



PARECER JURÍDICO

EMENTA: PARECER JURÍDICO QUANTO A REALIZAR ALGUNS PROCEDIMENTOS DE PREGÃO E CONCORRÊNCIA NA FORMA PRESENCIAL - ESCLARECIMENTOS DETALHADOS – FUNDAMENTAÇÃO E ORIENTAÇÃO À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL QUANTO À LEGALIDADE E ÀS CAUTELAS RECOMENDÁVEIS - SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA – POSSIBILIDADE COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Em atendimento à consulta formalizada pelo r. Prefeito Municipal a esta Assessoria Jurídica questionamento acerca da possibilidade jurídica e dos parâmetros necessários à adoção do procedimento presencial nas modalidades de pregão e concorrência, em contrapartida à realização obrigatória em meio eletrônico, à luz das inovações legislativas promovidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O presente parecer busca oferecer esclarecimentos detalhados para fundamentar a orientação à Administração Municipal quanto à legalidade e às cautelas recomendáveis, valorizando a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

Oportuno destacar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar alguma providência para salvaguardar a Administração e o erário público.

DO DIREITO

O art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal consagra a regra da licitação, sendo esta o processo administrativo utilizado pela Administração Pública, com o objetivo de garantir a isonomia, selecionar a melhor proposta e promover o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos.

Existe uma necessidade de esclarecer a viabilidade jurídica de realizar procedimentos licitatórios, especificamente na modalidade pregão e concorrência, em sua forma presencial, sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021.

Este questionamento é motivado pela busca de soluções eficazes para as dificuldades recorrentes que a administração municipal tem encontrado no que tange à participação e engajamento de fornecedores nos certames realizados eletronicamente, modalidade



atualmente predominante na prática da CPL, embora a legislação vigente já preveja e regulamente as formas eletrônicas de pregão e concorrência, como também as modalidades presenciais.

Aqui, a priori, é crucial destacar que o Município de Dianópolis, conforme as informações do censo do IBGE de 2022, possui um contingente populacional inferior a vinte mil habitantes. Essa característica demográfica, embora não seja o fator determinante para a escolha da modalidade licitatória, contextualiza a realidade administrativa e a capacidade técnica da CPL e as adequações a legislação.

Apesar de a Comissão já possuir experiência e estrutura para a condução de pregões e concorrências na forma eletrônica, o que atende às exigências de modernização e eficiência preconizadas pela nova legislação, a prática tem demonstrado que, em determinadas situações, a modalidade eletrônica não tem sido suficiente para atrair ou para garantir a efetiva eficiência ao bem comum, dando tão somente uma ilusória competitividade, sem economicidade e tão pouco atendendo ao fim desejado.

As dificuldades enfrentadas pela CPL do Município de Dianópolis na realização de certames na modalidade eletrônica são multifacetadas, mas o ponto central reside na percepção de uma participação de fornecedores que ofertam lances inexequíveis (formalmente) ou mesmo que, após se sagrarem vencedores e terem homologados o certame, desistem do objeto ou contrato, gerando prejuízos na prestação de serviços.

Essa situação tem gerado preocupações. Veja, recentemente houve a desistência da empresa PCMFARMA PRODUTOS MEDICO HOSPITALAR LTDA no âmbito do Pregão Eletrônico nº 02/2025. Também a empresa CIRURGICA PREMIER, participou dos processos licitatórios Pregão Eletrônico nº 009/2022, Pregão Eletrônico nº 015/2022 e Pregão Eletrônico nº 017/2022, e após declarou ser inexequível e desistiu. A empresa CNN COM. MAT. HOSPITALARES LTDA, da mesma forma após vencedora, desistiu do Pregão Eletrônico nº 009/2022 e Pregão Presencial nº 026/2022. Outro caso é o da empresa ARMAZÉM DOS MEDICAMENTOS EIRELI - ME, vencedora do item Salbutamol Spray no âmbito do Pregão Eletrônico nº 02/2025, que também desistiu.

Muitas outras situações são quando logo após a homologação empresas apresentam em um curto espaço de tempo pedidos de reequilíbrio de preços e/ou mesmo "abandonam" obras e serviços alegando que os valores não comportam os custos. Ocasões em que trazem enormes prejuízos a regular atuação administrativa e entrega na prestação a comunidade do objeto fim licitado.

Em todas essas situações, não houve ausência de um número expressivo de participantes, mas sim empresas de várias localidades que não calculam o custo de seus lances para entregar produtos ou serviços em locais distantes de suas sedes, sem verificar a logística,



atrapalhando a gestão pública e consequente o cidadão, que é o destinatário final do bem e/ou dos serviços. Essas situações tem indicado um mercado menos dinâmico ou a existência de barreiras que a modalidade eletrônica, por si só, não tem conseguido transpor.

Diante desse cenário, a administração municipal manifesta um interesse particular em explorar a possibilidade de retorno ou de adoção estratégica da modalidade presencial tanto para o pregão quanto para a concorrência, em situações e casos específicos que se mostrem mais adequadas para superar as barreiras identificadas.

A intenção a priori não é a substituição integral da forma eletrônica, que reconhecidamente traz inúmeros benefícios em termos de alcance e agilidade, mas sim a utilização da modalidade presencial como uma ferramenta complementar e estratégica para otimizar a participação de fornecedores em que a interação direta e a negociação pessoal possam fomentar um ambiente mais competitivo.

Aqui existe uma situação que deve ser analisada não como uma problemática, isso porque a Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, embora priorize a forma eletrônica, não extinguiu a possibilidade da realização de licitações na modalidade presencial, estabelecendo, inclusive, as condições e os procedimentos a serem observados.

No entanto, a interpretação e a aplicação dessas disposições, especialmente para municípios de menor porte e em face de realidades mercadológicas específicas, requerem um exame aprofundado para garantir a conformidade legal e a efetividade administrativa.

O objetivo é assegurar que a administração pública municipal possa utilizar todas as ferramentas legais disponíveis para alcançar o princípio da isonomia, da proposta mais vantajosa e da seleção da proposta mais vantajosa, em consonância com os objetivos maiores da licitação.

Pois bem, a Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer um novo marco regulatório para as licitações e contratos administrativos, demonstra uma preocupação em adaptar os procedimentos às realidades diversas dos entes federativos.

Nesse contexto, o artigo 176 da referida norma confere um tratamento diferenciado aos Municípios com até 20.000 habitantes, concedendo-lhes um prazo de 6 anos para o cumprimento de determinados requisitos, incluindo a obrigatoriedade da licitação eletrônica e as regras de divulgação em sítio eletrônico oficial.

Essa prerrogativa legal visa mitigar os desafios inerentes à transição para novos modelos procedimentais em localidades com menor estrutura administrativa e tecnológica, permitindo a continuidade de práticas anteriores, como a publicação de informações em diário oficial e a disponibilização física de documentos, enquanto não houver a plena adesão ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).



Aqui existe o ponto principal, pois pela análise do artigo 176 da Lei nº 14.133/2021, se evidencia um reconhecimento legislativo das particularidades dos pequenos municípios.

A própria concessão de um prazo dilatado para a adaptação a obrigações como a licitação eletrônica e a divulgação em meio digital não se trata de uma mera liberalidade, mas de uma estratégia para assegurar que a transição ocorra de forma segura e eficaz, sem comprometer os princípios basilares da Administração Pública.

Essa flexibilidade normativa é fundamental para que tais entes federativos possam, gradativamente, implementar as novas diretrizes, sem que isso represente um óbice à sua atuação administrativa.

Essa disposição legal reforça a tese de que a norma busca, em sua aplicação, a razoabilidade e a eficiência, permitindo que os municípios de menor porte ajustem seus procedimentos às suas capacidades, evitando formalismos excessivos que poderiam inviabilizar a consecução dos objetivos públicos.

Da Possibilidade de Licitações Presenciais

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 17, § 2º, estabelece a preferência pela forma eletrônica nas licitações, contudo, confere expressa permissão para a utilização da modalidade presencial, desde que devidamente motivada.

Tal disposição normativa confere à Administração Pública a prerrogativa de adaptar o procedimento licitatório às suas necessidades específicas, especialmente quando a modalidade eletrônica se mostrar insuficiente para garantir a atração de um número adequado de licitantes ou para assegurar a justa competição.

A motivação para a adoção da forma presencial deve ser clara e objetiva, fundamentada em razões que demonstrem a necessidade de tal escolha para o alcance dos objetivos da licitação, como a obtenção da proposta mais vantajosa, conforme preconiza o artigo 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

A exigência de motivação para a realização de licitações na modalidade presencial, conforme previsto no artigo 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, não configura um obstáculo, mas sim um mecanismo de controle e garantia da legalidade e da eficiência do processo.

Ao demandar uma justificativa fundamentada, o legislador busca assegurar que a escolha pela modalidade presencial não seja arbitrária, mas sim uma decisão administrativa pautada na busca pela melhor contratação e na maximização da competitividade.



As dificuldades enfrentadas pelo Município de Dianópolis/TO em atrair fornecedores que cumpram os objetos por meio da plataforma eletrônica constituem um fundamento válido para a adoção da modalidade presencial, uma vez que tal situação pode comprometer a isonomia e a obtenção de propostas mais vantajosas, objetivos centrais do processo licitatório, conforme preconiza o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021.

A legislação, ao permitir a modalidade presencial mediante motivação, reconhece que a realidade prática pode, em certas circunstâncias, demandar a flexibilização de procedimentos para garantir a efetividade da atuação administrativa.

Importa ressaltar que o regime de “preferência” não é “obrigatoriedade”. Excepcionalmente, pode-se adotar o rito presencial, desde que haja motivação compatível e demonstração inequívoca de que a modalidade eletrônica não atende, naquele contexto, ao interesse público, podendo, inclusive, gerar riscos de frustração contratual, ausência de economicidade ou insegurança na execução.

No caso de Dianópolis, destaca-se que o município experimenta reiterados prejuízos decorrentes da celebração de certames com empresas distantes, cuja atuação revela-se inexecutável diante da logística e da margem econômica envolvida. A própria Lei de Licitações impõe que a Administração busque, sempre, soluções compatíveis com a sua realidade – e, neste sentido, a realização de licitação presencial, caso adequadamente fundamentada, torna-se não apenas possível, mas recomendável para proteção do interesse público local.

A eventual vedação injustificada à forma presencial configura não apenas afronta ao princípio da eficiência, mas também risco real de afronta à continuidade de políticas públicas essenciais, ocasionando a descontinuidade de serviços públicos, o que, em última análise, atenta contra o próprio objetivo da licitação: selecionar a proposta mais vantajosa, com a execução exequível e tempestiva do objeto.

A análise do contexto do município revela especificidades que evidenciam a necessidade de adequação dos procedimentos licitatórios à realidade local. Municípios de pequeno porte como o de Dianópolis, frequentemente enfrentam limitações estruturais de conectividade, baixo índice de inclusão digital por parte da população e fornecedores, além do reduzido mercado local apto a participar dos certames. Tais aspectos convergem no sentido de justificar a adoção excepcional do rito presencial, que, nesses ambientes, pode, paradoxalmente, ampliar a competitividade, fortalecer a participação de empresas regionais e suprir as deficiências operacionais.

A doutrina de Di Pietro enfatiza:

“(…) a licitação, enquanto procedimento, deve ser moldada de acordo com as características e desafios enfrentados pelo ente federativo; não se pode impor



rigores que, na prática, inviabilizam a consecução de seu objeto ou restringem, de forma desarrazoada, a participação de fornecedores aptos.”

Hely Lopes Meirelles, em sua clássica obra, acentua que a máxima publicização e a obtenção da proposta mais vantajosa só serão efetivas se observada a realidade do órgão promotor do certame, admitindo a flexibilização dos ritos e procedimentos para que a “licitação cumpra seu papel de instrumento de material concretização do interesse público”.

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Hely Lopes Meirelles, destacam essa necessidade imprescindível de calibragem dos processos licitatórios à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, resguardando os valores do interesse público em ambiente diverso, como o dos pequenos municípios.

Deste modo, os entraves logísticos e até mesmo tecnológicos e a possível exclusão digital local consistem em fatores legítimos a serem considerados no momento de escolha da modalidade presencial, sendo imprescindível que essa decisão seja minuciosamente justificada, lastreada em estudo técnico e acompanhada por relatórios sobre a dinâmica de participação de empresas em certames anteriores.

Marçal Justen Filho reforça a centralidade da motivação administrativa “fundada em elementos reais e objetivos na escolha da modalidade procedimental, desde que justificado”.

Assim, a realização presencial será admitida quando a Administração Pública demonstrar, de forma fundamentada, a impossibilidade ou inconveniência da modalidade eletrônica, podendo ser desde casos de falhas no sistema eletrônico ou mesmo a necessidade de inspeção presencial de bens ou serviços. Assim, a realização de pregão presencial exige justificativa excepcional e documentada.

Já a concorrência, também pode ser realizada na modalidade eletrônica, mas não há menção expressa de preferência, permitindo a forma presencial em situações justificadas.

Para a concorrência, a Nova Lei não impõe a modalidade eletrônica. Se a Administração opte pela forma presencial, especialmente em licitações de grande vulto ou complexidade, onde a presença física dos licitantes pode ser necessária para esclarecimentos técnicos ou avaliação de propostas, é permitido.

Contudo, a escolha pela modalidade presencial deve observar os princípios da publicidade, transparência e igualdade, garantindo que todos os interessados tenham acesso às mesmas condições.

Diante do exposto, o entendimento é pela plena possibilidade jurídica de adoção da modalidade presencial para a realização de certames de pregão e concorrência pública, desde que tais escolhas estejam fundamentadas de forma suficiente e motivada nos autos da



instrução processual, em consonância com as permissões expressas do art. 17, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e demais dispositivos correlatos.

A adoção do rito presencial, longe de representar prática contrária à modernização administrativa ou à busca da competitividade, pode, em determinadas circunstâncias, se configurar como a medida mais adequada e eficiente para resguardar a efetividade das contratações, em especial para municípios com histórico de frustração de certames e peculiaridades regionais examinadas ao longo deste parecer.

A produtividade administrativa, bem como a maximização do interesse público e a continuidade dos serviços essenciais ao cidadão, deve orientar a escolha pelo rito mais condizente com a realidade municipal, especialmente quando o modo eletrônico se mostrar inadequado ou gerar riscos à execução contratual.

Das Recomendações Procedimentais

Recomenda-se à Administração Municipal a realização de criteriosa análise prévia, de natureza técnica e jurídica, a fim de embasar a adoção do rito presencial. Tal análise deve ser formalizada nos autos, contendo o diagnóstico detalhado sobre as dificuldades enfrentadas no rito eletrônico quanto ao objeto do certame.

Mesmo sendo sabedor da existência do Decreto Municipal nº 237/2025, não obstante recomenda-se, ainda, a revisão atenta dos editais, incluindo cláusulas que assegurem maior rigor quanto à obrigatoriedade de fornecimento, penalidades claras para o descumprimento contratual, critérios de habilitação específicos voltados para a execução local e regional, e demais dispositivos que minimizem riscos de descontinuidade ou litigiosidade.

Por fim, orienta-se cautela quanto ao risco de nulidade do certame no caso de adoção de modalidade presencial desacompanhada das devidas justificativas, instrução técnica e observância integral dos princípios incidentes, destacando-se a necessidade de um processo administrativo claro, robusto e plenamente justificável.

Destaco que a sessão pública para apresentação da proposta comercial, eventualmente, os lances e a documentação de habilitação do licitante vencedor sendo realizada de forma presencial, deve constar no instrumento convocatório que o ato será gravado em áudio e vídeo, em conformidade com o disposto no art. 17, § 5º, da Lei 14.133/21 e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

Reitero a exigência de motivação expressa e circunstanciada, acompanhada de estudos técnicos e administrativos demonstrando, de maneira inequívoca, as razões que justifiquem a realização do procedimento de forma presencial. Tal motivação deve estar ancorada em fatos objetivos, com respeito aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade,



publicidade, eficiência e economicidade permanece obrigatório em qualquer modalidade adotada, devendo as decisões ser guiadas pela máxima vantagem ao interesse público, à transparência e à igualdade de tratamento entre os licitantes.

O presente Parecer não é um "salvo-conduto" para o desuso dos procedimentos na modalidade eletrônica, apenas instrui quanto a possibilidade de em casos específicos e justificados serem realizados na modalidade presencial.

CONCLUSÃO

Sendo assim, conclui-se que, salvo melhor juízo, encontra respaldo legal a adoção excepcional da modalidade presencial para os processos licitatórios de pregão e concorrência, observando-se estritamente os fundamentos legais, a motivação circunstanciada, e as cautelas delineadas neste parecer.

Ressalta-se que a escolha pelo procedimento presencial não deve servir de regra habitual, mas de instrumento pontual e temporário para a superação dos desafios concretos que impeçam o regular atendimento ao interesse público.

É o parecer. S.M.J.

Dianópolis – TO, 1 de agosto de 2025.

TENNER AIRES RODRIGUES:94782342187

Assinado de forma digital por TENNER AIRES RODRIGUES:94782342187
Dados: 2025.08.01 08:53:58 -03'00'

TENNER AIRES RODRIGUES
OAB-TO 4282