

DISPENSA DE LICITAÇÃO ELETRÔNICA: LIMITES DA VIA PRESENCIAL E FORÇA NORMATIVA DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

WAIVER OF ELECTRONIC BIDDING: LIMITS OF THE IN-PERSON PROCEDURE AND THE NORMATIVE FORCE OF ADMINISTRATIVE PRINCIPLES

EXENCIÓN DE LA LICITACIÓN ELECTRÓNICA: LÍMITES DEL PROCEDIMIENTO PRESENCIAL Y FUERZA NORMATIVA DE LOS PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS

Luiz Henrique Néia Giavina Bianchi¹, Mônica da Silva Costa², Rodolfo Venâncio da Silva³, Marla Andrea Delvas Guarenghi⁴

DOI: 10.54899/dcs.v23i91.5997

Recibido: 22/05/2026 | Aceptado: 12/06/2026 | Publicación en línea: 30/06/2026.

RESUMO

O presente artigo analisa a impositividade do uso da dispensa de licitação na forma eletrônica sob a égide da Lei nº 14.133/2021, contrapondo a aparente faculdade textual do diploma legal à força normativa dos princípios que regem a Administração Pública. Investigou-se como o novo paradigma gerencial substituiu o antigo modelo burocrático, elevando a governança e a eficiência ao centro das contratações diretas. Para o desenvolvimento do trabalho, adotou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, associado a uma rigorosa pesquisa bibliográfica e ao método procedimental comparativo, com análise minuciosa da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Sob a ótica do neoconstitucionalismo e da leitura concretista do artigo 5º da Nova Lei de Licitações, o estudo demonstra que a utilização das plataformas digitais confere isonomia, impessoalidade e vantagem econômica ao erário. Conclui-se que a realização da dispensa eletrônica se qualifica como um dever jurídico vinculado do gestor, restando a via presencial como exceção estrita, obrigatoriamente motivada e condicionada às realidades fáticas locais balizadas pela LINDB, sob pena de responsabilização administrativa.

Palavras-chave: Nova Lei de Licitações. Dispensa Eletrônica. Princípios Administrativos. Hermenêutica Concretista.

¹ Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Paraná, Brasil.
E-mail: rickscmj@hotmail.com

² Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Paraná, Brasil.
E-mail: mscosta@hotmail.com

³ Pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Paraná, Brasil.
E-mail: rodolfovenancio@hotmail.com

⁴ Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Paraná, Brasil.
E-mail: marladelvasadv@gmail.com

ABSTRACT

This article analyzes the mandatory nature of electronic procurement waivers under the framework of Brazilian Law No. 14,133/2021, contrasting the apparent text-based discretion of the statute with the binding normative force of the principles governing Public Administration. It investigates how the new managerial paradigm has replaced the outdated bureaucratic model, positioning governance and efficiency at the core of direct administrative contracting. To accomplish this, the study adopts a hypothetical-deductive approach combined with rigorous bibliographical research and a comparative procedural method, conducting a thorough review of the precedents set by the Federal Court of Accounts and the Court of Accounts of the State of Paraná. Through the lens of neoconstitutionalism and a concrete reading of Article 5 of the New Procurement Law, the research demonstrates that utilizing digital platforms guarantees equal treatment, impersonality, and economic advantage for the public treasury. The study concludes that conducting electronic waivers constitutes a bound legal duty for public administrators. Consequently, physical or in-person procedures remain a strict exception, which must be fully justified and conditional upon the local practical realities delineated by the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), under penalty of administrative liability.

Keywords: New Procurement Law. Electronic Procurement Waiver. Administrative Principles. Concretist Hermeneutics.

RESUMEN

Este artículo analiza el carácter obligatorio del uso del formato electrónico para la contratación directa sin proceso formal de licitación (*dispensa de licitação*) bajo la Ley N.º 14.133/2021, contrastando la redacción aparentemente discrecional de la norma con la fuerza vinculante de los principios que rigen la Administración Pública. Se examina cómo el nuevo paradigma de gestión ha sustituido al antiguo modelo burocrático, situando la gobernanza y la eficiencia en el centro de la contratación directa. El estudio emplea un enfoque hipotético-deductivo combinado con una rigurosa investigación bibliográfica y un método procesal comparativo, incluyendo un análisis detallado de la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y del Tribunal de Cuentas del Estado de Paraná (TCE-PR). A través de la óptica del neoconstitucionalismo y de una interpretación "concretista" del artículo 5 de la Nueva Ley de Licitaciones, el estudio demuestra que el uso de plataformas digitales garantiza la igualdad de trato, la impersonalidad y la ventaja económica para el erario público. Se concluye que realizar dicha contratación directa por vía electrónica constituye un deber jurídico vinculante para el gestor público; el método presencial sigue siendo una excepción estricta que debe justificarse obligatoriamente y condicionarse a las realidades fácticas locales —conforme a las directrices de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño)—, bajo pena de responsabilidad administrativa.

Palabras clave: Nueva Ley de Licitaciones. Contratación Directa Electrónica. Principios Administrativos. Hermenéutica Concretista.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, consolidou a transição do modelo burocrático de contratação pública para um paradigma gerencial e finalístico. Ao superar o excessivo formalismo da antiga Lei nº 8.666/1993, o novo diploma colocou a governança e a busca pelo resultado mais vantajoso no centro das preocupações do administrador. Sob essa ótica, o procedimento deixa de ser um fim em si mesmo e passa a ser compreendido como ferramenta de otimização dos recursos públicos.

O presente trabalho analisa a aparente antinomia entre a faculdade sugerida pelo texto literal da Nova Lei de Licitações quanto ao uso das vias eletrônicas e a impositividade principiológica que emana de seu artigo 5º. Investiga-se o impacto da adoção da dispensa eletrônica nas pequenas estruturas municipais, confrontando a discricionariedade do gestor com os mandamentos de otimização constitucional. Para tanto, procede-se ao exame analítico de precedentes das Cortes de Contas e de balizamentos doutrinários correlatos.

A metodologia adotada ancora-se no método de abordagem hipotético-dedutivo, associado à pesquisa bibliográfica e ao método procedimental comparativo. A partir da premissa geral da força normativa dos princípios no neoconstitucionalismo, deduz-se a solução para o caso concreto das contratações diretas. A técnica de documentação indireta viabiliza o exame da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

As principais contribuições desta pesquisa residem na superação do literalismo normativo isolado, oferecendo aos operadores do direito uma chave hermenêutica baseada na juridicidade e na eficiência real. O estudo apresenta o mecanismo da fase de lances na dispensa eletrônica como forma de proteção contra o direcionamento e o sobrepreço, práticas recorrentes no regime anterior. Ademais, confere substrato pragmático para a aplicação da LINDB frente às limitações materiais dos pequenos municípios.

A importância temática sobressai diante da escassez crônica de recursos e da necessidade de concretização de direitos prestacionais de segunda dimensão por meio de despesas públicas eficientes. Em um cenário no qual os municípios detêm a menor parcela do bolo tributário nacional, o planejamento e a transparência máxima tornam-se imperativos de boa gestão administrativa. Debater a vinculação do gestor às plataformas digitais é, fundamentalmente, debater a efetividade do direito à boa administração.

Conclui-se, por fim, que a interpretação concretista do ordenamento jurídico afasta a suposta discricionariedade na escolha da via física ou presencial. À luz do artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, a utilização da dispensa de licitação na forma eletrônica qualifica-se como um dever jurídico vinculado. A opção pela via presencial remanesce como exceção restritiva, cuja validade condiciona-se à demonstração cabal e motivada de inviabilidade técnica, sob pena de responsabilização do agente.

O NOVO PARADIGMA DA LICITAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E A CENTRALIDADE DOS PRINCÍPIOS NA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, trouxe um novo marco normativo às compras públicas no Brasil. A referida norma substituiu a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, antiga Lei Geral de Licitações, e trouxe como novidade efetiva a mudança de mentalidade do gestor ao contratar serviços ou adquirir produtos.

A lei anterior tinha como característica o modelo burocrático, no qual a preocupação do legislador era o respeito ao procedimento como forma de evitar atos de corrupção, como se o simples cumprimento das formalidades burocráticas fosse capaz de impedir atos lesivos ao patrimônio público.

A Nova Lei de Licitações – NLL alterou essa lógica, tendo como finalidade a busca de contratações que satisfaçam melhor ao interesse público, tanto que o inciso I do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 traz como um dos objetivos das licitações “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública” (Brasil, 2021a).

Outro dispositivo da NLL que reforça esse entendimento é o artigo 147, no qual consta textualmente que:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, **caso não seja possível o saneamento**, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: (Brasil, 2021a) (grifo nosso)

Em outras palavras, busca-se, sempre que possível, sanear o processo licitatório ou o contrato em andamento, uma vez que o procedimento em si deixou de ser o tema central da lei, visto que perdeu o status de ferramenta infalível no combate à corrupção. Essa lógica se contrapõe à adotada pela lei anterior, cujo artigo 59 previa que: “Art. 59. A declaração de nulidade do

contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.” (Brasil, 1993) (grifo nosso).

Sobre o tema, Marçal Justen Filho lembra que: “A Lei 8.666/1993 contemplava modelo arcaico quanto à teoria das nulidades do direito administrativo. Traduzia a concepção de que os defeitos verificados acarretavam necessariamente a nulidade, cujos efeitos retroagiam à data do ato viciado [...]” (2021, p. 1.540).

Além disso, na busca por contratações públicas eficientes, que satisfaçam o interesse público, salienta-se o papel da governança previsto no parágrafo único do artigo 11 da NLL. Nesse sentido, veja-se seu texto:

Parágrafo único. **A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações** e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para **avaliar, direcionar e monitorar** os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. (grifo nosso) (BRASIL, 2021a).

Marçal lembra que a NLL atribui à alta administração o dever de implementar a governança nas contratações públicas: “A Lei 14.133/2021 impôs um dever jurídico. Não se trata de um conselho, de uma diretriz ou de uma orientação que possa ser adotada ou não segundo a conveniência discricionária da autoridade” (Justen Filho, 2021, p. 266).

Nessa mesma linha, a nova lei de licitações exige excelência nas contratações públicas, com o objetivo de obter as melhores propostas para a Administração. O uso de plataformas digitais há muito tem demonstrado ser ferramenta relevante para atingir tal finalidade.

Essa afirmação é reforçada pelo fato de que o próprio pregão da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, já deveria ser feito, preferencialmente, de forma eletrônica, por força do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, cujo artigo 4º previa que: “Art. 4º [...] § 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente” (Brasil, 2005).

Salienta-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou-se no sentido da obrigatoriedade de utilização do pregão na forma eletrônica quando não comprovada a impossibilidade técnica, em razão da busca por uma gestão econômica. Dentre outros acórdãos no mesmo sentido, destaca-se o Acórdão nº 2.789/2013, do qual se extrai o seguinte fragmento:

76. Assim, conclui-se que as manifestações da Codevasf, enviadas em resposta às oitivas não foram capazes de demonstrar a inviabilidade técnica de realização do Pregão 11/2013 na forma eletrônica, conforme preconiza o art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, que estabelece que “o pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente”, **bem assim o já mencionado entendimento do Tribunal de que a escolha não justificada pelo pregão presencial pode caracterizar ato de gestão antieconômico (Acórdãos 2.638/2010 e 1.515/2011 TCU-Plenário).** (Brasil, 2013)

Nota-se, por fim, que a regra tem sido a utilização de meios eletrônicos para as contratações públicas, embora a letra da lei diga “preferencialmente sob a forma eletrônica” (art. 17, § 2º, Lei nº 14.133/2021).

A nosso juízo, essa faculdade torna-se vinculada em razão da questão principiológica da NLL, conforme será abordado na sequência.

A Importância dos Princípios no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Os princípios, nas palavras de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, são “postulados genéricos que dão unidade e coerência a um sistema normativo”. Os autores acrescentam, ainda, que os princípios são “mandamentos de hierarquia superior às das meras normas e regras” (2022, p. 16).

Robert Alexy lembra que:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. (2002, p. 93)

Em outras palavras, os princípios são mandamentos de otimização cuja aplicabilidade não segue a mesma lógica das regras comuns. Estas ou são aplicadas ou não, sem meio-termo. Já os princípios são aplicados da melhor maneira possível, encontrando limites fáticos ou jurídicos. Ressalta-se que as dificuldades jurídicas ocorrem quando há colisões entre princípios distintos, situação em que a ponderação deverá ser utilizada para aferir, diante de determinado caso concreto, qual prevalecerá sobre o outro e em que medida.

A importância dos princípios na Constituição Federal é marcante. Dentre eles, destaca-se o princípio da dignidade da pessoa humana, explicitado já no artigo inaugural da Constituição, mais especificamente no inciso III do artigo 1º.

A inclusão da dignidade da pessoa humana logo no artigo primeiro da Constituição Federal demonstra a sua centralidade no ordenamento jurídico brasileiro. Essa relevância estrutural converge com a perspectiva de Peter Häberle, que defende que:

Uma Constituição que de início, menciona a dignidade humana como um dos seus princípios supremos, deve-se preocupar com essa dignidade, seja como um objetivo pedagógico – desde as escolas até regulamentação de atividade de radiodifusão – ainda que o objetivo pedagógico não esteja explicitamente mencionado no texto constitucional. A Constituição assume esse compromisso a si própria ao prever textualmente a dignidade humana. (2009, p. 49)

Corroborando com o mesmo entendimento, o Professor Flávio Martins ensina que: “A mudança paradigmática da topografia do tema demonstra uma mudança não apenas formal, mas espiritual do constituinte originário, que coloca a pessoa humana no centro das preocupações” (2021, p. 638).

No que tange aos princípios da Administração Pública, é importante ressaltar que o constituinte também lhes concedeu local de destaque na Constituição, visto que estão consolidados no primeiro artigo que inicia o Capítulo VII, intitulado “Da Administração Pública” (Brasil, 1988).

Na nova Lei de Licitações, vislumbra-se a mesma importância topográfica, uma vez que o artigo 5º, que prevê os vinte e dois princípios licitatórios, é o primeiro artigo da parte normativa propriamente dita da NLL, pois os artigos que o antecedem regulamentam o âmbito de aplicação da atual Lei Geral de Licitações.

Sobre a força normativa atribuída aos princípios atualmente, Eduardo Cambi destaca a origem histórica do neoconstitucionalismo. Segundo o autor, a superação do totalitarismo, na metade do século XX, gerou uma exigência global pela positivação de catálogos de direitos fundamentais. Essas garantias surgiram como escudo para o cidadão diante de potenciais abusos estatais ou de hegemonias em esferas políticas, intelectuais e financeiras, demandando, paralelamente, o desenvolvimento de mecanismos eficazes de jurisdição constitucional (2007, p. 4).

Sob o aspecto filosófico, a identificação do direito com a lei, marcada pelo dogma da lei como expressão da “vontade geral”, foi superada pela hermenêutica jurídica que, sem cair na tentação de retornar à compreensão metafísica proposta pelo direito natural, desenvolveu a distinção entre as regras e os princípios, para dar força normativa a estes, com o escopo de ampliar a efetividade da Constituição. (2007, p. 4).

Sob essa perspectiva, nota-se que os princípios passaram a ter observância obrigatória no contexto do neoconstitucionalismo, como forma de superar as dificuldades que a observância cega da lei pode produzir, a exemplo do ocorrido no Holocausto judeu da Segunda Guerra Mundial.

A necessidade de observância dos princípios está tão em voga que alguns autores já tratam o princípio da legalidade como “princípio da juridicidade”, uma vez que o intérprete do direito não pode se ater somente aos preceitos legais. Na mesma perspectiva, Odete Medauar esclarece que “buscou-se assentar o princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento” (1999, p. 138).

É importante consignar que os princípios previstos na NLL devem ser aplicados conforme as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, de 4 de setembro de 1942 – LINDB, conforme o próprio artigo 5º da NLL assevera.

O artigo 20 da LINDB assegura que: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, 1942). Isso implica dizer que os princípios devem ser aplicados com a devida justificativa concreta, evitando-se arbitrariedades. Nesse sentido, Marçal Justen Filho lembra que:

Qualquer aplicação de um princípio a um caso concreto exige a determinação de um conteúdo específico. Fórmulas gerais são normativamente vazias e juridicamente inúteis. Servem para fins retóricos, de modo a legitimar uma decisão adotada por uma autoridade, cujos fundamentos são mantidos ocultos – o que inviabiliza a sua discussão. (2021, p. 98)

O Tribunal de Contas da União também ressalta a importância de justificar concretamente a aplicação dos princípios, como se observa no Acórdão nº 898/2019 do Plenário, do qual se reproduz o seguinte trecho:

“10. É cediço que os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam, e, diferentemente das normas jurídicas, são caracterizados por apresentar um elevado grau de indeterminação e abstração. A aplicação de diversos princípios pode sinalizar soluções diametralmente opostas para determinados casos concretos, o que demanda a análise da própria *rationale* desse princípio, ou seja, o interesse público.
11. Não se pode olvidar que a razão de ser da previsão constitucional de licitar é o próprio interesse público, sendo os princípios insculpidos na Lei das Estatais meros instrumentos para o atingimento do interesse público, que é consubstanciado na contratação da proposta mais vantajosa” (Brasil, 2019).

Os Princípios Norteadores das Contratações Diretas

Antes de adentrar o tema relacionado aos princípios licitatórios, é importante esclarecer que aqueles previstos no artigo 5º se aplicam indistintamente às contratações diretas. Em outras palavras, o fato de não licitar não afasta a incidência dos princípios previstos na NLL. Sob essa ótica, Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio lecionam que:

Ao estabelecer que ‘na aplicação desta Lei, serão observados os princípios’ acima indicados, a Lei nº 14.133/2021 deixa claro o dever de submeter os processos de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação à observância dos mesmos princípios, haja vista esses processos serem igualmente por ela disciplinados. Significa dizer que a incidência dos princípios e a sujeição a eles não se limitam apenas aos casos em que a contratação seja precedida de licitação” (2022, p. 18).

Feito o devido esclarecimento, é oportuno destacar os princípios que se relacionam com as contratações diretas previstos na NLL. Para tanto, importa compilar o disposto no artigo 5º da referida Lei, no qual constam tais princípios aplicáveis às compras públicas:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Brasil, 2021a).

Dado o recorte metodológico, evidentemente não serão abordados todos os vinte e dois princípios colacionados no caput do artigo 5º transcrito acima. Entretanto, deve-se destacar que todos eles se aplicam, em maior ou menor medida, às dispensas e inexigibilidades de licitação.

Em se tratando de contratações diretas feitas na forma eletrônica, tema central do presente estudo, os princípios que mais se destacam talvez sejam os da legalidade, impessoalidade, moralidade/probidade, igualdade, transparência, competitividade, economicidade e planejamento.

O princípio da legalidade interessa ao tema porque norteia toda a Administração Pública. Assim, ao lançar mão de um processo de contratação direta, o rito previsto no artigo 72 deve ser seguido. Tal princípio também informa a necessidade de haver regulamento eficaz que aborde as especificidades do órgão, trazendo, ainda, as hipóteses em que o servidor está autorizado a não realizar a contratação na forma eletrônica, como forma de lhe conferir segurança no

procedimento, quando houver a devida justificativa.

O princípio da impessoalidade, por sua vez, aproxima-se do princípio da igualdade, ou da isonomia. Segundo tais princípios, a Administração não deve dispensar tratamento diferenciado entre os concorrentes, preservando a isonomia necessária ao certame.

No caso da utilização da dispensa eletrônica, evita-se a prática de colher três orçamentos e, de posse desses documentos, possibilitar ao fornecedor mais próximo que apresente preço inferior, direcionando totalmente o certame. Infelizmente, trata-se de prática comum em dispensas de licitação realizadas conforme a Lei nº 8.666/1993.

Já na dispensa eletrônica, abre-se fase de lances na qual os fornecedores, ainda não identificados, podem apresentar lances sucessivos, sem direcionamento no certame, tratando-se todos os concorrentes em pé de igualdade e sem predileções pessoais entre o fornecedor A ou B.

A dispensa eletrônica atende, ainda, aos princípios da probidade e da moralidade, pois evita que agentes públicos possam direcionar contratações diretas de forma presencial, tal como no exemplo acima, em que se possibilita a determinada empresa apresentar o menor preço para ser contratada mediante algum benefício ao servidor.

No que diz respeito ao princípio da transparência nas contratações diretas feitas na forma eletrônica, verifica-se que, ao instaurar uma aquisição ou contratação de serviço no sistema ComprasNet, este a lançará automaticamente no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como encaminhará comunicado a todos os fornecedores daquele produto específico para que possam, eventualmente, participar. Com isso, contribui-se ainda com os princípios da economicidade e da competitividade, visto que a tendência é a participação de mais fornecedores e a competição entre eles tende a reduzir o preço final. Tal sistemática advém do artigo 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, transcrito a seguir.

Art. 7º O procedimento será divulgado no Comprasnet 4.0 e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, e encaminhado automaticamente aos fornecedores registrados no Sistema de Registro Cadastral Unificado - Sicaf, por mensagem eletrônica, na correspondente linha de fornecimento que pretende atender. (Brasil, 2021b).

Por fim, o planejamento tende a ser mais bem elaborado quando devidamente publicado, evitando-se peças feitas apenas para cumprir formalmente a exigência legal.

Salienta-se que a contratação direta exige categoricamente o planejamento, ao incluir, no inciso I do artigo 72, a obrigatoriedade de juntar o documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou

projeto executivo. No mesmo sentido, Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio esclarecem que o referido dispositivo deixa claro o dever de planejar, mesmo em se tratando de dispensa ou inexigibilidade de licitação (2022, p. 37).

Muitos tribunais de contas têm fiscalizado a fase de planejamento e penalizado gestores que elaboram peças de maneira “pro forma”, apenas para cumprir a exigência legal, sem se preocupar com o atingimento da finalidade a que se destinam. Como exemplo, cita-se a seguir o caso em que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná suspendeu licitação para contratação de serviço de varrição no Município de Itaperuçu por falta de planejamento:

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) suspendeu, por meio de medida cautelar, licitação da Prefeitura de Itaperuçu (Região Metropolitana de Curitiba) realizada para a contratação de empresa para prestação de serviços de varrição, roçada, limpeza de vias e valas, coleta e poda de galhos, coleta de resíduos domiciliares e comerciais, com estação de transbordo e transporte até o aterro sanitário, pelo período de 12 meses. **Os motivos foram a ausência de planilha de composição de custos unitários no edital e a falta de Estudo Técnico Preliminar (ETP).** (Processo nº: 816694/23 – Acórdão 48/24 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral) (grifo nosso)

Sobre a necessidade de haver planejamento na Administração, Tatiana Camarão destaca que:

A ausência de planejamento uma patologia presente no sistema de contratações públicas, o qual faz a Administração Pública amargar colossal prejuízo. Portanto é urgente a necessidade de Implantação de medidas para corrigir essa disfunção. Das razões para a má gestão das contratações públicas, destaca-se como a principal o silêncio da Lei de Licitações em relação a essa etapa preliminar, somado ao fato de que a lei não descreve, de forma detalhada, quais documentos, elementos e informações devem ser gerados e descritos tampouco, orienta como fazê-los. Nos últimos anos temos visto vasto conjunto de normativos de licitações e contratos dando ênfase à etapa do planejamento sua importância e benefício para a Administração Pública, e destacando os documentos que o compõem: Plano Anual de Contratações, Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência/Projeto Básico. Diante desse quadro, denota-se que é importante desafiador para os órgãos e entidades públicas se adequarem a essa nova realidade, azeitando a máquina administrativa para a melhor evolução dessa etapa. (2022, p. 278)

Entretanto, como contraponto à posição até então exposta, no sentido da força normativa e da imprescindibilidade dos princípios, registra-se a posição de Marçal Justen Filho sobre os princípios previstos no caput do artigo 5º da NLL, segundo a qual “a multiplicação de princípios reduz a segurança jurídica”. O autor acrescenta, ainda, que “o principiologismo continua a se constituir em uma solução simplista para problemas jurídicos relevantes” e conclui dizendo que “o Art. 5º não acrescenta qualquer benefício efetivo ao regime das licitações e contratações

administrativas. Melhor seria a pura e simples supressão desse dispositivo” (2021, p. 94-95).

Sobre tais críticas, entende-se que são válidas, mas não se sustentam integralmente, visto que, em diversas outras passagens da obra, o referido autor ressalta a obrigatoriedade de cumprir os princípios. Além disso, a redução da segurança jurídica reside no mau uso da teoria da ponderação de Alexy, quando convertida em arbitrariedade.

A DISPENSA DE LICITAÇÃO NA NOVA LEI: CONFLITO ENTRE A FACULDADE LEGAL E A CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS

Feitas as considerações iniciais sobre a mudança de mentalidade da NLL, com a passagem do modelo burocrático para o gerencial, bem como destacada a importância dos princípios previstos no caput do artigo 5º da referida Lei, é importante tratar agora da temática das contratações diretas realizadas pelo gestor.

As contratações diretas possuem autorização constitucional, conforme preceitua o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, no qual consta que:

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. (Brasil, 1988)

Em outras palavras, o dispositivo constitucional assegura que, excepcionalmente, as contratações públicas possam ocorrer sem processo licitatório prévio. Assim, a NLL, em seus artigos 74 e 75, traz as hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação.

Salienta-se que o fato de não haver licitação, nos casos de dispensa e inexigibilidade, não elimina a necessidade de processo de justificação para tais contratações. Jacoby Fernandes lembra que “o art. 72 regula a instrução do processo agora denominado de ‘contratação direta’, razão pela qual deve reger tanto a licitação dispensável como a licitação inexigível” (2021, p. 69).

No mesmo sentido, Edgar Guimarães lembra que:

Primeiramente, é preciso dizer que, pelo simples fato de haver autorização legislativa para afastar o dever de licitar, isso não significa que o administrador público seja portador de um “cheque assinado em branco”, podendo, ao seu talante, contratar quem quer que seja, desta ou daquela maneira. Pelo contrário, exatamente por se tratar de hipótese de contratação direta, ou seja, exceção à regra constitucional que impõe o dever

de licitar, os cuidados devem ser redobrados especialmente quanto à perfeita e cabal formalização do devido processo de dispensa ou de inexigibilidade nos termos do que dispõe a Lei no 14.133/2021. (2022, p. 34-35)

O referido autor arremata afirmando que o fato de não se fazer uma licitação não autoriza o gestor a escolher arbitrariamente o fornecedor do produto ou serviço, devendo utilizar o processo para justificar exaustivamente o objeto contratado, bem como o preço e o respectivo fornecedor (Guimarães, 2022, p. 35).

Sobre os motivos da necessidade de procedimento prévio, Marçal Justen Filho destaca dois principais: a) apurar e comprovar os requisitos para a contratação direta; e b) buscar selecionar a melhor proposta possível, com observância do princípio da isonomia (2021, p. 948).

O primeiro motivo trazido é importantíssimo, visto que tende a demonstrar que o agente condutor do processo e/ou responsável não cometeu o ilícito capitulado no artigo 337-E do Código Penal, que prevê como crime, com pena de reclusão de 4 a 8 anos e multa, a prática de admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei (Brasil, 1940).

Já a segunda razão de ser da formalização do processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação relaciona-se com a necessidade de a Administração sempre buscar os objetivos das contratações públicas previstos nos incisos do artigo 11 da NLL, em especial os incisos I, II e III, que correspondem a assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; e evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

Em síntese, o procedimento tem o intuito de demonstrar que o gestor cumpriu os objetivos traçados pela NLL, bem como observou os princípios previstos na referida Lei, entre os quais a legalidade, o planejamento, a economicidade, a impessoalidade, a moralidade/probidade, a igualdade, a transparência e a competitividade.

O Artigo 75 e a Excepcionalidade da Via Presencial/Física

A NLL não prevê expressamente a obrigatoriedade de realizar a dispensa na forma eletrônica. No entanto, seus artigos 12 e 17 indicam que se deve dar preferência às licitações na forma eletrônica, conforme se observa “in verbis”:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

Art. 17 [...]

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (Brasil, 2021)

Nota-se que tais dispositivos se referem às licitações, mas deve-se atentar para o fato de que as contratações diretas também são formalizadas por meio de processos administrativos, nos termos do artigo 72 da NLL. Tais processos igualmente buscam os mesmos objetivos e seguem os mesmos princípios dos processos licitatórios propriamente ditos.

O referido artigo tem o seguinte texto: “Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos” (Brasil, 2021). Na sequência, o legislador traz o rol de documentos que devem instruir o processo de dispensa ou inexigibilidade.

A única menção à questão eletrônica no processo em comento consta no parágrafo único do artigo 72, segundo o qual: “O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial” (Brasil, 2021).

Entretanto, ficará demonstrado que a realização de licitações na forma eletrônica traz uma série de vantagens para a Administração. Dessa forma, a melhor interpretação é a de que as contratações diretas também devem seguir a forma eletrônica.

É farta a jurisprudência do TCE-PR sobre a prioridade da opção pelo pregão na forma eletrônica, em detrimento da forma presencial. Nessa linha, cita-se o Acórdão nº 3.799/24 - Tribunal Pleno, ocasião em que o município representado argumentou:

suposta inibição de apresentação de propostas insustentáveis; possibilidade de esclarecimentos imediatos e facilidade na negociação dos preços; expectativa de maior redução de preços em vista da interação do pregoeiro com os licitantes; falta de familiaridade do comércio local com o sistema eletrônico; inviabilidade técnica e ausência de profissional qualificado para conduzir o pregão eletrônico. (Paraná, 2024a).

Tais justificativas, ao ver daquela Corte de Contas, “não indicaram critérios objetivos relativos ao caso específico que pudessem fundamentar de forma robusta a escolha pelo pregão presencial” (Paraná, 2024a). Assim, foi expedida a seguinte recomendação ao município:

2. Pela expedição de DETERMINAÇÃO ao Município de Saudade do Iguaçu para que continue a priorizar a forma eletrônica de pregão, apresentando fundamentação técnica robusta para eventuais escolhas pela forma presencial. (Paraná, 2024a).

Cita-se, ainda, o Acórdão nº 3.150/2024 do Pleno do TCE-PR, que determinou que o Município de Tijucas do Sul adotasse preferencialmente a forma eletrônica para a realização de licitações na modalidade pregão, “motivando adequadamente eventual utilização da forma presencial, demonstrando a vantajosidade para a administração e a observância aos princípios insculpidos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/21 no caso concreto”. No caso em tela, além da aplicação de multa ao gestor, foi determinado ao município que enviasse ao TCE-PR, pelos 12 (doze) meses seguintes, os editais de eventuais pregões presenciais a serem realizados, contendo a respectiva justificativa, para fins de monitoramento (Paraná, 2024c).

Além dessas, existem diversas outras decisões da Corte de Contas no mesmo sentido, a exemplo dos Acórdãos nº 1.848/2025, 80/2024, 3.771/2023, 2.728/2023, 25/2022 e 2.605/2018, todos do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União também adotou esse entendimento, como se observa no Acórdão nº 2.844/2010, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Para a concretização dos imperativos constitucionais da isonomia e da melhor proposta para a Administração, a Infraero deve evoluir dos pregões presenciais, para a modalidade totalmente eletrônica, que dispensa a participação física e o contato entre os interessados. (Brasil, 2010)

Nota-se que, já em 2010, a Corte de Contas da União utilizava os princípios para justificar a impositividade do uso do pregão na forma eletrônica. No caso, foram invocados os princípios da isonomia e da melhor proposta para a Administração.

No mesmo sentido, cita-se o Acórdão nº 984/09, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, do TCE-PR:

Destarte, quando um determinado Município receber transferências voluntárias do Governo Federal ou do Governo Estadual deverá observar prévio procedimento licitatório, utilizando-se da modalidade de pregão na sua forma eletrônica, preferencialmente, **só podendo realizar pregão presencial, caso a autoridade competente justifique de maneira cristalina** as razões fáticas e jurídicas que o impedem de utilizar o pregão eletrônico. **Portanto, o ato de escolha da forma de pregão não é discricionário, mas sim se encontra vinculado a norma.** (Paraná, 2010) (grifos nossos).

Assim, nota-se a importância do uso dos princípios na Administração, mas estes não

podem ser utilizados de forma indiscriminada, como fundamento para ativismo judicial ou para decisões baseadas em predileções pessoais dos órgãos julgadores.

A Discrecionariiedade em Optar pela Dispensa Presencial ou Eletrônica

Como visto até o presente momento, à luz da letra da Lei nº 14.133/2021, o uso da forma eletrônica nas contratações diretas é facultativo, devendo o gestor dar preferência a tal forma, sem descartar a possibilidade de realizá-la presencialmente.

Entretanto, para lançar mão da dispensa presencial, é necessário apresentar justificativa satisfatória, em razão das vantagens da forma eletrônica, conforme será exposto no tópico seguinte.

Assim, verifica-se que há discrecionariiedade na opção entre uma forma e outra. Sobre a discrecionariiedade do gestor, devem ser feitos alguns comentários. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que discrecionariiedade é:

[...] a margem de “liberdade” que remanesça ao administrador eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (Mello, 2005, p. 902).

Eduardo Cambi lembra que a discrecionariiedade administrativa não é absoluta, pois a liberdade concedida ao administrador público deve ser exercida sempre tendo em vista a busca das finalidades constitucionais (Cambi, 2016, p. 307).

Joaquim José Gomes Canotilho destaca a necessidade de sempre buscar a máxima efetividade na satisfação dos direitos fundamentais. Assim, comprovando-se que a melhor forma de atender ao interesse público é utilizar a dispensa eletrônica, não resta outra opção ao gestor senão utilizá-la, ou justificar exaustivamente a adoção da via presencial. Segundo seus ensinamentos,

O princípio da máxima efectividade. Este princípio, também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efectiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de

dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais) (1992, p. 233)

Conforme adverte Eduardo Cambi (2016, p. 308), a prerrogativa de escolha conferida ao administrador público possui natureza distinta da autonomia privada. Enquanto esta última resguarda a livre vontade dos particulares, a discricionariedade administrativa qualifica-se estritamente como um instrumento voltado à realização do interesse da coletividade. Sob essa ótica, a margem de liberdade legal serve ao propósito de permitir que o agente público identifique a estratégia mais eficaz para a execução de políticas públicas, vinculando-se perenemente à finalidade pública.

Sob o prisma do regime jurídico-administrativo, o referido autor (Cambi, 2016, p. 310) ressalta que a margem de escolha conferida ao administrador — pautada nos critérios de conveniência e oportunidade — não o desonera do dever de motivação. Esse ônus justificativo apresenta-se como corolário indissociável dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e publicidade, revelando que a discricionariedade não confere imunidade contra a exigência de fundamentação do ato perante o administrado.

Tal assertiva reforça o argumento de que existe a necessidade de justificar cabalmente a opção pela dispensa na forma presencial. Em outras palavras, a discricionariedade não é um “cheque em branco” que autorize o administrador a fazer o que bem entender, sem atender aos aspectos legais e principiológicos, sobretudo aos princípios da motivação, isonomia, impessoalidade e economicidade.

Vantagens e Desvantagens que Pesam na Opção entre Dispensa Presencial ou Eletrônica

Muito se falou sobre as vantagens da utilização da dispensa na forma eletrônica, mas até o momento, tais vantagens não foram explicitadas. Neste tópico, passa-se a indicar em que consistem tais vantagens.

Sobre as vantagens e desvantagens do uso do pregão presencial ou eletrônico, cita-se a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho:

O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela Internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda: o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproximam as pessoas e encurtam as distâncias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da

Administração. Como desvantagens, cite-se o fato de que várias pessoas federativas não têm ainda o sistema que lhes permita utilizar a modalidade eletrônica. O mesmo se diga de empresas de menor porte, que também não têm acesso à rede de informações. Da mesma forma, o pregão presencial será mais adequado quando houver necessidade de exibição de produtos ou de análise mais detalhada de planilhas de composição de custos, tarefa usualmente de grande complexidade (2008, p. 379).

Nota-se a preocupação do aludido autor com a questão ambiental decorrente do uso de papel. Tal cuidado é válido e tem sido insistentemente cobrado pelos órgãos de controle externo da Administração.

Um bom exemplo é a inclusão da eliminação de papéis no escopo de análise da prestação de contas das Câmaras Municipais no Estado do Paraná. Explica-se: a partir de 2025, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná criou o Programa de Avaliação das Contas do Poder Legislativo Municipal (ProLegis), que busca o aprimoramento da governança, do desempenho institucional e da transparência das Câmaras Municipais paranaenses.

Para tanto, as Câmaras Municipais devem responder a um questionário dividido em 6 (seis) áreas: a) atuação parlamentar; b) comissões; c) fiscalização; d) julgamento das contas; e) transparência e relacionamento com o cidadão; e f) estrutura. Quanto mais respostas afirmativas, maior a nota do órgão, o que impactará na aprovação ou desaprovação das contas do gestor.

O Anexo III da Nota Técnica nº 38 do TCE-PR (Paraná, 2025) traz o referido questionário e, dentre as questões, algumas se relacionam com a necessidade de eliminar papel, como, por exemplo: a) A Câmara utiliza software para o registro e tramitação de proposições legislativas?; b) há possibilidade de o usuário de serviços públicos, após o registro, acompanhar o trâmite de sua manifestação, por meio eletrônico, pelo protocolo fornecido?; c) há formulário eletrônico para manifestação de usuários dos serviços públicos disponível na página da ouvidoria ou no canal de comunicação no site institucional da Câmara Municipal?; d) a Câmara Municipal permite que o cidadão envie pedidos de acesso à informação por meio eletrônico?; e) está regulamentado no Regimento Interno o uso de painel eletrônico de votação?; f) consta no Regimento Interno a obrigatoriedade de utilização de sistema eletrônico oficial de gerenciamento e registro dos atos legislativos?

Outra vantagem citada por José dos Santos Carvalho Filho diz respeito ao encurtamento das distâncias. Isso é correto, pois, conforme o artigo 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021 (Brasil, 2021b), regulamento da dispensa eletrônica no âmbito federal, ao lançar uma dispensa eletrônica no sistema ComprasNet, o aviso será automaticamente publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e encaminhado aos fornecedores

registrados no Sistema de Registro Cadastral Unificado - Sicaf, por mensagem eletrônica.

Tal metodologia permite que fornecedores de todo o Brasil tenham conhecimento da necessidade do órgão e apresentem proposta no sistema, podendo participar do certame sem os custos correspondentes ao deslocamento. Assim, privilegiam-se a transparência e a economicidade, visto que a tendência é a participação de mais empresas, com redução do preço final para a Administração e obtenção de melhores contratações.

De outra banda, argumenta-se que podem surgir empresas com produtos de baixa qualidade ou que até mesmo não os entregam. Entretanto, tais afirmações não se sustentam diante de uma Administração eficiente, que faça a gestão de riscos de forma correta e responsável e delimite adequadamente o objeto, impossibilitando a entrega de produtos com qualidade duvidosa.

Salienta-se que a dispensa na forma eletrônica tende a reduzir favorecimentos a fornecedores locais, prática que pode ocorrer quando o servidor responsável por conduzir o processo de dispensa presencial abre os orçamentos para determinado fornecedor, permitindo que este apresente preço menor e realize a venda para a Administração.

Tal prática é dificultada na dispensa eletrônica, visto que todo o trâmite se dá por meio de sistema em que os fornecedores não se conhecem, e o agente de contratações não tem ciência de quem está apresentando propostas até o término da fase de lances, privilegiando-se, com isso, a isonomia e a impessoalidade.

Marçal Justen Filho também elenca os prós e contras de se adotar a dispensa presencial ou eletrônica. Em um primeiro momento, o referido autor lembra que a contratação via eletrônica implica diminuição de custos para a participação no certame (2021, p. 332).

Na sequência, Marçal aborda o tema dividindo os benefícios e malefícios das contratações eletrônicas em três questões. A primeira é a questão técnica, que pode afetar tanto a Administração quanto os particulares que participarem do certame. A crítica do autor reside no fato de não haver internet de qualidade de maneira universal no Brasil, o que inviabiliza a participação de muitas empresas e até de muitos órgãos públicos em licitações ou dispensas (2021, p. 323).

Sobre tal crítica, convém lembrar que as dificuldades de ordem técnica residem também na necessidade de qualificar tanto os servidores quanto a iniciativa privada para o uso das ferramentas postas à disposição, como o ComprasNet. Entretanto, atualmente existem muitos cursos gratuitos on-line para a qualificação dos servidores, como, por exemplo, a Escola de

Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁵, o Saberes da Escola de Governo do Senado Federal⁶ e a Escola de Gestão do Paraná⁷, dentre outras.

Outras alternativas têm sido adotadas pelos Tribunais de Contas para o cumprimento do disposto no artigo 173 da NLL, que prevê a obrigação das Cortes de Contas de promover eventos de capacitação para servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução. Exemplo disso é a oferta gratuita do curso MBA em Licitações e Contratos à Luz da Lei nº 14.133/2021 - Teoria, Controle e Prática pelo TCE-PR, que, em dezembro de 2024, formou 1.133 agentes públicos de todo o Estado (Paraná, 2024).

Voltando à crítica de Marçal, a segunda questão apontada pelo autor é a econômica (2021, p. 323). Em sua visão, as empresas com maior capacidade econômica tendem a participar de todas as licitações eletrônicas, ao passo que as pequenas, não raras vezes, não possuem estrutura e pessoal capacitado para participar das licitações na forma eletrônica, dada a complexidade de operação do sistema, o que resulta em dominação de mercado dos contratos administrativos pelas empresas de grande porte.

Com o devido respeito, entende-se que tal crítica se encontra, em grande parte, superada em razão dos cursos ofertados gratuitamente, já citados, bem como pela atuação do SEBRAE-PR [s.d.], a exemplo do programa Trilhas do Conhecimento, que oferta capacitação às micro e pequenas empresas para possibilitar sua participação em contratações públicas.

Por fim, ao analisar os prós e contras do uso da licitação e/ou dispensa na forma eletrônica, Marçal Justen Filho (2021, p. 323) invoca a terceira e última questão: a política. Para o autor, o uso da internet nas compras públicas possibilita maior acompanhamento pela sociedade, mas traz um efeito contraposto, no sentido de que o fato de o cidadão não ter contato direto e físico com o gestor pode levá-lo a tomar decisões reprováveis e inadequadas, em razão da ausência de confrontação direta entre a comunidade e a autoridade política, facilitando a prática de arbitrariedades.

Mais uma vez, discorda-se do posicionamento, visto que a transparência tende a inibir atos de corrupção e a tomada de decisões escusas por parte do gestor. A Transparência Internacional Brasil (2024) tem entendimento no mesmo sentido, conforme se extrai a seguir:

Quando as pessoas têm a liberdade de se reunir e organizar, bem como de exigir que seus líderes implementem reformas e que as autoridades disponibilizem informações

⁵ <https://egp.tce.pr.gov.br/>

⁶ <https://www12.senado.leg.br/institucional/institucional/escoladegoverno>

⁷ <https://www.ead.pr.gov.br/>

públicas, abre-se o caminho para que a sociedade civil e os jornalistas façam grandes contribuições para a luta anticorrupção.

A referida instituição, ao comentar os 10 (dez) anos da Lei de Acesso à Informação, ressalta, ainda, que: “Por promover a transparência, elemento fundamental para as democracias contemporâneas, a LAI é uma das principais aliadas da agenda de combate à corrupção” (Transparência Internacional Brasil, 2022).

Sobre as vantagens do uso das formas eletrônicas em licitações e dispensas, Levi Rodrigues Vaz resume que:

Tal medida visa acompanhar a evolução tecnológica, aplicando suas funcionalidades e facilidades também para a Administração Pública, inclusive **permitindo a participação de licitantes a longa distância, possibilitando uma maior competição e isonomia nas licitações** (2022, p. 91) (grifo nosso).

Nesse sentido, defende-se no presente trabalho que a transparência advinda das dispensas de licitação na forma eletrônica tende a inibir atos de corrupção, bem como a evitar a tomada de decisões escusas, desconectadas do interesse público que deve nortear as contratações da Administração.

Aplicação da LINDB e os Municípios de até 20 Mil Habitantes

Conforme exposto anteriormente, o artigo 5º da NLL, que trata dos princípios licitatórios, finaliza seu texto indicando a aplicabilidade da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

A referida legislação tem um artigo importantíssimo que não pode ser ignorado ao se tratar da obrigatoriedade ou não da dispensa na forma eletrônica. Trata-se do artigo 22 e de seu § 1º, os quais têm a seguinte redação:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Brasil, 1942)

Segundo tais dispositivos, os órgãos de controle devem considerar a realidade enfrentada pelo administrador, avaliando, de forma concreta, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor

público.

Em outras palavras, o que faria o Conselheiro do Tribunal de Contas responsável pela relatoria de uma denúncia em que se busca a responsabilização do Presidente de uma Câmara Municipal do município paranaense de Nova Aliança do Ivaí — município com população estimada em 1.322 habitantes, segundo o IBGE (2025)? Cobraria, por exemplo, a segregação de funções? Cobraria o uso da dispensa eletrônica tal qual cobra da Câmara Municipal de Curitiba-PR? Evidentemente, o tratamento deve ser diferenciado, e o nível de exigência deve corresponder à realidade local de ambas as cidades mencionadas.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão nº 3.561/23 do Pleno, já decidiu pela possibilidade de utilizar temporariamente servidor comissionado como agente de contratações, não obstante a vedação expressa do artigo 7º da NLL, desde que o município demonstre não ter condições de atender ao requisito legal, conforme se observa no trecho a seguir:

Com base em tudo o que foi discorrido, a Nova Lei de Licitações traz como regra que os agentes públicos designados para desempenho das funções ditas essenciais devem atender o disposto no artigo 7º, I, ou seja, devem ser selecionados, preferencialmente, entre servidores efetivos e empregados públicos. **Se o município não tiver condições de dar atendimento à lei, de modo justificado e fundamentado, poderá indicar temporariamente servidor comissionado** que detenha todas as qualificações impostas no artigo em comento. (Paraná, 2023) (grifo nosso)

O referido julgado é paradigmático, visto que foi a primeira vez que o TCE-PR admitiu expressamente a nomeação de comissionado como agente de contratações, uma vez que a postura da referida Corte até então era diametralmente oposta. Além disso, a decisão também lembra da regra contida no artigo 176 da NLL, que atribui prazo de 6 (seis) anos para os municípios se adequarem ao disposto nos artigos 7º e 8º da NLL, que se relacionam com a gestão por competências por parte do gestor.

Ressalto que a NLL, justamente por ser de amplo conhecimento que seu novo ordenamento impõe incontáveis e profundas adaptações por parte da administração pública, trata de prazos, como é o caso do artigo 176, que prevê seis anos para que os municípios com até vinte mil habitantes deem cumprimento, entre outros, às condicionantes dos artigos 7º e 8º. (Paraná, 2023)

Nesse sentido, todo o raciocínio trazido no presente trabalho deve ser feito levando em consideração a realidade local do órgão. Em outras palavras, não se pode falar em obrigatoriedade do uso da dispensa na forma eletrônica em órgãos públicos que sequer possuam pessoal para dar cumprimento aos ditames da Lei nº 14.133/2021, mesmo que se argumente sobre sua

vantajosidade para a Administração, afinal, o próprio artigo 5º ressalva essa possibilidade ao citar textualmente a LINDB.

CONCLUSÃO

A transição para o modelo gerencial instituído pela Lei nº 14.133/2021 superou o formalismo burocrático da legislação anterior. A busca pelo resultado mais vantajoso e a governança pública foram elevadas ao centro das contratações diretas, exigindo uma postura ativa e proba do gestor.

A pesquisa demonstrou que a aparente discricionariedade textual quanto à escolha da via presencial sucumbe diante de uma leitura concretista do artigo 5º. À luz do neoconstitucionalismo, os princípios operam como mandamentos de otimização de observância obrigatória, vinculando a atuação administrativa.

Por meio do método hipotético-dedutivo e da análise da jurisprudência do TCU e do TCE-PR, evidenciou-se que a dispensa eletrônica é meio idôneo para assegurar a competitividade, a isonomia e a transparência máxima. A fase de lances mitiga favorecimentos e possibilita a economicidade.

O estudo trouxe como contribuição o equilíbrio pragmático na aplicação da LINDB frente às limitações materiais dos pequenos municípios. Reconhece-se que as exigências de governança devem guardar estrita proporcionalidade com as dificuldades fáticas locais e o pessoal disponível.

A relevância da temática se consolida na estreita ligação entre o planejamento eficiente das despesas e a efetivação do direito fundamental à boa administração. Em tempos de escassez, otimizar os recursos municipais é imperativo para a concretização dos direitos sociais prestacionais.

Conclui-se, portanto, pela obrigatoriedade jurídica da dispensa de licitação na forma eletrônica. A via física remanesce como exceção restritiva, cuja adoção exige motivação técnica robusta e cristalina, sob pena de restar caracterizado ato antieconômico sujeito à responsabilização.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 3 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 29 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.666, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 mai. 2026.

BRASIL. Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas Diretas, Autárquicas e Fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 mai. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021**. Dispõe sobre o dispêndio de recursos da União decorrente de contratações diretas, por dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-67-de-8-de-julho-de-2021>. Acesso em: 31 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2844/2010**, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 27 de outubro de 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=48244>. Acesso em: 29 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2789/2013**, Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 16 de outubro de 2013. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2013-10-16;2789>. Acesso em: 29 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 898/2019, Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, DF, 16 de abril de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/898/2019/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Saberes da Escola de Governo do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/institucional/escoladegoverno>. Acesso em: 7 jun. 2026.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. **Panóptica**, Vitória, ano 1, n. 6, fev. 2007, p. 1-44. Disponível em: https://www.academia.edu/download/51916011/59-289-1-PB_neoconstitucionalismo.pdf. Acesso em: 30 mai. 2026.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo do Judiciário**. São Paulo: Almeida Brasil, 2016.

CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional**. 5ª ed. 2ª reimpressão. Portugal, Coimbra: Almedina, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Edgar; SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Nova Aliança do Ivaí**. Rio de Janeiro: IBGE, [2025]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/nova-alianca-do-ivai.html>. Acesso em: 8 jun. 2026.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 3. Ed. São Paulo: RT, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19 Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

PARANÁ. Escola de Gestão do Paraná. Disponível em: <https://www.ead.pr.gov.br/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

PARANÁ. Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <https://egp.tce.pr.gov.br/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 984/09**, Plenário. Relator: Cons. Ivens Zschoerper Linhares. 15 de outubro de 2009. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2011/2/doc/00001565.doc>. Acesso em: 6 jun. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Cautelar do TCE-PR suspende licitação de Itaperucu para serviços de limpeza**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/cautelar-do-tce-pr-suspende-licitacao-de-itaperucu-para-servicos-de-limpeza/11096/N>. Acesso em: 31 mai. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 3.561/23 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral. Publicado em 20/11/2023. 2023. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2023/11/00380811.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 3.799/24 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral. Publicado em 22/11/2024. 2024a. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2024/11/00391567.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. TCE-PR promove solenidade de formatura do MBA em Licitações em Curitiba. 2024b. Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-promove-solenidade-de-formatura-do-mba-em-licitacoes-em-curitiba/11932/N.htm>. Acesso em: 7 jun. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 3.150/24 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Augusto Kania. Publicado em 7/10/2024. 2024c. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2024/10/00388848.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2026.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Nota Técnica nº 38, de 25 de novembro de 2025. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/nota-tecnica-n-38-de-25-de-novembro-de-2025-cgf.htm>. Acesso em: 7 jun. 2026.

SEBRAE-PR. **Nova Lei de Licitações**. In: SEBRAE-PR. Trilhas do Conhecimento. Curitiba, [s.d.]. Disponível em: <https://trilhas-apps.pr.sebrae.com.br/trilhas/trilha/nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 7 jun. 2026.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Lei de Acesso à Informação: 10 anos de vigência, entre conquistas e desafios**. São Paulo, 16 maio 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/lei-de-acesso-a-informacao-10-anos-de-vigencia-entre-conquistas-e-desafios/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Entenda como o combate à corrupção passa pelo cuidado com o espaço cívico e pela liberdade de informação**. São Paulo, 30 jan.

2024. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/entenda-como-o-combate-a-corrupcao-passa-pelo-cuidado-com-o-espaco-civico-e-pela-liberdade-de-informacao/>. Acesso em: 7 jun. 2026.

VAZ, Levi Rodrigues. **Manual da Nova Lei de Licitações**: Lei nº 14.133/21. 1ª ed. Curitiba: Via Jurídica, 2022.