PARECER-C - PAC00 - 2/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/5118/2024
PROTOCOLO	: 2336342
TIPO DE PROCESSO	: CONSULTA
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE JAPORÃ
CONSULENTE	: PAULO CESAR FRANJOTTI
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: CONSULTA. LICITAÇÃO PRESENCIAL. MUNICÍPIOS COM MENOS DE 20.000 HABITANTES. OBRIGATORIEDADE DA GRAVAÇÃO EM ÁUDIO E VÍDEO DAS SESSÕES PÚBLICAS. ART. 17, § 2º, DA LEI 14.133/2021. APLICAÇÃO IMEDIATA. INAPLICABILIDADE DO PRAZO DE TRANSIÇÃO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA.

Diante da interpretação sistemática da Lei n. 14.133/2021, é obrigatória a gravação em áudio e vídeo das sessões públicas de licitação na modalidade presencial, prevista no §2º do art. 17, vez que de aplicabilidade imediata, não estando sujeita ao prazo de transição de seis anos previsto no inciso II do art. 176, por se tratar de medida essencial à observância dos princípios da publicidade e da transparência.

PARECER-C

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 9 a 12 de junho de 2025, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, **conhecer** da consulta formulada pelo Sr. **Paulo Cesar Franjotti**, Prefeito Municipal de Japorã/MS, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 137, § 1º, do Regimento Interno aprovado pela Resolução n. 98/2018, e respondê-la nos seguintes termos: **PERGUNTA:** Os municípios com menos de 20.000 habitantes, precisam gravar a sessão pública das licitações, nos termos do artigo 17, § 2º da Lei nº 14.133/21 já a partir da aplicação inicial da nova lei ou a exigência se dará a partir do prazo consignado no inciso II, do art. 176 do referido diploma legal? **RESPOSTA:** Diante da interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021, concluo pela obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo das sessões públicas de licitação na modalidade presencial, prevista no §2º do art. 17, vez que de aplicabilidade imediata, não estando sujeita ao prazo de transição de seis anos previsto no inciso II, do art. 176, por se tratar de medida essencial à observância dos princípios da publicidade e da transparência.; e **publicar** a solução desta consulta na forma de Parecer C, no DOTCE/MS, intimando-se os interessados nos termos do art. 50, inc. I, e art. 55, I, ambos da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 94 e seguintes, do Regimento Interno aprovado pela Resolução TC/MS n. 98/2018.

Campo Grande, 12 de junho de 2025.

Conselheira Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato Convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

I – RELATÓRIO:

Cuidam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Paulo Cesar Franjotti, Prefeito Municipal de Japorã/MS, acerca da interpretação dada a Lei nº 14.133/2021, especialmente em relação ao seu art. 176, II, o qual determina um prazo especial para os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes gravarem as sessões públicas. Assim, o jurisdicionado elaborou os seguintes questionamentos:

> a) Os municípios com menos de 20.000 habitantes, precisam gravar a sessão pública das licitações, nos termos do artigo 17, § 2º da Lei nº 14.133/21 já a partir da aplicação inicial da nova lei ou a exigência se dará a partir do prazo consignado no inciso II, do art. 176 do referido diploma legal?

O expediente foi devidamente recebido pelo Conselheiro Presidente, conforme DSP – GAB.PRES. – 19418/2024 (peça 03), que verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nas normas regimentais.

Ato contínuo, a Assessoria Jurídica da Presidência emitiu parecer, sustentando que os municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes podem optar pela forma de dispensa presencial, desde que gravem a sessão a partir do prazo consignado no inciso II, do art. 176 da Lei nº 14.133/21, a Nova Lei de Licitações.

Na sequência, a 3ª Procuradoria de Contas (PAR – 3ª PRC – 10183/2024 - peça 05), opinou que é necessário proceder à gravação em áudio e vídeo das sessões presenciais das licitações, na forma prevista em seu art. 17, § 2º, ainda que se trate de município com população inferior à 20.000 (vinte mil) habitantes, não se lhe aplicando a benesse de transição prevista no inciso II do art. 176 do referido diploma legal.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

II – DA ADMISSIBILIDADE:

A consulta possui normatização prevista no art. 137, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução nº. 98/2018), que in verbis disciplina:

> "Art. 137. Cabe ao Tribunal responder à consulta dos representantes legais da administração direta e indireta, presidentes da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, das Câmaras Municipais, dos Prefeitos Municipais, da Defensoria Pública e do Ministério Público, conforme previsto no art. 21, XVI, da LC n.º 160, de 2012, observados os requisitos de admissibilidade.
>
> § 1º São requisitos de admissibilidade da consulta:
>
> I - formalização por escrito, com a indicação do nome, a qualificação do consulente e a demonstração do seu interesse e legitimidade;
>
> II - referência com a matéria de competência do Tribunal;
>
> III - não referência a caso concreto;
>
> IV - descrição clara da matéria consultada, circunscrevendo situação determinável e a indicação precisa da controvérsia ou dúvida;
>
> V - prestação das informações necessárias para elucidar os aspectos controvertidos ou duvidosos da matéria e, na parte do pedido, que as perguntas sejam formuladas em quesitos;
>
> VI - a declaração do consulente, sob as penas da lei, de que ele, o Poder, o órgão ou a entidade sob a sua gestão ou responsabilidade não:
>
> a) é objeto de fiscalização compreendida nas disposições dos arts. 28, 29 e 31 da LC n.º 160, de 2012, cuja fiscalização abranja a matéria consultada;
>
> b) foi intimado para apresentar dados ou documentos, prestar esclarecimentos ou informações, cumprir recomendação feita anteriormente pelo Tribunal, pagar multa ou cumprir outra espécie de sanção, relativamente à matéria abrangida pela consulta;
>
> c) tem participação em processo relativo à matéria pendente de solução no Tribunal, ou em órgão judiciário, no que esteja abrangido pela matéria consultada;
>
> d) figurou como destinatário direto ou indireto de ato de apreciação, deliberação ou julgamento anterior do Tribunal, no qual foi tratada matéria idêntica ou similar àquele objeto da consulta.

Preliminarmente, verifica-se que o consulente é autoridade legitimada à formulação de Consulta a este Tribunal. Ademais, os questionamentos apresentados preenchem os requisitos de admissibilidade, nos termos elencados pelo artigo 137 do RITCE/MS.

III – DO VOTO

A presente consulta, apresentada a essa Corte de Contas em 28/06/2024, indaga a respeito de possível prazo diferenciado aos Municípios com menor estrutura, para as adaptações necessárias ao fiel cumprimento à Lei nº 14.133/2021, em

especial quanto a necessidade de gravação da sessão pública das licitações desde a entrada em vigor da lei, ou se cabe ao município, com menos de 20.000 habitantes, a prerrogativa do prazo estendido do art. 176 da Lei nº 14.133/2021.

Pois bem, inicialmente importante considerar no aspecto temporal as mudanças normativas ocorridas na legislação brasileira, as quais suscitam as dúvidas do jurisdicionado.

É cediço que a adoção de sessões em formato eletrônico no âmbito das contratações públicas não constitui inovação no ordenamento jurídico pátrio, haja vista que os Decretos Federais nº 5.450/2005 e 10.024/2019, regulamentaram a utilização da forma eletrônica na condução do pregão.

Todavia, mesmo após quase duas décadas de sua instituição, diversos municípios de menor porte ainda enfrentam obstáculos para a efetiva implementação desse modelo, sobretudo em razão de limitações relacionadas à infraestrutura tecnológica disponível.

Assim, desde a promulgação e entrada em vigor da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tem-se ampliado a discussão doutrinária e jurisprudencial acerca de sua adequada aplicação, especialmente diante da expressiva diversidade que permeia os entes da Federação.

Considerando a complexa estrutura federativa do Estado brasileiro, composto por mais de cinco mil municípios com realidades institucionais, capacidades administrativas e estruturas operacionais significativamente díspares, o legislador, atento a tais assimetrias, introduziu na nova legislação mecanismos que asseguram tratamento normativo diferenciado aos entes municipais de menor porte populacional, mais especificamente àqueles com até 20.000 (vinte mil) habitantes.

Em razão das limitações enfrentadas por esses entes municipais, notadamente quanto à observância das exigências legais e à incorporação de soluções tecnológicas, a Lei de Licitações previu a concessão de prazos mais extensos para o cumprimento de determinadas obrigações.

Nesse sentido, o artigo 176, inciso II, da mencionada norma, estabelece que os municípios com população de até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da data de publicação da Lei, para implementar a modalidade eletrônica do pregão, conforme transcrição a seguir:

> *Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:*
>
> *(...)*
>
> *II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei".*

Por sua vez, o uso do pregão eletrônico passa a ser rotina em municípios de pequeno porte, haja vista o preconizado no §2º, do art. 17, da Lei 14.133/21, a qual como explanado, estabeleceu normais gerais de licitação e contratação para as administrações públicas, vejamos:

> *"Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:*
>
> *(...)*
>
> *§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.*
>
> *(...)*
>
> *§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento."*

Portanto, de acordo com o caput do art. 176, da Lei n. 14.133/2021, os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação da referida lei, para: cumprimento dos requisitos relacionados à promoção da gestão por competência e à designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei, bem como à designação do agente de contratação; cumprimento da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica; e cumprimento das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

Logo, estando em vigor, sua eficácia não pode se condicionar a atos materiais relacionados à implementação de tecnologias, voltados à unificação do dever de publicidade e transparência ativa de todos os entes federativos e órgãos públicos, eis que decorrente dos princípios constitucionais basilares aplicáveis à Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Por conseguinte, devem os diversos órgãos públicos contratantes continuar a conferir publicidade pelos meios atualmente utilizados, com maior enfoque na utilização da rede mundial de computadores, por meio de gravação de áudio e vídeo, conforme preconiza a lei.

Em acréscimo, o art. 5º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB dispõe que *"na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".* Sem dúvida, o fim social *in casu* é tornar as contratações públicas mais transparentes e as informações a ela inerentes acessíveis a todos, permitindo o controle social como o bem comum almejado. Isso deve ser alcançado pelos meios disponíveis que maximizem estes objetivos.

Em nossa opinião, a solução jurídica, baseada em uma interpretação lastrada no elemento sistemático, defende não apenas a vigência imediata, mas também a aplicabilidade imediata da Lei, resguardadas as condicionalidades atinentes à necessidade da regulamentação para aplicação de alguns dispositivos e da capacitação e escorreita preparação do órgão ou entidade para cumprir com todas as exigências legais.

A interpretação sistemática deve ser entendida como uma operação que consiste em atribuir, topicamente, a melhor significação dentre várias possíveis, fixando alcance e superando antinomias em sentido amplo, tendo em vista bem solucionar os casos sob apreciação.

Nessa linha parece corretamente ponderar que alguns dispositivos da Lei nº 14.133/2021 são dotados de densidade normativa hábil a uma aplicação imediata, e, portanto, ainda que a Lei estipule o prazo de 6 (seis) anos para que os municípios com menos de 20 (vinte mil) habitantes realize obrigatoriamente licitação sob a forma eletrônica (artigo 176, II), a literalidade do §2º, do artigo 17 deve ser observada.

Dessa maneira, as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, e, caso o Município opte pela utilização da forma presencial, esta deverá ser devidamente motivada, registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Ressalte-se, ademais, que a exigência de gravação audiovisual das sessões presenciais não constitui medida arbitrária ou desprovida de fundamento, pois referida exigência se reveste de relevante função inibitória, na medida em que desestimula condutas incompatíveis com os princípios que regem a licitação pública, em especial o da competitividade. Tal mecanismo proporciona o registro fidedigno da conduta dos participantes durante a sessão, o que não se revela plenamente possível por meio do mero assentamento escrito em ata, conferindo maior transparência e segurança ao procedimento licitatório.

Assim, considero que a solução da questão deve ser buscada na própria Lei n. 14.133/2021 a partir de uma interpretação sistemática para regular a matéria, inobstante ao prazo de 6 (seis) anos para a obrigatoriedade da realização da licitação sob a forma eletrônica, devendo ainda os Municípios observarem os princípios da publicidade e transparência, bem como se alinhar às normas já veiculadas.

Em sua manifestação, a Procuradoria de Contas (PAR – 3ª PRC -10183/2024 – peça 05) entendeu que a implantação de sistema de gravação audiovisual é demasiadamente simples e de baixo custo, não demandando elaboradas infraestruturas tecnológicas, exarando a seguinte resposta a consulta:

> “Desde o início da vigência da Lei Federal n. 14.133/2021, é necessário proceder à gravação em áudio e vídeo das sessões presenciais das licitações, na forma prevista em seu art. 17, § 2º, ainda que se trate de município com população inferior à 20.000 (vinte mil) habitantes, não se lhe aplicando a benesse de transição prevista no inciso II do art. 176 do referido diploma legal.”

A par de todo o contexto apresentado, **acompanho a manifestação da Procuradoria de Contas**, e diante da interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021, concluo que a obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo das sessões públicas de licitação na modalidade presencial, prevista no §2º do art. 17, possui aplicabilidade imediata, não estando sujeita ao prazo de transição de seis anos previsto no inciso II do art. 176, por se tratar de medida essencial à observância dos princípios da publicidade e da transparência.

IV - DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fulcro no art. 17, III, "a", do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, **VOTO:**

I - Pelo **CONHECIMENTO** desta consulta por estarem presentes os requisitos de admissibilidade prescritos no artigo 137, § 1º, do Regimento Interno aprovado pela Resolução n. 98/2018;

II - Que esta Corte de Contas responda ao Consulente nos seguintes termos:

PERGUNTA:

Os municípios com menos de 20.000 habitantes, precisam gravar a sessão pública das licitações, nos termos do artigo 17, § 2º da Lei nº 14.133/21 já a partir da aplicação inicial da nova lei ou a exigência se dará a partir do prazo consignado no inciso II, do art. 176 do referido diploma legal?

RESPOSTA:

Diante da interpretação sistemática da Lei nº 14.133/2021, concluo pela obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo das sessões públicas de licitação na modalidade presencial, prevista no §2º do art. 17, vez que de aplicabilidade imediata, não estando sujeita ao prazo de transição de seis anos previsto no inciso II, do art. 176, por se tratar de medida essencial à observância dos princípios da publicidade e da transparência.

III - Pela publicação da solução desta CONSULTA na forma de PARECER C, no DOTCE/MS, intimando-se os interessados nos termos do art. 50, inc. I, e art. 55, I, ambos da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 94 e seguintes, do Regimento Interno aprovado pela Resolução TC/MS n. 98/2018.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relatora, em conhecer da consulta e respondê-la ao consulente.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e Célio Lima de Oliveira.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 12 de junho de 2025.

Conselheira Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

MSS / VAB