



PODER EXECUTIVO

Município de Boa Esperança - Estado do Espírito Santo  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**  
Av. Senador Eurico Rezende, nº 780 | Centro | Boa Esperança/ES | CEP 29.845-000  
Telefone: (27) 3768 6546 | E-mail: [semcont@boaesperanca.es.gov.br](mailto:semcont@boaesperanca.es.gov.br) | [www.boaesperanca.es.gov.br](http://www.boaesperanca.es.gov.br)

Boa Esperança/ES, 31 de julho de 2024.

## **MEM. PMBE/CGM Nº 014/2024**

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PREFEITA MUNICIPAL

**Assunto:** Orientação técnico-jurídica e Pedagógica nº 01/2024 Contratos Administrativos  
- Lei Federal nº 14.133/2021

**CONSIDERANDO** que licitação é o procedimento administrativo, utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei, por meio do qual é selecionada a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, mediante critérios que garantam a isonomia e a competição entre os interessados, para celebração de um contrato ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), trouxe inúmeras inovações que impactam a administração pública em todas as esferas.

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) pretende contribuir para uma maior efetividade e qualidade nas contratações públicas.

**CONSIDERANDO** que a Administração Pública e o direito administrativo são compreendidos com recursos à ideia de interesse público.

**CONSIDERANDO** que existe um dever constitucional de publicidade, conectado com o direito constitucional à informação e com o princípio republicano: o cidadão tem o direito de saber como estão sendo gastos os recursos públicos, trata-se de uma satisfação social obrigatória para o poder público.

**CONSIDERANDO** que nas licitações realizadas sob a Lei nº 14.133/2021 – Nova lei de Licitações e Contratos (NLLC), é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação impresso ou digital.

**CONSIDERANDO** que o incremento de transparência tem efeitos positivos sobre as funções do sistema de controle interno, por fortalecer quali e quantitativamente o processo de denúncias e a atuação dos auditores, bem como permite ao controle social ser abastecido pelas informações geradas pelas auditorias, sendo uma mudança de paradigma que afeta toda a dinâmica dos órgãos de controle.



PODER EXECUTIVO

Município de Boa Esperança - Estado do Espírito Santo  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**  
Av. Senador Eurico Rezende, nº 780 | Centro | Boa Esperança/ES | CEP 29.845-000  
Telefone: (27) 3768 6546 | E-mail: [semcont@boaesperanca.es.gov.br](mailto:semcont@boaesperanca.es.gov.br) | [www.boaesperanca.es.gov.br](http://www.boaesperanca.es.gov.br)

**APRESENTA:**

## ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

com fundamento nos arts. 31, 70, 74 e 75 da Constituição Federal, e nos arts. 12, §1º; 13; 17, §2º; 25, §3º; 27; 54; 91; 94 e 174 da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), e na Resolução TCE-ES nº 227/2011, bem como na Instrução Normativa TCE-ES nº 68/2020, com o fito de **esclarecer** aspectos relacionados à **aplicação prática do princípio da publicidade na Lei nº 14.1333/2021**.

**Em primeiro lugar**, é importante **alertar** que os princípios constituem a base jurídica que informa e fundamenta a ordem jurídica como um todo, **sendo de rigor o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade, ilegalidade e, até mesmo, improbidade administrativa**.

### 1. DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS DA LICITAÇÃO

José Afonso da Silva (2023, p. 42) explica que “a publicidade é um princípio reconhecido pela Constituição (art. 37, *caput*), pois se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir às claras e com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo; a publicidade se faz pela inserção do ato no jornal oficial. **A publicação oficial é exigência da executoriedade do ato que tenha que produzir efeitos externos**”.<sup>1</sup>

Por meio do princípio da publicidade, **a atuação administrativa não pode ser secreta e, de forma específica às licitações e contratações públicas, os atos praticados na licitação, em regra, devem ser acessíveis ao público**, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.<sup>2</sup> Nas palavras de Claudio Madureira (2021, p. 56):

*O princípio da publicidade impõe que a licitação seja amplamente divulgada, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a um maior número possível de pessoas, precisamente porque “quanto maior for a quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente poderá ser a forma de seleção, e, por conseguinte, mais vantajosa poderá ser a proposta vencedora”. Ele desempenha, portanto, duas funções: por um lado, “permite o amplo acesso dos interessados ao certame” (“universalidade da participação no processo licitatório”); e por outro possibilita “a verificação da regularidade dos atos praticados” (“pressuposto de que as pessoas tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta”).<sup>3</sup> (Grifos nossos)*

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Licitações e contratos administrativos**: Anotações aos artigos da Lei 14.133, de 1º.4.2021. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

<sup>2</sup> Art. 13 da Lei nº 14.133/2021. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.

<sup>3</sup> MADUREIRA, Claudio. **Licitações, contratos e controle administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.



PODER EXECUTIVO

Município de Boa Esperança - Estado do Espírito Santo  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**  
Av. Senador Eurico Rezende, nº 780 | Centro | Boa Esperança/ES | CEP 29.845-000  
Telefone: (27) 3768 6546 | E-mail: [semcont@boaesperanca.es.gov.br](mailto:semcont@boaesperanca.es.gov.br) | [www.boaesperanca.es.gov.br](http://www.boaesperanca.es.gov.br)

Para os **Tribunais de Contas do Brasil**, a publicidade de informações necessárias à participação em procedimento licitatório é instrumento de controle social e não apenas mero requisito formal, de forma que deve se revestir de conteúdo e alcance capazes de noticiar a ocorrência do certame, proporcionar o seu amplo acesso aos interessados e permitir maior possibilidade de vantagem à Administração.<sup>4</sup>

## 2. DA APLICAÇÃO PRÁTICA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

Para além do substrato teórico, é preciso conhecer a aplicação prática do princípio da publicidade à luz dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Por isso, preparamos um check-list (não exaustivo) para que **todos** possam começar a se familiarizar com a sua serventia. Isso porque, a lei possui disposições específicas para garantir a observância deste princípio: **arts. 12; §1º; 13; 17, §2º; 25, §3º; 27; 54; 91; 94 e 174**. Neste ponto, trago a lume o disposto no art. 13, *caput* e 54:

*Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.*

*Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*

*§ 1º. Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.*

*§ 2º. É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.*

*§ 3º. Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.*

Dito isto, eis o desafio posto: **a publicidade tem o objetivo de garantir o controle dos atos públicos por meio da fiscalização pelos licitantes, pelos órgãos de controle interno e externo e pelos cidadãos em geral, a fim de evitar atos lesivos à moralidade ou ao patrimônio público**,<sup>5</sup> nunca sendo demais lembrar o disposto no inc. XXXIII do art. 5º da CRFB/88, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que

<sup>4</sup> TCE-MT: ACÓRDÃO Nº: 47/2021 – TRIBUNAL PLENO

<sup>5</sup> FERNANDES, Felipe; PENNA, Rodolfo. *Nova lei de licitações e contratos para a advocacia pública*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 45.



PODER EXECUTIVO

Município de Boa Esperança - Estado do Espírito Santo  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**  
Av. Senador Eurico Rezende, nº 780 | Centro | Boa Esperança/ES | CEP 29.845-000  
Telefone: (27) 3768 6546 | E-mail: [semcont@boaesperanca.es.gov.br](mailto:semcont@boaesperanca.es.gov.br) | [www.boaesperanca.es.gov.br](http://www.boaesperanca.es.gov.br)

serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Lembre-se:

*Art. 93 da Lei Complementar nº 621/2012. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.*

Acerca da publicidade, o **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)**, no **Parecer em Consulta 00026/2023-5**, declarou que “nas licitações realizadas sob a **Lei 14.133/2021**, é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação impresso ou digital”. Pergunta-se: **O que é jornal diário de grande circulação?** Pois bem. Considera-se “jornais de grande circulação” aqueles que circulam todos os dias da semana, no Estado e também, se houver, no município.<sup>6</sup> Para efeito de divulgação de editais de licitação, o **Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE)**, no **Parecer Técnico nº 13/2011 – Processo nº 15.602/10**, considerou “jornal de grande circulação” aquele que tem presença diária na internet, considerando também a questão da tradição em publicação destes editais”.

## **2.1. DA PUBLICIDADE DIFERIDA – SIGILO DA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS E ADOÇÃO EXCEPCIONAL DO ORÇAMENTO SIGILOSO**

A Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabeleceu, ainda, hipóteses de **publicidade diferida**. Acerca disso, Felipe Fernandes e Rodolfo Penna (2021, p. 46) explicam que “não se trata de conferir sigilo às informações, apenas posterga a sua divulgação em razão de atendimentos aos princípios licitatórios”. Sendo assim, confira o disposto no art. 13 da NLLC, *in verbis*:

**Art. 13.** Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.

**Parágrafo único.** A publicidade será diferida:

**I – quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;**

**II – quanto ao orçamento da Administração, nos termos do art. 24 desta Lei.<sup>7</sup> (Grifos nossos)**

Questão relevante é que a Lei nº 14.133/2021 alterou o **Código Penal** para prever como crime o ato de devassar o sigilo da proposta apresentada ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-la. Confira:

**Art. 337-J.** Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

<sup>6</sup> TCE-MT: ACÓRDÃO Nº: 47/2021 – TRIBUNAL PLENO.

<sup>7</sup> **Art. 24.** Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso: I – o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II – (VETADO). Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.



PODER EXECUTIVO

Município de Boa Esperança - Estado do Espírito Santo  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**  
Av. Senador Eurico Rezende, nº 780 | Centro | Boa Esperança/ES | CEP 29.845-000  
Telefone: (27) 3768 6546 | E-mail: [semcont@boaesperanca.es.gov.br](mailto:semcont@boaesperanca.es.gov.br) | [www.boaesperanca.es.gov.br](http://www.boaesperanca.es.gov.br)

*Pena – detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.*

Como se sabe, se um dos licitantes tem o privilégio de conhecer previamente as propostas dos seus rivais, poderia alterar a sua, quebrando a isonomia do certamente e causando prejuízo aos demais licitantes e à própria Administração Pública. Não por outra razão, extrai-se da lição de Cleber Masson (2021, p. 55) que **“O bem jurídico protegido é a higidez da Administração Pública e processo licitatório, especialmente no que diz respeito ao sigilo das propostas, à igualdade dos licitantes e à competitividade do certame”**.<sup>8</sup>

### 3. DOS ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DA SEMCONT

Considerando que **aos órgãos de controle cabe fiscalizar, recomendar e demandar judicialmente nos casos em que a violação aos princípios seja clara e inequívoca à luz da doutrina e da jurisprudência**, ou, pelo menos, quando houver dissenso razoável sobre o tema, a SEMCONT, com fulcro no art. 74, inc. IV, da CRFB/88, **ALERTA** que:

**I) as falhas na divulgação de edital licitatório constituem uma limitação à participação dos interessados e podem gerar a declaração de nulidade de todo o procedimento licitatório;**

Com relação à **divulgação do edital de licitação**, temos: a) o edital é o ato administrativo pelo qual a Administração divulga a licitação e convoca os interessados para participarem da disputa, na forma por ele estabelecida; b) **será divulgado mediante ato da autoridade**, com a manutenção do inteiro teor e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (art. 54); c) além da divulgação no PNCP, o §1º do art. 54 estabelece que é obrigatória a publicação do extrato do edital no Diário Oficial do respectivo ente, ou, em se tratando de consórcio público, do ente de maior nível, bem como em jornal diário de grande circulação.

É **recomendável** que não apenas o edital seja publicado no sítio eletrônico oficial como também pode ser enviado diretamente a interessados cadastrados para esse fim. Não se vislumbra qualquer ofensa ao valor da isonomia, desde que a possibilidade de cadastro para esse fim esteja aberta a todos.<sup>9</sup>

**II) nas licitações realizadas sob a Lei nº 14.133/2021 – Nova lei de Licitações e Contratos (NLLC), é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação impresso ou digital – Parecer em Consulta TCE-ES nº 00026/2023-5;**

<sup>8</sup> MASSON, Cleber. **Crimes em licitações e contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

<sup>9</sup> CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. **Nova lei de licitações comentada**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 216.



PODER EXECUTIVO

Município de Boa Esperança - Estado do Espírito Santo  
SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA  
Av. Senador Eurico Rezende, n° 780 | Centro | Boa Esperança/ES | CEP 29.845-000  
Telefone: (27) 3768 6546 | E-mail: [semcont@boaesperanca.es.gov.br](mailto:semcont@boaesperanca.es.gov.br) | [www.boaesperanca.es.gov.br](http://www.boaesperanca.es.gov.br)

III) a lei expressamente determina que o ato que autoriza a contratação direta ou extrato decorrente do contrato deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.<sup>10</sup> Portanto, o ato que autoriza a contratação direta deve ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Jacoby Fernandes (2021, p. 94) pontua que, como na contratação direta não há edital, em decorrência, conclui-se que não há determinação legal para publicação dos atos de contratação direta em jornal diário de grande circulação.

A propósito:

*Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:*

*[...]*

*§2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:*

*I – planos de contratação anuais;*

*II – catálogos eletrônicos de padronização;*

*III – editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;*

*IV – atas de registro de preços;*

*V – contratos e termos aditivos;*

*VI – notas fiscais eletrônicas, quando for o caso. (Grifos nossos)*

Como se vê, o §2º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021 – Nova lei de Licitações e Contratos (NLLC) elenca, em um rol exemplificativo, algumas informações que deverão constar no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Perceba que o Portal deverá abranger não apenas editais de licitações e termos de contrato, mas também eventuais aditivos, atas de registro de preços, **avisos de contratação direta**, entre outros.

IV) a publicidade deve ser respeitada, inclusive, como forma de fortalecer a democracia, haja vista o entendimento de que a prática de atos sigilosos impede o controle social da atuação administrativa.

#### 4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Secretaria Municipal de Controle e Transparência (SEMCONT), por meio das suas orientações técnico-jurídicas e das suas recomendações, objetiva auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, fraudulentas e que possam acarretar prejuízos ao Poder Público, além de assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública do Poder Executivo Municipal.

Sendo o que cumpria a esta Secretaria **alertar e recomendar**, aproveito o ensejo para renovar a V. Exa. protestos de elevada estima e distinta consideração.

---

<sup>10</sup> 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: Parágrafo único. 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.



**PODER EXECUTIVO**

Município de Boa Esperança - Estado do Espírito Santo  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**  
Av. Senador Eurico Rezende, nº 780 | Centro | Boa Esperança/ES | CEP 29.845-000  
Telefone: (27) 3768 6546 | E-mail: [semcont@boaesperanca.es.gov.br](mailto:semcont@boaesperanca.es.gov.br) | [www.boaesperanca.es.gov.br](http://www.boaesperanca.es.gov.br)

Atenciosamente,

**CLEUTON LADISLAU**

Secretário Municipal de Controle e Transparência

Matrícula nº 227.948