



DEFENSORIA PÚBLICA DO AMAPÁ
Rua Eliezer Levy, Nº 1157 - Bairro Centro - CEP 68900-083 - Macapá - AP - defensoria.ap.def.br

PARECER - DPEAP/SDPG.ADM/SDPG.ADM.ASS

PARECER JURÍDICO Nº 130/2025 - Assessoria Jurídica

Processo nº: 25.0.000001155-2

Objeto: Registro de preços para eventual fornecimento de licenças de firewall da marca WatchGuard, modelo M470, T40 e T20.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. MENOR VALOR GLOBAL POR LOTE. FORNECIMENTO DE LICENÇAS DE FIREWALL ANÁLISE MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. lei 14.133/2021. REGULARIDADE JURÍDICA DA INSTRUÇÃO E MINUTAS COM RESSALVAS.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise da regularidade jurídica da abertura de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, sob a sistemática de registro de preços, adotando-se o critério de julgamento pelo menor valor global por lote, tendo por objeto o futuro e eventual fornecimento de licenças de firewall da marca WatchGuard, modelos M470, T40 e T20, destinadas a atender às necessidades da Defensoria Pública do Estado do Amapá, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o regulamento interno aplicável.

Os autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1. Despacho (0074531);
2. Portaria nº 017/2025 - Portaria de Designação - AC + Equipe de Apoio (0074535);
3. Anexo DFD 927560 - 147 (0108242);
4. Solicitação (0119943);
5. Documento de Formalização de Demanda (DFD) (0128305);
6. Documento de Formalização de Demanda (DFD) (0128307);
7. Despacho (0128325);
8. Estudo Técnico Preliminar (0132750);
9. Análise de Riscos (0132751);
10. Termo de Referência (0132753);
11. Pesquisa de Preços (0136271);
12. Pesquisa do Painel de Preço (0138074);
13. Pesquisa com fornecedor (0138075);
14. Pesquisa de Domínio Amplo (0138076);
15. Minuta de Edital (0138077);
16. Modelo de Proposta (0138079);
17. Minuta de Ata de Registro de Preços (0138080);

18. Solicitação (0138188);
19. Despacho (0138446);

É o relatório.

2) ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade conforme o art. 53, § 4º, da Lei n.º 14.133/21. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Além do mais, na eventualidade de não atendimento das orientações do Órgão Consultivo, deve-se justificar nos autos as razões que embasaram o ato administrativo, nos termos do art. 50, VII, da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica e mercadológica o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

Parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição - 2016), cujos fundamentos se revelam compatíveis com a Lei n. 14.133/21.

As manifestações das consultorias jurídicas da Defensoria Pública do Estado do Amapá são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada pela Consultoria Jurídica, ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

2.1) Da regularidade da formação do processo

Conforme disposição da IN n.º 03/2024-DPE, acerca da instituição do Sistema Eletrônico Integrado - SEI, no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Amapá, os documentos e processos administrativos referentes à atividade-meio deverão ser elaborados no SEI.

As informações, dados, correspondências, objetos e documentos do processo administrativo eletrônico serão, em regra, públicos, podendo ser conferidos outros níveis de acesso, restrito ou sigiloso, observadas as exigências.

Destaca-se que, a Instrução Normativa dispõe que os documentos dos processos administrativos internos deverão ser elaborados por meio de documento do próprio Sistema Eletrônico de Informações – SEI, qual terá garantia de integridade, autoria e autenticidade, mediante utilização de assinatura eletrônica ou com indicação de usuário e senha.

Os documentos juntados aos autos devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, confeccionados preferencialmente de forma digital, revelando-se com fidedignidade a sequência dos atos administrativos realizados no processo, conforme dispõe o art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021.

Considerando a afirmação supra, **RECOMENDO** que o setor competente

apresente justificativa quanto à existência de dois Documentos de Formalização de Demandas anexados ao processo (0128305 e 0128307), notadamente em razão de que um deles se revela alheio ao objeto da contratação em análise.

2.1.1) Da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados

A aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados em todos os instrumentos que possuem dados identificáveis, inclusive nos procedimentos referente à fase de seleção dos fornecedores e a documentação disponibilizada nos certames é imprescindível. Trata-se do tratamento de dados no âmbito das contratações públicas.

No âmbito das licitações e contratos administrativos, é indispensável o tratamento de dados pessoais, especialmente dos representantes legais da Administração Pública e da empresa contratada. Tal medida se justifica pela necessidade de identificar e verificar os poderes de representação das partes constantes no contrato. Ressalta-se que os dados referentes às pessoas jurídicas não estão protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), cuja aplicação se limita aos dados pessoais de pessoas naturais, nos termos do art. 5º, inciso I, da referida norma.

No que se refere à publicidade dos atos relativos às licitações e aos contratos administrativos, especialmente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), recomenda-se que os dados pessoais sejam anonimizados ou, quando não possível, parcialmente suprimidos, de forma a evitar o uso indevido por terceiros, resguardando os direitos dos titulares. Assim, é legítima a divulgação do nome do representante legal da empresa contratada, mas o número do CPF deve ser anonimizado. No caso do representante da Administração Pública, a identificação deve ocorrer mediante o nome e a matrícula funcional, vedando-se a divulgação do CPF.

Diante disso, torna-se imprescindível que a infraestrutura de segurança da informação adotada pela Administração esteja em conformidade com os parâmetros estabelecidos nos arts. 46 a 51 da LGPD.

No tocante à conservação dos dados pessoais, observa-se que, mesmo após a conclusão da licitação ou da vigência do contrato, os dados dos licitantes não contratados e dos contratados devem ser preservados para o cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 16, inciso I, da LGPD.

Portanto, a observância da LGPD nas contratações públicas deve abranger integralmente as fases pré-contratual, contratual e pós-contratual, garantindo o adequado tratamento dos dados pessoais em todas as etapas.

2.1.2) Indicação do agente de contratação

Alerta-se que, nos termos da Lei nº 14.133/2021, o agente de contratação é a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. Nesse sentido, suas atribuições não estão adstritas à fase externa, devendo atuar no processo desde o seu nascedouro.

Nesse sentido, tratando-se de fase de extrema relevância, observo o teor da designação (0074535), que indicou como Agente de Contratação os Servidores Bianor Monteiro dos Santos Junior; Mônica Priscila Lima Pires e Fabrício Bruno de Souza Barata, relacionado na Portaria n.º 017/2025 - DPG/DPEAP.

Reafirma-se que o Agente de Contratação é o agente responsável para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar

quaisquer outras atividades necessárias desde o nascênciou do certame até a homologação.

Dessa forma, impõe-se, inicialmente, a observância do art. 2º da Portaria nº 17/2025-DPEAP, referente à fase preparatória, seguida do cumprimento do art. 3º do mesmo diploma normativo, que trata da fase da condução do certame, quando realizado por Pregão. Considerando a inobservância dessas etapas, o prosseguimento do processo fica condicionado ao atendimento claro e ordenado das disposições mencionadas, respeitando-se a sequência cronológica estabelecida para as fases da contratação.

2.1.3) Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase a preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18. Vejamos:

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

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar:

§2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

No mesmo sentido, o regramento interno, em seu § 1º, art 5º da Portaria nº 37/2024-DPE/AP:

§ 1º - O ETP deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII e, quando não contemplar os demais elementos previstos nos incisos deste artigo, apresentar as devidas justificativas.

De forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Destaca-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar, também, o desenvolvimento nacional sustentável, que é o princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado, que, podem, inclusive, se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

2.1.4) Do Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborado pelos servidores da área técnica e requisitante ou pela equipe de planejamento da contratação, é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação. Referido documento deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido, além de abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

De acordo com o artigo 6º, XX da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar- ETP - é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”. Dessa forma, o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

No caso dos autos, o ETP seguiu as condições elencadas no artigo 5º da Portaria nº 37/2024 - DPE/AP, além de obedecer a Lei Federal nº 14.133/2021, identificando e descrevendo a necessidade da contratação do objeto, definindo a execução do objeto,

levantamento do mercado, estimativa de itens e quantidades, valor da contratação, contudo, no juízo desta análise, o conteúdo apresenta inconsistências, motivo pelo qual se destaca e **recomenda** a devida análise para alteração ou justificativa para permanência:

a) Na Cláusula 6.3.1, referente aos requisitos temporais, o Estudo Técnico Preliminar estabelece que “A contratada deverá manter equipe à disposição de segunda a sexta-feira, das 07h30 às 13h30, durante a execução do contrato.” Todavia, em razão da Portaria nº 553, de 24 de junho de 2024, que disciplina o horário de funcionamento da Defensoria Pública do Estado do Amapá, o período ali indicado não corresponde ao expediente institucional. Assim, recomenda-se a devida retificação, a fim de que a cláusula reflita o horário oficial de funcionamento da instituição;

b) Recomenda-se que a quantidade solicitada para os itens 01, 02 e 03 seja devidamente justificada, uma vez que não restou esclarecida a metodologia utilizada para definição dos quantitativos apresentados, a saber: 02 (duas) unidades para o item 01; 01 (uma) unidade para o item 02; e 10 (dez) unidades para o item 03. Ressalta-se que a justificativa deve estar vinculada ao efetivo dimensionamento da demanda institucional, de modo a evidenciar a adequação, necessidade e proporcionalidade das quantidades indicadas.

2.1.5) Da análise de Risco da Contratação

Em obediência ao art. 18, X da Lei nº 14.133/21, a análise de riscos integra a fase preparatória do processo licitatório, objetivando a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Assim, observo que a Análise de Riscos (0132751) identificou os riscos inerentes à contratação pretendida, analisou a causa, a fase da licitação a qual poderia interferir, os impactos, ações preventivas e de contingência, além de identificar o grau do risco.

2.1.6) Do Termo de Referência

Para contratação de bens e serviços, a Lei de Licitações passou a exigir documentos que tenham parâmetros e elementos específicos em busca da melhor proposta. Nesse viés, a Portaria nº 38/2024 - DPE/AP, seguindo o raciocínio, disciplinou que o Termo de Referência é o documento que, a partir do Estudo Técnico Preliminar, irá definir o objeto para atendimento da necessidade da Administração Pública.

Assim, o Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133/21 e art. 6º da Portaria n.º 38/24-DPE/AP).

Cumpre lembrar que o regramento da Defensoria Pública do Amapá, determina a utilização de modelos padronizados pela Defensoria Pública do Amapá, conforme no § 3º do art. 6º da Portaria n.º 38/24-DPE/AP, e a sua ausência deve ser justificada, qual foi realizada pelo Coordenador de Licitação, Contratos e Convênio (0138188).

O Termo de Referência foi elaborado pelo setor de Contratação, datado e assinado (0132753), o qual, formalmente contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados. Entretanto, sem embargo disso, ainda que se trate de documento

técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional à RECOMENDAÇÃO abaixo, a saber:

a) Na Cláusula 4.3.1, referente aos requisitos temporais, o Estudo Técnico Preliminar estabelece que “A contratada deverá manter equipe à disposição de segunda a sexta-feira, das 07h30 às 13h30, durante a execução do contrato.” Todavia, em razão da Portaria nº 553, de 24 de junho de 2024, que disciplina o horário de funcionamento da Defensoria Pública do Estado do Amapá, o período ali indicado não corresponde ao expediente institucional. Assim, recomenda-se a devida retificação, a fim de que a cláusula reflita o horário oficial de funcionamento da instituição;

b) Sugere-se que o Termo de Referência contenha cláusula específica acerca da documentação técnica a ser apresentada pela futura contratada. Recomenda-se a exigência de prospecto técnico oficial emitido pelo fabricante, com informações detalhadas sobre especificações, funcionalidades, características técnicas, certificações, modelo e versão do produto ofertado, a fim de comprovar sua conformidade com as necessidades institucionais e com os requisitos estabelecidos no edital. Adicionalmente, recomenda-se que seja prevista a obrigatoriedade de fornecimento, pela contratada, de toda a documentação técnica oficial correlata, incluindo manuais do usuário, manuais de administração e guias de configuração, devidamente atualizados e compatíveis com o objeto contratado. Por derradeiro, sugere-se que tanto o prospecto quanto os manuais e guias técnicos sejam apresentados em língua portuguesa, admitindo-se, caso estejam originalmente redigidos em outro idioma, a entrega acompanhada de tradução simples, de modo a garantir a plena compreensão pela Administração e a adequada utilização da solução contratada;

c) Recomenda-se que, no item 5.1.2, seja inserida remissão expressa ao item 7.3 do mesmo instrumento, considerando que o conteúdo tratado naquele encontra-se devidamente detalhado neste último.

2.2) Parcelamento do objeto da contratação

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea b, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

- a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
- c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

Ocorre que o parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos, descritos no §2º do dispositivo citado:

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que

possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no mesmo art. 40, em seu parágrafo terceiro:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Em vista disso, e de uma forma geral, as licitações em que o objeto é disposto em um item apenas, ou em que os vários objetos são dispostos em vários itens, com disputa e adjudicação independentes entre si, tendem a observar o princípio do parcelamento, desde que cada um dos objetos dos itens seja considerado indivisível, o que deve ser esclarecido pelo órgão.

Em relação à aglutinação de itens em grupo, o TCU tem apresentação diversas orientações restritivas:

A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/93 (TCU. Acórdão 1913/2013-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro).

Em licitação para registro de preços, é irregular a adoção de adjudicação por menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas as razões pelas quais tal critério, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item (TCU. Acórdão 4205/2014-Primeira Câmara, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

A adoção de critério de adjudicação pelo menor preço global por lote em registro de preços é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores (TCU. Acórdão 2695/2013-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.).

A preocupação externada pelo TCU decorre da constatação de que a adjudicação por grupo, seguida de ulteriores adjudicações ou contratações de itens isolados, por vezes gera a situação em que o item posteriormente contratado, junto ao licitante vencedor, apresenta valores superiores aos ofertados pelos demais licitantes. Tal situação se agrava quando, justamente, os itens do grupo nos quais o licitante vencedor havia apresentado preços menores (o que gerou seu menor preço para o grupo e, consequente, vitória no certame) não são os efetivamente provocados para a contratação just in time, seja pelo órgão gerenciador, por participantes ou não participantes.

Se por um lado, a divisão em itens (fracionamento) é sugerida, como forma de ampliação da competitividade, por outro lado, a aglutinação é possível e até recomendável, caso justificado que, entre outros motivos, o fracionamento (divisão em itens) não amplia efetivamente a competitividade, prejudica o objeto da contratação (gerando prejuízo técnico, econômico ou de gestão) ou impede eventual economia de escala (TORRES, ronny Charles

Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 14^a edição. São Paulo: Jus Podivm, 2023. p. 266).

A Lei nº 14.133/2021 definiu que, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, o critério de julgamento de menor preço por grupo de lote somente poderá ser adotado quando for demonstrada a "inviabilidade" de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica.

Tal inviabilidade não significa impossibilidade absoluta, devendo ser compreendida de acordo com as regras definidas pelo artigo 40 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, o Estudo Técnico demonstrou no item 10, que, a contratação por lote único traz exequibilidade para o objeto, sem comprometimento da competitividade.

2.3) Mapa Comparativo de Preço

A pesquisa de preços assume especial importância no planejamento do processo licitatório, uma vez que serve como parâmetro para estimativa do custo e análise das propostas dos licitantes. É o entendimento reiterado da Corte de Contas:

A ampla pesquisa de mercado não pode ser considerada mais um documento formal que comporá o processo, trata-se de procedimento que visa orientar o gestor na redução e otimização das despesas públicas, buscando a transparência e a efetividade na gerência da coisa pública (Acórdão nº 2.463/2008 – Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar, Processo nº 001.419/2007-6).

A pesquisa ampla e idônea, com base no valor de mercado, é essencial para propiciar adequada estimativa de custos da contratação de forma transparente e proba, e ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial do item que servirá como parâmetro na análise da exequibilidade - ou aceitabilidade - das propostas ou lances das empresas licitantes na ocasião do certame, podendo ainda nortear o valor máximo aceitável.

Nesse sentido, a cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas, ou seja, é essencial a adequada pesquisa de preços para determinar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.

Por conseguinte, em relação a realização de pesquisa de preços que siga todos os fundamentos da Lei de Licitações, a Defensoria Pública do Estado do Amapá, regulamentou, por meio da Portaria nº 35/2024 - DPE/AP, o procedimento administrativo referente à definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O Mapa de Preços definiu os objetos, apresentou tabela dos quantitativos a serem licitados, citou fundamentação legal utilizada e evidenciou a metodologia utilizada. Em resumo, realizou-se contratações similares feitas pela Administração Pública e pesquisa direta com fornecedores, considerando que o §1º do art. 3º da Portaria nº 35 a inexistência de priorização dos parâmetros. Verifica-se que o mapa de preços apresentado está em conformidade com a Portaria nº 35/2024 – DPE/AP.

2.4) Da modalidade licitatória

As contratações do Poder Público, em regra, se submetem à obrigatoriedade de realizar licitação, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna. No caso dos autos, a modalidade licitatória eleita foi o Pregão Eletrônico, tal opção se limita a contratação de bens e serviços comuns, nos termos do artigo 6º, incisos XIII e XLI da Lei nº 14.133/2021, como se vê

in verbis.

Art. 6º Para fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIII- bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

XVL- pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou de maior desconto.

Destaca-se que consta no Termo de Referência, item 1.2.1, a classificação do objeto como bem comum.

O artigo 29 da mesma lei dispõe que se adota o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Todavia, a norma legal alerta:

Artigo 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedural comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo Único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea a do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Ademais, observa-se que restaram cumpridas as formalidades legais do documento consonante com o objeto, viabilizando a adoção da modalidade licitatória ao se classificar a natureza do objeto, já recomendado em tópico anterior.

Dessa forma, a classificação como bem comum, com padrões de desempenho e qualidade ao longo das peças técnicas instruídas nos autos, atendendo à exigência normativa prevista no art. 6º, 1 da Portaria nº 038/2024-DPE/AP e inciso XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

2.4.1) Do Sistema de Registro de Preço

A Lei nº 14.133/21, estabelece em seu artigo 6º, inciso XLV, o conceito do Sistema de Registro de Preços, in verbis:

XLV - Sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

O artigo 40, II, a aludida norma, preceitua a observância ao processamento de compras pelo sistema de registro de preços- SRP, quando pertinente:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

Desse modo, o registro de preços é um procedimento licitatório onde os interessados em contratar com a Administração concordam em manter os valores registrados, bem como, as condições avençadas, durante o período de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado se vantajoso, nos termos do inciso IX do artigo 15 do Decreto Federal 11.462/2023.

No mesmo sentido, o artigo 2º, I da Portaria n.º 46/2024 - DPE/AP, dispõe que o Sistema de Registro de Preços é o conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, as obras, à aquisição e locação de bens para contratações futuras. Por sua vez, o artigo 3º desta portaria dispõe:

Art. 3º - O SRP poderá ser adotado quando a Defensoria Pública julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, inclusive nas contratações centralizadas;

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Defensoria Pública.

§ 1º - O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I – existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivos padronizados, sem complexidade técnica e operacional;

II – necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço de engenharia a ser contratado.

§ 2º - O planejamento do SRP deve considerar a expectativa de consumo anual.

Ao adotar o Sistema de Registro de Preços, a Administração Pública, em obediência à legalidade administrativa, tem o dever de justificar as suas escolhas. Nesse sentido, no caso analisado, tal justificativa ocorre, em específico no item 1.4.2 do Termo de Referência, contudo recomendo a complementação da justificativa para a definição da utilização do SRP. Aplicando-se para esse ponto a necessidade da devida complementação.

Assim, foi apresentada a escolha da Administração Pública por meio de Sistema de Registro de Preços nessa contratação, pois estimula-se um quantitativo estimado, podendo adquirir-se os bens ou serviços que estejam em seus preços registrados na medida de sua necessidade, não existindo o dever de contratar a totalidade dos itens nas quantidades registradas, fundamentado no art. 3º, I e IV da Portaria nº 46/2024-DPE/AP.

Nesse sentido, o registro de preços (previsto no art. 78, IV, da Lei n.º 14.133/21) é um sistema auxiliar de fixação de preços para a Administração Pública em que existe a possibilidade de se gerar uma contratação posteriormente, um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e também de aquisição de bens, para contratações em editais abertos e em contratações futuras.

2.5) Do critério de julgamento

Para tornar o processo mais transparente e igualitário, a Administração Pública responsável pelo certame deve, no início processual, prever o critério de julgamento.

Na minuta do edital, verifica-se no preâmbulo, com a síntese das informações, a indicação de critério de julgamento o menor valor global por lote.

O critério de menor preço orienta a administração a selecionar a proposta de preço mais baixo entre os competidores, esse tipo é utilizado quando o produto pretendido pela administração não tiver nenhuma condição especial ou quando as condições especiais são definidas como requisitos mínimos de contratação.

Regulamentado pelo artigo 33, I c/c artigo 34, ambos da Lei n.º 14.133/2021, e Portaria n.º 40/2024 - DPE/AP, no âmbito da Defensoria Pública do Amapá, a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto para a contratação de bens, serviços e obras, vejamos:

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento. (grifo nosso).

Nesse sentido, verifico que o critério de julgamento é previsto e cabível pela norma federal e institucional, quanto à definição de menor preço por item ou lote/grupo.

2.6) Da minuta do Edital e seus anexos

Edital é o documento oficial que define e estipula as regras que regulamentarão todas as fases que envolvem um certame, seja ele um concurso público, processo seletivo, exame vestibular ou uma licitação.

Trata-se de uma espécie de ato administrativo que não possui destinatário específico, homenageando o princípio da isonomia e objetivando dar ciência a todos aqueles que se interessarem a se submeter ao pleito convocatório das regras pré-estabelecidas.

Em um procedimento licitatório o edital é o instrumento convocatório, no qual se delineia a regras de submissão do certame.

Por submissão ao princípio da legalidade, imparcialidade e vinculação ao instrumento convocatório, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, todas as previsões editalícias devem ser respeitas indistintamente, pois se trata da norma específica para cada licitação.

Nesse sentido, verifico que a minuta do Edital está em consonância legal.

2.6.1) Da Minuta da Ata

Verifico a presença da Ata de Registro de Preços como anexo do edital, que segundo conceito na lei é “documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas”.

Conclui-se que tal instrumento apresenta conformidade com o ordenamento jurídico.

2.6.2) Da Minuta do Contrato

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), em seu artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, dispõe acerca das cláusulas necessárias que devem integrar os contratos administrativos, quais sejam: preâmbulo, objeto, vigência, prorrogação, modo de execução, preço, pagamento, obrigações, infrações e sanções administrativas, extinção contratual, alterações, publicações e foro.

Não obstante tal previsão, verifica-se, no caso em análise, que o setor competente optou pela substituição do instrumento contratual pela Nota de Empenho, em conformidade com o disposto na cláusula 1.5.4 do Termo de Referência (0132753). Tal escolha justifica-se em razão de o objeto ser executado mediante lote único, circunstância que implica a habilitação de apenas uma empresa responsável pelo fornecimento, hipótese que autoriza a formalização da avença por meio do referido documento.

2.7) Dos Recursos Orçamentários

A previsão de recursos, isto é, a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para pagamento dos encargos no exercício financeiro é imprescindível para a celebração do contrato, consignando, portanto, exigência legal prescrita na Lei nº 14.133/2021.

Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária poderá ficar postergada para o momento da assinatura do contrato ou instrumento equivalente, devendo o responsável zelar pelo seu atendimento.

2.8) Da Publicação no Portal Nacional

Por fim, relevante destacar que o legislador criou, por intermédio do art. 174 da NLLC, o Portal Nacional de Contratações Públcas – PNCP. Trata-se de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação obrigatória do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, conforme determina o art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021, devendo ocorrer no prazo de 20 dias úteis, no caso de licitação.

3) CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria Jurídica no sentido da REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS da instrução processual e nas minutas de edital e anexos, condicionada ao atendimento das recomendações deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

Cumpre esclarecer ao gestor que, caso não adote as recomendações ora exaradas, deve o fazer de forma motivada (art. 50, VII da Lei nº 9.784/1999).

É o parecer.

Macapá-AP, *data da assinatura eletrônica.*

(assinado eletronicamente)

BEATRIZ COSTA SANTOS

Chefe de Gabinete da Subdefensoria
Pública-Geral para Assuntos Administrativos
Portaria nº 301/2025 - DPG/DPE-AP



Documento assinado eletronicamente por **beatriz costa santos, Chefe de Gabinete**, em 26/08/2025, às 11:46, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
[https://sei.ap.def.br/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ap.def.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador
0139709 e o código CRC **3D7BBBAB**.

25.0.000001155-2

0139709v3