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: 067/2025 - Assessoria Jurídica
Processo nº 25.0.000001577-9
Ao Subdefensor Público-Geral para Assuntos Administrativos
Assunto: Contratação de empresa especializada para a **Implantação e Instalação de Sistema Elétrico e Kits Fotovoltaicos para atender a sede e núcleos regionais da Defensoria Pública do Estado do Amapá - DPE/AP** com fornecimento de todos os materiais, equipamentos e mão de obra, de acordo com o projeto de engenharia, especificações técnicas, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro.

EMENTA: LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO GLOBAL. 14.133/2021. PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 28/2024. PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 33/2023. IN SEGES/ME Nº 73/2022. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A IMPLANTAÇÃO E INSTALAÇÃO DE SISTEMA ELÉTRICO E KITS FOTOVOLTAICOS PARA ATENDER A SEDE E NÚCLEOS REGIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAPÁ. ANÁLISE PRÉVIA. REGULARIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo licitatório, na modalidade concorrência, do tipo menor preço global, para Contratação de empresa especializada para a Implantação e Instalação de Sistema Elétrico e Kits Fotovoltaicos para atender a sede e núcleos regionais da Defensoria Pública do Estado do Amapá - DPE/AP com fornecimento de todos os materiais, equipamentos e mão de obra, em face do CONVÊNIO TRANSFEREGOV N° 965325/2024, celebrado entre a UNIÃO e a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAPÁ – DPE/AP por intermédio do MINISTÉRIO DA DEFESA – PROGRAMA CALHA NORTE.

Os autos tramitam no Sistema Eletrônico Integrado - DPE/AP e estão instruídos com os documentos, o qual ressalto:

1. Designação de servidores (0078017);
2. Portaria de designação do Agente de Contratação e equipe de apoio (0078018);
3. Declaração de abertura do processo licitatório (0078019);
4. Ofício de orientação do concedente (0078095);

5. Despacho de solicitação de informações (0078645);
6. Despacho com informações aprovadas pelo concedente (0079917);
7. Despacho de solicitação de informações (00804760 e 0083441);
8. Despacho de esclarecimento (0080561 e 0083608);
9. Termo de convênio (0085019);
10. Estudo Técnico Preliminar (0085022);
11. Análise de Riscos (0085022);
12. Termo de Referência (0085092);
13. Minuta de Edital (0085101);
14. Modelo de proposta (0085103);
15. Anexos (0085106, 0085107, 0085108 e 0085119);
16. Minuta de contrato (0085122);
17. Solicitação da Declaração de comprovação orçamentária (0085471);
18. Quadro de detalhamento de despesa (0085539);
19. Certidão de comprovação de orçamento (0085542);
20. Solicitação de emissão de parecer jurídico (0085869);
21. Despacho para emissão de parecer jurídico (0087203);
22. Despacho para restituição dos autos (0090054);
23. Despacho para anexo de documentos retificados (0090187);
24. Despacho Coordenadoria de Engenharia e Fiscalização (0090324);
25. Despacho para conferência (0091715);
26. Despacho de restituição dos autos com ajustes (0094446)
27. Estudo Técnico Preliminar retificado (0094557);
28. Termo de Referência retificado (0094607);
29. Minuta de Edital retificado (0094684);
30. Minuta de Contrato (0094714);
31. Encaminhamento para parecer jurídico (0094789).

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior que sejam pertinentes ao caso serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório. Passo à análise.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

Primeiramente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o artigo 53 da Lei 14.133/2021 incumbe, a esta assessoria realizar o controle prévio de legalidade, se atendo a prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa e financeira.

Presume-se, assim, que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ato, suas características, requisitos e demais avaliações técnicas e administrativas, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando o atendimento do interesse público subjacente, que deve nortear todo e qualquer ato administrativo.

Acrescento que, 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.

Por fim, registra-se que este exame tomará por base os elementos constantes dos autos do processo em epígrafe, e as informações e esclarecimentos prestados pelas áreas administrativas e técnicas competentes nele contidas.

3. SOBRE O DEVER DE LICITAR E A UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE "CONCORRÊNCIA"

O dever de licitar decorre do disposto no art. 37, XXI, Constituição Federal, que estabelece que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”, de modo que compete à União editar as normas gerais de licitação, e aos Estados a edição de normas específicas, em conformidade com o art. 22, inc. XXVII e parágrafo único do texto constitucional.

O processo administrativo licitatório legitima e fundamenta a contratação no âmbito da Administração Pública, consoante exigência firmada pela Constituição Federal. A regra é a licitação e a exceção, a contratação direta.

A licitação visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de garantir a igualdade de competição entre os interessados, tudo em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do

desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei n. 14.133/2021).

A normativa federal traz a concorrência como uma das modalidades de licitação (art. 28, II). Conforme redação do art. 6º, XXXVIII, Lei nº 14.133/21, considera-se concorrência:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:
> a) menor preço;
> b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
> c) técnica e preço;
> d) maior retorno econômico;
> e) maior desconto;

Ainda nesse aspecto, o art. 29 dispõe:

> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental 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.

Quanto ao tema, pertinentes, ainda, os ensinamentos de Marçal Justen Filho (2021):

> 4.1) A concorrência
> A concorrência destina-se a promover a contratação de compras, locações, serviços (inclusive de engenharia) e obras. No tocante às compras e serviços, é cabível a concorrência quando não se caracteriza um objeto comum. (P. 440)
> Serviços e obras de engenharia
> Os serviços e obras de engenharia caracterizam, como regra, objeto não comum. Assim se passa porque cada serviço de engenharia ou obra refletem as circunstâncias do ambiente em que são realizados, sendo essencial avaliar a identidade do particular e evitar seleção decorrente de lances decrescentes sucessivos.
> No entanto, admite-se a adoção do pregão para os serviços de engenharia comuns, que são aqueles que comportam padronização em vista das circunstâncias.
> Portanto, as definições teóricas quanto aos serviços de engenharia comuns precisam ser avaliadas em conjunto com situação fática para verificar o cabimento ou não do pregão. (P. 447)

Para o presente caso, a administração optou pela utilização da modalidade "Concorrência Eletrônica", conforme item 5.15 e 5.16 do Estudo Técnico Preliminar:

> **5.15. Entretanto, para a presente contratação, a modalidade que melhor se adequa é a Concorrência Eletrônica, visto se tratar de serviço especial de engenharia, por causa da complexidade do projeto a ser executado.**
> **5.16.** Além disso, verifica-se que para o objeto em questão a escolha apresenta algumas vantagens como a igualdade de participação, onde as licitantes podem participar da disputa de forma igualitária, transparência nos procedimentos que podem ter suas etapas acompanhadas por qualquer pessoa, vantajosidade com a redução de custos ocasionadas pelo menor preço ou maior desconto e eficiência e inovação proporcionada pela flexibilidade nos critérios de julgamento que resultam em aumento da eficiência e transparência. **(grifei)**

Na oportunidade, o item 6.8 reforça:

> **6.8.** Nesse passo, após identificada a solução mais adequada ao atendimento da proposta, sugere-se como meio ideal para a futura contratação, a realização de licitação pública, na modalidade Concorrência, de forma Eletrônica, do tipo menor preço global.
> **6.8.1. S**ugere-se a Concorrência por ser uma modalidade de licitação aplicada em contratações de

> serviços e bens especiais, assim como em serviços especiais e comuns de engenharia, de acordo com o art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

A escolha da modalidade de concorrência, no caso apresentado, reflete a adequação às especificidades da obra a ser contratada, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Tal modalidade destaca-se como a via apropriada para contratações complexas e de alta relevância, especialmente em obras e serviços de engenharia, onde é necessária uma avaliação minuciosa de qualificações técnicas e proposta mais vantajosa.

Ao adotar a concorrência, a Administração reforça o compromisso com a probidade administrativa, a eficiência e o desenvolvimento sustentável, garantindo que o processo licitatório observe as normas legais e a transparência esperados em contratos públicos.

4. DA ETAPA DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 destacou a importância da compatibilização entre a fase preparatória do processo licitatório e o plano de contratações anual, tratado no artigo 12, VII. O novo regime jurídico de licitações e contratos exaltou ainda a importância do planejamento na fase preparatória do procedimento licitatório. 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.
> **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 [...]

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. 5° - 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 n° 14. 133, de 1° 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.

Satisfazendo os dispositivos acima mencionados, o Estudo Técnico Preliminar (0094557), por meio do item 1.3, informou que a demanda refere-se à contratação nº 64/2025 do Plano de Contratações Anuais, bem como tal informação foi ressaltada no item 1.16 do Termo de Referência (0094607).

Ademais, registro que a identificação da necessidade administrativa está alinhada com o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, voltada para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto

ambiental, nos termos do artigo 5º, caput e artigo 11, IV da Lei nº 14.133/2021.

5. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

A Lei Federal nº 14.133/2021 determinou a materialização da formalização da demanda por meio de documento interno que apresente elementos justificadores do pedido de abertura do procedimento licitatório, evidenciando e detalhando a necessidade de contratação.

Ao analisar o processo, verifico que a legalidade do Documento de Formalização de Demanda já foi previamente confirmada, uma vez que o documento foi autorizado pelo gestor público competente e incluído no Plano de Contratações Anual 2025.

Concluo, portanto, a satisfação do critério legal.

6. DA DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

O agente de contratação, nos termos do disposto no art. 6º, inciso LX, da Nova Lei de Licitações e Contratos, 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 (0078018), referente à designação dos servidores para função de agente de contratação e membros da equipe de apoio para conduzir os processos de Compras Públicas.

7. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

De acordo com o artigo 6º, XX da Lei de Licitações, 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, além de dar base ao termo de referência. Dessa forma, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, a equipe de planejamento deve assegurar que os conteúdos previstos no artigo 5º da Portaria DPE/AP nº 37, de 10 de janeiro de 2024, estejam contemplados, especialmente o disposto no §1º, que estabelece a obrigatoriedade de conter, no mínimo:

- Descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inciso I);
- Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inciso V);
- Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, caso se opte por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inciso VI);

- Justificativas para o parcelamento ou não da solução (inciso VII);
- Manifestação conclusiva sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inciso XIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 5º, da Portaria nº 037/2024-DPE/AP, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 5º § 1º, da Portaria nº 37/2024-DPE/AP.

Na espécie, o documento (0094557) descreve e justifica a necessidade pública a ser atendida com a contratação, bem como os resultados pretendidos, indica as características do objeto, o regime de execução, a natureza da execução do objeto, a quantidade a ser contratada, faz considerações sobre levantamento de mercado e estimativa do valor do ajuste, posicionando-se, ao final, pela viabilidade técnica e econômica do objeto a ser licitado.

Verifica-se que a assessora técnica responsável pela elaboração das minutas processuais questionou a Coordenadoria de Engenharia e Fiscalização (0080476) sobre o prazo de execução dos serviços (120 dias). Em resposta, a Coordenadoria certificou que o prazo estabelecido está alinhado com as atividades e entregas previstas (0080561).

Adicionalmente, por meio do despacho 0090234, de forma preliminar, o Coordenador de Engenharia e Fiscalização se manifestou quanto ao itens de maior relevância no seguinte sentido:

> " (...) reitero que os itens destacados como de maior relevância no processo (Despacho nº 84217) foram definidos em conformidade com as diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo o TCU, são consideradas parcelas de valor significativo aquelas cujo valor individual é igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação. A inclusão desses itens, que ultrapassam o limite estabelecido, justifica-se pela sua representatividade no custo total do projeto, sendo sua correta execução crucial para o controle orçamentário, a viabilidade financeira e a mitigação de riscos de aditivos, assegurando a economicidade da contratação."

Tal justificativa encontra-se presente no item 4.15.17 do ETP.

Nota-se, portanto, que o Estudo Técnico Preliminar atende, em linhas gerais, aos requisitos elencados na legislação. Entretanto, alguns apontamentos merecem atenção, dessa forma, faço as seguintes **RECOMENDAÇÕES:**

a) Nos termos do art. 67, § 1º da Lei n.º 14.133/2021, a exigência de atestados deve restringir-se *"**às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação**, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação."*

Conforme expõe Marçal Justen Filho na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2021):

> A Lei exige a identificação das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo. **A Missão deve ser motivada de modo satisfatório.**
> Em princípio, a eleição equivocada de uma parcela de maior relevância técnica e valor significativo

> pode ser irrelevante. Suponha-se o caso em que a Administração escolhe um aspecto que é inerente ao exercício de qualquer obra ou serviço. O equívoco não produz prejuízo, ainda que se configure uma exigência inútil. A ausência de prejuízo derivará de que esse requisito não importará exclusão do certame de potenciais interessados.
> No entanto, será muito distinta a situação quando a Administração escolher como parcelas de maior relevância técnica e valor significativo tópicos especializados que acarretarão a redução do universo de disputa.
> (...)
> **Será válido exigir experiência anterior sem identificar as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo? A resposta é negativa.** Assim se passa porque, se a Administração ignorar os aspectos de maior relevância técnica e de valor significativo, será inviável comprovar a semelhança entre a prestação executada anteriormente e a qualificação necessária à habilitação. (grifei)

Em sua obra, o autor destaca ainda que nem toda parcela que atinja esse percentual deve ser, por si só, considerada tecnicamente relevante ou de valor significativo. Tal generalização pode levar à imposição de exigências excessivas ou inadequadas, comprometendo a razoabilidade do processo licitatório. Assim, a identificação da relevância técnica ou econômica deve ser feita caso a caso, considerando as especificidades do objeto contratado.

Além do valor significativo, a Nota Técnica da Advocacia-Geral da União, constante do Termo de Justificativa Técnicas Relevantes para Obras/serviços de Engenharia também destaca a importância de se considerar a relevância técnica – ou seja, o grau de complexidade de execução de determinadas parcelas. Nesse contexto, instrumentos como a Curva ABC ganham destaque ao fornecer subsídios objetivos para a seleção dos itens que mais impactam o orçamento e a execução do contrato.

Dessa forma, é imprescindível que a análise de relevância das parcelas seja guiada por critérios objetivos e técnicos, considerando o valor percentual e o grau de especialização exigido. A jurisprudência consolidada do TCU (ex. Acórdãos nº 1.898/2011 e nº 1.771/2007) reforça a necessidade de razoabilidade nas exigências, evitando que exigências desproporcionais limitem a competitividade do certame.

No caso em análise, verifica-se que por meio dos docs. 0084217 e 0090234 o Coordenador de Engenharia e Fiscalização informou quais seriam os itens de maior relevância e que a respectiva indicação foi realizada em consonância com as orientações do TCU, que considera de valor significativo as parcelas cujo valor individual seja igual ou superior a 4% do total estimado da contratação. Na oportunidade, ressaltou que *a inclusão desses itens, que ultrapassam o limite estabelecido, justifica-se pela sua representatividade no custo total do projeto, sendo sua correta execução crucial para o controle orçamentário, a viabilidade financeira e a mitigação de riscos de aditivos, assegurando a economicidade da contratação.*

Dessa forma, infere-se que o critério adotado pelo responsável técnico foi o **valor significativo do objeto da licitação.** Contudo, observo haver determinado equívoco quanto a apresentação da

justificativa do coordenador em item 8.14.16 posto que sua argumentação delimita como sendo itens de maior relevância aqueles que sejam iguais ou superiores a 4% (quatro por cento) do valor estimado da contratação. Na realidade, tratam-se de conceitos opostos, pois os itens de maior relevância, segundo a doutrina já referenciada ao longo desta recomendação, são aqueles que por sua natureza técnica frente ao objeto, apresentam dificuldade significativa, cuja superação assegura a execução de uma prestação adequada e satisfatória - e não necessariamente serão superiores aos 4% previstos no art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Já os de valor significativo são aqueles que envolvem custos pertinentes (igual ou superiores a 4% do valor da contratação) aos seus diversos aspectos, e podem ser mais relevantes que outros, conforme já mencionado anteriormente.

Por esse motivo, **RECOMENDO** que o técnico reavalie a sua justificativa e proceda à uniformização das informações apresentadas.

Na oportunidade, também não foi possível identificar, de forma clara, a correspondência entre os quantitativos destacados como sendo de maior relevância ou valor significativo no Estudo Técnico Preliminar (item 4.15.16) e no Termo de Referência (item 8.14.5), com os dados apresentados nas planilhas orçamentárias e nos memoriais de cálculo referentes às sedes e aos núcleos. Observa-se que a indicação, aparentemente, refere-se ao grupo de itens, mas a análise realizada sugere que os quantitativos dizem respeito a itens individualizados — como exemplificado no subitem 3 da planilha constante do item 8.14.15, que trata da "Instalação de condutores de baixa tensão e eletrodutos - QGPT". Nota-se, inclusive, que esta denominação apresenta subdivisões no memorial de cálculo da sede (documento 0094406), entre outros. Diante disso, é **RECOMENDÁVEL** que o setor técnico esclareça se a exigência de comprovação por meio de atestado refere-se ao conjunto de itens ou a item do grupo de forma individualizada.

Por fim, embora a análise e validação de informações de natureza técnica não envolvam diretamente aspectos jurídicos, identificou-se, com base em pesquisa preliminar, que a quantidade de estruturas previstas para a instalação dos painéis solares pode ser insuficiente para comportar o número de módulos exigido no projeto. Diante disso, é **RECOMENDÁVEL** que o setor técnico reavalie essas informações, a fim de evitar eventuais equívocos no dimensionamento que possam comprometer ou inviabilizar o processo licitatório.

b) A inclusão, no subitem 6.13, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024 e da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33 de Agosto de 2024 enquanto normativos a serem observados para a contratação pretendida;

Por fim, ressalta-se, ainda, que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e

conveniência) das opções do Administrador. Como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da aquisição dos serviços - especificações, quantidade, material empregado em cada item, etc. - ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

8. DA ANÁLISE DE RISCOS

Em obediência ao art. 18, X da Lei n.º 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.

De acordo com o disposto no art. 22 da Lei nº 14.133/2021, o edital ***poderá*** contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. Contudo, consoante dispõe o § 3º do referido artigo: "quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado" .

Em síntese, para cada risco identificado, foram estabelecidas estratégias de mitigação (0085039), destacando-se que o processo de gestão de riscos é contínuo e deve ser revisado periodicamente para garantir sua eficácia. Tal abordagem evidencia o comprometimento da Defensoria Pública do Estado do Amapá em assegurar que a contratação ocorra de forma eficaz e em consonância com seus objetivos estratégicos.

Além disso, cabe ressaltar que, no caso em questão, a administração, além de identificar os riscos e estratégias de mitigação, incluiu também a fase e os responsáveis pelas ações preventivas e de contingência, além de estabelecer os critérios adotados para a elaboração do documento.

Nota-se, ainda, que a Matriz de Riscos encontra-se presente na minuta contratual, conforme item 3.2 e seguintes da cláusula terceira (0094714).

Por fim, a estratégia de gerenciamento de riscos reforça o compromisso da instituição em garantir uma contratação transparente, eficaz e alinhada com as metas e necessidades da Administração Pública.

9. DO TERMO DE REFERÊNCIA

Para assegurar a clareza, a transparência e a eficiência na contratação de bens e serviços pela Administração Pública, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que todo processo de contratação deve ser amparado em um documento detalhado conhecido como "termo de referência".

Este termo tem o propósito de fornecer uma descrição abrangente e específica do objeto a ser contratado, definindo com precisão os parâmetros e elementos essenciais que garantirão uma contratação bem-sucedida e alinhada aos objetivos institucionais.

O termo de referência deve incluir diversos elementos descritivos fundamentais, como a definição do objeto da contratação, o modelo de execução e gestão do contrato, as estimativas de valor e os critérios de seleção do fornecedor. Esses elementos não apenas orientam o processo de contratação, mas também

permitem o acompanhamento e a fiscalização efetiva da execução do contrato, promovendo uma gestão pública responsável e eficaz.

A seguir, transcreve-se trecho extraído do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/21 que descreve os itens que o termo de referência deve conter:

> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
> i) 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;
> j) adequação orçamentária;

Nesse viés, a Defensoria Pública do estado do Amapá publicou a Portaria nº 38/2024 - DPE/AP e determinou também 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.

Em atenção ao artigo 5 da mencionada portaria, o Termo de Referência foi elaborado pela Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios (0094607). Seguindo a análise legal, o artigo 6º da Portaria nº 38/2024 - DPE/AP dispõe:

> **Art. 6º -** Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
> I - definição do objeto, incluídos:
> 1. sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> 2. a especificação do bem ou do serviço, contemplando quesitos de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, nos termos de regulamento da Defensoria Pública, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
> 3. a indicação, caso necessário, de subcontratação parcial do serviço ou do fornecimento, acompanhada da descrição acerca da capacidade técnica a ser exigida para cada parcela, observado o disposto no § 6º deste artigo.
> 4. a indicação dos locais de entrega dos produtos e da execução dos serviços, bem como as regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
> 5. a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
> II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares

correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, quando for o caso, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;
IV - requisitos da contratação;
V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pela Defensoria Pública;
VII - critérios de medição e de pagamento;
VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor;
IX - estimativa do valor da contratação, nos termos da Portaria nº 35, de 10 de janeiro de 2024 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; e
X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços. § 1º - Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar:
I. a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do "caput", consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;
II. o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento aos instrumentos de planejamento da Defensoria Pública e às leis orçamentárias.
§ 2º - Para os fins da alínea "2" do inciso II do "caput", poderá ser utilizado o catálogo eletrônico de padronização do Poder Executivo federal.
§ 3º - Deverão ser utilizados os modelos de TR instituídos pela Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios, com auxílio da unidade de assessoramento jurídico, que conterão os elementos previstos no "caput".
§ 4º - A não utilização dos modelos de que trata o § 3º, deverá ser formalmente justificada e anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021.
§ 5º - A referência de que trata o inciso II do "caput" será realizada de forma automática pelo Sistema TR Digital.
§ 6º - Fica vedada a subcontratação total, de parcelas consideradas de maior relevância técnica ou de valor mais significativo do objeto.

Após análise do documento, entendo que o Termo de Referência seguiu os critérios apontados pela Portaria nº 38/2024 - DPE/AP, bem como pela lei federal.

Cumpre lembrar que a ausência da utilização de modelos padronizados pela Defensoria Pública do Amapá, conforme no §3º do art. 6º da Portaria n.º 38/24-DPE/AP, foi justificada pelo Coordenador de Licitações Contratos e Convênios (0085869), informando que há procedimento de elaboração de modelos padronizados para a Defensoria Pública do Amapá em andamento (Conforme solicitação via Processo Administrativo SEI nº: 24.0.000000613-7 – SDPG/ADM, datado de 16 de maio de 2024), contudo, momentaneamente supridos pelos modelos da Advocacia-Geral da União.

Ressalta-se que foi publicada pelo Defensor Público-Geral a portaria nº 170/2025 que institucionalizou o Sistema Eletrônico - SEI para a elaboração dos artefatos Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência durante a fase de planejamento.

Ademais, observa-se que há aparente divergência na qualificação jurídica do objeto da presente

contratação, uma vez que o termo de referência ora classifica os serviços como “obra de engenharia” (item 1.2), ora os denomina como “serviço especial de engenharia” (item 1.9.2). Tal duplicidade terminológica pode ensejar insegurança jurídica e interpretações divergentes, especialmente no que tange à definição da modalidade licitatória mais adequada, aos critérios de habilitação e ao regime de execução contratual.

Para fins de adequada instrução processual e conformidade com o regime jurídico das contratações públicas, faz-se necessário delimitar com precisão o objeto contratual, observando os conceitos legais previstos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Nos termos do art. 6º, inciso XII e XXI, considera-se:

> XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;
> (...)
> XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
> a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
> b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

A esse respeito, é oportuno citar os ensinamentos de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2023, pag. 174), ao tratar da chamada *zona cinzenta* entre obra e serviço de engenharia:

> 4) A zona cinzenta
> Há atividades em que é problemática a qualificação como obra ou como serviço. Como diferenciar hipóteses configuradas como serviço (tais como conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção) de outras qualificadas como obra (tais como fabricação, recuperação ou ampliação)?
> A resposta consiste na dimensão da atividade. Haverá serviço quando a atividade não se traduzir em modificações significativas, autônomas e permanentes. Se a modificação for significativa, autônoma e permanente, haverá obra.
> A Lei 14.133/2021 não consagrou um elenco (ainda que exemplificativo) de serviços de engenharia, diversamente do que ocorria com a Lei 8.666/1993.

Segundo o autor, a distinção entre obra e serviço de engenharia deve considerar a extensão e o impacto das alterações promovidas pela atividade. Assim, configura-se como serviço quando a intervenção não resulta em modificações significativas, autônomas e permanentes; por outro lado, quando essas características estão presentes, trata-se de uma obra. Dessa forma, a classificação jurídica do objeto contratual dependerá do grau e da natureza das alterações físicas decorrentes de sua execução.

No caso em análise, embora o termo de referência reconheça o uso de projeto de engenharia, mão de obra especializada e fornecimento de materiais, também se refere ao objeto como “serviço especial de engenharia” (item 1.9.2), inclusive atribuindo-lhe código do Catálogo Eletrônico de Serviços (CATSER

19747), o que reforça a interpretação dessa assessoria jurídica de que se trata predominantemente de um serviço técnico com características especializadas, e não uma obra propriamente dita, nos termos do art. 6º, XII e XXI, da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, **RECOMENDO** que a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios proceda à devida **retificação ou esclarecimento do termo de referência**, com a uniformização da terminologia adotada quanto à natureza do objeto, de modo a evitar dúvidas ou equívocos na instrução do processo licitatório e posterior execução contratual.

Adicionalmente, **RECOMENDO** :

a) a retificação do fundamento legal presente no item 6.8.1 do edital para o art. 117 *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, pois este é o artigo que trata sobre o acompanhamento e fiscalização da contratação;

b) Por se tratar de erro material, que o termo "peças" seja retificado no item 4.14.7;

c) Recomenda-se que a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios proceda à complementação das informações constantes no item 10.1, inserindo, de forma expressa, a Fonte de Recursos, conforme previsto no subitem 10.1.2, uma vez que tal informação se encontra ausente na redação atual da cláusula 10;

d) Que seja observada a recomendação constante do item 7, alínea "a", deste parecer, tendo em vista que a informação ali tratada foi transcrita para o Termo de Referência, devendo, portanto, ser ajustada conforme a orientação apresentada;

e) Que o setor técnico analise a pertinência da exigência de comprovação do "Habite-se" e das ligações de água e esgoto, conforme disposto no subitem 7.3.6, tendo em vista que, aparentemente, tais requisitos não apresentam relação direta com o objeto da licitação. Caso entenda pela manutenção da exigência, que apresente a devida justificativa técnica. Caso contrário, recomendo a supressão dessa exigência, bem como dos dispositivos correlatos constantes no item 7.72 do Termo de Referência e no item 9.46 da minuta contratual (0094714).

f) Que a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios proceda à análise da divergência existente entre o Termo de Referência e o Documento Orçamentário constante da Plataforma Transferegov (0094445), visto que o Termo de Referência indica o valor de R$ 1.441.998,54, enquanto o documento orçamentário apresenta o valor de R$ 1.441.998,26, resultando numa diferença de R$ 0,28. Caso seja constatado erro material no valor registrado no Termo de Referência, recomenda-se sua devida correção. Não sendo esse o caso, sugere-se que a Coordenadoria promova as adequações necessárias junto ao Órgão Concedente, por meio da Plataforma Transferegov, visando à uniformização das informações.

10. DA MINUTA DO EDITAL

Consoante o art. 25 da Lei n. 14.133/2021, o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento". A Minuta de Edital (0094684) atende, de forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Constam desse documento informações sobre o objeto da licitação e forma de acesso e condições de participação na licitação, apresentação de proposta e documentos de habilitação, orientações para o preenchimento da proposta, fase de julgamento e habilitação, recursos, adjudicação e homologação, condições para a contratação, infrações administrativas e sanções, impugnação ao edital e pedido de esclarecimento e disposições gerais.

No entanto, verificou-se divergência quanto ao prazo para a assinatura do contrato, uma vez que o Edital, conforme item 8.2, estabelece o prazo de 10 (dez) dias a partir da convocação, enquanto o Termo de Referência, no item 1.10.2, estipula o prazo de 5 (cinco) dias após a convocação. Diante disso, **RECOMENDO** a retificação das cláusulas, de modo a harmonizá-las e evitar contradições.

Feitas essas considerações, passa-se à análise de ponto específico relacionado ao critério de julgamento da solução, que, dada a sua relevância, merece uma abordagem mais detalhada.

11. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA PROPOSTA - PARCELAMENTO DO OBJETO

Como se nota, a concorrência será do tipo menor preço global, conforme a Lei n. 14.133/21 (art. 6º, XXXVII, "a").

Segundo o art. 47, II, da Lei n. 14.133/2021 as licitações de serviços atenderão ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

O Informativo de Licitações e Contratos nº 250 do Tribunal de Contas da União (TCU) traz uma decisão da Corte de Contas que estabelece que “o critério de julgamento pelo menor preço por lote deve ser adotado apenas quando for demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item, apresentando razões que comprovem ser aquele o critério mais vantajoso economicamente”, o que está em consonância com o teor da Súmula nº 247 do TCU:

> É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Conforme o entendimento sumulado, é obrigatória a admissão da adjudicação por item, e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo

objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes, que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Assim, a adjudicação pelo preço global somente é admissível se estiver embasada em uma justificativa capaz de demonstrar a vantajosidade dessa escolha, comparando-a com a adjudicação por preço unitário.

Sabe-se que ao órgão demandante compete definir o critério de adjudicação do objeto licitado. E, caso adote critério distinto da adjudicação por preço unitário, deve indicar as circunstâncias que justificam a realização desse procedimento. Ademais, as razões não devem ser pressupostas, mas expressamente descritas pelo órgão competente. Veja-se o enunciado nº 6 do Informativo nº 143 – TCU, que trata da adoção do critério menor preço:

> Informativo nº 143
> (...)
> 6. A adoção do critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas. (Acórdão 529/2013-Plenário, TC 007.251/2012-2, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 13.3.2013.)

No caso em tela, adotou-se o critério "menor preço global". Compulsando os autos, a demonstração da inviabilidade da adjudicação por item foi justificada pelo setor técnico em Estudo Técnico Preliminar (0094557), conforme segue:

> 8. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO
> 8.1. De acordo com o art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, as licitações de bens e serviços deverão atender ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, considerando a responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente as vantagens de redução de custos com divisão do objeto em itens.
> 8.2. Isto posto, verifica-se a inviabilidade do parcelamento da implantação e instalação do sistema elétrico e kits fotovoltaicos, tendo em vista que o parcelamento poderia prejudicar a execução dos projetos, além de tornar pouco atrativo a execução dos serviços nas comarcas dos interiores, podendo ocasionar fracasso desses itens.
> 8.3. A fragmentação desses serviços em contratos separados pode resultar, ainda, em dificuldades de coordenação, atrasos e incompatibilidades entre diferentes prestadores de serviços. A execução sequencial e integrada das atividades garante que todos os sistemas e componentes sejam instalados de forma coesa e eficiente, minimizando riscos de falhas técnicas e retrabalho.
> 8.4. A contratação de um único fornecedor permite a otimização dos recursos e a obtenção de melhores condições comerciais devido a economia de escala. Portanto, a inviabilidade do parcelamento se justifica pela necessidade de garantir coesão técnica, eficiência econômica, qualidade, funcionalidade e segurança da nova instalação.

No mais, ressalte-se que não cabe a esta unidade consultiva, por meio de manifestação opinativa, adentrar em aspectos técnicos ou extrajurídicos.

12. DA MINUTA CONTRATUAL

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.

Tendo as minutas apresentadas cumprido os requisitos exigidos para sua legalidade, sobretudo ao que dispõe o art. 92 da Lei nº 14.133/2024, **opina-se pela legalidade das minutas acostadas aos autos.**

Contudo, embora o contrato analisado seja por escopo, cuja vigência pode ser prorrogada automaticamente nos termos do artigo 111 da Lei nº 14.133/2021, é recomendável que tal prorrogação seja formalizada por meio de termo aditivo. A legislação vigente estabelece que, nos contratos com escopo predefinido, o prazo contratual será automaticamente estendido caso o objeto não seja concluído no tempo inicialmente fixado. No entanto, essa previsão legal, ainda que válida e autoaplicável, não afasta os riscos jurídicos e administrativos decorrentes da ausência de formalização por instrumento próprio.

De início, destaca-se que a formalização da prorrogação por termo aditivo proporciona maior segurança jurídica às partes envolvidas, evitando interpretações dúbias quanto à extensão do contrato e aos marcos temporais relevantes. Além disso, ao se considerar o disposto no parágrafo único do artigo 131 da Lei nº 14.133/2021, verifica-se que o momento da prorrogação do contrato é crucial para a aferição da tempestividade de eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. A ausência de termo aditivo pode comprometer a análise desses pedidos, dificultando a apuração da legalidade e da oportunidade das pretensões apresentadas pelo contratado.

Outro ponto relevante reside na distinção entre as causas de prorrogação decorrentes de culpa ou não do contratado. A celebração de um termo aditivo permite consignar de forma expressa os fundamentos da prorrogação, inclusive registrando, quando for o caso, a ausência de culpa do contratado, elemento essencial para a responsabilização ou não pelas consequências da inexecução no prazo inicialmente pactuado. Tal registro assume papel ainda mais relevante diante da possibilidade de aplicação de sanções administrativas ou da própria extinção contratual, nos termos do parágrafo único do mencionado artigo 111.

Diante das implicações práticas e jurídicas envolvidas, **RECOMENDO** que a prorrogação automática do contrato seja formalizada por meio de termo aditivo, como medida prudente e eficaz, alinhada aos princípios da legalidade, eficiência e segurança jurídica, assegurando transparência e preservação do interesse público. Tal recomendação implica diretamente na alteração do subitem 2.2 da minuta contratual.

Adicionalmente, **RECOMENDO** que sejam incluídas no preâmbulo as Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, e nº 33, de agosto de 2024, como normativos a serem observados na contratação pretendida.

13. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Sobre o momento da indicação dos créditos orçamentários, o art. 18 da Lei 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, **e com as leis orçamentárias.**

O presente processo licitatório é atinente ao Convênio n.º 9652325/2024, celebrado entre a Defensoria Pública do Estado do Amapá e o Ministério da Defesa.

Constam nos autos o Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD (0085539) e a Certidão de Comprovação de Orçamento (0085542) que certificam a existência de recursos orçamentários para presente despesa.

14. DA PUBLICAÇÃO

Consoante art. 54 da Lei n. 14.133/2021, "*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)", sendo obrigatória, ainda, "a publicação de extrato do edital no Diário Oficial (...), bem como em jornal diário de grande circulação" (§1º). Ademais, "*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*" (§2º).

Ainda, o §3º do art. 54 da Lei n. 14.133/2021, dispõe que "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".

Por sua vez, o art. 51 da Portaria Cojunta MGI/MF/CGU Nº 33, de 30 de agosto de 2023 aduz:

> Art. 51. Os procedimentos licitatórios para execução do objeto dos instrumentos deverão ser realizados no Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br), em sistemas próprios dos convenentes ou em outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e ao Transferegov.br.

No tocante à divulgação do edital de licitação, a IN SEGES/ME Nº 73/2022 também dispõe:

> Art. 14. A fase externa da licitação, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no PNCP.
> Parágrafo único. 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.

Considerando as respectivas previsões legais, **é recomendável que a licitação seja publicada no PNCP, no Diário Oficial Estadual e municipal, no site da instituição e integrada ao Transferegov, considerando o teor da contratação.**

Essa medida atende às exigências legais e fortalece a integridade do processo licitatório, assegurando que as informações estejam acessíveis ao público de maneira ampla e transparente.

Não obstante, o ofício do Ministério da Defesa n° 4065/COAF/CGAF/DPCN/SG-MD também emitiu algumas orientações sobre os procedimentos para aceitação do processo licitatório (0078095), dentre elas, alertou quanto a adequação e disponibilização nos avisos de licitação de endereço do sítio oficial do município ou de e-mail em que os interessados obtenham ou possam solicitar o Edital de licitação e anexos, conforme Acórdão nº 2438/2018-TCU-Plenário. Dessa forma, **RECOMENDO** que a Coordenadoria de Licitação, Contratos e Convênios siga a orientação do Ministério da Defesa na fase externa.

Por fim, **RECOMENDA-SE** que o futuro ajuste seja divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

15. CONCLUSÃO

Com base no exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **REGULARIDADE JURÍDICA**

da instrução processual para contratação de empresa especializada para a **Implantação e Instalação de Sistema Elétrico e Kits Fotovoltaicos para atender a sede e núcleos regionais da Defensoria Pública do Estado do Amapá - DPE/AP** com fornecimento de todos os materiais, equipamentos e mão de obra, em face do **CONVÊNIO TRANSFEREGOV N° 965325/2024**, celebrado entre a **UNIÃO** e a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAPÁ – DPE/AP** por intermédio do **MINISTÉRIO DA DEFESA – PROGRAMA CALHA NORTE**, **desde que atendidas as recomendações especificadas neste parecer, listadas nos itens 07, 09, 10, 12 e 14.**

Cabe destacar que este parecer não tem por objetivo a análise ou validação de informações de natureza técnica, econômica ou financeira que justifiquem a contratação pretendida, uma vez que tais aspectos não envolvem questões jurídicas.

Informa-se ao gestor que, caso decida não adotar as recomendações ora apresentadas, deve fundamentar essa decisão conforme o disposto no art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999.

É o parecer que submeto à consideração superior.

Macapá-AP, *data da assinatura eletrônica*.

(assinado eletronicamente)

ANA PAULA LIMA BATISTA
Assessora Jurídica
Portaria nº 299/2025 - GAB/DPE-AP

Documento assinado eletronicamente por **ana paula lima batista**, **Assessora Jurídica**, em 25/04/2025, às 10:24, 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 informando o código verificador **0096619** e o código CRC **2DF4DFDD**.