômicos de proposta classificada em posição inferior sob o aspecto técnico.

Tal construção evidencia o descompasso da lógica adotada, pois subverte o critério de julgamento previamente eleito, deslocando indevidamente o foco da técnica para o preço, na etapa subsequente à divulgação das notas técnicas, sob o rótulo de pretensa “negociação”.

À luz do regramento vigente, ao eleger o critério de julgamento por melhor técnica, a Administração vincula-se, necessariamente, ao primado da técnica como elemento determinante do julgamento no certame.

Caso essa não fosse a sua intenção, deveria ter optado por critério de julgamento diverso e compatível com a finalidade pretendida. É precisamente para tal que se reserva o critério de julgamento por técnica e preço, o qual promove a ponderação objetiva entre os atributos técnicos e a oferta da proposta, limitando a influência do preço a até 30% da pontuação total, nos termos do artigo 36, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Feitas tais ponderações quanto à coadunação da Lei nº 14.133/2021 com a Lei nº 12.232/2010, tanto nas hipóteses de omissão normativa quanto nas de referência expressa ao regime anterior, importa analisar a questão central de adoção da fase recursal única.

2. RECURSO E SUA COMPATIBILIZAÇÃO COM A FASE RECURSAL ÚNICA

A licitação está calcada em uma sucessão de atos administrativos decisórios, praticados pela Administração ao longo de suas diversas fases, o que, por sua própria natureza, pode gerar tensões entre o poder público e os particulares nele interessados e, em razão disso, para o tratamento dessas situações de inconformismo e para a garantia do contraditório e da ampla defesa no âmbito administrativo, instituiu-se um conjunto de instrumentos de controle, dentre os quais se inserem as impugnações ao edital, os recursos administrativos em sentido estrito, os pedidos de reconsideração e as representações, inclusive aquelas dirigidas aos órgãos de controle externo, conforme lições e doutrina da exímia professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³.

O recurso administrativo em sentido estrito, no âmbito das licitações, encontra-se disciplinado no regramento geral, notadamente no Capítulo II da Lei nº 14.133/2021, o qual assegura ao licitante, na fase recursal, o acesso aos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses, possibilitando a interposição de recurso contra: (a) o ato que defira ou indefira pedido de pré-

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral; **(b) o julgamento das propostas;** **(c) o ato de habilitação ou inabilitação de licitante;** (d) a anulação ou a revogação da licitação; (e) a extinção do contrato, quando por ato unilateral da Administração; e (f) a eventual aplicação das sanções de advertência, multa e impedimento de licitar e contratar.

Tal sistemática recursal prevista na Lei nº 14.133/2021 verdadeiramente materializa e positiva, no âmbito infraconstitucional, os princípios da ampla defesa e do contraditório, assegurados, em sede constitucional, no inciso LV do artigo 5º da nossa Carta Magna.

Não é demais, a propósito, diferenciar ampla defesa e contraditório. A primeira envolve a ideia de se garantir o interessado a utilização de todos os meios legalmente admitidos para defender seus interesses. Já o segundo possui viés mais prático, no sentido de garantir o direito à informação sobre todos os atos de processo, assim como o de se manifestar regularmente em seu bojo, na busca de influenciar legítima e eficazmente na decisão administrativa.

O diploma especial da Lei nº 12.232/2010, ao tratar do processamento do certame, prevê a possibilidade de interposição de recursos em distintos momentos do procedimento, conforme se extrai dos incisos VIII, X e XIII do § 4º de seu artigo 11.

A despeito de a legislação não estabelecer diretrizes pormenorizadas de disciplina recursal própria, limitando-se a promover remissão expressa às *alíneas “a” e “b”* do inciso I do artigo 109 da Lei nº 8.666/1993, o rito, em linhas gerais, estrutura-se em três momentos distintos:

1. contra o julgamento da proposta técnica;
2. contra o julgamento das propostas de preço, correspondente ao julgamento final; e
3. contra a decisão de habilitação ou inabilitação dos licitantes.

Sendo assim, admitindo-se a compatibilização entre os regimes, parece factível compreender a dinâmica da fase recursal, especialmente no que se refere ao instituto da intenção de recurso, sob uma nova lógica procedimental, a qual se afasta do modelo observado na Lei nº 8.666/1993 e se aproxima daquele consagrado nas Leis do Pregão e do RDC; lógica esta incorporada ao rito da concorrência pela Lei nº 14.133/2021.

Conforme se extrai dos incisos I e II do § 1º do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021, o novo regime estabelece a unicidade tanto do momento de interposição do recurso, com a apresentação das respectivas razões recursais, quanto do momento de apreciação do pleito recursal, concentrando-os em uma única fase.

Trata-se, portanto, de fase recursal própria e única, em consonância com a estrutura procedimental delineada no artigo 17 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual “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” (grifamos).

Nessa sistemática de fase recursal única, conforme bem adverte o professor Rafael Sérgio de Oliveira⁴, a manifestação da intenção de recorrer, à luz da literalidade do artigo 165, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao dispor que “a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente”, suscita dúvida relevante do ponto de vista prático: qual seria, afinal, o momento adequado conferido ao licitante para a formalização dessa intenção de recorrer?

Nas análises do professor, observa-se que, embora a Lei do Pregão tenha delimitado de forma clara o momento para a manifestação da intenção de recorrer, cristalizando que essa etapa deve ocorrer após a declaração do vencedor (artigo 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002), a Lei nº 14.133/2021 não adotou, de modo expresso, o mesmo modelo procedimental.

Com efeito, o novo diploma limita-se a estabelecer que a interposição do recurso deve ser precedida da manifestação imediata da intenção de recorrer, sem, contudo, definir com precisão o marco procedimental em que tal manifestação deve ser apresentada.

A doutrina registra, inclusive, que a expressão ‘imediatamente’ (art. 165, §1º, I, da Lei 14.133/2021) deixou margem a interpretações concorrentes, justamente por não indicar, de modo inequívoco, se o modelo adotado se aproxima do pregão (intenção após o vencedor) ou do RDC (intenção ao término de cada sessão decisória), como observa Rafael Sérgio de Oliveira⁵.

Nessa linha, o professor Victor Amorim⁶ sustenta que, diante da concentração da fase recursal promovida pela Lei nº 14.133/2021, a manifestação da intenção de recorrer deve ocorrer após a emissão do ato decisório final do certame, momento em que se encerra a fase externa da licitação.

⁴ OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; LEONEZ, Angelina; BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. A fase recursal na nova Lei de Licitações: uma análise comparativa com as Leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/07/23/a-fase-recursal-na-nova-lei-de-licitacoes-uma-analise-comparativa/>>.

⁵ OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; LEONEZ, Angelina; BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *op. cit.*

⁶ AMORIM, Victor. Nova decisão de habilitação e a obrigatoriedade de nova fase recursal. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/06/13/a-fase-recursal-na-lei-no-14-133-2021-consideracoes-objetivas/>>

Incumbiu-se de tal papel o regulamento da norma geral, em âmbito federal, notadamente a IN SEGES/MGI nº 2/2023, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço. Ao versar sobre a fase recursal, o referido normativo estabelece, em seu artigo 37, que a manifestação da intenção de recorrer, sob pena de preclusão, poderá ser realizada por qualquer licitante, ***“durante o prazo concedido na sessão pública, não inferior a 10 (dez) minutos, após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação”*** (grifamos).

E, ainda, no mesmo dispositivo, agora em seu § 1º, estabelece-se que as razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, ***“no prazo de três dias úteis, **contados a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação** ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 7º, da ata de julgamento”*** (grifamos).

Idêntica, e nos mesmos termos, é a redação da IN SEGES/MGI nº 12/2023, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por melhor técnica, sendo possível verificar, em seu artigo 35, a exata similitude procedimental no que se refere à manifestação da intenção de recorrer e à conformação da fase recursal única.

Em termos mais práticos, trata-se da compreensão de que, por força dos regulamentos, seja na adoção do critério de julgamento por técnica e preço (IN SEGES/MGI nº 2/2023), seja pelo critério de melhor técnica (IN SEGES/MGI nº 12/2023), a manifestação da intenção de recurso deve ocorrer ao término de cada uma das sessões em que se produz ato decisório passível de impugnação.

Cumprir registrar que o professor Victor Amorim⁷ critica expressamente a opção regulamentar do Poder Executivo Federal de segmentar o momento do registro da intenção de recurso, por entender que tal cisão não encontra respaldo no texto do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021 e tende a aumentar os custos transacionais do certame, sem qualquer ganho efetivo de racionalidade procedimental.

Embora haja doutrina que defenda a concentração do registro da intenção ao final do certame, a disciplina regulamentar federal e a IN SECOM/PR nº 9/2025, por razões de operacionalização das sessões decisórias próprias das licitações de comunicação, admitem o registro da intenção ao término de cada sessão pública decisória, preservando-se, ainda assim, a unicidade da fase recursal quanto à apresentação e ao julgamento das razões recursais.

⁷ AMORIM, Victor. *op. cit.*

Não obstante, sendo mais específico, a intenção de recorrer que dispõe o regulamento seria anunciada ao final das seguintes etapas: (i) da sessão de julgamento da proposta técnica; (ii) da sessão de julgamento da proposta de preços; e (iii) da sessão destinada à habilitação.

Tendo, assim, suas respectivas intenções devidamente registradas nos autos, sob pena de decair do direito ao recurso para o licitante que não as houver manifestado no momento oportuno, assegura-se que tais intenções sejam posteriormente formalizadas por meio de recurso apresentado em fase única, com prazo de três dias úteis para sua interposição, contado a partir da lavratura da ata de habilitação ou inabilitação, nos termos dos incisos I e II do § 1º do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021.

Veja-se que há lógica no procedimento. Em síntese, assegura-se ao licitante o direito de manifestar a intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ao final de cada uma das três sessões decisórias (julgamento da proposta técnica, julgamento da proposta de preços e habilitação). As razões correspondentes a tais insurgências devem ser apresentadas em momento próprio e concentrado, em fase recursal única, imediatamente após a conclusão da última fase, a de habilitação.

Nesse mesmo sentido é a regulamentação específica voltada às licitações de comunicação, promovida recentemente pela IN SECOM/PR nº 9, de 12 de novembro de 2025, a qual busca, dentre outros, compatibilizar o regime especial da Lei nº 12.232/2010 com o regime geral da Lei nº 14.133/2021.

No artigo 56, que versa sobre a sessão de divulgação do resultado do julgamento técnico, observa-se, em seu inciso IV, parte final, a expressa menção à manifestação da intenção de recorrer.

De igual modo, o artigo 57, inciso II, reproduz idêntica menção quanto à intenção de recurso, agora no final da sessão de julgamento das propostas de preços.

E, ainda, o artigo 58, § 3º, contempla novamente o instituto da intenção de recorrer na sessão de habilitação, assegurando, em consonância com o disposto no artigo 66, que essa etapa (habilitação) se realize após o julgamento final das propostas, abrangendo tanto os aspectos técnicos quanto os de preço, conforme anteriormente delineado.

A título de curiosidade, no texto da IN SECOM/PR nº 9/2025, os três momentos acima referidos encontram-se redigidos com o termo “intensão”, em lugar de “intenção”, reproduzindo-se idêntica grafia já verificada na IN SECOM/PR nº 1/2023 (partes finais dos artigos 56, inciso IV; 57, inciso II; e 58, § 3º). Trata-se, a nosso sentir, de mero deslize redacional, desprovido de maiores repercussões.

3. VISÃO OPERACIONAL DA DINÂMICA RECURSAL PRÓPRIA DAS LICITAÇÕES DE COMUNICAÇÃO

Descortinadas todas essas questões, torna-se inteligível compreender a substância do rito da fase recursal única nas licitações de publicidade, em sentido estrito, à luz do objeto originalmente disciplinado pela Lei nº 12.232/2010, bem como nos certames de comunicação em sentido amplo, conforme se observa nas evoluções da aplicação da legislação especial ao longo de seus quinze anos de vigência⁸.

Tal alargamento decorre, em especial, da introdução dos artigos 20-A e 20-B ao diploma específico, por força da Lei nº 14.356/2022, inserindo, no plano da discussão, os serviços de: (i) comunicação digital; e comunicação institucional (compreendidas as atividades de relações com a imprensa e relações públicas), inclusive *live marketing*, conforme as atualizações incorporadas pela IN SECOM/PR nº 9/2025⁹.

É bem verdade que, no contexto atual, ao lançar mão da modalidade definidora dos certames de comunicação, qual seja, a concorrência, não se pode preterir que tal modalidade, por assim dizer, “*foi apregoadada*”, conforme assenta o professor Rafael Sérgio de Oliveira¹⁰.

Segundo o professor, a concorrência “*incorporou a si as características do pregão*” e, na lógica da nova legislação, passou a configurar-se como um “pregão qualificado”, com a possibilidade de utilização dos demais critérios de julgamento das propostas.

Veja-se, por exemplo, que a concorrência sob o regime da Lei nº 8.666/1993 adotava, conforme se depreendia do disposto em seu artigo 43, a precedência da fase de habilitação, com a consequente inabilitação e devolução dos envelopes de propostas aos licitantes assim declarados, para, apenas em momento posterior, proceder ao julgamento das propostas dos licitantes regularmente habilitados, após o transcurso das eventuais recursos.

⁸ CÂNDIDO, Max Müller. 29 DE ABRIL DE 2025: A DEBUTÂNCIA DA LEI Nº 12.232/2010 — O QUE, DE FATO, DEVEMOS APRIMORAR EM SEUS QUINZE ANOS DE VIGÊNCIA NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES DE COMUNICAÇÃO?. Disponível em: <<https://imlgrupo.com.br/blog/29-de-abril-de-2025-a-debutancia-da-lei-no-12-232-2010-o-que-de-fato-devemos-aprimorar-em-seus-quinze-anos-de-vigencia-no-ambito-das-contratacoes-de-comunicacao/>>.

⁹ DIAS, Vinicius. IN SECOM/PR nº 9: o que muda nas licitações de comunicação?. Disponível em: <<https://portal.sollicita.com.br/Noticia/22526/in-secom%2Fpr-nº-9:-o-que-muda-nas-licitações-de-comunicação%3F>>.

¹⁰ OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. 10 tópicos mais relevantes do projeto da nova lei de licitação e contrato. Observatório da Nova Lei de Licitações, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2020/12/18/10-topicos-mais-relevantes-do-projeto-da-nova-lei-de-licitacao-e-contrato/>>

Tal sistemática, típica da concorrência prevista na antiga lei geral, mostrava-se, inclusive, dissociada da lógica adotada pela legislação especial, notadamente quando se observa o § 4º do artigo 11 da Lei nº 12.232/2010, o qual estabelece, como rito ordinário das licitações de publicidade, a precedência do julgamento das propostas, na ordem técnica e, posteriormente, de preço, para, somente após, avançar-se à fase de habilitação.

É esse, precisamente, o rito ordinário igualmente estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, conforme o procedimento delineado em seu artigo 17, o qual elenca a estrutura procedimental básica da fase de seleção dos fornecedores, prevendo, inicialmente, as etapas de apresentação e julgamento das propostas para, somente em momento posterior, proceder-se à habilitação.

Registre-se que é possível, caso o órgão ou entidade contratante assim entenda, lançar mão da inversão de fases, com a realização da habilitação antes do julgamento das propostas, desde que devidamente motivada, nos termos do § 1º do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021.

À luz dessas compreensões, evidente é a coadunação entre os regimes, na medida em que o rito ordinário previsto na Lei nº 12.232/2010 corresponde, em essência, ao idêntico rito ordinário estabelecido pela Lei nº 14.133/2021; circunstância essa que não se verificava sob a égide da legislação anterior. Eis, portanto, mais um ponto relevante de compatibilização entre os diplomas.

Outro ponto relevante a ser destacado diz respeito a peculiaridade própria da primeira sessão das licitações de comunicação, qual seja, a impossibilidade de exclusão prévia de propostas do julgamento técnico a ser realizado, salvo nas hipóteses de flagrante desconformidade com o disposto no § 2º do artigo 11 da Lei nº 12.232/2010.

Em outras palavras, os planos de comunicação apresentados na via não identificada somente serão recebidos pela Comissão Permanente ou Especial se não contiverem marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento capaz de identificar a licitante. Fora dessa hipótese específica, que configura situação de desconformidade, e não propriamente de desclassificação, não há espaço para juízo prévio de propostas antes do julgamento técnico.

Importa compreender que a desconformidade não se pode confundir com a desclassificação da proposta. Trata-se de situação objetiva e imediatamente aferível, relacionada ao descumprimento de requisito essencial do procedimento, cuja verificação antecede ao próprio juízo de mérito da proposta. Nesse sentido, a desconformidade guarda correspondência com pressupostos objetivos de regularidade do processo, voltados à preservação da higidez dos atos subsequentes, não

se submetendo, portanto, aos requisitos de admissibilidade recursal¹¹ (sucumbência, legitimidade, tempestividade, interesse recursal, motivação e regularidade formal).

Nessa etapa inicial, não se inaugura a janela ordinária de intenção de recurso prevista para os atos de julgamento e habilitação, sem prejuízo de que eventuais irresignações quanto a atos incidentais sejam veiculadas pelos meios administrativos adequados, na forma do edital e da legislação aplicável.

No caso específico da identificação indevida da proposta apresentada na via não identificada, cuida-se de flagrante inobservância ao edital e à lei, circunstância que impõe a retirada imediata da licitante do certame, sob pena de contaminação dos atos subsequentes e de comprometimento da lisura do julgamento técnico, o qual deve observar, de forma rigorosa, o princípio do julgamento apócrifo¹², isto é, o julgamento “às cegas” das propostas não identificadas.

Veja-se, aqui, que não há prejuízo ao certame em razão do julgamento técnico apartado a ser conduzido pela Subcomissão, posteriormente.

Todas as propostas técnicas apresentadas, e em conformidade, serão igualmente submetidas à avaliação, limitando-se a exclusão, ainda na primeira sessão, à eventual agência licitante que tenha descumprido o dever estrito de apresentar a via não identificada do plano de comunicação, isto é, sem marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento capaz de identificar a autoria da proposta.

Cumprido destacar que é de responsabilidade do edital de licitação disciplinar, de forma clara e objetiva, os pormenores das situações aptas a ensejar tal identificação indevida, inclusive prevendo, quando cabível (e se cabível), eventual procedimento específico de saneamento a ser adotado ainda na própria primeira sessão pública.

Havendo previsão editalícia nesse sentido, o procedimento deverá ser rigorosamente observado tanto pela Comissão quanto pelas agências licitantes, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de modo que, uma vez respeitados os parâmetros previamente fixados, nada remanesce a ser questionado da primeira sessão, inclusive em sede

¹¹ Sobre o tema, ver os Acórdãos nº 339/2010, nº 4.877/2013, nº 694/2014 e nº 2.549/2020, todos do Plenário do TCU.

¹² CÂNDIDO, Max Müller. A IMPERIOSIDADE DO PRINCÍPIO DO JULGAMENTO APÓCRIFO NAS LICITAÇÕES DE COMUNICAÇÃO. Disponível em: <<https://jmlgrupo.com.br/blog/a-imperiosidade-do-principio-do-julgamento-apocrifo-nas-licitacoes-de-comunicacao-2/>>.

recursal, a qual, nesses termos, não se aplica, por não se tratar de julgamento de proposta, mas de retirada do certame em razão de desconformidade objetiva.

Superada, assim, a etapa inicial de verificação de eventuais situações capazes de identificar a proposta técnica apresentada na via não identificada, a Comissão deve dar por concluída a primeira sessão pública, procedendo à lavratura da respectiva ata, sem abertura de qualquer oportunidade recursal, inclusive quanto à manifestação de intenção de recorrer, conforme já delineado.

Na sequência, nos termos do § 4º do artigo 11 da Lei nº 12.232/2010, especialmente de seu inciso II, a Comissão deverá encaminhar as propostas técnicas, nas vias não identificadas, à Subcomissão Técnica, para fins de análise e julgamento.

A Subcomissão Técnica, por sua vez, deverá proceder à análise das propostas técnicas observando o disposto nos incisos III e IV do referido dispositivo legal, concluindo a primeira etapa do julgamento técnico relativa à via não identificada do plano de comunicação. Ao final, deverá elaborar ata de julgamento e encaminhá-la à Comissão, acompanhada das propostas, das planilhas de pontuação e das justificativas escritas que fundamentaram as notas atribuídas em cada caso.

Subsequentemente, em conformidade com o inciso V do § 4º do artigo 11, a Subcomissão Técnica receberá da Comissão os invólucros contendo as informações relativas à capacidade de atendimento, ao repertório e aos relatos de soluções pretéritas em comunicação (estudos de caso), procedendo ao respectivo julgamento de acordo com os critérios objetivos previamente estabelecidos. Nos termos do inciso VI, deverá, novamente, elaborar ata de julgamento e encaminhá-la à Comissão, juntamente com as propostas, as planilhas de pontuação e as justificativas escritas das avaliações realizadas.

Somente após a conclusão integral do julgamento das propostas técnicas pela Subcomissão, em duas rodadas dissociadas, é que a Comissão, em posse das atas e dos resultados consolidados, deverá realizar a segunda sessão pública, nos termos do inciso VII do § 4º do artigo 11 da Lei nº 12.232/2010.

Essa sessão destina-se à apuração e à divulgação do resultado geral das propostas técnicas, com a abertura dos invólucros contendo a via identificada do plano de comunicação publicitária, o cotejo entre as vias identificada e não identificada, a identificação da autoria das propostas e a divulgação das respectivas notas técnicas, juntando as atas elaboradas pela Subcomissão, proclamando, assim, o resultado do julgamento técnico, nos termos do inciso VIII.

É somente nesse momento que se inaugura a primeira oportunidade para a manifestação da intenção de recorrer, a qual deverá ocorrer de maneira imediata, em prazo não inferior a dez minutos, nos termos das Instruções Normativas SEGES/MGI nº 2/2023 e nº 12/2023, a depender do critério de julgamento adotado no certame, por técnica e preço, ou melhor técnica, respectivamente.

Tais intenções, se manifestadas, deverão constar expressamente da ata da sessão, a ser regularmente integrada aos autos do processo, com a devida publicização, indicando-se os licitantes segundo a ordem decrescente de pontuação técnica atribuída.

Avançando-se para a terceira sessão pública, nos termos do inciso IX do § 4º do artigo 11, e respeitado o procedimento próprio de cada critério de julgamento, seja o de melhor técnica, seja o de técnica e preço, procede-se à publicação do resultado final do julgamento das propostas.

Nesse momento, consolida-se a apreciação conjunta das notas técnicas, divulgadas na sessão anterior, e das propostas de preço, avaliadas nesta etapa, nos termos do inciso X.

É justamente aqui que se inaugura o segundo momento para a manifestação da intenção de recorrer pelos licitantes, a ser exercida nos exatos moldes já delineados pelas Instruções Normativas SEGES/MGI nº 2/2023 e nº 12/2023.

Idêntica é a compreensão aqui adotada: as intenções de recorrer, se manifestadas, deverão constar expressamente da ata da sessão, a ser regularmente integrada aos autos e devidamente publicizada, juntamente com o resultado do julgamento final.

Por fim, superada a fase de julgamento das propostas, chama-se a quarta sessão pública, destinada à análise da habilitação das licitantes, nos termos do inciso XI do § 4º do artigo 11 da Lei nº 12.232/2010, dispositivo que merece especial atenção na interpretação.

Ao referir-se às “licitantes classificadas”, o comando legal deve ser compreendido à luz de uma interpretação pragmática do procedimento, de modo a abranger apenas aquelas licitantes que tenham obtido pontuação suficiente no julgamento técnico e, quando aplicável, no julgamento de preços.

Assim, caso determinada licitante tenha alcançado nota inferior ao patamar mínimo estabelecido no edital, por exemplo de 50 (cinquenta) pontos na proposta técnica, quando houver previsão expressa de desclassificação, não integrará o rol de licitantes a serem submetidas à fase de habilitação.

Essa dinâmica, embora à primeira vista possa parecer sensível, revela-se coerente com a lógica do procedimento. Isso porque, tratando-se da última sessão pública, e considerando que eventual licitante já tenha manifestado, oportunamente, a intenção de recorrer, seja no primeiro momento destinado ao julgamento técnico (segunda sessão), seja no segundo momento relativo ao das propostas de preço e respectivo resultado final do julgamento (terceira sessão), eventual provimento do recurso na fase recursal única não comprometerá a racionalidade do certame.

Nessa hipótese, os efeitos práticos do julgamento recursal incidirão sobre esta última etapa, porque os atos anteriores já foram objetivamente avaliados, podendo a licitante, em caso de majoração de sua pontuação técnica ou final, passar a figurar entre as classificadas e, assim, ter sua documentação eventualmente submetida à fase de habilitação.

Veja-se que a fase recursal única que se procederá na sequência do encerramento da sessão de habilitação das licitantes classificadas, de acordo com os incisos XII e XIII, guarda, ainda, correlação com a terceira oportunidade de manifestar intenção de recurso, agora ao final da quarta sessão, relativo aos atos específicos da habilitação.

Lavrada e devidamente publicizada a ata de proclamação da quarta e última sessão pública, com o registro formal das eventuais intenções de recurso manifestadas, abre-se às licitantes a possibilidade de apresentação das respectivas razões recursais, nos termos do § 1º do artigo 37 da IN SEGES/MGI nº 2/2023, quando adotado o critério de julgamento por técnica e preço, ou do § 1º do artigo 35 da IN SEGES/MGI nº 12/2023, quando adotado o critério de julgamento por melhor técnica.

Essa é também a compreensão que se extrai da redação, ainda que tímida, do artigo 59 da IN SECOM/PR nº 9/2025, ao estabelecer que a Comissão de Contratação somente poderá encaminhar o processo à autoridade superior para adjudicação do objeto e homologação do certame após ultrapassada a fase de julgamento de eventuais recursos.

Cuida-se, portanto, de referência à existência da fase recursal única, em consonância com o disposto no inciso II do § 1º do artigo 165 da Lei nº 14.133/2021, observando-se o rito ordinário do procedimento licitatório.

Nesse rito aplicado às licitações de comunicação, tem-se, em sequência lógica: (i) a apresentação das propostas, na primeira sessão; (ii) o julgamento das propostas, realizado em dois momentos distintos (segunda sessão, para o julgamento técnico, e terceira sessão, para o julgamento das propostas de preço); (iii) a habilitação das licitantes classificadas, na quarta sessão; e, somente após, (iv) a abertura da fase recursal.

Exaurida a apreciação dos recursos eventualmente interpostos, é que o processo licitatório poderá ser encaminhado à autoridade superior para fins de adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

4. CONTEÚDO DA INTENÇÃO DE RECURSO E SUA CORRELAÇÃO COM A FASE RECURSAL ÚNICA

A compreensão adequada do conteúdo da intenção de recurso, à luz da Lei nº 14.133/2021, exige o afastamento de tradicional interpretação herdada de diplomas anteriores que não mais se coadunam com a lógica procedimental atualmente vigente.

Com efeito, o regime atual promoveu uma inflexão relevante no tratamento da fase recursal, deslocando o centro do debate do momento da intenção para o momento da apresentação das razões recursais, estas sim constitutivas do recurso administrativo em sentido estrito.

Diferentemente do regime anterior, no qual a manifestação da intenção de recorrer deveria ser motivada, sob pena de não reconhecimento do recurso, a Lei nº 14.133/2021 deliberadamente afastou qualquer exigência de motivação prévia da intenção.

O texto do inciso I do § 1º do art. 165 limita-se a exigir a manifestação formal e imediata da intenção de recorrer, sob pena de preclusão, silenciando quanto ao conteúdo argumentativo dessa manifestação.

Tal silêncio normativo não parece acidental, mas expressão de uma opção legislativa consciente, destinada a concentrar quaisquer discussões sobre o mérito e juízo na concentração da fase recursal em momento único, superando, assim, eventuais debates fragmentados ao longo do procedimento.

Nesse novo arranjo, a intenção de recurso parece assumir natureza de ato formal de preservação do direito de recorrer, e não de antecipação das razões recursais.

Trata-se de manifestação procedimental mínima, destinada exclusivamente à salvaguarda do direito do licitante à posterior interposição do recurso, cuja substância, fática e jurídica, será apresentada oportunamente, em peça única, no prazo legal, após a conclusão da última fase decisória do certame.

Conforme Marçal Justen Neto¹³, a opção legislativa de concentrar a substância do contraditório na fase recursal única impõe reflexos concretos à atuação dos particulares no certame, exigindo do licitante um grau mais elevado de planejamento e preparação prévia, inclusive quanto à eventual necessidade de assessoramento, uma vez que a manifestação da intenção de recorrer deve ser imediata, nos termos definidos no edital, e a apresentação das razões (e contrarrazões) recursais se dá de forma concentrada, em momento único.

Essa lógica projeta efeitos diretos sobre a compreensão do que deve, e do que não deve, constar do conteúdo da intenção de recurso, especialmente quando considerada a dinâmica procedimental das licitações de comunicação, em que se verificam três momentos distintos destinados à manifestação da intenção, conforme viu-se.

Em todos esses três momentos, contudo, o conteúdo da intenção de recurso permanece idêntico: a simples e inequívoca manifestação da vontade de recorrer, sem a necessidade de indicação de fundamentos, razões ou argumentos.

Essa dinâmica, típica do modelo do RDC, produz um efeito prático de preclusão: se o licitante não registra a intenção ao término da sessão pertinente, não terá apreciadas razões relacionadas àquela etapa, ainda que venha a renovar a intenção em momento posterior, como observa Rafael Sérgio de Oliveira¹⁴.

Registre-se, por completude, que a doutrina do professor sustenta, por razões de simplificação procedimental e eficiência administrativa, a concentração da manifestação da intenção de recorrer apenas ao final do certame, após a declaração do vencedor, à semelhança do modelo consagrado no pregão, ao analisar comparativamente os regimes do Pregão, do RDC e da Lei nº 14.133/2021.

Essa solução, todavia, não nos parece com igual naturalidade às licitações de comunicação, estruturadas em sessões decisórias múltiplas, com julgamento técnico apartado por Subcomissão Técnica e com atos sucessivos dotados de autonomia decisória, circunstância que justifica, sob o regime especial da Lei nº 12.232/2010, a preservação de múltiplos momentos de manifestação da intenção, sem prejuízo da concentração das razões em fase recursal única.

¹³ JUSTEN NETO, Marçal. A fase preparatória do processo de licitação da Lei 14.133/2021. Informativo Eletrônico, Curitiba, n. 173, julho de 2021. Disponível em: <https://justen.com.br/artigo_pdf/a-fase-preparatoria-do-processo-de-licitacao-da-lei-14-133-2021/>

¹⁴ OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; LEONEZ, Angelina; BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *op. cit.*

No primeiro momento, correspondente à sessão de divulgação do resultado do julgamento técnico, a intenção de recurso, quando manifestada, não se destina à instauração imediata de qualquer contraditório substancial. Ao contrário, sua função é meramente voltada a assegurar que o licitante possa, futuramente, incluir em suas razões recursais insurgências relacionadas à avaliação técnica realizada pela Subcomissão. Nesse estágio, é vedado à Comissão de Contratação promover qualquer juízo de mérito ou de admissibilidade material da intenção, justamente porque inexistem, ainda, os pressupostos procedimentais para tanto.

No segundo momento, relativo à sessão de julgamento das propostas de preços e proclamação do resultado final do julgamento, a lógica se repete. A manifestação da intenção de recurso não inaugura qualquer debate, tampouco exige motivação. Limita-se a preservar o direito do licitante de questionar, em momento oportuno, tanto a valoração econômica das propostas quanto a ponderação eventualmente realizada entre técnica e preço, conforme o critério de julgamento adotado.

Por fim, no terceiro momento, agora em na sede de habilitação, a intenção de recurso igualmente se mantém como ato formal desprovido de qualquer conteúdo argumentativo obrigatório. Ainda que seja comum, na prática administrativa, a tentativa de exigir do licitante alguma explicitação mínima de suas razões, tal conduta carece de respaldo na Lei nº 14.133/2021 e contraria a lógica da fase recursal única. A intenção, aqui e uma vez manifesta sua intenção, apenas assegurar que o licitante possa, posteriormente, deduzir razões relativas à sua própria inabilitação ou à habilitação de licitantes concorrentes.

À luz da Lei nº 14.133/2021, não cabe à Comissão apreciar conteúdo, mérito ou suficiência da intenção de recorrer, justamente porque a manifestação da intenção não se pode confundir com o recurso propriamente dito.

Na primeira sessão do certame, inclusive, eventual tentativa de licitante eventualmente retirada do certame, não guarda viabilidade, ao passo de constar ausentes, nesse momento, os elementos necessários à aferição dos pressupostos clássicos de admissibilidade.

Outro aspecto central da mudança promovida pela Lei nº 14.133/2021 reside no esvaziamento da discussão oral, em sessão pública, acerca das motivações da intenção de recurso.

Há, contudo, posição doutrinária¹⁵ no sentido de que a motivação deveria integrar o juízo de admissão da intenção, como técnica de desestímulo a pretensões protelatórias. Essa leitura, embora relevante, parece ir de encontro à racionalidade do modelo de fase recursal única, em que a lei desloca o contraditório substancial para as razões recursais apresentadas em momento concentrado.

Não haveria, portanto e a nosso sentir, espaço para a instauração de debates, esclarecimentos ou contraposições orais no momento da intenção. A sessão pública cumpre, nesse ponto, função procedimental: registrar a ocorrência da intenção, assegurar transparência fazendo constar em ata final da sessão, permitindo o regular prosseguimento do certame até a conclusão da última fase e, só após, adentrar no mérito dos recursos propriamente interpostos.

Essa opção legislativa reforça a racionalidade do procedimento, ao evitar prematuras discussões fragmentadas que possam contaminar o fluxo do certame, passando a fase única recursal ser o cerne próprio e exclusivo do contraditório e da ampla defesa, assegurando, assim, maior profundidade analítica e melhor qualidade decisória por parte da Administração.

5. RESSALVA QUANTO À UNICIDADE DA FASE RECURSAL

Sem prejuízo da lógica da intenção de recurso não motivada e da concentração do contraditório em fase recursal única, cumpre ressaltar que a unicidade prevista no art. 165, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021 não pode ser compreendida como obstáculo absoluto à reabertura do controle recursal quando sobrevier novo ato decisório administrativo, dotado de conteúdo inovador e apto a impactar os licitantes.

A unicidade da fase recursal, prevista no art. 165, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021, não pode ser compreendida como supressão do direito de recorrer diante de nova decisão administrativa superveniente que introduza fato novo relevante no curso do certame.

A ordinária fase recursal única refere-se à concentração procedimental, e não à unicidade absoluta de decisões administrativas imunes a reexame quando sobrevier conteúdo decisório inovador apto a alterar o panorama anteriormente estabelecido.

Conforme se extrai da leitura do professor Victor Amorim¹⁶, ao dispensar a exigência de motivação da intenção de recorrer, a Lei nº 14.133/2021 afasta qualquer correspondência necessária

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; LEONEZ, Angelina; BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *op. cit.*

¹⁶ AMORIM, Victor. *op. cit.*

entre o momento do registro da intenção e o conteúdo das razões recursais posteriormente apresentadas, uma vez que exigir tal vinculação importaria introduzir limitação não prevista em lei ao exercício do contraditório e da ampla defesa, além de esvaziar a lógica da fase recursal única concebida pelo legislador.

A apresentação de exemplos contribui para a adequada compreensão dessa ressalva.

Imagine-se licitação complexa, estruturada em múltiplas sessões públicas, na qual, após a divulgação do resultado do julgamento técnico e o regular registro da intenção de recorrer pelos licitantes interessados, venha a ser proferida decisão administrativa posterior, pela autoridade competente, que, com base em interpretação inédita ou critério até então não explicitado pela Comissão ou Subcomissão, decida por alterar a ordem classificatória das propostas técnicas, redefinindo parâmetros de julgamento ou introduzindo juízo de ilegalidade anteriormente inexistente em determinada proposta.

Nessa hipótese, não se está diante de mera reavaliação de matéria já submetida ao contraditório, mas da introdução de fato novo, capaz de impactar diretamente a posição dos licitantes. Interpretar a unicidade da fase recursal como óbice absoluto a qualquer insurgência contra essa nova decisão conduziria ao esvaziamento das garantias do contraditório e da ampla defesa.

A fase recursal é uma por interposição e decisão do mérito; contudo, sempre que houver nova decisão administrativa autônoma, dotada de conteúdo inovador e com potencial de afetar direitos subjetivos dos licitantes, impõe-se a reabertura da oportunidade de controle recursal, ainda que tal decisão seja proferida após etapa anteriormente tida como ‘encerrada’.

Como bem exemplifica, em caso concreto, o professor Ronny Charles¹⁷, o ato decisório de habilitação constitui o verdadeiro marco deflagrador da oportunidade recursal no rito ordinário da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, sempre que, em decorrência do provimento de recurso anteriormente interposto, sobrevier nova decisão de habilitação, com a análise dos documentos do licitante subsequente na ordem de classificação, impõe-se a reabertura do prazo para manifestação da intenção de recorrer, sob pena de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Frise-se que, nesse exemplo, diante do rito ordinário, é exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, de modo que os documentos de habilitação do segundo colocado sequer poderiam ser impugnados por meio de recurso,

¹⁷ Torres, Ronny Charles Lopes de. Nova decisão de habilitação e a obrigatoriedade de nova fase recursal. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/nova-decisao-de-habilitacao-e-a-obrigatoriedade-de-nova-fase-recursal/>>

simplesmente porque ainda não haviam sido apresentados, conforme leciona o professor Joel Niehbur¹⁸.

Daí a recomendação de que o edital disponha, especialmente à luz da literalidade da Lei nº 12.232/2010, que o ato de habilitação se estenda a todos os licitantes classificados no julgamento final das propostas, com a apresentação dos respectivos documentos de habilitação, nos termos do inciso XI do artigo 11 do referido diploma legal, fazendo prevalecer a disciplina expressamente prevista em lei, sob pena de se instaurar um indevido vaivém procedimental entre habilitação e fase recursal, incompatível com a racionalidade do certame.

6. CONCLUSÕES

A compatibilização entre o regime especial das licitações de comunicação e a fase recursal única prevista na Lei nº 14.133/2021 revela-se menos como um problema de hierarquia normativa e mais como um exercício de maturidade institucional do sistema de contratações públicas. Isso porque, conforme exposto neste artigo, ao concentrar o contraditório em momento próprio, o novo regime não fragiliza as garantias da ampla defesa, mas as reorganiza sob lógica de maior racionalidade procedimental, exigindo da Administração leitura sistemática, clareza editalícia e fidelidade à finalidade de cada instituto.

Nas licitações de comunicação, marcadas por julgamentos técnicos complexos e sessões decisórias sucessivas, a fase recursal única, quando corretamente compreendida, não empobrece o controle administrativo, mas o qualifica, deslocando o debate para o espaço adequado e afastando práticas formalistas herdadas da revogada e combatida Lei nº 8.666/1993. Trata-se, em última análise, de uma travessia que não demanda ruptura, mas compromisso com coerência, previsibilidade e responsabilidade decisória.

Conforme bem nos lembra o professor Rafael Sérgio¹⁹, ao citar o professor Hamilton Bonatto²⁰: *“É o tempo da travessia. É o tempo da ousadia! ... Tempo de ‘esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares’”*

¹⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

¹⁹ OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; LEONEZ, Angelina; BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *op. cit.*

²⁰ BONATTO; Hamilton. *Habemus Legem! É o tempo da travessia*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/habemus-legem-e-o-tempo-da-travessia/>>

