



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 051/2025 - Assessoria Jurídica

**Processo nº:** 25.0.000001153-6

**Objeto:** Registro de Preço para a Contratação de empresa especializada em cessão de direito de uso (locação) de Software de Gestão Pessoal e Folha de Pagamento com módulo E-SOCIAL para atender as necessidades da Defensoria Pública do Estado do Amapá.

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM CESSÃO DE DIREITO DE USO DE SOFTWARE DE GESTÃO PESSOAL E FOLHA DE PAGAMENTO COM MÓDULO E-SOCIAL. ANÁLISE MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. PORTARIA Nº 32/2024-DPE/AP; PORTARIA Nº 33/2024-DPE/AP; PORTARIA Nº 34/2024 - DPE/AP; PORTARIA Nº 36/2024-DPE/AP; PORTARIA Nº 37/2024-DPE/AP; PORTARIA Nº 38/2024-DPE/AP E PORTARIA Nº 39/2024-DPE/AP. REGULARIDADE JURÍDICA DA INSTRUÇÃO E MINUTAS COM RESSALVAS.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado para análise da regularidade jurídica relativa à abertura da licitação na modalidade Pregão Eletrônico, para registro de preços, menor preço por item, para contratação de empresa especializada em cessão de direito de uso (locação) de Software de Gestão Pessoal e Folha de Pagamento com módulo E-SOCIAL para atender as necessidades da Defensoria Pública do Estado do Amapá.

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

1. Despacho da Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios (0074469);
2. Portaria nº 017/2025 (0074471);
3. Estudo Técnico Preliminar (0079903);
4. Análise de Riscos (0079905);
5. Termo de Referência (0079906);
6. Pesquisas de Preços (0079907);
7. Anexos (0079908 e 0079909);
8. Minuta do Edital (0079910);
9. Modelo de Proposta (0079912);

10. Minuta do Contrato (0079913);
11. Minuta da Ata de Registro de Preços (0079914);
12. Solicitação para emissão de Parecer Jurídico (0080292)
13. Despacho de encaminhamento para análise e emissão de parecer jurídico (0080650).

Recebi o presente feito para análise e parecer, nos moldes do artigo 53 da Lei n.º 14.133/2021.

É o relatório. Passo a manifestação.

## **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 nº 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 o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, 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.

Com relação a esses dados, 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 nº 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 da Consultoria Jurídica, ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

### **2.1 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 6, inciso XLI da Lei nº 14.133/2021. O artigo 29 da mesma lei aclara que adota-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.

Todavia, a norma legal alerta:

Artigo 29

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.

Dessa forma, noto que tal escalação se mostra consonante com o objeto indicado na Cláusula Primeira do Termo de Referência (0079906), o que viabiliza a adoção da modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Saliento que a adoção do Pregão apresenta grande vantagem em relação às outras modalidades previstas pela lei federal, por ser uma forma mais ágil e menos burocrática visando à celeridade do certame e promovendo preços mais vantajosos para a Administração.

## 2.2 Do Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o art. 12, VII, *caput* 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/ 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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. (grifou-se)

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

Neste sentido, ressalta-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV da Lei nº 14.133/2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem 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.

É indiscutível que a lei federal é baseada na busca da melhor solução das demandas previstas e, reverenciado tal missão legislativa, a Portaria nº 33/2024 - DPE/AP explanou:

**Art. 5º** - Até o final de agosto de cada exercício, a Defensoria Pública do Estado do Amapá elaborará o seu plano de contratações anual, o qual conterá todas as contratações que pretenda realizar no exercício subsequente, incluídas as contratações diretas, nas hipóteses previstas nos artigos 74 e 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

**Parágrafo único** - O período de que trata o *caput* deste artigo compreenderá a elaboração, a

consolidação e a aprovação do plano de contratações anual.

A aprovação do Plano de Contratações Anual (PCA) da Defensoria Pública do Estado do Amapá (DPE/AP), conforme a Portaria n.º 33/2024 - DPE/AP, ocorre no exercício anterior ao de sua execução. **Dessa forma, o PCA/2025 foi aprovado em agosto de 2024, garantindo um planejamento antecipado e estruturado das aquisições.**

Para viabilizar esse processo, a metodologia de confecção do PCA fundamenta-se na vinculação dos Documentos de Formalização da Demanda (DFDs) às contratações planejadas, previamente aprovadas pelo Gestor da DPE/AP. Esses documentos, elaborados pelas unidades requisitantes, têm a função de justificar a necessidade da contratação, detalhando o objeto e a estimativa de custos. Após análise e validação, os DFDs são incorporados ao PCA, consolidando o planejamento anual e assegurando maior controle sobre as aquisições e contratações.

Além de estruturar o planejamento, a utilização do sistema compras.gov.br, por meio do módulo Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), potencializa a eficiência do processo. Esse sistema converte os DFDs analisados em uma única contratação, promovendo a integração de demandas similares ou complementares. Como resultado, há uma otimização do planejamento, evitando fragmentações indevidas e garantindo maior racionalidade no uso dos recursos públicos.

No caso em tela, a presente contratação encontra-se aprovada no PCA/2025 sob o n.º **22/2025 - Software para a Folha de Pagamento**, conforme consta da manifestação do Coordenador de Licitações, Contratos e Convênios da DPE-AP.

Por oportuno, destaca-se a Portaria n.º 170/2025 - DPE-AP, que modificou as Portarias n.º 37/2024 e 38/2024, estabelecendo que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência serão elaborados por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

### **2.3. Da Instrução Processual**

#### **a) Do sistema de registro de preço**

Conforme artigo 2, I da Portaria n.º 46/2024 - DPE/AP, 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 3 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.

Sobre o tema, Matheus de Carvalho, em seu Manual de Direito Administrativo (2024), aduz:

Em algumas situações, o poder público não licita com a finalidade imediata de contratação, mas tão somente para registrar os preços, para o caso **de eventual contratação posterior**.

Acontece, por exemplo, quando a Administração entende que um bem ou serviço é adquirido com muita frequência e, por isso, tem interesse em deixar um registro, no órgão, com o eventual fornecedor deste bem ou serviço. O instituto está previsto no art. 82 e seguintes da Lei 14.133/21.

Essa licitação não obriga a Administração a contratar com o vencedor, uma vez que sequer sabe se haverá dotação orçamentária para celebração do contrato. O vencedor não tem a garantia de que se o Estado for contratar, irá contratar com ele. O registro de preço não vincula a Administração Pública ao vencedor de nenhuma forma. (grifei)

Nesse sentido, o art. 83 da Lei 14.133/21 dispõe que:

A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Dessa forma, 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 no item 7.2 e seguintes do Estudo Técnico Preliminar, ao dispor, em resumo, que o SRP fora escolhido tendo em vista a adoção de uma solução estável e contínua para compromisso com a qualidade e a resiliência dos serviços prestados à população. Além disso, o setor se manifestou pela viabilidade da Ata de Registro de Preço ao proporcionar a flexibilidade **necessária para futuras contratações**, garantindo a possibilidade de ajustes conforme as necessidades institucionais evoluam.

Contudo, a Lei nº 14.133/2021 é clara ao permitir o uso do Sistema de Registro de Preços para a contratação de bens e serviços quando houver necessidade **futura e eventual**.

No caso em tela, aparentemente, a Administração Pública já tem certeza de que precisará contratar um novo software imediatamente após o término do contrato vigente, conforme disposto no item 2.1 e seguintes do Estudo Técnico Preliminar. Desse modo, o uso do SRP pode não ser a melhor alternativa, pois esse sistema é voltado para aquisições que ocorrerão conforme a necessidade, sem obrigação de compra imediata.

Assim, considerando a essencialidade do software para a continuidade do serviço público e a necessidade de uma contratação certa e imediata, a opção mais adequada seria a realização do Pregão Eletrônico sem a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Para que a adoção do SRP seja justificável, é **RECOMENDÁVEL** que a Administração comprove a existência de incerteza quanto à efetiva contratação ou a possibilidade de necessidades de contratações futuras adicionais, com o objetivo, por exemplo, de otimizar eventuais falhas nos sistemas disponíveis da Defensoria Pública voltados para o gerenciamento de folha de pagamento e áreas correlatas, se for o caso.

#### **b) 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. No caso em análise, escolheu-se o critério intitulado “Menor Preço por Item”. Tal critério considera que o valor total da contratação pode ser decrescido para atender a Administração Pública.

O critério é previsto no artigo 33, I c/c artigo 34, ambos da Lei nº 14.133/2021, além disso, a Portaria nº 40/2024 - DPE/AP regulamenta a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto para a contratação de bens, serviços e obras.

#### **c) Estudos Técnicos Preliminares - ETP**

De acordo com o inciso XX, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, estudo técnico preliminar 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".

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No caso em tela, verifica-se que a Administração juntou o Estudo Técnico Preliminar (0079903), o qual contém os elementos exigidos pela Portaria nº 37/2024-DPE/AP.

No entanto, considerando a recomendação anterior sobre a adoção do Sistema de Registro de Preços, é **RECOMENDÁVEL** que, após a justificativa para sua utilização ou não, a referida cláusula seja retificada, se necessário.

Ademais, observa-se que o ETP menciona diversos requisitos específicos que podem limitar a concorrência e restringir a participação de fornecedores. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o

art. 5º da Lei 14.133/2021 determinam que a Administração deve evitar exigências que reduzam injustificadamente a competitividade. Desse modo é **RECOMENDÁVEL** a revisão das exigências técnicas para garantir que são essenciais e não restringem indevidamente a concorrência.

Ademais, o documento também menciona a iminente finalização do contrato com a empresa **MIRAZAB COMERIO E SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI**. No entanto, esta assessoria jurídica tem conhecimento de que a empresa atualmente responsável pela prestação do serviço é a **BYTECAP LTDA-ME**, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o número 07.241.399/0001-1, conforme processo eletrônico nº 24.0.000002331-7. Diante disso, **RECOMENDO** a devida correção na cláusula mencionada.

#### **d) Do Mapa de Riscos**

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 (0079905) 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 nível do risco, e as devidas assinaturas dos setores responsáveis.

#### **e) Do Termo de Referência**

Para contratação de bens e serviços, a Lei de Licitações passou a exigir documento que tenha parâmetros e elementos específicos em busca da melhor proposta. Nesse viés, a Portaria n.º 38/2024 - DPE/AP determinou 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).

O Termo de Referência foi elaborado pelo setor de Contratação, datado e assinado (0079906).

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o Termo de Referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se que o TR prevê a migração de dados do sistema atual, mas não detalha as garantias de que os dados poderão ser extraídos e reutilizados no futuro, caso a Defensoria opte por outro fornecedor. Por esse motivo, é **RECOMENDÁVEL** a inclusão de cláusula que obrigue a contratada a fornecer ferramentas e suporte técnico para migração de dados ao final do contrato.

Ainda, **RECOMENDO** que sejam observadas as recomendações anteriores quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços.

#### **f) Mapa de Preços**

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.

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

A pesquisa de preços (0079907) definiu o objeto, quantidade a ser licitada, citou a fundamentação legal utilizada e evidenciou a metodologia utilizada. Por meio da justificativa acerca dos parâmetros e procedimentos adotados, o setor informa que os valores de referência refletem os preços praticados no mercado. Observo que o mapa de preços apresentado está em correspondência com a Portaria nº 35/2024 - DPE/AP.

### **g) Minuta do Edital**

O edital é o documento oficial que define e estipula as regras que regulamentarão todas as fases de um certame, seja ele um concurso público, um processo seletivo, um exame vestibular ou uma licitação. Trata-se, portanto, de uma espécie de ato administrativo que não possui destinatário específico, o que garante a observância do princípio da isonomia. Dessa forma, seu objetivo é assegurar que todos os interessados tenham pleno conhecimento das regras pré-estabelecidas para participação no pleito convocatório.

No contexto de um procedimento licitatório, o edital assume a função de instrumento convocatório, pois é nele que se delineiam as regras de submissão do certame. Nesse sentido, conforme o art. 25 da Lei n.º 14.133/2021, o documento deve conter informações essenciais, tais como o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades, além de disposições sobre fiscalização, gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento.

Diante disso, a Minuta de Edital (SEI 0079910) se apresenta em conformidade com as disposições legais que disciplinam a matéria. Ademais, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade e vinculação ao instrumento convocatório, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, todas as previsões editalícias devem ser integralmente respeitadas. Isso ocorre porque o edital constitui a norma específica aplicável a cada licitação, garantindo transparência e segurança jurídica ao processo.

Por se tratar de erro material, **RECOMENDO** a retificação do subitem 13.3 para indicar o endereço correto da sede da instituição, qual seja: “Rua Eliezer Levy, **1157**, Centro, Macapá/AP”.

### **h) Minuta do Contrato**

O art. 92 da Lei n. 14.133/2021 trata das cláusulas contratuais necessárias. São elas, segundo se infere dos incisos desse dispositivo, as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;

- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

De modo geral, a minuta contratual analisada atende aos requisitos exigidos pela legislação vigente.

No entanto, verificou-se que a cláusula 9.5 estabelece o seguinte: *"9.5. Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor do pagamento eventualmente devido pela Contratante à Contratada, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia ou será cobrada judicialmente (art. 156, § 8º, da Lei nº 14.133, de 2021)."*

Observa-se, porém, que o processo não apresenta informações sobre a existência ou exigência de garantia contratual. Diante disso, **RECOMENDA-SE** a revisão dessa cláusula para adequação ao caso concreto, bem como a análise da necessidade de exigir ou não a prestação de garantia. Caso seja exigida, o setor responsável deverá fundamentar devidamente sua necessidade.

Com o ajuste da cláusula mencionada, manifesta-se pela legalidade da minuta acostada aos autos.

#### **i) 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.

## **2.4. 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.

Caso a licitação seja realizada por 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.

## **2.5. Da designação do agente de contratação**

O agente de contratação, nos termos do disposto no art. 6º, inciso LX, da NLLC, é a pessoa designada pela autoridade competente 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.

No presente caso, verifica-se a presença da Portaria nº 017/2025 - DPE/AP (0074471), referente à designação dos Agentes de Contratação para atuação nos processos de Compras Públicas no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Amapá.

## **2.6. 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 Públicas – 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.

## **2.7 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.

(...) (grifou-se)

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.

Como critério conceitual, o artigo 87 do Código Civil preceitua: “Bens divisíveis são os que se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam”.

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, conseqüente, 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. 14ª 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 itens 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, a justificativa apresentada na cláusula 8 do Estudo Técnico Preliminar é clara e fundamentada quanto à impossibilidade técnica de aquisição do item de forma parcelada. A ausência de parcelamento nesta contratação decorre da natureza singular do objeto, uma vez que se trata da aquisição de um único item específico, o que inviabiliza sua divisão em partes distintas.

### **3. RECOMENDAÇÕES A SEREM SANADAS E/OU JUSTIFICADAS**

#### **3.1. Recomendações Condicionantes**

Com o intuito de cumprir a legalidade, sugiro o saneamento das questões apontadas no parecer, abaixo destacadas:

- a) No tópico 2.3, "a": para que a adoção do SRP seja justificável, é recomendável que a Administração comprove a existência de incerteza quanto à efetiva contratação ou a possibilidade de necessidades de contratações futuras adicionais, com o objetivo, por exemplo, de otimizar eventuais falhas nos sistemas disponíveis da Defensoria Pública voltados para o gerenciamento de folha de pagamento e áreas correlatas, se for o caso;

- b) No tópico 2.3, “c”, referente ao ETP: é recomendável a revisão das exigências técnicas para garantir que são essenciais e não restringem indevidamente a concorrência;
- c) No tópico 2.3, “e”, referente ao TR: é recomendável a inclusão de cláusula que obrigue a contratada a fornecer ferramentas e suporte técnico para migração de dados ao final do contrato;
- d) No tópico 2.3, “h”, referente ao contrato: recomenda-se a revisão da cláusula 9.5 para adequação ao caso concreto, bem como a análise da necessidade de exigir ou não a prestação de garantia. Caso seja exigida, o setor responsável deverá fundamentar devidamente sua necessidade

### 3.2. Recomendações Gerais

- a) No ETP, recomendo a correção da cláusula 2.1, pois esta menciona a iminente finalização do contrato com a empresa MIRAZAB COMERIO E SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI. No entanto, esta assessoria jurídica tem conhecimento de que a empresa atualmente responsável pela prestação do serviço é a BYTECAP LTDA-ME, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o número 07.241.399/0001-1, conforme processo eletrônico nº 24.0.000002331-7;
- b) No edital, recomendo a retificação do subitem 13.3 para indicar o endereço correto da sede da instituição, qual seja: “Rua Eliezer Levy, 1157, Centro, Macapá/AP”;

### 4. 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 apontadas pelo item 3, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

Além disso, em relação à recomendação do tópico 3.1, “a”, caso não seja justificável a adoção do Sistema de Registro de Preços, considerando a essencialidade do software para a continuidade do serviço público e a necessidade de uma contratação imediata e definida, recomenda-se que o processo seja conduzido por meio do Pregão Eletrônico, sem a utilização do procedimento auxiliar de registro de preços.

Cumpra 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.

À consideração superior.

Macapá-AP, *data da assinatura eletrônica*.

*(assinado eletronicamente)*

**ANA PAULA LIMA BATISTA**  
**Assessora Jurídica**  
**Portaria nº 536/2024 - GAB/DPE-AP**



Documento assinado eletronicamente por **ana paula lima batista, Assessora Jurídica**, em 27/02/2025, às 11:31, 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 **0081720** e o código CRC **FC7447DF**.