



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA INVERSÃO DE FASES

Nos termos do art. 17, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, a Administração Pública pode optar, motivadamente, pela inversão de fases no procedimento licitatório. Assim, justifica-se a adoção da análise da habilitação antes da análise e julgamento das propostas para a contratação de empresa para a execução da obra de pavimentação de Estrada Vicinal Arancibio de Moraes Brum, em CBUQ, 43.904,00 m², incluindo serviços preliminares, terraplenagem, drenagem, base e sub-base, revestimento, meio-fio com sarjeta, sinalização de trânsito, serviços diversos, ensaios tecnológicos e placa de comunicação visual – SAM 76, considerando os seguintes fundamentos:

1. Natureza do objeto licitado

O objeto do certame refere-se a uma obra de pavimentação asfáltica sobre pavimento poliédrico em estrada vicinal, portanto a execução exige elevado rigor técnico devido às particularidades do serviço e às condições da infraestrutura existente. A execução do pavimento envolve análise criteriosa de aspectos como estabilidade estrutural, drenagem, compatibilidade dos materiais, preparação adequada da base e controle de espessura e compactação do revestimento asfáltico. Por isso, a avaliação prévia da habilitação garante que os licitantes possuam comprovada capacidade técnica, experiência específica e equipe qualificada para realizar esse tipo de intervenção. A habilitação deve contemplar a apresentação de atestados técnicos, registros de obras similares e qualificação de pessoal, assegurando que as empresas estejam aptas a compreender as particularidades da obra.

Ao analisar primeiramente a habilitação, evita-se o risco de considerar propostas de empresas que, embora apresentem preços competitivos, não possuem a expertise necessária para a execução correta da obra, o que poderia resultar em falhas construtivas, aumento dos custos futuros com manutenção e comprometimento da segurança dos usuários.

2. Eficiência, celeridade e prevenção de retrabalho

A experiência acumulada por diversos municípios, consolidada em manifestações institucionais como a da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), demonstra que iniciar a análise pela etapa de preços costuma gerar recorrentes problemas. Isso porque a licitante, cuja identidade permanece em sigilo até determinado momento, está livre para apresentar proposta, mesmo que posteriormente venha a ser inabilitada por não atender às exigências documentais do edital assim como na Concorrência Eletrônica nº 08/2025 ou, em casos mais graves, por apresentar documentação falsificada, como já verificado no trâmite na Concorrência Eletrônica nº 10/2024 do município. Essa dinâmica resulta em retrabalho, reabertura de prazos recursais e atrasos significativos na conclusão do certame além, dos processos administrativos para apuração de eventual infração praticada.

A habilitação antecipada evita tais distorções, garantindo maior celeridade processual e eficiência administrativa, em consonância com os princípios da economicidade e da razoabilidade.



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

3. Segurança jurídica e combate a empresas de fachada

A inversão de fases fortalece a segurança jurídica, ao assegurar que apenas empresas com condições técnicas, jurídicas e financeiras comprovadas participem da fase de disputa. Essa medida contribui para coibir a atuação de empresas de fachada ou “laranjas”, que muitas vezes se apresentam com propostas artificialmente baixas, mas sem condições reais de execução, gerando riscos de paralisação, descumprimento contratual e prejuízos à coletividade.

Além disso, é notório o crescente número de licitantes que ingressam em diversos certames com o claro intuito de desestabilizar o processo licitatório. A participação dessas empresas compromete o andamento regular das contratações públicas, ao forçar a redução artificial de preços, o que pode culminar na frustração do certame ou, em situações ainda mais graves, na formalização de contratos prejudiciais ao erário municipal.

4. Redução de litígios e maior previsibilidade

Conforme destacado pela AMP, a habilitação antecipada reduz litígios administrativos e a necessidade de sucessivas substituições de vencedores, aumentando a previsibilidade e a segurança para todos os envolvidos. Isso resulta em processos mais ágeis e na entrega mais rápida de obras e serviços essenciais à população, pois ao verificar de forma antecipada se os licitantes atendem aos requisitos técnicos, jurídicos e econômicos estabelecidos no edital, evita-se o avanço de propostas apresentadas por empresas futuramente inabilitadas, o que frequentemente gera impugnações, recursos e disputas posteriores. Esse filtro inicial reduz a quantidade de controvérsias processuais e assegura maior integridade e efetividade na condução da licitação.

5. Ausência de prejuízo à competitividade e à isonomia

A inversão de fases não compromete a competitividade nem a isonomia entre os participantes, uma vez que os critérios de habilitação são objetivos e previamente estabelecidos no edital. Pelo contrário, assegura que todos os participantes estejam em igualdade de condições desde o início, ao exigir previamente a demonstração da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e da capacidade técnica e financeira. Além disso, a Administração dispõe de planilhas orçamentárias e referências oficiais (SICRO, SINAPI, DER/PR, ANP), garantindo a obtenção de propostas compatíveis com o mercado.

Visto que a exigência de habilitação prévia é regra já conhecida e praticada no âmbito das contratações públicas, a medida não afasta licitantes idôneos, mas apenas restringe o avanço no certame àquelas empresas que efetivamente reúnem condições de contratar com o Poder Público, preservando a igualdade de oportunidades e a qualidade da disputa.

6. Base legal e boas práticas administrativas

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 17, §1º, autoriza expressamente a inversão de fases. Além da previsão legal, a AMP defende formalmente essa prática como diretriz recomendável aos municípios, justamente por reduzir atrasos e assegurar maior efetividade dos investimentos



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

públicos. Trata-se, portanto, de medida alinhada às boas práticas de governança já recomendadas no Estado do Paraná.

Conclusão

Diante do exposto, a inversão de fases (habilitação antes da proposta) mostra-se legal, adequada e necessária para este certame, em razão da natureza do objeto, da complexidade técnica envolvida e da busca pela segurança jurídica, celeridade, eficiência, economicidade e igualdade de condições, além de contribuir decisivamente para a redução de retrabalho, mitigação de litígios e inibição de empresas de fachada, em estrita observância ao art. 17, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e às boas práticas defendidas pela AMP.

Coronel Vivida, 25 de setembro de 2025.

Anderson Manique Barreto
Prefeito

Carlos Lopes
Secretário de Administração



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 46DC-CBBA-AD98-1ECC

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLOS LOPES (CPF 717.XXX.XXX-49) em 25/09/2025 16:05:19 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)



ANDERSON MANIQUE BARRETO (CPF 967.XXX.XXX-91) em 25/09/2025 16:13:35 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://coronelvivida.1doc.com.br/verificacao/46DC-CBBA-AD98-1ECC>



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

PARECER JURÍDICO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da possibilidade jurídica da inversão de fases (habilitação e propostas e lances) do certame para a contratação de empresa para a execução de obras e pavimentação asfáltica na Estrada Vicinal Arancibio de Moraes Brum.

No Despacho 1 foi apresentada a justificativa sobre a necessidade da inversão de fases, com a seguinte conclusão: *“Diante do exposto, a inversão de fases (habilitação antes da proposta) mostra-se legal, adequada e necessária para este certame, em razão da natureza do objeto, da complexidade técnica envolvida e da busca pela segurança jurídica, celeridade, eficiência, economicidade e igualdade de condições, além de contribuir decisivamente para a redução de retrabalho, mitigação de litígios e inibição de empresas de fachada, em estrita observância ao art. 17, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e às boas práticas defendidas pela AMP.”*

Pois bem.

Inicialmente, de suma importância tecer breves comentários acerca da evolução legislativa que diz respeito ao fluxo do processo de licitatório.

O art. 43 da revogada Lei nº 8.666/1993 fixava as seguintes fases para o processo licitatório:

“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.”

Tem-se, portanto, que a fase de habilitação era prévia à fase de apresentação de propostas e do julgamento destas.



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

Contudo, a Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão, foi a primeira a inverter a lógica constante na lei de licitações até então vigente. Uma vez que fixou, na época, o seguinte procedimento externo:

“Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

(...)

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;”

Atualmente, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 17, manteve sequência similar ao constante na Lei nº 10.520/2002, ou seja, dispõe que a fase de lances deve ser realizada de forma prévia à habilitação. Veja-se:

“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.”

A lógica utilizada pelo legislador é bastante simples: para evitar a análise de inúmeros documentos de habilitação de todos os licitantes para, somente após, proceder com a apresentação de propostas e lances, se mostra mais célere e eficiente proceder com a habilitação apenas do licitante melhor classificado, apenas com base em sua proposta.

Todavia, em que pese a nobre intenção de prezar pela celeridade e eficiência do certame, nota-se que tal medida não se mostra, em alguns casos, eficaz. Explico.

Em razão das diversas peculiaridades existentes, o art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, permite que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas, lances e de julgamento, desde que haja um **ato motivado que explicita os benefícios** decorrentes dessa medida.

Sabe-se que a finalidade de um certame é buscar a proposta mais vantajosa para a administração. Veja-se:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

(...)

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

Em que pese se tratar de obra de engenharia comum, o objeto do presente feito possui certa complexidade, diferentemente da prestação de serviços ou aquisição de bens. Desse modo, priorizar a fase de apresentação de propostas e lances pode levar a Administração a entraves nesta fase, visto que o critério de preço será o único a selecionar, inicialmente, as licitantes.

Ademais, é de conhecimento geral que existem inúmeros licitantes “aventureiros” que participam de vários certames com a nítida intenção de criar um ambiente hostil e prejudicial para a administração.

Em casos tais, a licitante é livre para apresentar proposta, vez que, até o momento, sua identidade se encontra sob sigilo. Ocorre que, posteriormente, esta pode ser inabilitada por não possuir a documentação necessária exigida em edital ou até em razão da apresentação de documentos falsificados, conforme ocorrido anteriormente no trâmite do [Processo Administrativo nº 6.526/2024](#).

O maior problema da participação de empresas “aventureiras” é que estas prejudicam o bom andamento do certame ao provocar uma redução artificial dos preços, o que pode acarretar a frustração do certame ou, ainda pior, contratações que podem gerar prejuízos ao erário municipal.

Portanto, ao priorizar a fase da habilitação de forma prévia, especialmente em certames cujo objeto seja a execução de obras de engenharia, tem-se que a administração estará visando uma contratação mais segura e eficiente, pois somente empresas formalmente aptas poderão participar da fase de lances.

Ainda, a inversão de fases não acarreta qualquer tipo de prejuízo, seja para a administração, seja para os licitantes, visto que todos os interessados poderão participar, com a estrita observância das regras constantes em edital.

Conclui-se, assim, que a celeridade e eficiência só produzem os resultados práticos esperados quando as medidas adotadas sejam eficazes, ou seja, a Administração deve buscar a **contratação mais vantajosa**, especialmente para evitar contratações com empresas que terão dificuldades técnicas para executar o objeto.

Contudo, apenas a inversão de fases não é suficiente para eliminar licitantes que visam apenas obstruir o bom andamento do feito. São necessárias, também, medidas



MUNICÍPIO DE CORONEL VIVIDA – ESTADO DO PARANÁ

de planejamento que visem a exigência adequada de documentos, especialmente atestados de capacidade técnica com as quantidades necessárias para a completa execução do objeto.

Ainda, **opina-se pela inserção de cláusula no edital para o fim de exigir das licitantes o oferecimento de garantia da proposta como pré-requisito de habilitação**, nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021. Entende-se que tal medida, aliada à inversão das fases, poderá contribuir para a participação de empresas realmente interessadas em executar o objeto.

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica não se opõe ao pedido da inversão de fases no presente caso concreto.

Este é o parecer opinativo.

Coronel Vivida-PR, datado e assinado digitalmente.

Daniel Proença Larsson
OAB/PR nº 90.028
Procurador Jurídico



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 1EB0-3750-2AB6-563C

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



DANIEL PROENCA LARSSON (CPF 090.XXX.XXX-01) em 26/09/2025 10:49:41 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: AC OAB G3 << AC Certisign G7 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://coronelvivida.1doc.com.br/verificacao/1EB0-3750-2AB6-563C>