

**PREFEITURA
DE
VILA NOVA DO SUL**

**GUIA PRÁTICO
DE
CONTRATAÇÃO DIRETA**

Elaboração

Eduardo Silva Nascimento
Secretário de Administração e Planejamento

2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
NOTA DO AUTOR	4
REFERÊNCIAS NORMATIVAS	5
PRINCIPAIS SIGLAS	5
CONCEITO DE LICITAÇÃO	6
OBRIGATORIEDADE DE LICITAR	6
PRINCÍPIOS	6
A ANÁLISE DE LEGALIDADE DA FASE PREPARATÓRIA	9
ADOÇÃO DE MINUTAS-PADRÃO DE EDITAIS E A POSSIBILIDADE DE DISPENSA DA ANÁLISE JURÍDICA	9
PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA	9

INTRODUÇÃO

Para assegurar uma gestão eficiente dos recursos públicos e proporcionar um melhor serviço à comunidade, é indispensável buscar a evolução das compras públicas, sempre em conformidade com a legalidade, moralidade e transparência.

Diante da urgente necessidade de atender às demandas da sociedade, a busca pela transparência ativa se destaca como uma ferramenta essencial, promovendo a participação social e, indiretamente, contribuindo para o aprimoramento contínuo e a modernização dos processos e procedimentos, além de garantir o correto direcionamento dos gastos da Administração Pública. Nesse cenário, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, emerge como um novo marco regulatório, estabelecendo diretrizes, arranjos e práticas inovadoras para a consecução de objetivos de interesse público, desafiando os operadores e intérpretes da norma,

bem como os agentes públicos envolvidos nas licitações e contratos.

Neste contexto, o presente Guia tem como objetivo fornecer, de forma prática, acessível e assertiva, instruções para a aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021) e dos regulamentos emitidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Mais especificamente, este Guia foi desenvolvido para servir como uma referência para os agentes públicos, especialmente aqueles diretamente envolvidos nos processos de compras, com a finalidade de auxiliar na execução de suas funções diárias e, conseqüentemente, contribuir para a melhoria contínua dos processos de licitações e contratos. Assim, espera-se que este Guia se torne um aliado valioso na jornada profissional do agente público atuante no setor de compras, fortalecendo a governança e promovendo o controle e a transparência em todas as etapas do processo de aquisição.

NOTA DO AUTOR

Prezados (as) servidores (as), este guia foi elaborado no intuito de orientar de forma prática a elaboração dos processos administrativos referentes as aquisições públicas do município de Vila Nova do Sul, cujos processos devem ser elaborados com base nos princípios da administração pública, explícitos no art. 37, da Constituição Federal.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021) abrange a forma de realizar licitações e contratos administrativos, iniciando-se pelo Plano Anual de Contratações (PCA) e Documento de Formalização de Demanda (DFD), além dos documentos da fase preparatória, que são: Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR), o Projeto Básico (PB) e o Edital.

A Lei explora as diferentes modalidades de licitação, os critérios de julgamento, a busca do melhor preço, os modos de disputa e os regimes de execução indireta. Também abrange a gestão contratual, infrações e sanções, bem como impugnações e esclarecimentos. Também de forma consciente da crescente importância do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas, que é, inclusive, um dos objetivos do processo licitatório (inciso IV do art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021), são oferecidos direcionamentos sobre como promover práticas sustentáveis nas contratações, de acordo com as políticas públicas, incluindo as ações afirmativas de Estado, e alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil.

Por fim, oriento que todos servidores realizem os processos de contratações diretas, utilizando as regras da Lei nº 14.133/2021.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS

- Constituição Federal;
- Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021;
- Lei 8.429, de 02 de junho de 1992;
- IN - Seges/ME 67/2021;
- IN - Seges/ME 65/2021
- Acórdão nº 521/2013;

PRINCIPAIS SIGLAS

- CF – Constituição Federal
- LLCA – Lei de Licitações e Contratos Administrativos
- LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
- LC – Lei Complementar
- PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas

1. CONCEITO DE LICITAÇÃO

A licitação pode ser compreendida como o procedimento administrativo formal pelo qual, sob determinação legal, o agente público através de um conjunto ordenado e sucessivo de atos administrativos com base em condições previamente estipuladas e em observância aos princípios da Administração Pública, busca selecionar a proposta mais vantajosa para a contratação da prestação de serviço ou aquisição de bens ou materiais diversos.

2. OBRIGATORIEDADE DE LICITAR

A obrigatoriedade da realização de licitações públicas encontra seu imperativo normativo nos arts. 37, XXI, e 173, § 1º, III, da Constituição Federal.

3. PRINCÍPIOS

Por envolver a emissão de atos administrativos decisórios, a condução dos procedimentos de contratação pública depende necessariamente da atividade interpretativa dos agentes públicos acerca das normas que regem a matéria. Em tal processo, é relevante o papel desempenhado pelos princípios jurídicos, especificamente em relação às contratações públicas, os princípios básicos encontram-se delineados no art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Todavia, em razão do desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, há outros princípios correlatos à matéria decorrentes dos princípios básicos da Administração Pública: 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.

3.1. Princípios gerais da Administração Pública e seus corolários

3.1.1 Legalidade

É o princípio basilar de toda atividade administrativa. Como qualquer atuação estatal, o procedimento licitatório deve ser pautado pelas normas legais vigentes (de vido processo legal). O princípio da legalidade é de suma relevância, pois a licitação é um procedimento vinculado à lei. Tal obrigatoriedade atinge a todos os agentes públicos que, no exercício de suas funções, não podem desvincular-se das balizas impostas pelas normas que incidam sobre o tema das contratações, sob pena de macularem com vício de nulidade os atos que praticarem e de serem responsabilizados em caso de prejuízo ao erário e afronta ao interesse público.

3.1.2. Impessoalidade e igualdade

O princípio da impessoalidade estabelece o dever de o administrador conferir o mesmo tratamento a todos os interessados que se encontrem na mesma situação jurídica. Assim, fica evidenciada a proibição de tratamento discriminatório e privilegiado.

Partindo do pensamento de Aristóteles, exposto no Livro 5 da obra *Ética a Nicômaco* – segundo o qual devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade –, não se pode olvidar a possibilidade de a própria lei estabelecer critérios de tratamento diferenciado para determinados licitantes, como se observa nos casos de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte (LC no 123/2006), e os critérios de desempate previstos no § 1º do art. 60 da Lei 14.133/2021.

3.1.3. Moralidade e probidade administrativa

O princípio da moralidade impõe ao administrador e aos licitantes que pautem sua atuação nos padrões jurídicos da moral, da boa-fé, da lealdade e da honestidade. A probidade administrativa,

por sua vez, volta-se especificamente ao administrador, como uma “moralidade administrativa qualificada”, no sentido de que viola a probidade o agente público que, em suas tarefas e deveres, infrinja os tipos previstos na Lei no 8.429/1992 (Lei da improbidade administrativa).

3.1.4. Publicidade e transparência

A publicidade dos atos é princípio geral do Direito Administrativo, tratando-se de condição de validade da própria licitação (art. 54 da LLCA) e condição de eficácia do contrato (art. 94 da LLCA). Em atenção ao princípio, além da divulgação ostensiva dos atos praticados durante o certame, é facultado a qualquer cidadão (e não apenas aos participantes da licitação) o amplo acesso aos autos do procedimento licitatório.

Não obstante as implicações do princípio da publicidade, com vistas a viabilizar a própria competitividade dos certames, as Leis nos 14.133/2021 e 13.303/2016 asseguram o sigilo do conteúdo das propostas até o momento de sua respectiva abertura. Tal previsão tem o escopo de impedir que um licitante tenha prévio conhecimento do teor da proposta dos demais concorrentes e aufera com isso posição de vantagem na disputa. Nesse propósito, é importante destacar o advento da Lei no 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), que objetiva assegurar o direito fundamental de acesso à informação, observadas as seguintes diretrizes:

- I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

3.1.5. Eficiência (economicidade, vantajosidade e formalismo moderado)

O princípio da eficiência preconiza a otimização da ação estatal, no sentido de “fazer mais com menos”, ou seja, de conferir excelência nos resultados.

3.1.6 Princípios setoriais das contratações públicas

Por sua vez, a Lei no 14.133/2021 elenca um rol de vinte e dois princípios. Contudo, como se verá adiante, grande parte desses princípios é mera derivação dos princípios gerais da Administração arrolados no art. 37 da Constituição Federal.

PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	PRINCÍPIOS DERIVADOS ARROLADOS NO ART. 5º DA LLCA
LEGALIDADE	INTERESSE PÚBLICO
	SEGURANÇA JURÍDICA

IMPESSOALIDADE	IGUALDADE
MORALIDADE	PROBIDADE ADMINISTRATIVA
PUBLICIDADE	TRANSPARÊNCIA
EFICIÊNCIA	PLANEJAMENTO
	EFICÁCIA
	CELERIDADE
	ECONOMICIDADE
	SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A seguir, serão abordados os princípios setoriais que tipicamente incidem nos regimes das contratações públicas: competitividade, vinculação ao edital, julgamento objetivo e desenvolvimento nacional sustentável e, após, os chamados postulados normativos aplicativos da razoabilidade e segurança jurídica.

3.1.7. Competitividade

Derivado do princípio da isonomia, preconiza que os agentes públicos devem sempre privilegiar a mais ampla competitividade nas licitações, abstendo-se de incluir, nos editais, cláusulas ou condições irrelevantes e impertinentes que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo dos certames. De fato, a própria legislação de regência atribui ao princípio da competitividade o caráter de postulado interpretativo a nortear as ações dos agentes públicos, como o art. 9º, I, a, da LLCA, que estabelece como vedação ao agente público “I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório”.

3.1.8. Vinculação ao edital

Princípio é enfatizado no art. 5º da LLCA e no art. 31 da Lei no 13.303/2016 e pressupõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha vinculada. Ou seja, dada a necessidade de prévia estipulação das condições de participação no processo de licitação pública – conforme o art. 37, XXI, da Constituição Federal –, os agentes públicos devem observar as regras específicas da disputa como condição de previsibilidade da ação estatal. Ademais, no curso do procedimento licitatório é vedado ao administrador alterar as regras do jogo ou realizar algum ato contrário ao que foi previamente estabelecido no edital.

3.1.9. Julgamento objetivo

Tal princípio orienta os agentes responsáveis pelo julgamento das propostas, devendo os critérios ser objetivamente definidos e previamente fixados no edital. Busca-se, assim, evitar julgamento com base em critérios subjetivos, supervenientes e desconhecidos pelos licitantes.

3.1.10. Desenvolvimento nacional sustentável

Em vista do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil previsto no inciso II do art. 3º e da previsão contida no § 1º do art. 174º, ambos da Constituição Federal, e considerando o poder de compra do Estado brasileiro, com base no princípio do desenvolvimento nacional sustentável as contratações públicas passam a ser normativamente reconhecidas como importante instrumento de política pública para a promoção do desenvolvimento; sob um viés holístico, compreende as dimensões ambiental, econômica, social e cultural.

3.1.11. Segurança Jurídica

Destaca-se o art. 30 do Decreto-lei no 4.657/1942 (LINDB), segundo o qual “as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”

4. A ANÁLISE DE LEGALIDADE DA FASE PREPARATÓRIA

Formulada a minuta do edital, conforme o art. 53 da LLCA, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. A análise da assessoria jurídica é mais ampla, devendo compreender todas as etapas da fase

preparatória e não apenas da minuta do edital e do instrumento contratual. Evidentemente, a Lei não confere ao órgão de assessoramento jurídico a atribuição de opinar em questões de ordem estritamente técnica presentes nos documentos de planejamento (ETP, TR, PB e pesquisa de preços), por se tratar de competência técnica dos responsáveis pela elaboração dos documentos da fase de planejamento.

É possível ao órgão jurídico elaborar pareceres sequenciais em relação aos atos da fase preparatória e à própria minuta de edital, em vista dos apontamentos realizados para a consideração das unidades responsáveis pela instrução dos autos, de modo que, como apontado pelo TCU no Acórdão nº 521/2013 (Plenário), havendo o órgão jurídico restituído o processo com exame preliminar, torna-se necessário o retorno desse, após o saneamento das pendências apontadas, para emissão de parecer jurídico conclusivo, sobre sua aprovação ou rejeição.

5. ADOÇÃO DE MINUTAS-PADRÃO DE EDITAIS E A POSSIBILIDADE DE DISPENSA DA ANÁLISE JURÍDICA

Com vistas a assegurar maior eficiência e segurança jurídica aos procedimentos licitatórios, a LLCA confere preferência à elaboração e à adoção modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados (art. 19, IV), chegando a estabelecer no § 2º do art. 19 que a não utilização de tais minutas-padrão deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório. O inciso IV do art. 19 da LLCA preconiza que os modelos de minutas deverão ser elaborados com o auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno. Em relação ao controle prévio de legalidade de que trata o art. 53 da Lei no 14.133/2021, o § 5º do dispositivo prevê a possibilidade de ser dispensada a análise jurídica quando, existindo previsão em “ato da autoridade jurídica máxima competente, houver a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

6. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Licitar previamente é a regra para a contratação de bens, obras, serviços, mas há exceções expressamente previstas em lei, em que se admite a contratação direta, ou seja, contratar sem prévia licitação pública.

A contratação direta compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação. A inexigibilidade ocorre quando a competição entre fornecedores é inviável, impossibilitando a licitação, seja em razão da singularidade do objeto contratado ou da existência de um único agente apto a fornecê-lo ou da contratação de todos os interessados que atendam aos requisitos definidos na contratação (credenciamento).

Já nas hipóteses de dispensa, a competição é viável, mas licitar não é obrigatório, pois, nesses casos previstos pela Lei, realizar o procedimento pode não ser a opção mais adequada para atender ao interesse público.

Assim como ocorre no processo licitatório, a contratação direta foi tratada pelo legislador como um processo, o qual deve contemplar etapa de planejamento a fim de:

- a) Identificar a necessidade da contratação;
- b) Definir o objeto que atende a necessidade;
- c) Estimar os quantitativos e os valores de cada item;
- d) Os valores devem estar em conformidade com os parâmetros estabelecidos no art. 23 da LLCA. Quando não for possível estimar o valor, o contratado deverá comprovar que o valor está em conformidade com o mercado, cuja comprovação poderá ser mediante nota fiscal emitidas para outros fornecedores num prazo de um ano anterior a data da contratação ou outra forma idônea de comprovação;
- e) A estimativa do preço seja realizada conforme proposta economicamente mais vantajosa;
- f) Sempre analisar antes de contratar se há previsão de recursos públicos. No caso de contratos que ultrapassem um exercício financeiro, a despesa deverá ser prevista no Plano Plurianual ou Lei Orçamentária Anual;
- g) Demonstrar previsão no Plano de Contratação Anual;
- h) Definir as condições de execução do objeto e de pagamento;
- i) Definir as condições de contratação e justificar a opção de contratação direta;
- j) Justificar a escolha do contratado;
- k) Justificar o preço da contratação;
- l) Comprovar que o contratado preenche os requisitos de qualificação e habilitação necessários;

O processo de contratação direta deve ser acompanhado pelo Estudo Técnico Preliminar. Além disso, é fundamental que a contratação esteja prevista no Plano de Contratações Anual, exceto em determinadas situações, como nas dispensas por emergência ou calamidade pública. É importante ressaltar que, independentemente de a futura contratação ser precedida de licitação ou não, um planejamento adequado e prévio é imprescindível. Após a conclusão do planejamento, o processo de contratação direta deve ser submetido a um parecer jurídico, a fim de assegurar o controle prévio de legalidade, assim como a pareceres técnicos, quando necessário, que comprovem o cumprimento dos requisitos exigidos.

A análise jurídica pode ser dispensada por ato da autoridade jurídica máxima competente, em contratações de baixo valor e baixa complexidade, com entrega imediata do bem (com prazo de entrega de até 30 dias a partir da ordem de fornecimento) ou quando forem utilizadas minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes que já tenham sido padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, por meio da nota técnica nº 10, estabeleceu que não é obrigatória a manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor, conforme o art. 75, incisos I ou II, e § 3º, da Lei 14.133/2021. A exceção ocorre se houver a celebração de contrato administrativo que não seja padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, ou nas situações em que o administrador levantar dúvidas sobre a legalidade da dispensa de licitação. O mesmo entendimento é aplicado às contratações diretas fundamentadas no art. 74, desde que seus valores não excedam os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da referida Lei.

Após a análise jurídica, o processo será encaminhado para autorização pela autoridade competente. O ato que aprova a contratação direta ou o extrato resultante do contrato deve ser publicado e mantido disponível ao público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, adicionalmente, em um site oficial. Por último, é importante destacar que, conforme o artigo 73 da Lei 14.133/2021, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelos danos causados ao erário, além de outras sanções legais que possam ser aplicáveis.