



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 032/2026 -Assessoria Jurídica

Processo nº: 26.0.000002144-9

**Objeto:** Contratação da jornalista Cristina Serra, por meio da empresa Argumento Produção Jornalística Ltda, para ministrar aula magna com o tema “Jornalismo em tempos de violação aos Direitos Humanos”, além da realização da oficina “Jornalismo sob ataque: o que fazer?” no 3º Fórum de Direitos Humanos para a Imprensa Amapaense.

**EMENTA:** I - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA “F” C/C ART. 6º, XVIII, ALÍNEA “F” C/C ART. 72, TODOS DA LEI Nº 14.133, DE 2021 e ART. 6º DA PORTARIA DPE/AP Nº 39, DE 2024 - DPE/AP.

II - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: PORTARIA DPE/AP Nº 34/2024; PORTARIA DPE/AP Nº 35/2024; PORTARIA DPE/AP Nº 37/2024; PORTARIA DPE/AP Nº 38/2024; PORTARIA DPE/AP Nº 39/2024;

III - CONTRATAÇÃO DE PALESTRANTE.

IV - REGULARIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO DIRETA COM RESSALVAS.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, da jornalista Cristina Serra por meio da empresa Argumento Produção Jornalística Ltda. O objeto fundamenta-se no art. 74, III, “F” c/c art. 6º, XVIII, “F”, todos da Lei n.º 14.133, de 2021, com honorários no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Ressalta-se que a proposta informa que as despesas de passagem aérea, hospedagem e alimentação serão custeadas pela organização do 3º Fórum de Direitos Humanos para Imprensa Amapaense.

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

- 1) Requisição (ID SI 0198571);
- 2) Projeto do Fórum de Direitos Humanos - Coord. Comunicação (ID SEI 0198577);
- 3) Proposta orçamentária jornalista Cristina Serra (ID SEI 0198578);
- 4) Manifestação - ESUDPE (ID SEI 0205230);
- 5)

- 6) Decisão - DPG (ID SEI 0200623);
- 7) Designações/Substituições (ID SEI 0195139);  
Portaria nº 017/2025 – Portaria de Designação – Agente de Contratação e Equipe de Apoio (ID SEI 0205234);
- 8) Documento de Formalização de Demanda – DFD nº 239/2025 (ID SEI 0205283);
- 9) Estudo Técnico Preliminar (ID SEI 0205307);
- 10) Análise de Riscos (ID SEI 0205550);
- 11) Termo de Referência (ID SEI 0205800);
- 12) Contrato Social e alterações (ID SEI 0207715);
- 13) Registro Geral (ID SEI 0207760);
- 14) Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (ID SEI 0207774);
- 15) Certificado de Regularidade do FGTS (ID SEI 0207781);
- 16) Certidão de Regularidade de Débitos (ID SEI 0207782);
- 17) Certidão de Dívida Ativa da União (ID SEI 0207790);
- 18) Certidão de Regularidade Trabalhista (ID SEI 0207791);
- 19) Certidão Negativa de Falência e Concordata (ID SEI 0207794);
- 20) Curriculum Vitae (ID SEI 0207800);
- 21) Nota Fiscal (ID SEI 0207802);
- 22) Nota Fiscal (ID SEI 0207804);
- 23) Encaminhamento - Coord. Gestão Orçamentária (ID SEI 0208725);
- 24) Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) (ID SEI 0208757);
- 25) Razão Contábil (ID SEI 0208758);
- 26) Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro (ID SEI 0208759);
- 27) Declarações (ID SEI 0208760);
- 28) Despacho - Coord. Gest. Orc. (ID SEI 0209101);
- 29) Escolha do Contratado e Justificativa de Preços (ID SEI 0209148);
- 30) Encaminhamento - SDPG ADM (ID SEI 0209150);
- 31) Despacho - GAB. SDPG ADM (ID SEI 0209367).

É o relatório.

## **2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA**

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 nº 14.133, de 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.

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.

## 2.2. DA CONTRATAÇÃO DIRETA

A licitação consiste em um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante edital, empresas interessadas no fornecimento de bens ou serviços. Assim, a Lei nº 14.133, de 2021, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

De acordo com a referida Lei, a celebração de contratos administrativos deve ser necessariamente precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade.

No caso em exame, imperioso reconhecer o cabimento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamentação na alínea “f” do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 2021, por se tratar de contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, especificamente, a contratação da jornalista Cristina Serra por meio da empresa Argumento Produção Jornalística Ltda para no 3º Fórum de Direitos Humanos para Imprensa Amapaense. Vejamos a disposição legal:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

**f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. (**grifo nosso**).

A Portaria nº 39, de 2024 - DPE/AP ainda dispõe sobre o procedimento de contratação direta por inexigibilidade. Vejamos:

Art. 6º - O procedimento de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, nos termos da Portaria no 35, de 10 de janeiro de 2024;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o

compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão de escolha do contratado;

VII - justificativa de preço, se for o caso; e

VIII - autorização do Defensor Público-Geral.

[...]

§2º O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico oficial da Defensoria Pública.

Demonstrado o enquadramento do interesse da Administração Pública com o regramento legal, verificaremos se o procedimento está de acordo com a legislação vigente.

### **2.2.2. Instrução processual do procedimento de inexigibilidade**

A Lei nº 14.133, de 2021 inova ao tratar a importância do planejamento na fase preparatória da contratação direta, obedecendo, dessa forma, todos os princípios destacados no artigo 5º da lei federal.

Com efeito, o planejamento inaugura a fase preparatória da contratação direta, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Análise de Riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública, observando as formalidades estabelecidas no art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Assim, é essencial, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, a realização de um planejamento da contratação pública, pois é nesta fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto, bem como, as quantidades e preços praticados pelo mercado que irão subsidiar a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis, na fase de planejamento, deve-se ter:

### **a) Documento de Formalização de Demanda - DFD:**

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, de 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 nº 33, de 2024 - DPE/AP, ocorre no exercício anterior ao de sua execução. Dessa forma, o PCA/2026 foi aprovado em 2025, 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](https://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, por meio do ETP (ID SEI 0205307), subitem 3.1., o setor técnico descreveu que a demanda tem origem da necessidade apresentada no Documento de Formalização de Demanda - DFD nº 239, de 2025 (ID SEI 0205283), que compõe o grupo 327560-43/2026, o qual foi devidamente cadastrado no Sistema [Compras.gov](https://compras.gov), aprovado e incluído no Plano de Contratação Anual - PCA 2026 da Defensoria Pública do Estado do Amapá, retratando a necessidade identificada pela coordenadoria demandante.

Por oportuno, destaca-se a Portaria nº 170, de 2025 - DPE/AP, que modificou as Portarias nº 37 e 38, de 2024 - DPE/AP, estabelecendo que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência serão elaborados por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

### **b) Estudo Técnico Preliminar e Realização da Análise de Riscos:**

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.

Seguindo a lógica da lei federal, a Portaria nº 37, de 2024 - DPE/AP dispôs a necessidade do instrumento estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, bem como ter sido elaborado, em conjunto, pela área requisitante e pela Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios. Ao analisar, verifiquei que há o atendimento do alinhamento da presente contratação, conforme item 3.1. e 12 do ETP (ID SEI 0205307).

Seguindo com a análise, observo que o ETP seguiu todas as condições elencadas no artigo 5º da Portaria nº 37, de 2024 - DPE/AP, além de obedecer a lei federal nº 14.133, de 2021.

Por sua vez, o artigo 18 e 72, I, ambos da Lei nº 14.133, de 2021 disciplinam:

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:

(...)

**X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (grifo nosso)**

## CAPÍTULO VIII

### DA CONTRATAÇÃO DIRETA

#### Seção I

##### Do Processo de Contratação Direta

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

Consolidando o entendimento, a Portaria nº 39, de 2024 - DPE/AP versa no artigo 6º que no procedimento de contratação direta será instruído com análise de riscos (ID SEI 0205550). Dessa forma, concluímos que as normas legais objetivam identificar, avaliar e gerenciar possíveis riscos que poderiam comprometer o sucesso da contratação.

Em síntese, para cada risco identificado foram estabelecidas estratégias de mitigação, salientando que o processo de gerenciamento de riscos é contínuo e deve ser revisado regularmente para garantir sua eficácia. Esta abordagem demonstra o comprometimento da Defensoria Pública do Estado do Amapá em assegurar que a contratação ocorra de forma eficaz e alinhada com seus objetivos estratégicos. Além disso, a estratégia de gerenciamento de riscos reforça o compromisso em garantir uma contratação transparente, eficaz e alinhada com as metas e necessidades da Administração Pública.

Entretanto, **RECOMENDA-SE:**

### **I. Atualização normativa (subitem 6.5.2. e 15.2)**

Observou-se que tanto o ETP (subitem 6.5.2. e 15.2) quanto o TR (subitem 4.3.1) baseiam seus critérios de sustentabilidade em uma versão desatualizada do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU.

A observância de critérios de sustentabilidade não é uma faculdade, mas uma imposição legal no âmbito das contratações públicas. O art. 144, da Lei nº 14.133, de 2021 estabelece que o instrumento de contratação deverá prever critérios de sustentabilidade, conforme o caso.

Assim, **recomenda - se**, portanto, a revisão e atualização do ETP e TR, para que passem a referenciar a 8ª edição do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, de outubro de 2025.

Com a atualização é importante se certificar que os critérios de sustentabilidade efetivamente escolhidos para esta contratação estão em conformidade com as orientações da nova edição do Guia.

### c) 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 nº 38, de 2024 - DPE/AP, seguindo o raciocínio, 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.

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

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.

Em linhas gerais, verifica-se que o documento reúne cláusulas e condições essenciais exigidas pela Portaria nº 38, de 2024 - DPE/AP. Contudo, **RECOMENDA-SE:**

### **Da substituição do contrato pela nota de empenho**

Em observância ao art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, o instrumento de contrato pode ser substituído por outros documentos hábeis, como a Nota de Empenho, quando o valor da contratação se enquadrar nos limites da dispensa de licitação previstos no art. 75, incisos I e II, da mesma Lei.

Embora o dispositivo mencione a dispensa, uma interpretação sistemática da norma em harmonia com os princípios da eficiência e da proporcionalidade permite estender essa simplificação à inexigibilidade de baixo valor. Esse entendimento é reforçado pela doutrina especializada, conforme aponta a Equipe Técnica da Zênite:

Sob esse enfoque, esta Consultoria se inclina a entender que a melhor interpretação da norma contida no art. 95, inciso I da Lei nº 14.133/2021, é de que em se tratando de contratação com valor inferior ao limite admitido para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021), **independentemente do procedimento adotado para promover a seleção do contratado – licitação ou contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, e ainda que a execução não ocorra de forma imediata e integral e da qual resultem obrigações futuras, será possível substituir o instrumento de contrato por outro instrumento hábil.**" (ZÊNITE. Nova Lei de Licitações: a substituição do contrato por outros documentos. Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-a-substituicao-do-contrato-por-outros-documentos/>. Acesso em 05 de maio de 2025) (grifo nosso)

No caso em tela, a contratação visa a ministração de aula magna e oficina temática em evento único. Trata-se de objeto de execução imediata e sem obrigações futuras, o que reduz o risco administrativo e justifica o rito simplificado. Ademais, o processo está devidamente instruído com o Termo de Referência e a proposta aceita, documentos que garantem a fixação das obrigações, prazos e sanções.

Por fim, tal conclusão converge com a Orientação Normativa AGU nº 69, de 2021, que equipara as inexigibilidades de baixo valor ao rito das dispensas para fins de simplificação formal. Assim, **entende-se pela regularidade da substituição do contrato pela Nota de Empenho.**

### **II. Da exclusão de dispositivo (subitem 6.5.1.)**

Quanto à fiscalização técnica e administrativa (subitem 6.5.1. do TR), **recomenda-se a exclusão da menção ao art. 114 da Lei nº 14.133, de 2021.** Referido dispositivo trata da vigência de sistemas estruturantes de tecnologia da informação, revelando-se impertinentes a natureza do objeto desta contratação (serviço de palestra e oficina).

### **III. Da exigência de reserva de cargos (subitens 8.1.16. e 8.1.17)**

No que se refere às obrigações da contratada nos subitens 8.1.16. e 8.1.17 do Termo de

Referência, cumpre registrar que o art. 116 da Lei nº 14.133, de 2021 impõe ao contratado, ao longo de toda a execução do contrato, o dever de cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência e reabilitados. Contudo, no caso em tela, a contratação da palestrante Cristina Serra, por inexigibilidade de licitação fundamentada na notória especialização (art. 74, III, alínea "f", da Lei nº 14.133, de 2021), apresenta peculiaridades que afastam a incidência da referida norma, pelos seguintes motivos:

- 1) Trata-se de serviço de natureza intelectual, de caráter personalíssimo e singular, cuja execução se esgota em si mesma (palestra e oficina). Tal característica, somada à provável estrutura da contratada, afasta a razoabilidade da aplicação de uma reserva de cargos baseada no quadro de pessoal.
- 2) A obrigação de reserva de cargos, prevista no art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, destina-se a empresas com 100 (cem) ou mais empregados. É razoável presumir que a contratada, seja como pessoa física ou por meio de pessoa jurídica de pequeno porte, não se enquadra neste critério, tornando a exigência materialmente impossível de ser cumprida.

Dessa forma, a aplicação da regra resultaria em uma exigência desproporcional e inexecutável, que inviabilizaria a própria contratação, indo de encontro ao interesse público. Diante do exposto, **recomenda-se solicitar a empresa uma declaração de que não se enquadra nos requisitos do art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, por não possuir 100 (cem) ou mais empregados.**

#### **d) Estimativa do valor da contratação**

A Lei Federal nº 14.133, de 2021 estabeleceu que a estimativa de preços para a contratação direta deverá se dar nos moldes do artigo 23. Vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação, embora afaste o dever de competir, não isenta a Administração Pública do dever de observar os princípios basilares, notadamente os da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa. A inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade, justifica a escolha de um contratado específico, mas não autoriza a Administração contratar um preço desvinculado da realidade do mercado.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133, de 2021 estabelece em seu art. 72, inciso VII, a obrigatoriedade de instruir o processo de contratação direta com a devida justificativa de preço. Tal exigência visa garantir que, mesmo na ausência de um certame, o valor pactuado seja justo e compatível com o praticado no mercado fornecedor.

O parâmetro para essa aferição é ditado pelo art. 23 da mesma lei. Em especial, seu §4º disciplina a matéria para as contratações diretas, estabelecendo que a contratada deve comprovar que seus preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza.

No âmbito da Defensoria Pública do Amapá, a Portaria nº 35, de 2024 - DPE/AP detalha essa exigência em seu art. 8º, §1º, que a justificativa de preços deve se basear em contratações de objetos idênticos. A mesma norma, em seu §2º, permite, excepcionalmente, a justificativa com objetos semelhantes de mesma natureza, mas somente caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto identificado anteriormente e mediante apresentação de especificação técnica que demonstre a similaridade. Vejamos:

Art. 8º - As contratações diretas decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação estão sujeitas ao disposto nesta portaria e às disposições complementares presentes nos parágrafos deste artigo.

§ 1º - Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no artigo 3º, a **justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos**, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Defensoria Pública, ou por outro meio idôneo.

§ 2º - **Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.**

§3º - Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade se a justificativa de preços demonstrar a possibilidade de competição.

§4º - Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do artigo 75 da Lei federal no 14.133, de 2021, a estimativa de preços poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa, mediante solicitação formal de cotações a fornecedores. **(grifo nosso)**

No presente caso, as notas fiscais anexadas (ID SEI 0207802 e 0207804), referentes à “apresentação de programa de TV”, não são idênticas e nem possuem similitude com o objeto que se pretende contratar “palestra magna e oficina temática”. A natureza, o escopo e as condições de precificação de tais serviços são distintos, tornando os documentos insuficientes, por si só, para atender à exigência legal e comprovar a compatibilidade do preço ofertado.

Diante do exposto, a fim de garantir a regularidade do processo e mitigar riscos de futuros questionamentos, faz-se necessária a adoção de medidas saneadoras. Dessa forma, **RECOMENDA-SE:**

**IV. Requisitar** junto à contratada para que apresente notas fiscais ou contratos referentes a serviços de natureza idêntica, como palestras, workshops ou seminários, em cumprimento ao art. 8º, §1º, da Portaria nº 35, de 2024 - DPE/AP; ou **alternativamente**, na impossibilidade de atender o item anterior, elaborar justificativa que demonstre a similaridade entre os objetos e a razoabilidade do preço, nos termos do art. 8º, §2º, da referida Portaria.

### **2.2.2. Características específicas a serem seguidas em procedimento de Inexigibilidade**

O artigo 74, III, “f” da Lei nº 14.133, de 2021 traz a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para realização de treinamento e aperfeiçoamento pessoal.

Para a configuração da utilização do instituto, a legislação prevê dois requisitos a serem preenchidos: **a)** o serviço técnico deve estar previsto na lei nº 14.133, de 2021; **b)** deve haver notória especialização do contratado.

Primeiramente, o primeiro requisito está enquadrado no artigo 74, III, alínea “f” da Lei nº 14.133, de 2021, já que se trata de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal por meio de contratação da

jornalista Cristina Serra, por meio da empresa Argumento Produção Jornalística Ltda, para ministrar aula magna com "Jornalismo em tempos de violação aos Direitos Humanos", além da realização da oficina "Jornalismo sob ataque: o que fazer?" no 3º Fórum de Direitos Humanos para a Imprensa Amapaense.

Por sua vez, o reconhecimento da empresa é o que torna o serviço de especial interesse à Administração Pública, tornando-se capaz de satisfazer o interesse público. Vejamos o artigo 74, §3º da Lei de Licitações:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A justificativa apresentada (ID SEI 0209148) esta amparada no art. 74, inciso III, alínea “f” da Lei nº 14.133, de 2021, que permite a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, como os de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, quando comprovada a notória especialização do contratado.

O serviço a ser contratado, qual seja: aula magna com o tema "Jornalismo em tempos de violação aos Direitos Humanos" e oficina "Jornalismo sob ataque: o que fazer?", exige domínio técnico aprofundado e uma abordagem que transcende o ensino meramente teórico. Por essa razão, é indispensável a contratação de profissional cuja trajetória demonstre conhecimento prático, credibilidade e reconhecimento público por uma vivência jornalística sensível à violação de direitos fundamentais.

A palestrante escolhida, a jornalista **Cristina Serra**, possui notória especialização, comprovada por sua vasta experiência ao longo de 26 anos de carreira na Rede Globo como repórter e correspondente internacional, com cobertura de grandes eventos nacionais e internacionais, e reconhecimento público em temas como meio ambiente, desenvolvimento sustentável e política. É autora de livros-reportagem premiados, como "A Tragédia de Mariana" (2018) e "Cidade Rachada" (2025), além de ter recebido medalhas de reconhecimento e ter publicações em veículos de destaque como Folha de São Paulo, Amazônia Real e Metrôpoles.

O ato de escolha se fundamenta na confiança técnica da Administração Pública quanto à plena capacidade da palestrante em proporcionar uma experiência formativa de excelência. Tal confiança é um elemento legítimo do poder discricionário do gestor, pois está devidamente justificada na notória especialização da contratada.

Assim sendo, a presença da jornalista Cristina Serra no 3º Fórum de Direitos Humanos para a Imprensa Amapaense representa o cumprimento de um requisito legal e uma oportunidade de garantir qualidade e profundidade ao evento, tornando a contratação plenamente adequada, legal e justificada. Contudo, verifica-se que a justificativa foca exclusivamente na pessoa física da profissional, mas o contrato será firmado com a pessoa jurídica “Argumento Produção Jornalística Ltda”. Assim, é importante que se estabeleça a conexão entre a notória especialização da profissional e a empresa que a representa. Dessa forma, recomenda-se:

**V. Adicionar um parágrafo na justificativa para identificar a empresa contratada e explicar sua conexão com a profissional de notória especialização que prestará o serviço.**

Quanto ao preço, conforme já recomendado no Item IV - Estimativa do valor da contratação deste parecer jurídico, para sua conformidade **recomenda-se requisitar** junto à contratada para que apresente notas fiscais ou contratos referentes a serviços de natureza idêntica, como palestras, workshops ou seminários, em cumprimento ao art. 8º, §1º, da Portaria nº 35, de 2024 - DPE/AP;

ou **alternativamente**, na impossibilidade de atender o item anterior, elaborar justificativa que demonstre a similaridade entre os objetos e a razoabilidade do preço, nos termos do art. 8º, §2º, da referida Portaria.

### 2.2.3. Dos Recursos Orçamentários

O artigo 72, IV da Lei nº 14.133, de 2021 exige a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Extraí-se, nesse sentido, que 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.

Com o intuito de atender a legalidade, os autos foram instruídos com o Quadro de Detalhamento da Despesa (ID SEI 0208757), Estimativa de Impacto Orçamentário (ID SEI 0208759), Razão Contábil (ID SEI 0208758) e Declarações (ID SEI 0208760), documentos esses que demonstram haver disponibilidade orçamentária para o compromisso que será assumido.

### 2.2.4. Habilitação do Fornecedor

Os artigos 67 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021 não deixam dúvidas em relação à obrigatoriedade da apresentação de documentos da habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira, de regularidade fiscal, social e trabalhista, além do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Com efeito, de modo a se aferir a idoneidade e a capacidade da empresa em executar o objeto, juntaram-se aos autos os documentos habilitatórios exigidos pelo Termo de Referência (ID's SEI 0207715, 0207760, 0207774, 0207781, 0207782, 0207790, 0207791, 0207794 e 0207800).

Contudo, no que tange à habilitação técnica, observa-se, na instrução processual, a ausência de atestado de capacidade técnica, documento usualmente exigido nos processos de contratação com a Administração Pública. No entanto, no presente caso, que trata de contratação por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, a ausência de tal documento não constitui óbice ao prosseguimento da presente contratação.

É imperativo distinguir os requisitos de habilitação em um certame competitivo daqueles aplicáveis às hipóteses de inviabilidade de competição. Em uma licitação, a exigência de atestados de capacidade técnica, conforme art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021 visa estabelecer um padrão mínimo de qualificação para garantir que todos os potenciais competidores possam executar o objeto. O foco é a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa entre vários possíveis executores.

O regime da inexigibilidade, por outro lado, parte da premissa oposta: a competição é inviável. O critério de escolha não é um padrão mínimo, mas a qualidade singular e excepcional do contratado. Para os serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual, o legislador elegeu a "*notória especialização*" como o requisito central a ser comprovado.

O § 3º do próprio art. 74 define como se afere tal especialização, estabelecendo que ela decorre de:

(...) desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Dessa forma, o currículo da palestrante, demonstra seu portfólio, publicações, prêmios e demais eventos que atestam sua trajetória, não é um mero substituto do atestado de capacidade técnica; ele é a própria prova exigida pelo tipo legal da inexigibilidade. É por meio da análise de seu currículo que a Administração afere a singularidade que a torna a profissional mais adequada para atender ao interesse

público.

Corroborar essa tese o § 3º do art. 67 da mesma Lei, que, mesmo ao tratar dos processos licitatórios, flexibiliza o formalismo ao admitir, para serviços que não sejam de engenharia, a substituição de atestados por "outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática" Se na competição já se admite tal flexibilidade, com mais razão ela se aplica onde a competição é inviável e a análise recai sobre a totalidade da carreira do especialista.

Diante do exposto, **conclui-se** que a ausência do referido documento encontra-se devidamente sanada, a qualificação técnica da contratada está comprovada por meio de seu currículo que demonstra sua notória especialização, atendendo plenamente aos requisitos do art. 74, III, e seu § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

### **2.2.5. Da Publicidade**

Ultimadas as providências, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

## **3. DA SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES**

Após análise dos autos, verificou-se que a instrução processual reúne os documentos técnicos essenciais (ETP, Análise de Riscos e TR). Contudo, foram identificadas inconsistências que demandam ajustes para garantir a necessária coerência, completude e conformidade jurídica.

Assim, para o regular prosseguimento do feito, esta Assessoria Jurídica recomenda a adoção das seguintes providências:

### **\* Quanto ao Estudo Técnico Preliminar**

**I. Atualização normativa:** Revisar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) para utilizar a 8ª edição do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, garantindo que os critérios de sustentabilidade adotados estejam em conformidade com a versão mais recente.

### **\* Quanto ao Termo de Referência**

**II. Exclusão de dispositivo:** Excluir menção ao art. 114 da Lei nº 14.133, de 2021, que trata .

**III. Da exigência de reserva de cargos:** Solicitar a contratada declaração de que não se enquadra nos requisitos do art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, por não possuir 100 (cem) ou mais empregados.

### **\* Quanto a estimativa do valor da contratação**

**IV. Formalização da Justificativa de Preço:** Para cumprir a Portaria nº 35, de 2024 - DPE/AP, deve-se:

- Solicitar à contratada notas fiscais ou contratos de serviços similares; Ou
- Alternativamente elaborar uma justificativa que demonstre a similaridade entre os objetos e razoabilidade do preço, nos termos do art. 8º, §2º, da referida Portaria.

**\* Quanto a escolha do contratado e justificativa de preço**

V. Esclarecimento do vínculo: Adicionar um parágrafo na justificativa da contratação para identificar a empresa contratada e explicar sua conexão com a profissional de notória especialização que prestará o serviço.

#### 4. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria Jurídica no sentido da **REGULARIDADE JURÍDICA** da instrução processual, ressalvado o juízo de mérito da Administração, os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria e saneadas ou justificadas as recomendações feitas.

É o parecer.

À consideração superior.

Macapá-AP, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

**Francisca Nunes**

Subdefensoria Pública-Geral para Assuntos Administrativos

Portaria nº 271, de 2026 - DPG/DPE-AP



Documento assinado eletronicamente por **francisca de fatima dos santos nunes**, Assessora Técnica, em 29/04/2026, às 08:45, 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 **0215501** e o código CRC **DA793B20**.