



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 038/2026 - Assessoria Jurídica

Processo nº: 26.0.000001828-6

Objeto: Contratação do ministro do Superior Tribunal de Justiça Teodoro Silva Santos, por meio do Instituto Educacional de Direito Constitucional e Ciências Criminais Tema Ltda, para ministração de palestra no 1º Congresso Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Amapá.

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, do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Teodoro Silva Santos, por meio do Instituto Educacional de Direito Constitucional e Ciências Criminais Tema Ltda., para ministração de palestra no 1º Congresso Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Amapá. O objeto fundamenta-se no art. 74, III, “f”, c/c art. 6º, XVIII, “f”, ambos da Lei nº 14.133/2021, com proposta no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Ressalta-se que a solicitação inicial enviada pela Escola Superior informava que a proposta anexada abrangia apenas os honorários do palestrante, permanecendo sob responsabilidade desta Defensoria Pública as despesas relacionadas à logística, hospedagem, alimentação e deslocamento.

Consta dos autos que, após análise preliminar da proposta, o Defensor Público-Geral determinou a devolução do feito à Escola Superior, a fim de que fossem promovidos ajustes na instrução processual, especialmente quanto ao detalhamento das despesas logísticas, apresentação da estimativa orçamentária completa e indicação da vinculação ao Plano de Contratações Anual – PCA/2026. Após o cumprimento das diligências determinadas, com a complementação da instrução processual pelas unidades técnicas competentes, sobreveio a Decisão nº 0213709, por meio da qual a autoridade superior reconheceu a viabilidade da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, autorizando o **prosseguimento da contratação do Ministro Teodoro Silva Santos** para atuação como palestrante no 1º Congresso Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Amapá.

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

- 1) Solicitação (Id SEI n.º 0195817);

- 2) Proposta (Id SEI n.º 0195858);
- 3) Despacho (Id SEI n.º 0199562);
- 4) Solicitação (Id SEI n.º 0209937);
- 5) Solicitação (Id SEI n.º 0209967);
- 6) Solicitação (Id SEI n.º 0210068);
- 7) Manifestação (Id SEI n.º 0210568);
- 8) Manifestação (Id SEI n.º 0211774);
- 9) Cotação de ida 21/05 (Id SEI n.º 0211815);
- 10) Cotação de ida 22/05 (Id SEI n.º 0211816);
- 11) Certificação (Id SEI n.º 0212212);
- 12) Manifestação (Id SEI n.º 0212663);
- 13) Comprovante (Id SEI n.º 0212768);
- 14) Decisão (Id SEI n.º 0213709);
- 15) Designações/Substituições (Id SEI n.º 0214622);
- 16) Portaria n.º 017/2025 – Agente de Contratação + Equipe de Apoio (Id SEI n.º 0214623);
- 17) Documento de Formalização de Demanda – DFD (Id SEI n.º 0214664);
- 18) Despacho (Id SEI n.º 0218177);
- 19) Estudo Técnico Preliminar (Id SEI n.º 0218190);
- 20) Análise de Riscos (Id SEI n.º 0218191);
- 21) Termo de Referência (Id SEI n.º 0218194);
- 22) Contrato Social (Id SEI n.º 0218275);
- 23) Registro Geral (Id SEI n.º 0218276);
- 24) Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (Id SEI n.º 0218278);
- 25) Certidão Negativa Federal (Id SEI n.º 0218281);
- 26) Certificado de Regularidade do FGTS (Id SEI n.º 0218282);
- 27) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (Id SEI n.º 0218283);
- 28) Nota Fiscal (Id SEI n.º 0218284);
- 29) Nota Fiscal (Id SEI n.º 0218285);
- 30) Encaminhamento (Id SEI n.º 0218369);
- 31) Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD (Id SEI n.º 0218481);
- 32) Razão Contábil (Id SEI n.º 0218482);
- 33) Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro (Id SEI n.º 0218483);
- 34) Declarações (Id SEI n.º 0218487);
- 35) Despacho (Id SEI n.º 0218526);
- 36) Escolha do Contratado e Justificativa de Preço (Id SEI n.º 0218529);

~

Encaminhamento à SDPG ADM (Id SEI n.º 0218534);

38) Despacho (Id SEI n.º 0219817);

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 dos serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, especificamente, a contratação do ministro do Superior Tribunal de Justiça Teodoro Silva Santos para ministração de palestra no 1º Congresso Jurídico da Defensoria Pública do Estado do Amapá. 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.

2.3) Instrução processual do procedimento de contratação direta

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:

2.3.1) 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 conterà 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 Demandas (DFDs) às contratações planejadas, previamente aprovadas pelo Gestor da DPE/AP. Esses documentos, elaborados pelas unidades requisitantes, têm a função de justificar a necessidade da contratação, detalhando o objeto e a estimativa de custos. Após análise e validação, os DFDs são incorporados ao PCA, consolidando o planejamento anual e assegurando maior controle sobre as aquisições e contratações.

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

No caso em tela, por meio do ETP (ID SEI 0218190), subitem 3.1., o setor técnico descreveu que a demanda tem origem da necessidade apresentada no Documento de Formalização de Demanda - DFD nº 241, de 2026 (ID SEI 0214664), que compõe o grupo 927560-45/2026, o qual foi devidamente cadastrado no Sistema Compras.gov, aprovado e incluído no Plano de Contratação Anual -

PCA 2026 da Defensoria Pública do Estado do Amapá.

No entanto, compulsando os autos, observa-se que o valor estimado preliminarmente no DFD foi de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais). Contudo, com o avanço da fase preparatória e a prospecção efetiva de mercado por meio da proposta comercial (ID SEI 0195858), identificou-se que o valor real para a execução do objeto, considerando as especificidades do palestrante, perfaz o montante de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Tal variação possivelmente decorre do natural amadurecimento do planejamento, em que a estimativa inicial é refinada pela realidade de mercado. Nesse sentido, é recomendável o ajuste do PCA para que este guarde estrita fidedignidade com a futura despesa, conforme autoriza o art. 12 da Portaria nº 33, de 2024 - DPE/AP:

Art. 12 - Durante o ano de sua execução, **o plano de contratações anual poderá ser alterado, por meio de justificativa aprovada pelo Defensor Público-Geral.** (grifos nosso)

Ressalta-se que o Plano de Contratações Anual - PCA não é um documento estático, mas um instrumento de governança que deve refletir a realidade das contratações. Conforme o art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133, de 2021, o PCA tem o objetivo central de subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e garantir o alinhamento estratégico:

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.** (grifos nosso)

Ademais, o Decreto nº 10.947, de 2022, em seu art. 5º, estabelece que o PCA deve racionalizar as contratações, evitar o fracionamento de despesas, garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e outros instrumentos de governança existentes. A atualização do valor no PCA, portanto, é medida que visa assegurar a fidedignidade do orçamento público e o cumprimento das normas de governança.

Assim, visando ao aperfeiçoamento do planejamento e à sua adequação à realidade de mercado, **recomenda-se:**

a) O ajuste do Plano de Contratações Anual - PCA para atualizar o valor estimado da contratação de palestrante para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), em observância ao princípio da fidedignidade orçamentária, garantindo o correto alinhamento com a futura execução financeira.

Noutro giro, destaca-se a Portaria nº 170, de 2025 - DPE/AP, que revogou a Portaria nº 97, de 2024 - DPE/AP e 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).

2.3.2) 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.

No caso dos autos, o ETP seguiu as condições elencadas no artigo 5º da Portaria nº 37/2024 - DPE/AP, além de obedecer a Lei Federal nº 14.133/2021, identificando e descrevendo a necessidade da contratação do objeto, definindo a execução do objeto, levantamento do mercado, estimativa de itens e quantidades e valor da contratação. Além disso, 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, verifico que há o atendimento do alinhamento da presente contratação, conforme item 3.1. e 12 do ETP (ID SEI 0218190).

Contudo, no juízo desta análise, o conteúdo apresenta inconformidade, motivo pelo qual se destaca e recomenda a devida análise para alteração ou justificativa dos seguintes pontos:

b) Retificação da referência documental do DFD: Verifica-se divergência quanto à identificação do Documento de Formalização de Demanda indicado no ETP, constando numeração diversa daquela efetivamente vinculada à presente contratação. Nesse contexto, recomenda-se a retificação do número do DFD para “241/2025”, por se tratar de erro material, a fim de assegurar a correta vinculação documental, a coerência das informações constantes nos autos e a adequada rastreabilidade dos atos de planejamento da contratação.

2.3.3) Análise de Riscos

A fase preparatória das contratações, inclusive nas hipóteses de contratação direta, é regida pelo dever de planejamento, conforme estabelecem os artigos 18 e 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021. Tais dispositivos ressaltam a importância da análise de riscos como ferramenta para salvaguardar o sucesso da execução contratual e abordar as considerações técnicas e de gestão que podem interferir no objeto. Vejamos o artigo 18 e 72, I, ambos da Lei nº 14.133, de 2021:

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;

No âmbito da Defensoria, a Portaria nº 39, de 2024 - DPE/AP, em seu art. 6º, reforça essa diretriz ao prever que o procedimento seja instruído com o documento de análise de riscos. Essa abordagem demonstra o zelo da Administração em identificar, avaliar e propor estratégias de mitigação para eventos que possam impactar a eficácia da contratação.

O gerenciamento de riscos é um processo dinâmico e, sob essa ótica, submetem-se à consideração da área técnica as seguintes observações para eventual aprimoramento do documento (ID

SEI 0218191):

c) Ajuste na Análise de Riscos: Ao examinar a matriz de riscos, notou-se que as ações preventivas e de contingência descritas para o Risco 02 (indisponibilidade orçamentária) guardam identidade com as do Risco 01 (prazo de instrução). Essa simetria sugere a ocorrência de um possível erro material na análise dos riscos. Assim, recomenda-se a revisão do referido item, de modo que as ações de controle reflitam especificamente a gestão orçamentária. Tal ajuste, caso acatado, conferirá maior precisão técnica à análise de riscos, assegurando que as estratégias de mitigação estejam perfeitamente alinhadas à natureza de cada risco identificado.

2.3.4) 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.

Em linhas gerais, verifica-se que o documento reúne cláusulas e condições essenciais exigidas pela Portaria nº 38/2024 - DPE/AP. Contudo, cabe a essa Assessoria Jurídica ressaltar que com base no art. 95, I da Lei nº 14.133/21, e considerando que o valor da presente contratação se enquadra nos limites estabelecidos para a dispensa de licitação em razão do valor, conforme disposto no art. 75, II da mesma lei, o contrato poderá ser substituído por Nota de Empenho.

Embora os dispositivos legais mencionados tratem da dispensa de licitação, entendo ser possível sua aplicação à presente contratação, mediante interpretação sistemática da norma. Essa abordagem permite extrair a real intenção do legislador, qual seja, a possibilidade de substituição do contrato formal por outro instrumento hábil em contratações simples e de baixo risco.

Nesse contexto, a Equipe Técnica da Zênite, ao responder a uma consulta sobre o tema, reforça esse entendimento ao afirmar que:

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 07 de maio de 2026)

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.

Sem prejuízo de tal apontamento, **RECOMENDA-SE:**

d) Atualização de normativo interno (subitem 1.8.): Recomenda-se a retificação do subitem 1.8. do TR (ID SEI 0218194), uma vez que a fundamentação ali constante reporta-se a Portaria nº 97, de 2024 - DPE/AP, ato normativo que foi revogado pelo art. 5º da Portaria nº 170, de 2025 - DPE/AP. Tal ajuste é imperativo para assegurar a observância ao princípio da legalidade, garantindo que o planejamento da contratação esteja alinhado ao ordenamento vigente da Defensoria. A manutenção de referências revogadas configura vício de motivação, o que pode comprometer a regularidade da contratação e a eficácia dos atos subsequentes.

e) Da exigência de reserva de cargos (subitens 8.1.16. e 8.1.17): No que concerne às obrigações da contratada previstas nos subitens 8.1.16 e 8.1.17 do Termo de Referência, convém observar que o art. 116 da Lei nº 14.133, de 2021 estabelece o dever de o contratado cumprir, durante a execução do contrato, a reserva de cargos para pessoa com deficiência e reabilitados prevista em lei. Entretanto, a contratação do palestrante apresenta particularidades que podem fundamentar uma análise diferenciada quanto à incidência dessa exigência, sob a ótica da razoabilidade.

Primeiramente, trata-se de um serviço de natureza intelectual e personalíssima, cuja execução se exaure na realização da palestra. Essa característica, aliada à provável estrutura simplificada da contratada, sugere que a aplicação de uma reserva de cargos baseada em um quadro de pessoal permanente pode não se coadunar com a realidade da prestação. Ademais, a obrigação de reserva de cargos, conforme o art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, é direcionada a empresas que possuam 100 (cem) ou mais empregados. É razoável supor que a contratada, dada a sua natureza, não se enquadre neste critério, o que tornaria a exigência materialmente inaplicável.

Diante desse cenário, para evitar a imposição de obrigações que possam se mostrar desproporcionais ou inexequíveis no caso concreto, **recomenda-se que a Administração solicite à empresa declaração formal acerca do eventual não enquadramento nas hipóteses previstas no art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, especialmente quanto à inexistência do quantitativo mínimo legal de empregados necessário à incidência da reserva legal de cargos.**

f) Ajuste de informações conforme normativo interno (subitens 10.2.8.): Recomenda-se a retificação do subitem 10.2.8. do Termo de Referência, a fim de adequá-lo ao disposto na Portaria nº 36, de 2024 - DPE/AP. Ressalta-se que, nos termos do art. 19, inciso III, da referida norma, a atribuição para o recebimento definitivo é competência do gestor do contrato, devendo o texto do TR ser ajustado para refletir essa competência.

2.3.5) 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 caso em análise, verifica-se a juntada de notas fiscais referentes a contratações pretéritas (IDs SEI nº 0218284 e 0218285), cujos objetos guardam similitude com a contratação pretendida, servindo como parâmetro para aferição da compatibilidade dos preços praticados.

Assim, sob o aspecto formal, observa-se o atendimento às exigências previstas no art. 23, §4º, e no art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, bem como ao disposto no art. 8º da Portaria nº 35/2024-DPE/AP.

2.3.6) Características específicas a serem seguidas em procedimento de Inexigibilidade

A contratação pretendida encontra fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, hipótese que admite a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual voltados ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, quando inviável a competição.

No caso concreto, a documentação acostada aos autos evidencia elementos aptos a justificar a inviabilidade de competição, especialmente em razão da notória especialização do profissional indicado para execução do objeto, nos termos do §3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual:

§ 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.

Conforme consta da justificativa técnica apresentada nos autos (ID SEI 0218529), o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Teodoro Silva Santos possui destacada trajetória acadêmica e

profissional, com doutorado em Direito Constitucional, pós-doutorado em Processo Penal e Direito Constitucional, além de vasta produção científica em temas relacionados aos direitos fundamentais, jurisdição constitucional, garantias processuais e sistema de justiça.

Além da sólida formação acadêmica, observa-se que o profissional exerce atualmente o cargo de Ministro do Superior Tribunal de Justiça, circunstância que reforça sua reconhecida relevância jurídica e institucional no cenário nacional, especialmente em matérias diretamente relacionadas ao tema da palestra proposta. Soma-se a isso sua atuação pretérita como magistrado, membro do Ministério Público, professor e conferencista em eventos jurídicos de abrangência nacional e internacional, elementos que demonstram experiência singular e elevado reconhecimento técnico.

A singularidade do serviço decorre justamente da natureza intelectual da atividade a ser desempenhada, cuja execução satisfatória depende de atributos personalíssimos do palestrante, tais como conhecimento técnico especializado, experiência profissional, capacidade argumentativa e reconhecimento acadêmico, circunstâncias incompatíveis com critérios objetivos de julgamento típicos do procedimento licitatório.

Nesse contexto, a inviabilidade de competição não decorre da inexistência absoluta de outros profissionais capacitados, mas da impossibilidade de se estabelecer critério objetivo para comparação entre especialistas dotados de expertise própria e diferenciada, situação reconhecida pela doutrina e pela própria sistemática do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se, ainda, que a contratação será formalizada por intermédio do Instituto Educacional de Direito Constitucional e Ciências Criminais Tema Ltda., pessoa jurídica responsável pela representação e operacionalização das atividades acadêmicas desenvolvidas pelo profissional. Conforme consignado nos autos, há inequívoca vinculação entre a empresa contratada e o executor do serviço, preservando-se a identidade material que fundamenta a própria inexigibilidade.

Nesse aspecto, observa-se atendimento ao disposto no §4º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual é vedada a subcontratação ou substituição do profissional cuja qualificação justificou a inexigibilidade. Ademais, consta do Termo de Referência vedação expressa à subcontratação, assegurando que a execução do objeto ocorrerá diretamente pelo profissional escolhido.

No que se refere à justificativa de preços, verifica-se que a área demandante instruiu o feito com documentação destinada à comprovação da compatibilidade do valor contratado com os preços praticados pelo próprio profissional em contratações semelhantes, em conformidade com o art. 23, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

Conforme consta nos autos, foram apresentadas notas fiscais referentes à realização de palestras e serviços de natureza equivalente (IDs SEI nº 0218184 e 0218285), as quais demonstram que o valor ofertado à Administração encontra correspondência com aquele regularmente praticado junto a outros contratantes públicos e privados.

Diante desse conjunto de elementos, mostra-se juridicamente possível o enquadramento da contratação na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, considerando a natureza singular do serviço, a inviabilidade de competição e a notória especialização do profissional indicado. Ademais, observa-se o atendimento aos requisitos previstos no art. 72, incisos VI e VII, da Lei nº 14.133/2021, diante da apresentação da razão da escolha do contratado e da correspondente justificativa de preços.

2.3.7) 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. Extrai-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 0218481), Estimativa de Impacto Orçamentário (ID SEI 0218483), Razão Contábil (ID SEI0218482) e Declarações (ID SEI 0218487), documentos esses que demonstram haver disponibilidade orçamentária para o compromisso que será assumido.

2.3.8) 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 contratada em executar o objeto, juntaram-se aos autos os documentos habilitatórios exigidos pelo Termo de Referência (ID's SEI 0214455, 0214457, 0214458 e 0214459).

Quanto à qualificação econômico-financeira, a área técnica justificou a dispensa da exigência de certidão negativa de falência em razão das peculiaridades da contratação, destacando tratar-se de ajuste de baixo valor, execução pontual, sem continuidade contratual, sem dedicação exclusiva de mão de obra e fundado em obrigação de natureza intelectual e personalíssima, circunstâncias que reduzem os riscos financeiros da contratação e tornam a exigência desproporcional ao caso concreto.

No que se refere à qualificação técnica, observa-se que o Termo de Referência, em seu subitem 11.3.2.3 e seguintes, estabeleceu disciplina específica compatível com a natureza da contratação por inexigibilidade, prevendo que a comprovação da notória especialização da profissional seria realizada mediante documentação idônea, tais como currículo profissional, publicações, produções técnicas, premiações, homenagens e reconhecimentos públicos.

O referido instrumento consignou, ainda, a não exigência de atestado de capacidade técnica formal, destacando que, nas contratações fundadas no art. 74, inciso III, alínea "F", da Lei nº 14.133/2021, a aferição da aptidão do contratado decorre da demonstração de sua notória especialização e da singularidade do objeto, e não da lógica comparativa típica dos certames competitivos.

Nesse contexto, verifica-se que a documentação acostada aos autos, especialmente o currículo do ministro (ID SEI 0212768), suas publicações acadêmicas, trajetória institucional, atuação em organismos internacionais, premiações e reconhecimentos públicos, mostram-se suficientes para atender às exigências de qualificação técnica previstas no Termo de Referência e para fundamentar o reconhecimento de sua notória especialização, nos termos do art. 74, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.3.9) 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.

2.4) DA SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES

Após análise dos autos, verifica-se que a instrução processual reúne, em linhas gerais, os

elementos necessários à formalização da contratação direta por inexigibilidade de licitação, havendo, contudo, apontamentos pontuais passíveis de saneamento, com vistas ao aprimoramento da instrução processual, ao fortalecimento da motivação administrativa e à mitigação de eventuais questionamentos futuros pelos órgãos de controle.

Nesse contexto, submetem-se à apreciação da autoridade superior as seguintes recomendações, para eventual encaminhamento à área técnica competente:

- **Quanto ao DFD:**

a) Ajuste do Plano de Contratações Anual (PCA) - recomenda-se atualização do valor estimado da contratação, em observância ao princípio da fidedignidade orçamentária, garantindo o alinhamento com a futura execução financeira.

- **Quanto ao ETP:**

b) Retificação da referência documental do DFD: Verifica-se divergência quanto à identificação do Documento de Formalização de Demanda indicado no ETP, constando numeração diversa daquela efetivamente vinculada à presente contratação. Nesse contexto, recomenda-se a retificação do número do DFD para “241/2025”, por se tratar de erro material, a fim de assegurar a correta vinculação documental, a coerência das informações constantes nos autos e a adequada rastreabilidade dos atos de planejamento da contratação.

- **Quanto à Análise de Riscos:**

c) Ajuste na Análise de Riscos: Ao examinar a matriz de riscos, notou-se que as ações preventivas e de contingência descritas para o Risco 02 (indisponibilidade orçamentária) guardam identidade com as do Risco 01 (prazo de instrução). Essa simetria sugere a ocorrência de um possível erro material na análise dos riscos. Assim, recomenda-se a revisão do referido item, de modo que as ações de controle reflitam especificamente a gestão orçamentária.

- **Quanto ao Termo de referência:**

d) Atualização de normativo interno (subitem 1.8.): Recomenda-se a retificação do subitem 1.8. do TR, uma vez que a fundamentação ali constante reporta-se a Portaria nº 97, de 2024 - DPE/AP, ato normativo que foi revogado pelo art. 5º da Portaria nº 170, de 2025 - DPE/AP.

e) Da exigência de reserva de cargos (subitens 8.1.16. e 8.1.17): No que concerne às obrigações da contratada previstas nos subitens 8.1.16 e 8.1.17 do Termo de Referência, convém observar que o art. 116 da Lei nº 14.133, de 2021 estabelece o dever de o contratado cumprir, durante a execução do contrato, a reserva de cargos para pessoa com deficiência e reabilitados prevista em lei. Entretanto, a contratação do palestrante apresenta particularidades que podem fundamentar uma análise diferenciada quanto à incidência dessa exigência, sob a ótica da razoabilidade.

Primeiramente, trata-se de um serviço de natureza intelectual e personalíssima, cuja execução se exaure na realização da palestra. Essa característica, aliada à provável estrutura simplificada da contratada, sugere que a aplicação de uma reserva de cargos baseada em um quadro de pessoal permanente pode não se coadunar com a realidade da prestação. Ademais, a obrigação de reserva de cargos, conforme o art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, é direcionada a empresas que possuam 100 (cem) ou mais empregados. É razoável supor que a contratada, dada a sua natureza, não se enquadre neste critério, o que tornaria a exigência materialmente inaplicável.

Diante desse cenário, para evitar a imposição de obrigações que possam se mostrar desproporcionais ou inexequíveis no caso concreto, **recomenda-se que a Administração solicite à**

empresa declaração formal acerca do eventual não enquadramento nas hipóteses previstas no art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, especialmente quanto à inexistência do quantitativo mínimo legal de empregados necessário à incidência da reserva legal de cargos.

f) Ajuste de informações conforme normativo interno (subitem 10.2.8.): Recomenda-se a retificação do subitem 10.2.8. do Termo de Referência, a fim de adequá-lo ao disposto na Portaria nº 36, de 2024 - DPE/AP. Ressalta-se que, nos termos do art. 19, inciso III, da referida norma, a atribuição para o recebimento definitivo é competência do gestor do contrato, devendo o texto do TR ser ajustado para refletir essa competência.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, observadas as competências desta Assessoria Jurídica e considerando os limites da análise estritamente jurídica prevista no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, conclui-se que a presente contratação direta, por inexigibilidade de licitação, encontra fundamento jurídico no art. 74, inciso III, alínea “F”, da Lei nº 14.133, de 2021, por se tratar de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual destinado ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, associado à notória especialização do profissional indicado.

A instrução processual reúne, em linhas gerais, os elementos exigidos pelos arts. 72 e 74 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como pelas Portarias internas da Defensoria Pública do Estado do Amapá aplicáveis à matéria, especialmente no que se refere à formalização da demanda, planejamento da contratação, demonstração da disponibilidade orçamentária, justificativa da escolha do contratado e comprovação de sua notória especialização.

Não obstante, foram identificados apontamentos pontuais passíveis de saneamento ou complementação, os quais se encontram consolidados no item 2.4 deste parecer, especialmente quanto à adequação de determinados aspectos do Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência. Estas observações possuem natureza preventiva e saneadora, visando ao fortalecimento da segurança jurídica da contratação e à mitigação de eventuais questionamentos futuros pelos órgãos de controle.

Dessa forma, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **REGULARIDADE JURÍDICA** da contratação direta pretendida, **desde que observadas, justificadas ou saneadas**, conforme juízo de conveniência da autoridade competente, as recomendações consignadas neste parecer.

É o parecer.

À consideração superior.

Macapá-AP, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

ANA PAULA LIMA BATISTA

Assessora Jurídica da Subdefensoria Pública-Geral para Assuntos Administrativos

Portaria nº 299/2025 - GAB/DPE-AP



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Batista, Assessora Jurídica**, em 12/05/2026, às 11:30, 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 **0219820** e o código CRC **3D3FAB5F**.
