

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

WELLINGTON MALACHOSKI

**DESAFIOS NA INVERSÃO DE FASES NAS LICITAÇÕES EM  
MUNICÍPIOS PARANAENSES**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2015

WELLINGTON MALACHOSKI

**DESAFIOS NA INVERSÃO DE FASES NAS LICITAÇÕES EM  
MUNICÍPIOS PARANAENSES**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão Econômica, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão pública Municipal”  
Orientador: Profa. Dra. Aurea Cristina Magalhães Niada.

CURITIBA - PR

2015



## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

A minha orientadora, professora Dra. Aurea Cristina Magalhães Niada, pela orientação, apoio, correções e incentivos.

A minha família pelo apoio e amor incondicional.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte dessa conquista, o meu muito obrigado.



## RESUMO

Um dos principais fatores da morosidade dos processos licitatórios é o tempo gasto com a análise dos documentos das empresas licitantes. Um caminho que pode ser adotado é a Inversão de Fases nas Licitações, mais isso demanda um estudo e adaptação da legislação. O mais conhecido instrumento de inversão de fases, e conseqüentemente ganho de tempo nas licitações, é a Lei 10.520/02, a lei de pregão. Mas não são em todos os casos em que a Administração Pública pode aplicar o pregão. Uma saída é a elaboração e edição de uma Legislação própria de Licitações, e isso é possível, inclusive para pequenos municípios. Com estudo e trabalho, é possível que um município edite Lei própria prevendo a inversão de fases e tenha como ganho a celeridade de seus processos e a economicidade.

**Palavras-chave:** Inversão. Fases. Licitação.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	8
1.1 Justificativa.....	8
1.2 Objetivos.....	8
1.3 Metodologia.....	8
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	9
2.1 Modalidades de Licitação .....	10
2.2 Princípios a serem observados.....	12
2.3 Inversão das Fases .....	16
3. METODOLOGIA.....	22
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	23
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS .....	29
ANEXOS .....	32

# **1. INTRODUÇÃO**

Para todas as compras e serviços, a regra para os órgãos públicos é Licitar, e para isso temos a Lei Geral de Licitações 8.666/93, que dita às regras das licitações. O Tempo gasto pela Comissão de Licitação analisando documentos dos licitantes é muito elevado, pois, no modelo atual são abertos todos os envelopes de propostas, analisados todos os documentos, autenticados (os documentos apresentados em cópia simples), colocados em ordem e numerados, e esse serviço é realizado para todos os licitantes presentes.

## **1.1 Justificativa**

A inversão das fases trará, em tese, uma celeridade ao processo de contratação, pois a quantidade de documentos a serem analisados diminuirá consideravelmente, a equipe de Licitações permanecerá um menor tempo dentro da sala de licitações em seção, tendo um maior tempo disponível para outras atividades.

## **1.2 Objetivos**

Analisar as vantagens e desvantagens da inversão de fases no processo Licitatório conforme a Lei 8.666/93.

Compreender as Legislações envolvidas nos processos Licitatórios, e analisar a viabilidade jurídica;

Propor um caminho para a efetivação dessa inversão de fases;

Apresentar casos de municípios onde já se pratica a Inversão das Fases;

## **1.3 Metodologia**

A pesquisa se dará através de bibliografia, teses e das Legislações pertinentes, casos de sucesso e insucesso também serão analisados.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No direito público brasileiro, a Licitação foi introduzida pelo Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após 60 anos no esquecimento, veio o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União, a partir de então o procedimento licitatório veio evoluindo, com o objetivo de dar maior eficiência às contratações públicas, sendo estendido, com a edição da Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, às Administrações dos Estados e Municípios. A Constituição de 1988 representou um grande progresso na institucionalização e democratização da Administração Pública.

Foi apenas a partir de 1988 que a licitação passou a receber status de princípio constitucional, sendo, a partir daí obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (PORTAL DE LICITAÇÕES DO EMPREENDEDOR SEBRAE, 2015)

A Lei que regulamentou o Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, foi sancionada em 21 de junho de 1993, recebendo o número de 8.666.

Art. 37, inciso XXI, - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Para a manutenção da Máquina Pública e continuidade do oferecimento dos serviços, a Administração Pública precisa adquirir produtos e contratar serviços. Nós, enquanto pessoas físicas, temos a liberdade de escolher quem queremos como nosso fornecedor ou prestador de serviços, pois administramos nosso próprio recurso, com a Administração Pública é um pouco diferente, pois os recursos administrados são públicos, sendo assim, em suas aquisições deve contratar com o fornecedor que lhe apresentar a melhor proposta em igualdade de competição, adotando certos critérios, a esse processo de seleção com critérios estipulados, dá-se o nome de Licitação.

Meirelles (1999, p.246) define Licitação com os seguintes termos:

“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos

os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.” (MEIRELLES, 1999, p. 246).

Outro conceito de licitação dado por MELLO (2002, p. 466), enfatiza a concorrência entre os participantes:

“Licitação - em suma síntese - é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.” (MELLO, 1992 p.466).

Esses são apenas dois conceitos, dentre vários outros que temos na doutrina sobre Licitações, embora eles não sejam todos iguais, todos convergem para dois pontos principais, a busca da contratação mais vantajosa para a Administração Pública e o oferecimento de iguais oportunidades às empresas concorrentes.

## 2.1 Modalidades de Licitação

O art. 22 traz cinco modalidades de licitação, esta variedade decorre das exigências a serem atendidas.

Art. 22. São modalidades de licitação: I - concorrência;  
II - tomada de preços; III - convite;  
IV - concurso; V - leilão.

A **Concorrência** é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor do objeto, entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto, pode ser utilizada tanto para obras e serviços de engenharia (modalidade exclusiva quando essa contratação tiver um valor superior a R\$ 1.500.000,00) quanto para compras e serviços (modalidade exclusiva quando essa contratação tiver um valor superior a R\$ 650.000,00).

**Tomada de preços**, para esta modalidade o órgão necessita de um cadastro de fornecedores, podendo ser próprio ou de outro órgão (quando autorizado), tendo em vista que, essa

modalidade é exclusiva para empresas cadastradas ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Pode ser utilizada tanto para obras e serviços de engenharia (contratação com valores de até R\$ 1.500.000,00) quanto para compras e serviços contratação com valores de até R\$ 650.000,00).

O **Convite** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. A Administração Pública poderá lançar um Convite para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 e para compras e serviços de até R\$ 80.000,00.

Já o **Concurso** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital.

O **Leilão** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação

Além das cinco modalidades instituídas pela Lei 8.666/93, existe também o Pregão, fruto da tentativa do Governo Federal em agilizar os seus processos de contratação. Com esse pensamento o Governo editou a Medida Provisória 2.026, em maio de 2000, que após 18 (dezoito) edições e dois anos e dois meses, transformou-se na Lei 10.520, instituindo com isso o pregão presencial para todos os entes federados – ao invés de apenas para a União como fora ao longo daquelas 18 edições da MP, uma das principais diferenças, entre o Pregão e as demais modalidades, está na sequência de abertura dos envelopes de proposta e habilitação.

Um quadro comparativo, será mostrado abaixo, com as principais diferenças encontradas entre a Lei 8.666 e a Lei 10520, no que tange ao procedimento de abertura dos envelopes.

	<b>Lei 8.666/93</b>	<b>Lei 10.520/02</b>
1º passo	Abertura envelopes com os documento de habilitação de todas as empresas presentes	Abertura dos envelopes contando a proposta, de todas as empresas presentes

2º passo	Análise dos documentos de cada empresa	Verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no Edital
3º passo	Inabilitação daqueles que não atenderem as exigências	Inabilitação daqueles que não atenderem as exigências
4º passo	Abertura dos envelopes contando a proposta, das empresas habilitadas	Classificação das propostas
5º passo	Análise das propostas	Lances
6º passo	Classificação das propostas	Abertura do envelope contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor

Quadro 1 - Principais diferenças encontradas entre a Lei 8.666 e a Lei 10520 na sequência para abertura de envelopes

Fonte: Lei 8.666/93 e 10.520/02.

## 2.2 Princípios a serem observados

Para a promoção de uma Licitação, os órgãos devem observar alguns princípios dispostos na Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei 8.666/93, mais precisamente em seu Art. 3º.

Art. 3º. A Licitação [...] será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A não observância de um, ou mais, desses princípios é considerada uma falta mais grave do que as infrações as regras constitucionais, é o entendimento de ROCHA (1994, p. 59).

Pela sua natureza qualificada, aos princípios confere-se um superconstitucionalidade. Daí não ser incomum verificar-se serem eles dotados de uma rigidez constitucional superior às regras constitucionais. E por isso mesmo, a sua inobservância tem consequências jurídico-constitucionais mais sérias que aquelas decorrentes do descumprimento de regulações jurídicas, como antes enfatizado.

### *Princípio da legalidade*

Determina que a Administração Pública, em todo e qualquer ato, observe estritamente a Lei, ou seja, a Administração Pública só pode fazer aquilo que está escrito na Lei. Este proíbe que a Administração Pública, inclua como requisito para habilitação, qualquer documento que não tem

previsão legal e que não esteja incluída na Lei 8.666/93. A título comparativo, o particular tem a liberdade de fazer tudo o que a Lei não proíbe, enquanto que a administração Pública tem a permissão de fazer só aquilo que a Lei lhe autoriza.

Para MEIRELLES (2003, p. 86) o princípio da Legalidade se traduz da seguinte forma:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.

### ***Princípio da impessoalidade***

Determina que o Administrador Público trate por igual a todos, independente de suas características individuais, ou seja, na licitação todos concorrerão em pé de igualdade valendo sempre a proposta mais vantajosa, o independente da vontade do administrador público o impedindo de favorecer determinadas pessoas por amizade, ou simplesmente simpatia.

Mello (2000, p. 84), assim define o princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimimentos as. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

### ***Princípio da moralidade***

Determina que o Administrador Público observe a ética, e a aplique em suas ações. Deve ponderar a conveniência, oportunidade e justiça em sua conduta e distinguir o que é honesto do que é desonesto, ou seja, se determinada ação observa a Lei, mas não a moral, essa ação pode ser anulada. Esse princípio tem por finalidade proteger os licitantes do formalismo exagerado, exemplo: se um licitante assinar sua proposta de preço em local errado e o Administrador Público desclassificá-la por esse motivo, estará ferindo o princípio da moralidade, pois a referida empresa não descumpriu nenhum item do edital, visto que não faltou à assinatura na proposta, ela só estava em lugar errado

Para Moralidade, MELLO (2000, p. 463 – 464) tem o seguinte posicionamento:

O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de desenrolar-se em conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte. Especificamente para a Administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da probidade administrativa. Sublinha-se aí que o certame haverá de ser por ela conduzido em estrita obediência a pautas de moralidade, no que se inclui, evidentemente, não só a correção defensiva dos interesses de quem a promove, mas também as exigências de lealdade e boa-fé no trato com os licitantes BANDEIRA DE MELLO (2000, p. 463-464).

### ***Princípio da isonomia***

Efeito de igualdade deve ser tratado de maneira uniforme todos os que se encontram em situação semelhante, o tratamento diferenciado só é aceitável caso esse seja justificável juridicamente. Nas Licitações, esse princípio impede a previsão, inclusão ou tolerância de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frestem a competição, que estabeleçam preferências em razão da naturalidade, da sede ou domicílio e ainda, condições impertinentes ou irrelevantes para o objeto contratado, é o entendimento de NIEBHUHR, 2000, P.. 141)

O princípio da isonomia manifesta-se como termo referencial, orientando o agir que conduza à igualdade; e como norma, autoriza o Estado a determinadas condutas e confere poder aos particulares para exigí-las. A priori, prestigiando o aspecto negativo, todos os que estiverem em condições de igualdade têm o direito de, com igualdade, ser tratados. Este é um enunciado que comporta exceções. Portanto, com destaque no aspecto positivo, deve-se tratar desigualmente os desiguais. Isto quer permitir ao poder público estabelecer desigualdade jurídica, objetivando a igualdade de fato. Noutra ponta, o direito subjetivo a um tratamento desigual sofre acentuada ponderação, uma vez que igualdade não se decreta, pois nela influem uma série de condições que fogem da esfera judiciária, tais como a oportunidade, dinheiro, talento e urgência. Assim, o particular só pode exigir (judicialmente) o tratamento diferenciado em situação extrema, quando, (...) aquilo que falta compromete a dignidade do homem, aproximando-se aos Direitos Humanos e Fundamentais (NIEBHUHR, 2000, p.141)

### ***Princípio da publicidade***

Ele garante que todos tenham acesso aos atos da Administração Pública, nada pode ser feito sem a devida publicidade, isso permite que a sociedade fiscalize os atos praticados pelo poder público. Esse princípio tem ampla aplicação nas Licitações, para que possa ser assegurada a transparência no processo licitatório, os editais de licitação, são publicados em Diário Oficial, e em jornal de grande circulação. A própria Lei 8.666/93 trás em seu texto no art. 3 § 3º que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura. Cabe recordar os dizeres de JUSTEN FILHO (2001, p. 72), quando observa que, nas licitações, o princípio da publicidade desempenha duas funções:

permitir o amplo acesso dos interessados ao certame e a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

### ***Princípio da probidade administrativa***

Impõe que a agente público pratique suas ações de acordo com a Lei, observando a moralidade e honestidade, objetivando o melhor desempenho de suas atividades em detrimento ao interesse pessoal. Nas licitações, não procurando satisfazer interesses próprios, ou da Comissão, nem daqueles que têm participação nas licitações, sendo assim honestos e íntegros.

O governo honesto é exercido pelo administrador probo, ou seja, aquele que o conduz dentro dos mais rígidos postulados do interesse público. A atual Constituição fala em moralidade administrativa, que como a probidade diz respeito ao desempenho do administrador com honestidade, honra e retidão (MOTTA, 2002, p. 109)

### ***Princípio da vinculação ao instrumento convocatório***

Impõe que a agente público, ao conduzir uma licitação, observe as regras instituídas no respectivo edital, uma vez estabelecida as regras do jogo, todo o processo restará vinculado a elas. Após a publicação do Edital de licitação, as partes envolvidas na Licitação, se encontram vinculadas a ele, sendo ele, a lei interna daquele processo, não podendo ser exigido nada mais do que consta no edital.

Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento. Por outro lado, revelando-se falho ou inadequado aos propósitos da Administração, o edital ou convite poderá ser corrigido a tempo através do aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura de prazo, desde que a lteração afete a elaboração de propostas (MEIRELLES, 2003, p. 266).

### ***Princípio do julgamento objetivo***

Estabelece que, nos julgamentos, devem ser consideradas apenas as disposições indicadas em edital, sendo vedado que as comissões utilizem elementos, critérios ou fatores sigilosos, secretos, subjetivos ou reservados.

Ao tratar do assunto, Justen Filho (2001, p. 448), diz o seguinte:

Em termos amplos, a objetividade significa imparcialidade mais finalidade. O julgamento objetivo exclui a parcialidade (tomada de posição segundo o ponto de vista de uma parte). Mas isso é insuficiente. Além da imparcialidade, o julgamento tem de

ser formulado à luz do interesse público. O interesse público não autoriza, contudo, ignorarem-se as disposições norteadoras do ato convocatório e da Lei. Não se admite que, a pretexto de selecionar a melhor proposta, sejam amesquinhasdas as garantias e os interesses dos licitantes e ignorado o disposto no ato convocatório.

Esses são os princípios balizadores dos processos licitatórios, e devem ser observados e levados em consideração em todos os processos de contratação.

### 2.3 Inversão das Fases

O principal atrativo e a grande inovação do Pregão, em comparação as demais modalidades é, sem sombra de dúvidas, a inversão de fases.

Enquanto que, nas modalidades convencionais, a Comissão de Licitação analisa os documentos de habilitação, desclassifica as propostas das empresas que não atenderam ao edital, para só depois analisar a proposta de preços das habilitadas, no Pregão a fase de análise das propostas precede a habilitação, dessa forma, apenas a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta de preços é analisada. Na prática significa um ganho de agilidade, eficiência e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor.

Como resultado temos um processo de Licitação mais célere, a contratação que antes, se “arrastava” por dias, semanas e, em alguns casos, por meses, agora é finalizada no mesmo dia. Isso se deve a inversão das fases, visto que, primeiro verifica-se quem é o vencedor no preço, e apenas a documentação de habilitação da empresa vencedora é analisada, deixando de apreciar a proposta das demais licitantes, diminuindo drasticamente o tempo gasto com a análise de documentos.

Marcelo Palavéri, em sua obra **Pregão nas Licitações Municipais** (2005 p. 71 e 72), traz a inversão de fases como sendo uma grande marca do Pregão, onde, primeiro se analisa a proposta comercial em seguida a proposta de habilitação do licitante com melhor proposta, trazendo como benefício a celeridade que imprime ao certame, eliminando-se o burocratismo da análise dos documentos na habitação, concentrando os esforços no item mais importante que é a proposta comercial.

Outro defensor da inversão de fases, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, diz o seguinte:

“A partir do postulado de que a lei é propositadamente concisa, abre-se amplo espaço à regulamentação legal e infralegal. No exercício da competência privativa de legislar, verifica-se que os arts. 22 e 24 da Constituição Federal

diferem entre si, havendo espaço para que a “adaptação”, prevista no art. 118 da Lei nº 8.666/1993, se faça em todos os procedimentos. A riqueza do vocabulário “adaptar” não pode ser amesquinhado a “copiar”, permitindo grau expressivo na inovação, sem ferir, por exemplo, o balizamento do processo de contratação direta — dispensa e inexigibilidade. Para este, nega-se espaço para qualquer adaptação.

A inversão de fases, a instituição de forma eletrônica para execução de outras modalidades, além do pregão, e a simplificação de procedimentos sem ofensa a princípios são permissivos que se apresentam para aprimorar o procedimento de adaptação.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Inversão de fases da licitação – Concorrência e a simplificação de procedimentos**).

Há ainda quem afirme que, a inversão de fases, além de ganho de tempo, dificulta o conluio entre os licitantes, um dos itens mais difícil de ser combatido, indo ao encontro dos objetivos da probidade.

Para os que são contra a inversão, o principal argumento é que a transparência do certame fica prejudicada, uma vez que, a comissão de licitação tenderia a ser mais flexível ao analisar os documentos de propostas mais favorável administração, e de outro lado, mais intransigente ao analisar os documentos da proponente com oferta reduzida, tornando-a inviável.

Dentre os que são contrário a inversão das fases da licitação, encontra-se a autora Scarpinella, que contesta o real ganho da inversão das fases de licitação na modalidade pregão:

“[...] a perda na transparência do procedimento, uma vez que o condutor da licitação tenderia a ser mais flexível na análise dos documentos habilitatórios do proponente que sabidamente apresenta oferta favorável à Administração Pública. Ou de outra parte, mais rígido no caso de a proposta classificada em primeiro lugar consignar preço consideravelmente reduzido, tornando a proposta inexequível.” (SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pág. 121.)

Em meio aos Estados que gostaram da ideia da inversão das fases e partiram para a prática, destaca-se o Estado da Bahia, que após três anos, da edição da Lei 10.520/02, atreveu-se a editar a sua própria Lei de Licitações, Lei nº 9.433, de 1º de março de 2.005, prevendo a inversão de fases de qualquer modalidade, não apenas do Pregão.

Art. 78 - A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

I - abertura dos envelopes contendo as propostas de preço;

II - verificação da conformidade e compatibilidade de cada proposta com os requisitos e especificações do edital ou convite e, conforme o caso, com os preços

correntes no mercado ou fixados pela Administração ou por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, quando houver, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

III - julgamento e classificação das propostas, de acordo com os critérios de avaliação constantes do ato convocatório;

IV - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes desclassificados, contendo a respectiva documentação de habilitação, desde que não tenha havido recurso ou após a sua denegação;

V - abertura dos envelopes e apreciação da documentação relativa à habilitação dos concorrentes classificados nos três primeiros lugares;

VI - deliberação da comissão licitante sobre a habilitação dos três primeiros classificados;

VII - convocação, se for o caso, de tantos licitantes classificados quantos forem os inabilitados no julgamento previsto no inciso anterior;

VIII - deliberação final da autoridade competente quanto à homologação do procedimento licitatório e adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor, no prazo de até 10 (dez) dias após o julgamento.

De carona na inovação do Estado da Bahia vieram os Estados de Sergipe, com a Lei 5.848 de 13 de março de 2006, em seguida pelo Paraná, com sua Lei nº 15.340, de 22 de dezembro de 2.006 (editada e revogada pela Lei 15.608/07), e após pelo Estado de São Paulo com a Lei nº 13.121, de 7 de julho de 2.008. O ponto comum é que todas elas preveem a inversão de fases nas Licitações.

A inversão das fases nos processos licitatórios é uma realidade, e esse tema vem sendo abordado sob diversas óticas, sob o olhar da constitucionalidade destaca-se o artigo, de Eduardo Amin Menezes Assan, ilustre Procurador do Município de Salvador, no qual o ele pondera sobre a alegável inconstitucionalidade da Lei Baiana de Licitações, concluindo pela sua constitucionalidade.

“No Estado da Bahia, em especial nas licitações. No momento em que a Lei Estadual 9.433/05 se encontra na ordem do dia, procurou-se uma abordagem na qual esta é inscrita no contexto da Reforma do Estado. Diante dessa reforma que passa o Estado, surgiu a nova Lei de Licitações e Contratos da Bahia, com o objetivo de pacificar questões polêmicas, não ventiladas totalmente pela legislação federal, imprimir maior agilidade, moralização e eficiência às licitações, reduzindo os custos operacionais, aumentando a celeridade e trazendo, assim, grandes benefícios à Administração no cumprimento de sua finalidade essencial, isto é, o atendimento ao interesse público. Reforçou-se a competência estadual na elaboração de normas referentes aos procedimentos licitatórios e contratuais. Além disso, demonstrou-se a constitucionalidade da inversão das fases no procedimento, bem como o quanto é possível economizar com isso.

[...]

[...] nesse momento a Lei baiana vem sendo reconhecida no cenário nacional, além de estar servindo de base para a edição desse tipo normativo em diversos Estados e Municípios brasileiros.” (HASSAN, Eduardo Amin Menezes. **A**

**Constitucionalidade da Inversão das Fases Procedimentais da Lei de Licitações do Estado da Bahia.**)

Outro trabalho que vale destaque é o artigo do Dr. Ivan Barbosa Rigolin, Municípios já podem inverter as fases da licitação, o sepultamento das normas gerais de Licitação:

“Os médios e os pequenos Municípios brasileiros, como a dizer-se eu também quero, já podem perfeitamente, do plano jurídico e institucional, seguir São Paulo e editar sua lei de licitação que inverta as fases do procedimento. Não importa que São Paulo tenha 11 milhões de habitantes, porque institucionalmente está rigorosamente no mesmo plano em direitos constitucionais de, por exemplo, Borá, com seus 900 habitantes.” (RIGOLIN, Ivan Barbosa, **Municípios já podem inverter as fases da licitação, o sepultamento das normas gerais de Licitação.**)

Mas isso só é possível graças a interpretação da Lei, no que diz respeito a competência de legislar. Vejamos o que diz a Constituição Federal sobre a matéria.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; [...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37,

XXI, e, para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º, III.

E a própria Constituição Federal traz um outro Artigo permitindo aos Estados legislarem sobre a norma, não concorrentemente, mas suplementarmente, é o Art. 24º:

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Além da previsão constitucional, a própria norma das licitações, a Lei 8.666/93, traz alguns artigos que podem ser aplicados para embasar a adaptação de norma própria de licitação pelos Estados e Municípios.

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Nessa esteira, como reforço, temos um parecer do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, solicitando uma análise jurídica acerca do art. 27 da Lei nº 803/2007 (que estabelece normas específicas sobre licitações, contratos e convênios no Município de Camaçari); permissivo legal este que prevê a inversão de fases sem distinção de objeto, para as modalidades de concorrência, tomada de preços e convite.

“Imperioso reconhecer que se o Estado da Bahia, através da Lei nº 9.433 procedeu a inversão de fases, não tendo decisão acerca da sua inconstitucionalidade, todos os demais Municípios baianos poderão editar leis semelhantes. Inclusive encontra-se tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.709/2007, que traz algumas inovações à Lei nº 8.666/93, dentre estas, a adoção da inversão de fases do procedimento, estendendo-a agora esta norma a todas as modalidade licitatórias no âmbito federal, a exemplo do que já acontece nas licitações do Estado da Bahia. Desta forma, em face dos acontecimentos legislativos que envolvem a inserção no plano infraconstitucional brasileiro, de várias normas prevendo expressamente a utilização do procedimento da “inversão de fases”, assim como diante da ausência de medida restritiva pelo e. STF em face da ADIn proposta contra a lei paulista, que estabeleceu o multicitado procedimento, se impõe concluir acerca da legalidade do art. 27 da Lei Municipal nº 803, de 11.07.2007, que invertera as fases procedimentais nas licitações a serem promovidas no Município de Camaçari”.

Além da esfera Estadual, temos também alguns municípios da federação, que já editaram norma própria de Licitação, ou que adotaram uma Lei Estadual de Licitações.

O principal caso de sucesso municipal, na edição de Lei própria de Licitações, é o caso do Município de São Paulo, com a Lei 14.145/2006, que prevê a inversão de fases, o maior e mais importante município do Brasil abriu espaço para que os demais municípios também lancem mão de sua própria Lei de Licitações.

Art. 16. As modalidades de licitação são aquelas previstas na legislação federal e o processamento de cada uma delas no Município de São Paulo estará sujeito às normas específicas previstas nesta lei, devendo obedecer ao seguinte procedimento:

I - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento dos envelopes contendo a proposta e os documentos relativos à habilitação, bem como da declaração dando ciência de que o licitante cumpre plenamente os requisitos de habilitação;

II - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes;

III - verificação da conformidade e compatibilidade de cada proposta com os requisitos e especificações do edital ou convite e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados pela Administração ou por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, quando houver, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

IV - julgamento e classificação das propostas, de acordo com os critérios de avaliação constantes do ato convocatório;

V - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes desclassificados, contendo a respectiva documentação de habilitação, desde que não tenha havido recurso ou após a sua denegação;

VI - abertura dos envelopes e apreciação da documentação relativa à habilitação dos concorrentes cujas propostas tenham sido classificadas até os três primeiros lugares;

VII - deliberação da Comissão de Licitação sobre a habilitação dos três primeiros classificados;

Outro município que está tendo sucesso com a inversão de fases, é o o Município de Pinhais-PR, na região metropolitana de Curitiba, mas neste caso a situação é um pouco diferente, ao invés de elaborar e sancionar uma Lei Municipal de Licitações, o Município optou por adotar, com a Lei nº 988, de 17 de junho de 2009, uma Lei já em vigor, que prevê a inversão de fases, a Lei Estadual 15.608/07.

Art. 1º. Os procedimentos de licitação, dispensa, inexigibilidade e ajustes de qualquer natureza, celebrados no âmbito dos Poderes do Município de Pinhais serão regulados, no que couber, pela Lei nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, do Estado do Paraná.

Parágrafo Único - Aplicar-se-á a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no tocante às normas gerais de licitações e contratos administrativos.

Lei Estadual 15.608, com a previsão da inversão de fases:

Art. 85. Será observado o seguinte procedimento para julgamento das propostas:

I - a comissão de licitação abrirá os envelopes que contêm as propostas, facultando aos presentes rubricá-las;

II - a seguir verificará a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento e promoverá a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

III - procederá ao julgamento e classificação das propostas restantes, de acordo com os critérios de avaliação previstos do edital;

IV - encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, serão abertos os envelopes com os documentos de habilitação dos concorrentes classificados nos três primeiros lugares;

V - verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

VI - inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos de

habilitação do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

[...]

Das vantagens da inversão de fases:

Ganho de agilidade, eficiência e rapidez, menores preços, redução do custeio da máquina pública, desburocratização do procedimento licitatório, celeridade nas contratações, dificulta o conluio entre os licitantes, redução considerável do número de recursos e contrarrazões e análise dos documentos de habilitação somente da proposta melhor classificada.

Desvantagem da inversão:

Uma possível perda de qualidade na análise dos documentos de habilitação, uma vez que Administração Pública já conhece o menor preço entre os licitantes.

### **3. METODOLOGIA**

A modalidade de pesquisa utilizada foi a exploratória e descritiva, com levantamento bibliográfico e entrevistas. Para isso, foram analisadas as Leis 8.666/93, mais precisamente o Art. 43, que estipula as etapas do processamento da licitação, e o Art. 4º, incisos VII a XII da Lei do Pregão 10.520/02, que trata da mesma matéria para o Pregão, e ainda, a Lei paulista nº 13.121/2008.

Dada a vantagem da Lei do Pregão sobre a Lei Geral de Licitações, no quesito tempo de processamento do certame, haja vista a inversão de fases da primeira, casos de Estados brasileiros que inovaram em sua legislação voltada para as licitações, foram estudados e mostrados.

Os Artigos 22 e 24, da Constituição Federal, foram interpretados em conjunto com o Art. 118 da Lei 8.666/93, para dar uma nova alternativa para os Estados e Municípios que queiram “adaptar” a sua legislação para contratações, dando assim mais duas opções de legislação, editar a sua própria lei de licitações ou aderir a uma legislação estadual já vigente, no caso dos municípios.

## 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O maior município do Brasil, já editou e publicou a sua Lei de Licitações, Lei 14.145/2007, prevendo a inversão das fases, e por isso, apresenta-se como o caso de maior sucesso, pelo seu poder econômico e importância no cenário nacional, e o caso a ser estudado e copiado por aqueles de desejam trilhar o mesmo caminho, o da edição de Lei Municipal de Licitações.

Além da inversão de fases, a Lei paulista prevê outros aspectos diferentes daqueles encontrados na Lei 8.666, (i) Abertura dos envelopes de propostas anteriormente a análise da documentação de habilitação; (ii) Possibilidade de saneamento de falhas em até 03 dias e (iii) Impedimento de Licitar por até 05 anos.

A norma nacional, como mostrado anteriormente, exige a abertura dos envelopes contento a documentação de habilitação de todas as empresas presentes na seção de licitação, e a abertura das propostas apenas das empresas habilitadas. Já a norma Municipal de São Paulo, prevê a abertura das propostas e abertura dos documentos apenas da primeira, segunda e terceira colocadas. Essa diferença, permite que o Município economize tempo, pois analisa os documentos de apenas 3 empresas, mesmo tendo 20 empresas presentes na seção, ao passo que, se a mesma licitação fosse realizado sob o regime da Lei 8.666, a comissão de Licitação, e os próprios concorrentes, teriam que analisar os documentos das 20 empresas presentes, o que dependendo do caso, demandaria dias ou até mesmo semanas.

Outro ponto interessante, presente na Lei Paulista, é a possibilidade de sanar falhas, identificadas na seção, em até 03 dias, se alguma empresa estiver com débitos, poderá, depois de declarada vencedora, regularizar sua situação e juntar nova certidão negativa. Isso permite que o município contrate sempre como menor preço, dentre as empresas presentes na seção, ja na Lei 8.666, isso não é possível, pois ela não permite a inclusão de documentos após abertura dos envelopes, uma empresa com um preço menor, pode não ser contratadas e tiver algum problema, e o órgão contratante deverá contratar com a próxima classificada, ou seja, com um preço maior.

Uma terceira inovação, se fere ao prazo máximo que uma empresa poderá ser ficar impedida de licitar. A Lei 8.666 estipula como prazo máximo 02 anos, já a legislação municipal de São Paulo, prevê o impedimento para as empresas que descumprem alguma obrigação contratual, passível de sanção de impedimento, uma sanção de até 05 anos, isso faz com a empresa reflita antes de descumprir qualquer obrigação assumida, pois sabe que, poderá ficar até 05 anos sem poder contratar com a Administração Pública.

Um quadro resumo foi montado, para sintetizar as principais diferenças, e será apresentado logo abaixo.

Lei Paulista 14.145/07	Lei Federal 8.666/03
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O primeiro envelope a ser aberto é o da Proposta.</li> <li>• O segundo é o da documentação, apenas da 1ª, 2ª e 3ª colocadas (classificadas de acordo com seus preços).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São abertos os envelopes, contendo a documentação, de todas as empresas participantes.</li> <li>• Em seguida, os envelopes contendo a proposta de preços, de todas as empresas habilitadas na fase de documentos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de saneamento de falhas em até 03 dias, se alguma empresa estiver com débitos, poderá, depois de declarado vencedor, regularizar sua situação e juntar nova certidão negativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pela 8.666, a inclusão de documentos, após aberto o envelope, é vedada. Se uma empresa esqueceu a certidão, apresentou ela vencida ou positiva, será inabilitada e não poderá complementar/substituir o documento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se uma empresa for sancionada com o Impedimento de Licitar, o prazo poderá ser de até 05 (cinco) anos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A sanção de Impedimento, não pode ultrapassar o período de 02 (dois) anos.</li> </ul>

Quadro 2 - Principais diferenças entre a Lei Paulista de Licitações e a Lei Federal 8.666/93.  
Fonte – Lei 14.145/07 e Lei 8.666/93.

Nos Municípios de Pinhais e Piraquara, região metropolitana de Curitiba, temos realidade bem diferentes, enquanto que no município de Pinhais já se aplica a inversão de fases, com a adoção da Lei Estadual 15.608/07, Piraquara ainda não tinha ouvido falar nesse assunto, e a utilização dessa ferramenta em municípios, também era desconhecida.

Em Pinhais uma sessão de Licitação dura, em média, de 2 horas, já em Piraquara, a duração é de 04 a 08 horas, dependendo do número de itens. Com a aplicação de legislação, prevendo a inversão de fases, Piraquara teria uma redução, de no mínimo, 50% no tempo gasto em uma sessão.

A Legislação paulista é conhecida em Pinhais e desconhecida no Município vizinho. Após tomar conhecimento das principais diferenças entre a legislação paulista e a Lei geral de licitações, a representante do Município de Piraquara citou a celeridade no processo, como sendo a principal vantagem da Lei paulista, pensamento corroborado pela representante do Município de Pinhais.

Além da celeridade, ainda foram citadas, pela representante de Piraquara, como sendo vantagens da Lei paulista, a **economicidade**, tendo em vista que as licitantes não classificadas têm seus documentos devolvidos e podem utilizá-los em outras licitações, sem a necessidade de reimpressão ou autenticação; e o **saneamento de falhas**, já que a empresa, que utilizar deste dispositivo, terá uma “2ª chance”, o que beneficia não somente a licitante mas também o erário já que evitará certames desertos ou fracassados pela inabilitação de todos os participantes.

Quanto ao desejo de implementar uma legislação, em Pinhais esse ele já foi realizado, e as principais dificuldade encontradas foram; a adaptação das minutas de editais, e contratos, às novas regras, e ainda, a orientação aos licitantes sobre o novo modelo. Em Piraquara esta hipótese ainda não foi cogitada, as principais dificuldade vislumbradas passam pela adaptação do sistema utilizado, treinamento de pessoal, a orientação/aceitação dos licitantes e no caso de implantação em um curto prazo de tempo, a dificuldade em aprovar a lei na câmara.

Quando o assunto é a inclusão de características do município em possível projeto de Lei Municipal de Licitações, as diferenças permanecem, em Pinhais, caso um novo projeto com Lei Municipal fosse implantado, as principais alterações pretendidas seriam; a inclusão de fase recursal única e, etapa de lances em modalidade única, como no pregão, deixando de existir as modalidades Concorrência, Convite e Tomada de Preços, como principal vantagem dessas inovações, estão a celeridade e economia, e no ponto de vista da representante do município, essas propostas não trariam desvantagens, se comparado com o modelo atual da Lei 8.666/93. Em Piraquara, como a representante nunca cogitou a hipótese de Lei Municipal de Licitações, não tem opinião sobre quais itens incluir mas, após responder as perguntas, nasceu um desejo em conhecer o assunto e em pesquisar o tema.

Segue o quadro resumo com as perguntas e respostas de cada Município:

<i>Questão</i>	<i>Pinhais</i>	<i>Piraquara</i>
<b>Qual o tempo médio, gasto em uma seção de Licitação realizada em seu município?</b>	Sessão pública varia conforme a modalidade e quantidades de itens e se há recurso ou não, de 02 a 04 horas em média.	A maioria dura aproximadamente 04 (quatro) horas, no entanto, pregões com grande nº de itens acabam durando em média 08 (oito) horas.
<b>Já ouviu falar em Inversão de Fases na Licitação?</b>	Sim.	Até então nunca tinha ouvido falar, apesar de fazer uma breve pesquisa sobre o tema assim que realizei a leitura deste questionário.
<b>Conhece algum Município que pratica a Inversão de Fases em suas Licitações?</b>	No município de Pinhais.	Não. As que conheço seguem a orientação exposta pela Lei 8.666/93 quando na aplicação do procedimento licitatório e a ordem da Lei 10.520/2002 para os pregões.
<b>Já ouviu falar na Lei de Licitações do Município de São Paulo (Lei 14.145/07)?</b>	Sim.	Não.

<p>A Lei Paulista apresenta as seguintes características: Abertura dos envelopes de propostas anteriormente a análise da documentação de habilitação; Possibilidade de saneamento de falhas em até 03 dias e Impedimento de Licitar, para as empresas sancionadas, por até 05 anos. Em sua opinião, essas características trazem algum benefício para o Município? Quais?</p>	<p>Sim. Uma delas seria a celeridade do processo com a abertura da habilitação apenas das propostas classificadas.</p>	<p>Acredito que ela corrobora para uma maior celeridade no processo licitatório, já que com a abertura das propostas antes da habilitação a comissão de licitação terá a sessão concluída em menor tempo, sem falar na economicidade que será gerada as licitantes que não sendo classificadas terão seus envelopes devolvidos, evitando o desperdício desnecessários com certidões e documentos autenticados que não terão finalidade alguma. Ainda, sendo oportunizado a licitante um prazo adicional para correção de documentação será beneficiado tanto aquele que terá a concessão desta "2ª chance" como também, o erário, já que evitará certames desertos ou fracassados pela inabilitação de todos os participantes.</p>
<p>Já pensou em fazer uma Lei de Licitações para seu Município?</p>	<p>Utilizamos a Lei Estadual 15.608/07, através da Lei Municipal 988/2009.</p>	<p>Nunca cheguei a pensar em criar uma lei de licitações; atualmente utilizamos a Lei 8.666/93.</p>
<p>Se o Prefeito chegasse para você hoje, e solicitasse a implantação de uma Lei de Licitações em no máximo 06 meses, quais as principais dificuldades seriam enfrentadas para implementação dessa Lei?</p>	<p>No nosso caso, já utilizamos desde 2009, a dificuldade foi de elaborar novas minutas com os termos da lei e orientação dos licitantes ao participar das licitações.</p>	<p>A mudança ocasionaria dificuldade de adaptação ao sistema utilizado, o treinamento do pessoal, a aceitação/entendimento dos licitantes, e principalmente a concretização e aprovação de uma lei num período tão breve.</p>
<p>Quais itens incluiria/alteraria, nesse projeto, para que a Lei ficasse com a "cara" do seu Município?</p>	<p>No nosso caso, incluiria fase recursal única e etapa de lances numa modalidade única como no pregão, deixando de existir as modalidades como concorrência, tomada de preços e convite.</p>	<p>Não tenho um projeto de Lei de Licitações, conforme resposta disposta na questão 6, no entanto, esta questão me impulsiona a pensar no tema.</p>
<p>Quais os benefícios, que a implementação da sua proposta de Lei, traria para o Município?</p>	<p>Celeridade e economia.</p>	<p>Não tenho um projeto de Lei de Licitações, conforme resposta disposta na questão 6, no entanto, esta questão me impulsiona a pensar no tema.</p>
<p>A sua proposta, traria alguma desvantagem para o município, em comparação com a Lei 8.666?</p>	<p>Não.</p>	<p>Não tenho um projeto de Lei de Licitações, conforme resposta disposta na questão 6, no entanto, esta questão me impulsiona a pensar no tema.</p>

Quadro 3 - Resumo com as perguntas, e respostas, feitas para os representantes dos municípios de Pinhais e Piraquara

Fonte: Entrevista com os representantes dos municípios de Pinhais e Piraquara

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que é possível reduzir, e muito, o tempo que as comissões de licitação gastam com a análise de documentos durante a sessão, mas nem todos os municípios estão preparados e cientes dessa possibilidade, como é o caso do município de Piraquara, que até então, não tinha ouvido falar sobre a possibilidade de inversão de fases nas Licitações. Os casos de Municípios que já praticam a inversão também são desconhecidos.

Uma das principais ferramentas utilizadas para redução do tempo nas sessões de licitação é a inversão de fases. O primeiro contato que a comissão teve com esse formato de contratação, abertura das propostas anteriormente a análise dos documentos, foi com a instituição do Pregão, em 2002, mas não é só com essa Lei que as comissões podem analisar primeiramente o preço, existe a possibilidade de edição de uma Lei de Licitações do próprio Município. Como desafios, os municípios enfrentarão a adaptação de sua equipe, com as novas regras, adaptação dos editais e contratos, a divulgação das novas regras para os licitantes e a adaptação dos sistemas utilizados.

Existem duas maneiras de se implementar a inversão, a primeira demanda um estudo completo das necessidades do Município, em seguida, com essas necessidades em mãos, edita-se e publica uma Lei própria de Licitações, outra forma, que pode ser a saída para os Municípios que estão localizados em Estados que já possuem Lei própria de Licitações (Paraná, São Paulo, Bahia e Sergipe), é a adoção da Lei Estadual de Licitações, como é o caso do Município de Pinhais que adotou a Lei de Licitações do Estado do Paraná, neste caso o estudo é dispensado, o ponto negativo é que nem todas as demandas e necessidades do Município serão atendidas, já que a Lei foi feita pensando nas necessidades do Estado.

A inversão de fases pode ser livremente adotada, desde que, observado os princípios que regem os atos da Administração Pública, visando, sempre, à contratação da proposta econômica e tecnicamente mais vantajosa para a Administração.

Ao se editar Lei própria de Licitação, além da previsão da inversão de fases, ela pode prever outros itens, suplementando assim a norma federal, a vedação fica por conta da criação de novas modalidades de Licitação e a alteração das normas gerais de Licitação.



## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Art. 37, inciso XXI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 set. 2015.

BRASIL. **Lei 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 28 de set. 2015.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em 28 de set. 2015.

BAHIA. **Lei 9.433, de 01 de março de 2005**. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=63892>>. Acesso em 30 de set. 2015.

PORTAL de Licitações do Empreendedor SEBRAE. **A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns**. Disponível em: <[https://www.conlicitacao.com.br/sebrae\\_am/bd/resposta\\_legislacao.php?id=139](https://www.conlicitacao.com.br/sebrae_am/bd/resposta_legislacao.php?id=139)>. Acesso em 22 set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8 .ed. São Paulo: Dialética, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, Malheiros, 24. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balesteiro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1999, p. 246.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Inversão de fases da licitação – Concorrência e a simplificação de procedimentos**. Disponível em: <[http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/documentos/revistas/2012/02\\_jorge\\_ulisses\\_jacoby\\_fernandes.pdf](http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/documentos/revistas/2012/02_jorge_ulisses_jacoby_fernandes.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 3a ed. Malheiros: São Paulo, 1992.

HASSAN, Eduardo Amin Menezes. **A Constitucionalidade da Inversão das Fases Procedimentais da Lei de Licitações do Estado da Bahia.** Disponível em: <[http://www.lgg.adv.br/wp-content/uploads/2014/11/6D107D51-B81C-4A68-8660-D4B651790261 a Constitucionalidade da inversão. pdf](http://www.lgg.adv.br/wp-content/uploads/2014/11/6D107D51-B81C-4A68-8660-D4B651790261_a_Constitucionalidade_da_inversao.pdf)>. Acesso em 27 de set. 2015.

RIGOLIN, Ivan Barbosa, **Municípios já podem inverter as fases da licitação, o sepultamento das normas gerais de Licitação.** Disponível em: <<http://www.acopesp.org.br/artigos/Dr.%20Ivan%20Barbosa%20Rigolin/artigo%20144.pdf>>. Acesso em 27 set. 2015.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão.** 1 ed. Malheiros: São Paulo, 2002.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas Licitações Municipais.** ed. Del Rey: Belo Horizonte, 2005.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo.** 2a ed. Fórum: Belo Horizonte, 2011.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública.** Ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** ed. Malheiros: São Paulo, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 12. ed. Malheiros: São Paulo, 2000.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública.** ed. Obra Jurídica: Florianópolis, 2000

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos.** 9. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 2002.

SÃO PAULO. **Lei 14.145, de 07 de abril de 2006.** Confere nova redação ao artigo 16 da Lei nº 13.278, de 7 de janeiro de 2002, que dispõe sobre normas específicas em matéria de licitação e contratos administrativos no âmbito do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-14145>>. Acesso em 28 de set. 2015.

PINHAIS. **Lei 988, de 17 de junho de 2009.** Dispõe sobre procedimentos de licitação, dispensa, inexigibilidade e ajustes de qualquer natureza, no âmbito dos poderes do Município de Pinhais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/pinhais/lei-ordinaria/2009/98/988/lei-ordinaria-n-988-2009-dispoe-sobre-procedimentos-de-licitacao-dispensa-inexigibilidade-e->

[ajustes-de-qualquer-natureza-no-ambito-dos-poderes-do-municipio-de-pinhais.html](#)>. Acesso em 28 de set. 2015

PARANÁ. **Lei 15.608, de 16 de agosto de 2007**. Estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná. Disponível em:

<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5844>>. Acesso em 28 de set. 2015

## ANEXOS

Nome:

Município que trabalha:

### Questionário:

**1 - Qual o tempo médio, gasto em uma seção de Licitação realizada em seu município?**

R:

**2 - Já ouviu falar em Inversão de Fases na Licitação?**

R:

**3 - Conhece algum Município que pratica a Inversão de Fases em suas Licitações?**

R:

**4 - Já ouviu falar na Lei de Licitações do Município de São Paulo (Lei 14.145/07)?**

R:

**5 - A Lei Paulista apresenta as seguintes características: Abertura dos envelopes de propostas anteriormente a análise da documentação de habilitação; Possibilidade de saneamento de falhas em até 03 dias e Impedimento de Licitar, para as empresas sancionadas, por até 05 anos. Em sua opinião, essas características trazem algum benefício para o Município? Quais?**

R:

**6 - Já pensou em fazer uma Lei de Licitações para seu Município?**

R:

**7 - Se o Prefeito chegasse para você hoje, e solicitasse a implantação de uma Lei de Licitações em no máximo 06 meses, quais as principais dificuldades seriam enfrentadas para implementação dessa Lei?**

R:

**8 - Quais itens incluiria/alteraria, nesse projeto, para que a Lei ficasse com a “cara” do seu Município?**

R:

**9 - Quais os benefícios, que a implementação da sua proposta de Lei, traria para o Município?**

R:

**10 - A sua proposta, traria alguma desvantagem para o município, em comparação com a Lei 8.666?**

R: