PREFEITURA DE CAMPO MOURÃO
CAMPO MOURÃO | CIDADE ESCOLA

JUSTIFICATIVA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA
PARA INVERSÃO DAS FASES DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO

Implantação da Fase 01 do Parque de Empreendedorismo e Tecnologia de Campo Mourão

Processo de referência	Processo Administrativo nº xxxxxx/2026
Objeto	Execução global das obras e serviços de engenharia da Fase 01 do Parque de Empreendedorismo e Tecnologia de Campo Mourão.
Modalidade e forma	Concorrência eletrônica, com inversão das fases de habilitação e julgamento.
Critério e regime	Menor preço global, sob regime de empreitada por preço global.
Valor estimado	R$ 24.171.566,24.
Prazo estimado	540 (quinhentos e quarenta) dias corridos de execução.

1. FINALIDADE, OBJETO E NATUREZA DO ATO

O presente ato administrativo tem por finalidade motivar, de forma específica, concreta, comparativa e proporcional, a adoção da inversão das fases autorizada pelo art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, de modo que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, com previsão expressa no edital e observância das ressalvas legais aplicáveis à regularidade fiscal.

A inversão não é adotada como fórmula padronizada, como preferência abstrata por maior controle documental ou como simples descrição da ordem das fases. A decisão resulta da análise das características efetivas deste processo, da arquitetura da habilitação, da modelagem em item único global, da possibilidade de participação em consórcio, dos custos de repetição do rito ordinário e dos riscos identificados no ETP, no Termo de Referência e no Mapa de Riscos.

O ato integra a fase preparatória e deverá ser interpretado conjuntamente com o edital, o projeto básico e executivo, as planilhas orçamentárias, o cronograma físico-financeiro, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Riscos e a Portaria nº 523/2026-GAPRE.

2. CONTEXTO FÁTICO E CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DA CONTRATAÇÃO

A contratação compreende a implantação da Fase 01 do Parque de Empreendedorismo e Tecnologia de Campo Mourão em item único global, sob o regime de empreitada por preço global, reunindo três macrofases internas: (i) Infraestrutura Geral; (ii) Centro de Eventos; e (iii) Portal de Acesso. Essas macrofases serão executadas de forma coordenada, embora possuam planilhas, cronogramas e medições próprias para fins de controle, fiscalização e prestação de contas.

Os serviços individualmente considerados utilizam técnicas conhecidas no mercado; contudo, a execução conjunta exige integração operacional entre disciplinas e frentes de trabalho distintas, incluindo terraplenagem, drenagem, pavimentação, redes de água e esgoto, instalações elétricas de média e baixa tensão, subestações e transformadores, estruturas de concreto e metálicas, arquitetura, acessibilidade, paisagismo, sinalização e demais sistemas complementares. A complexidade relevante para esta decisão reside, portanto, na coordenação do conjunto e na necessidade de comprovação simultânea de capacidades diversas, e não na alegação genérica de inovação tecnológica ou de obra de grande vulto.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/08/2026 14:54 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p862658f57ab68

O valor estimado é de R$ 24.171.566,24 e o prazo de execução é de 540 dias. A licitação admitirá empresa isolada ou consórcio limitado a três integrantes, com empresa líder, responsabilidade solidária, regras de participação, somatório de capacidades técnicas e avaliação econômico-financeira conjunta nos termos do edital.

A implantação está relacionada ao Convênio nº 001/2026 - SETI/Fundo Paraná e é acompanhada pela Comissão Especial instituída pela Portaria nº 523/2026-GAPRE, cuja atuação reforça a governança, a articulação institucional e o acompanhamento dos marcos do empreendimento. A existência dessa governança não substitui as competências da comissão de contratação, do agente de contratação, dos fiscais, do gestor do contrato, da assessoria jurídica e da autoridade competente.

3. FUNDAMENTO LEGAL E PARÂMETRO DE CONTROLE JURISPRUDENCIAL

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece como rito ordinário a apresentação de propostas e lances, o julgamento e, posteriormente, a habilitação. O § 1º admite que a habilitação anteceda as fases de propostas e julgamento, desde que a opção esteja expressamente prevista no edital e seja precedida de ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes.

Nos procedimentos eletrônicos pelo critério de menor preço ou maior desconto, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 constitui referência procedimental subsidiária, quando compatível com a regulamentação municipal e com o sistema eletrônico utilizado. A norma prevê, na inversão, o envio simultâneo das propostas e dos documentos de habilitação, a análise da habilitação de todos os licitantes e a convocação para lances somente dos habilitados. Os documentos de regularidade fiscal permanecem sujeitos ao art. 63, inciso III, da Lei nº 14.133/2021: somente podem ser exigidos após o julgamento e apenas do licitante mais bem classificado.

O Acórdão nº 456/2026-TCU-Plenário, proferido em auditoria de concorrência para obra de infraestrutura, constitui parâmetro de controle especialmente pertinente. Naquele caso, o Tribunal considerou insuficiente a justificativa que apenas afirmava ser útil verificar previamente a saúde financeira, a regularidade jurídica e a qualificação técnica. O TCU registrou que a motivação deve demonstrar, no caso concreto, a inadequação relativa do rito ordinário ou vantagens efetivas do rito invertido, sem privilegiar burocracia, formalismo ou restrição à competição.

A presente decisão foi estruturada para responder diretamente a esse parâmetro: (a) identifica fatos concretos do processo; (b) compara os efeitos dos dois ritos; (c) reconhece os custos e riscos da inversão; (d) estabelece salvaguardas de competitividade e saneamento; e (e) define resultados verificáveis. O Acórdão nº 387/2024-TCU-Plenário, relativo à prova de conceito em pregão, foi retirado da fundamentação por não possuir proximidade material suficiente com a contratação ora analisada.

4. EXAME DA ADEQUAÇÃO RELATIVA DO RITO ORDINÁRIO

O rito ordinário é juridicamente válido e, em contratações de menor complexidade documental, reduz o esforço inicial da Administração ao concentrar a análise de habilitação no licitante provisoriamente vencedor. Neste processo, entretanto, sua adoção apresenta desvantagens específicas que não se limitam ao risco abstrato de inabilitação.

4.1. Repetição de duas análises densas e interdependentes

A proposta de menor preço global deverá ser submetida a exame de conformidade, coerência entre preço global e preços unitários, cronograma físico-financeiro, composição de custos, BDI, encargos, eventuais indícios de inexequibilidade e compatibilidade com as três macrofases. A habilitação, por sua vez, envolve análise multidisciplinar de atestados e acervos, somatórios, parcelas de maior relevância, equipe técnica, balanços, índices, patrimônio líquido, garantia de proposta e, quando houver, estrutura consorcial. No rito ordinário, a inabilitação do primeiro classificado exige que a Administração repita, para o classificado subsequente, parte relevante da análise de proposta e, depois, toda a análise de habilitação, com possibilidade de novos ciclos e recursos.

4.2. Interdependência entre a proposta global e a capacidade demonstrada

A contratação não será adjudicada por três lotes autônomos. A proposta será única e global, mas a capacidade técnica será formada por parcelas relevantes distribuídas entre edificações, infraestrutura urbana, drenagem, pavimentação e instalações elétricas. A aptidão para executar o preço global somente é confiável quando associada a uma estrutura técnica e econômico-financeira previamente demonstrada para o conjunto, inclusive

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/08/2026 14:54 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p862658f57ab68

por consórcio. Essa relação não autoriza julgamento subjetivo, mas recomenda que o universo competitivo seja definido antes da etapa de lances.

4.3. Formação e validação dos consórcios antes da competição econômica

O edital permitirá consórcio de até três empresas. A análise não se resume à existência de um compromisso formal: exige verificar liderança, responsabilidade solidária, impedimentos de participação simultânea, distribuição de especialidades, somatório dos quantitativos, consolidação das contas contábeis e atendimento do patrimônio líquido conjunto. No rito ordinário, eventual invalidade da estrutura do consórcio vencedor somente seria conhecida depois de encerrada a disputa e concluída a análise de sua proposta, com perda dos atos de avaliação que não pudessem ser aproveitados.

4.4. Custo institucional do insucesso tardio

A contratação está vinculada a planejamento físico-financeiro, recursos estaduais, cronograma de execução e prestação de contas. A ocorrência de inabilitações sucessivas após o julgamento não produz apenas atraso interno: pode comprimir a janela útil de execução, postergar mobilização e licenças, deslocar etapas para períodos climáticos menos favoráveis e elevar o risco de descumprimento dos marcos do convênio.

4.5. Risco de ancoragem competitiva por participante sem capacidade comprovada

A Administração reconhece que esse argumento, isoladamente, não basta para justificar a inversão, conforme advertido no Acórdão nº 456/2026. Neste processo, ele é considerado apenas como efeito complementar da combinação entre proposta global, habilitação multidisciplinar e possível formação consorcial. O objetivo não é impedir preços agressivos, mas assegurar que os lances sejam formulados por participantes cuja aptidão mínima para assumir todas as macrofases já tenha sido objetivamente verificada.

5. COMPARAÇÃO CONCRETA ENTRE OS RITOS

Elemento do processo	Efeito provável no rito ordinário	Efeito esperado no rito invertido	Benefício verificável
Proposta global com três macrofases	Análise aprofundada da proposta do primeiro colocado antes de conhecer sua habilitação; possível repetição integral ou parcial após inabilitação.	Habilitação definida antes dos lances; a análise aprofundada de proposta recai sobre licitantes já habilitados.	Redução de ciclos sucessivos de análise de proposta e habilitação.
Qualificação técnica multidisciplinar	Atestados, CAT/RRT, somatórios e parcelas relevantes são examinados apenas após a classificação do preço.	A equipe técnica consolida previamente a aptidão para edificações, infraestrutura, drenagem, pavimentação e instalações elétricas.	Universo competitivo composto por agentes com capacidades mínimas objetivamente demonstradas.
Participação em consórcio	Eventual vício na formação, liderança, responsabilidade ou somatórios é identificado após a disputa.	A regularidade da estrutura consorcial é decidida antes da competição econômica.	Evita perda tardia de atos por invalidade da composição consorcial.
Capacidade econômico-financeira	Balanços, índices e patrimônio líquido do primeiro colocado são examinados depois de sua proposta.	A suficiência econômico-financeira, inclusive consolidada no consórcio, é verificada previamente.	Diminui o risco de repetição do ciclo por insuficiência financeira detectada tardiamente.
Fase recursal	Questões de habilitação surgem depois do julgamento, podendo contaminar ou retardar o desfecho econômico.	A habilitação é decidida e recorrida antes dos lances, com fase recursal única na forma legal.	Estabilização do universo de participantes antes da competição.

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/08/2026 14:54 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p862658f57ab68

Elemento do processo	Efeito provável no rito ordinário	Efeito esperado no rito invertido	Benefício verificável
Custo administrativo	Menor custo inicial, mas risco de repetição de análises técnicas, econômicas e recursais.	Maior custo inicial pela análise de todos os participantes.	Custo adicional assumido e controlado em troca da redução de retrabalho tardio.
Competitividade	Todos disputam preços, ainda que alguns não atendam à habilitação.	Somente habilitados participam dos lances.	Competição qualificada, condicionada à preservação de requisitos proporcionais e à verificação do ambiente competitivo.

6. BENEFÍCIOS CONCRETOS E RESULTADOS PRETENDIDOS

6.1. Estabilização prévia do universo competitivo

Ao término da habilitação e de seu recurso, a Administração terá definido, por critérios objetivos, quais empresas ou consórcios podem disputar o item global. O benefício é a estabilização jurídica e técnica dos participantes antes da formação dos preços, e não a mera antecipação de conferência documental.

6.2. Concentração da análise econômica em propostas de participantes aptos

A análise detalhada de exequibilidade, planilhas, preços unitários, BDI, cronograma e garantia adicional será realizada em ambiente composto por licitantes habilitados, reduzindo a probabilidade de descarte tardio de todo o trabalho de avaliação por causa de incapacidade técnica, jurídica ou econômico-financeira.

6.3. Tratamento antecipado das questões consorciais

A regularidade dos consórcios, seus somatórios e sua governança serão definida antes dos lances. Isso reduz o risco de que a Administração encerre a disputa e somente depois identifique incompatibilidade na formação do proponente vencedor.

6.4. Redução do risco de compressão do cronograma do convênio

A redução de ciclos sucessivos de proposta-habilitação-recurso preserva maior tempo útil para assinatura, apresentação do seguro-garantia, mobilização, licenças, ordens de serviço e execução física, sem afirmar que a inversão elimina recursos ou garante prazo determinado.

6.5. Melhoria da rastreabilidade da decisão técnica

A qualificação será examinada em etapa própria, com apoio técnico, memória de análise por parcela relevante, diligências fundamentadas e decisão uniforme antes da exposição competitiva. Isso facilita o controle interno, jurídico e externo.

6.6. Prevenção de formalismo excessivo mediante saneamento

A inversão será acompanhada de diligências e saneamento de falhas formais nos limites legais. O objetivo é aferir capacidade real, e não criar barreira documental ou inabilitar por defeitos sem impacto na validade ou no conteúdo substancial dos documentos.

7. SALVAGUARDAS PARA COMPETITIVIDADE, ECONOMICIDADE E CELERIDADE

Em resposta direta às preocupações registradas pelo TCU no Acórdão nº 456/2026, a inversão somente será implementada com as seguintes salvaguardas:

a) realização integralmente eletrônica, salvo impossibilidade técnica superveniente devidamente comprovada e tratada nos termos legais;
b) envio simultâneo de proposta e documentos de habilitação, preservado o sigilo e a ordem operacional definida pelo sistema e pelo edital;
c) verificação da habilitação de todos os participantes, com critérios objetivos, proporcionais e vinculados às parcelas de maior relevância técnica e econômica;
d) exigência dos documentos de regularidade fiscal somente após o julgamento e apenas do licitante mais bem classificado, conforme art. 63, III, da Lei nº 14.133/2021;

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/08/2026 14:54 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p862658f57ab68

e) admissão do somatório de atestados, quantitativos e acervos quando tecnicamente cabível, inclusive entre consorciadas, vedadas restrições sem motivação específica;
f) utilização de diligências para esclarecer e complementar informações sobre fatos existentes na data da sessão, bem como saneamento de erros formais que não alterem a substância e a validade jurídica dos documentos;
g) equipe de apoio previamente definida, com participação das áreas de engenharia, licitações, contabilidade e jurídica, conforme as respectivas competências;
h) cronograma público da fase de habilitação, comunicação tempestiva de suspensões e retomadas e registro integral das decisões no sistema e nos autos;
i) caso apenas um licitante seja habilitado, ou o número de habilitados se revele significativamente inferior ao número de participantes, elaboração de nota técnica específica antes da fase competitiva para verificar se o resultado decorreu de requisitos legítimos ou de possível restrição indevida, sem presumir nulidade pela existência de licitante único;
j) na hipótese de competição reduzida ou proposta próxima ao valor máximo, adoção de análise reforçada de vantajosidade, negociação, verificação dos preços unitários, exequibilidade e compatibilidade com o orçamento, sem adjudicação automática;
k) fase recursal única, com plena vista dos documentos, motivação das decisões e preservação do contraditório e da ampla defesa.

8. TESTE DE PROPORCIONALIDADE DA DECISÃO

8.1. Adequação

A medida é adequada porque a causa dos principais riscos procedimentais identificados - repetição de análises, invalidação tardia de consórcios, necessidade de examinar múltiplas parcelas técnicas e capacidade econômico-financeira para um item global - está diretamente relacionada ao momento em que a habilitação é decidida. Antecipá-la permite estabilizar o universo competitivo antes dos lances.

8.2. Necessidade

Foram consideradas alternativas menos onerosas. A manutenção do rito ordinário preservaria menor esforço inicial, porém manteria o risco concreto de repetição das análises de proposta e habilitação. A adoção de pré-qualificação autônoma acrescentaria procedimento auxiliar separado, com nova etapa de divulgação e processamento, sem vantagem suficiente diante da possibilidade legal de resolver a questão no próprio certame. A inversão, portanto, é a medida que melhor equilibra tempo, controle e unidade procedimental.

8.3. Proporcionalidade em sentido estrito

O custo adicional consiste na análise prévia dos documentos de todos os licitantes e na possibilidade de ampliação da fase inicial. Esse ônus é reconhecido e não será ocultado. Ele é considerado proporcional porque a contratação possui um único item de valor relevante, habilitação multidisciplinar, possibilidade de consórcio e cronograma vinculado; além disso, as salvaguardas previstas reduzem formalismo e restrição. A decisão não estabelece precedente automático para outras licitações e deverá ser reavaliada se o edital, o objeto ou a modelagem forem substancialmente alterados.

9. INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DA OPÇÃO PROCEDIMENTAL

Para que os benefícios não permaneçam apenas no plano declaratório, a comissão de contratação registrará em relatório próprio, ao final do certame:

- número total de participantes e número de habilitados;
- principais causas de inabilitação e quantidade de falhas sanadas por diligência;
- prazo consumido na fase de habilitação e na fase recursal;
- quantidade de consórcios participantes e habilitados;
- nível efetivo de competição na fase de lances;
- diferença entre valor estimado, melhor proposta inicial, melhor lance e valor negociado;
- eventual ocorrência de apenas um habilitado e as providências adotadas para verificar competitividade e vantajosidade;
- avaliação conclusiva sobre a efetividade da inversão para subsidiar contratações futuras, sem automatização da escolha.

10. CONCLUSÃO E DECISÃO MOTIVADA

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/08/2026 14:54 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p862658f57ab68

À vista do conjunto probatório da fase preparatória, conclui-se que a adoção do rito ordinário, embora legal e geralmente eficiente, é relativamente menos adequada a esta contratação porque posterga para depois da disputa a verificação de uma habilitação extensa e interdependente com a proposta global, sujeitando a Administração à repetição de análises técnicas e econômicas, à invalidação tardia de estruturas consorciais e à compressão do cronograma do empreendimento.

A inversão produz benefícios específicos e verificáveis: estabiliza previamente o universo de licitantes aptos; permite decidir a regularidade dos consórcios e dos somatórios antes dos lances; concentra a análise econômica aprofundada em propostas de participantes habilitados; reduz a probabilidade de ciclos sucessivos de avaliação; e melhora a rastreabilidade das decisões técnicas. Esses benefícios superam o custo administrativo adicional, desde que integralmente observadas as salvaguardas de competitividade, saneamento, transparência e análise reforçada de vantajosidade estabelecidas neste ato.

DECIDE-SE, portanto, pela adoção da inversão das fases prevista no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, devendo a fase de habilitação anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, com previsão expressa no edital, observância do procedimento eletrônico, análise dos documentos de todos os licitantes, convocação para lances apenas dos habilitados e exigência da regularidade fiscal somente após o julgamento e apenas do licitante mais bem classificado.

A presente justificativa deverá integrar o processo administrativo, ser submetida ao controle prévio de legalidade e permanecer vinculada à modelagem descrita no ETP, no Termo de Referência e no edital. Alterações substanciais do objeto, do regime, do critério, das exigências de habilitação ou da participação em consórcio demandarão reavaliação desta motivação.

11. REFERÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

- Lei Federal nº 14.133/2021 - arts. 5º, 15, 17, 18, 62 a 69, 164 e 165
- Acórdão nº 456/2026-TCU-Plenário - inteiro teor oficial
- Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 - referência procedimental para licitação eletrônica
- Decreto Municipal nº 10.672/2023 - Regulamento Geral da Lei nº 14.133/2021 no Município de Campo Mourão.
- Portaria Municipal nº 523/2026-GAPRE - Comissão Especial para Coordenação dos Estudos e Trabalhos de Implantação do Parque.

Campo Mourão, 29 de julho de 2026.

RESPONSÁVEL TÉCNICO / EQUIPE DE PLANEJAMENTO

SECRETARIA MUNICIPAL DEMANDANTE

COORDENAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL
Portaria nº 523/2026-GAPRE

AUTORIDADE COMPETENTE

Assinado eletronicamente por:
ROSINALDO NUNES CARDOSO
31/08/2026 15:54:20
Assinatura digital avançada.

Assinado eletronicamente por:
EDUARDO AKIRA AZUMA
26/08/2026 15:15:07
Assinatura digital avançada.

Assinado eletronicamente por:
RENATO TERUO IKEDA
26/08/2026 14:54:26

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/08/2026 14:54 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE: https://c.ipm.com.br/p862658f57ab68