

JUSTIFICATIVA TÉCNICA

ADOÇÃO EXCEPCIONAL DA FORMA PRESENCIAL E INVERSÃO DE FASES PREGÃO – LEI Nº 14.133/2021

1. CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL, FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E RECONHECIMENTO DA REGRA LEGAL (PREGÃO ELETRÔNICO)

A Administração Pública Municipal, no exercício das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, tem o dever permanente de estruturar, planejar e executar suas contratações públicas de forma técnica, racional e juridicamente segura, assegurando que cada decisão administrativa esteja orientada pelo interesse público primário, pela eficiência do gasto público e pela observância estrita dos princípios que regem a atuação estatal.

A Constituição Federal, em seu art. 37, caput, estabelece que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios não se apresentam como meras diretrizes abstratas, mas como comandos normativos vinculantes que devem orientar todas as fases do processo de contratação pública, desde o planejamento até a execução contratual.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, consolidou uma lógica de contratação orientada à governança, ao planejamento prévio e à gestão de riscos, superando modelos meramente formais e reforçando a necessidade de decisões administrativas fundamentadas em critérios técnicos, jurídicos e econômicos.

Nesse contexto, o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma clara, as fases do processo licitatório e, em seu §2º, fixa que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a forma presencial desde que devidamente motivada. A utilização do advérbio “preferencialmente” não pode ser interpretada como autorização genérica para a escolha discricionária da forma presencial, mas sim como a consagração da forma eletrônica como regra geral, cabendo à Administração o ônus argumentativo reforçado sempre que optar por solução diversa.

Assim, a Administração Municipal reconhece expressamente que o Pregão Eletrônico constitui o modelo prioritário estabelecido pelo legislador, especialmente em razão das vantagens normalmente associadas ao meio eletrônico, tais como a ampliação do universo de potenciais licitantes, a redução de barreiras geográficas, o incremento da competitividade e a facilitação do controle externo e social.

Todavia, o próprio legislador reconheceu que o modelo eletrônico, embora preferencial, não é absoluto nem inflexível. Ao admitir a forma presencial de maneira excepcional, o ordenamento jurídico impõe à Administração o dever de demonstrar, de forma concreta e circunstanciada, que, no caso específico, a adoção da sessão presencial atende de modo mais adequado ao interesse público, sem violar os princípios da isonomia, da competitividade, da publicidade e do julgamento objetivo.

A presente justificativa parte, portanto, de um reconhecimento inequívoco da regra legal e da jurisprudência dominante: o Pregão Eletrônico é a forma ordinária; o Pregão Presencial é exceção; e a exceção somente se legitima quando fundada em razões técnicas específicas, devidamente documentadas e passíveis de controle.

Nesse sentido, a opção procedimental ora justificada não decorre de tradição administrativa, preferência subjetiva do gestor, comodidade operacional ou tentativa de restringir a concorrência, mas de uma análise técnica aprofundada do objeto, do contexto institucional, das condições operacionais do Município e dos riscos concretos associados à condução do certame, elementos que serão detalhadamente examinados nos tópicos seguintes.

2. ELEMENTOS TÉCNICOS OBJETIVOS QUE JUSTIFICAM A ADOÇÃO EXCEPCIONAL DA FORMA PRESENCIAL NO PREGÃO

A adoção excepcional da forma presencial neste Pregão decorre de uma análise técnica aprofundada dos riscos operacionais, jurídicos e administrativos associados à condução do certame em ambiente eletrônico, especialmente diante do histórico documentado de instabilidades em plataformas oficiais de contratação pública.

O Pregão é modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns, nos quais a correta condução da sessão pública assume relevância central para a preservação da isonomia, da competitividade e da segurança jurídica. Nessas contratações, a comunicação entre a Administração e os licitantes, o registro tempestivo dos atos e a possibilidade de esclarecimentos imediatos são fatores críticos de sucesso do procedimento.

No âmbito da gestão de riscos das contratações, conforme preconizado pela Lei nº 14.133/2021, a Administração deve identificar, analisar e mitigar riscos que possam comprometer a regularidade do certame ou gerar prejuízos ao interesse público. Entre os riscos identificados neste caso específico, destacam-se aqueles relacionados à indisponibilidade ou instabilidade de plataformas eletrônicas de licitação.

Conforme documentação acostada aos autos, há registros oficiais, emitidos por órgãos federais responsáveis pela gestão das plataformas Compras.gov.br, Gov.br, SICAF e sistemas correlatos, que relatam episódios recorrentes de instabilidade, indisponibilidade temporária e falhas de integração, ocorridos nos anos de 2024 e 2025.

Tais comunicados oficiais informam, de forma expressa, que, durante determinados períodos de instabilidade: (i) não foi possível a apresentação de propostas pelos licitantes; (ii) sessões em fase de disputa não registraram lances; e (iii) etapas de julgamento ou habilitação foram impactadas quando os prazos se encerraram durante os intervalos de indisponibilidade. Em diversas situações, os próprios órgãos gestores das plataformas orientaram a suspensão, o reagendamento ou até a revogação de certames, como medida necessária para preservação da isonomia.

Esses registros não constituem meras hipóteses abstratas, mas evidências empíricas de que, embora o modelo eletrônico seja preferencial, ele não está imune a falhas técnicas que podem comprometer a regularidade do procedimento licitatório.

No contexto específico deste Município, que possui estrutura administrativa enxuta e limitada capacidade de suporte tecnológico imediato, a ocorrência de instabilidades em sessões eletrônicas representa risco elevado de paralisação do certame, necessidade de retrabalho procedimental, atraso na contratação e, em última instância, prejuízo à continuidade das políticas públicas.

A opção pela forma presencial, portanto, não decorre de desconfiança generalizada do meio eletrônico, mas de uma decisão pontual de mitigação de riscos, fundamentada em dados oficiais e compatível com a lógica de governança das contratações. A sessão presencial permite maior controle direto dos atos, registro contínuo em ata, imediata solução de incidentes procedimentais e redução da dependência de infraestrutura tecnológica externa.

Importante ressaltar que a Administração não utiliza as instabilidades registradas como argumento absoluto ou definitivo contra a forma eletrônica, mas como elemento concreto de ponderação no caso específico deste Pregão.

Ademais, a adoção da forma presencial não implica prejuízo à competitividade. O edital assegura ampla divulgação, prazos adequados e critérios objetivos, não havendo restrições indevidas à participação de interessados.

3. DA INVERSÃO DE FASES NO PREGÃO, BENEFÍCIOS CONCRETOS E OBSERVÂNCIA DO ART. 17, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021

O art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza, mediante ato motivado e com expressa previsão no edital, a inversão da ordem das fases do processo licitatório, permitindo que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e de julgamento.

A inversão de fases não constitui regra geral, tampouco pode ser adotada de forma automática ou imotivada. Exige análise criteriosa do objeto, do mercado e dos riscos envolvidos.

No presente Pregão, a Administração identificou que a verificação prévia da habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira contribui significativamente para a racionalização do procedimento, evitando a análise de propostas apresentadas por licitantes que não reúnem condições mínimas para contratar com o Poder Público.

A inversão de fases permite que apenas licitantes efetivamente aptos avancem para a fase de propostas, reduzindo retrabalhos, conferindo maior previsibilidade ao certame e otimizando os recursos humanos disponíveis.

Outro benefício concreto reside na mitigação de riscos de judicialização, pois a inabilitação posterior do licitante vencedor costuma gerar recursos sucessivos e demandas judiciais.

A decisão de inverter as fases será expressamente prevista no edital, com motivação clara e detalhada, assegurando ampla publicidade, transparência e preservação integral dos direitos recursais.

4. REGIME JURÍDICO DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE E A APLICAÇÃO DO ART. 176 DA LEI Nº 14.133/2021

O Município enquadra-se no conceito de Município com até 20.000 habitantes, atraindo a incidência do art. 176 da Lei nº 14.133/2021, que institui regime de transição para implementação gradual das exigências do novo regime licitatório.

Nos termos do referido dispositivo, os Municípios de pequeno porte dispõem de prazo de seis anos para cumprimento da obrigatoriedade da licitação sob a forma eletrônica prevista no §2º do art. 17.

Tal norma não afasta a regra geral, mas reforça a possibilidade de análise contextualizada e adoção excepcional de soluções procedimentais compatíveis com a capacidade institucional do ente.

5. COMPATIBILIDADE COM O ENTENDIMENTO DO CONTROLE EXTERNO E CONCLUSÃO FINAL

A presente justificativa foi elaborada em consonância com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, segundo o qual o Pregão Eletrônico constitui a regra, o Pregão Presencial é exceção, e a inversão de fases é admissível desde que motivada e prevista no edital.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a adoção excepcional da forma presencial e da inversão de fases neste Pregão mostra-se juridicamente válida, tecnicamente justificada e plenamente alinhada ao interesse público.

Iporã – PR, 21 de Janeiro de 2026

ROBERTO DA SILVA
Prefeito Municipal