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 115/2025 -Assessoria Jurídica
Processo nº: 25.0.000006154-1
Objeto: Contratação de empresa especializada para a realização de exames de DNA para investigação de vínculo genético humano simples, DNA "in vivo", do tipo trio, visando atender as necessidades da Defensoria Pública do Estado do Amapá

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES DNA. ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 75, II DA LEI 14.133/2021; LEI 8.078/1990. PORTARIA Nº 32/2024-DPE/AP; PORTARIA Nº 39/2024-DPE/AP; PORTARIA Nº 48/2024-DPE/AP; REGULARIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante dispensa de licitação, de exames de DNA para investigação

de vínculo genético humano simples, DNA “in vivo”, do tipo trio, visando atender as necessidades da Defensoria Pública do Estado do Amapá, com base no art. 75, II da Lei n.º 14.133, de 2021, Portaria nº 32/2024 - DPE/AP, Portaria nº 35/2024 - DPE/AP, Portaria nº 37/2024 - DPE/AP, Portaria nº 38/2024 - DPE/AP, Portaria nº 39/2024 - DPE/AP, Portaria nº 40/2024 - DPE/AP, Instrução Normativa SEGES/MP nº 03/2018, Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, Decreto n.º 8.538, de 06 de outubro de 2015 e pela Lei nº 8.078, de 1990

Os presentes autos eletrônicos, encontram-se instruídos no SEI - Sistema Eletrônico Integrado - DPE-AP, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1. Designações/Substituições (ID SEI 0120341);
2. Portaria 017/2025 – Portaria de Designação AC + Equipe de Apoio (ID SEI 0120348);
3. Documento de Formalização de Demanda (DFD) Nº 493/2024 (ID SEI 0125483);
4. Estudo Técnico Preliminar (ID SEI 0125484);
5. Análise de Riscos (ID SEI 0125488);
6. Termo de Referência (ID SEI 0125501);
7. Pesquisa de Preços (ID SEI 0125511);
8. Cotação – Painel de Preços / Fornecedor Direto (ID SEI 0125517);
9. Aviso de Dispensa de Licitação (ID SEI 0125521);
10. Modelo de Proposta (ID SEI 0125530);
11. Despacho (ID SEI 0125536);
12. Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) (ID SEI 0125703);
13. Razão Contábil (ID SEI 0125705);
14. Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro (ID SEI 0125706);
15. Declarações (ID SEI 0125711);
16. Despacho (ID SEI 0125854);
17. Despacho (ID SEI 0125912);
18. Despacho (ID SEI 0126184).

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

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

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

9.784, de 29 de janeiro de 1999.

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

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

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

2.2 Da regularidade da formação do processo

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

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

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

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

2.2.1 Da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados

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

No âmbito das licitações e contratos administrativos, é indispensável o tratamento de dados

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

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

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

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

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

2.2.2 Indicação do agente de contratação

Observo que a despeito do teor da Portaria n.º 017/2025 - DPG/DPEAP, a Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios a indicou o agente de contratação/pregoeiro para o presente feito, conforme documento inaugural (ID SEI 0120341).

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

2.2.3 Planejamento da contratação

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

> **Art. 12.** No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
>
> [...]
>
> VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de

> cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias

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

> **"Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;
>
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
>
> III - a definição das **condições de execução e pagamento**, **das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;**
>
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
>
> V - a elaboração do **edital** de licitação;
>
> VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
>
> VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
>
> VIII - a **modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação** e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;**
>
> X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
>
> XI - a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento da licitação**, observado o art. 24 desta Lei."
>
> (grifou-se)

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar: *§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.*

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

Destaca-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar, também, o desenvolvimento nacional sustentável, que é o princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei

nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo.

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

De acordo com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, **a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o PCA,** de que trata o inciso VII do caput do art. 12.

Ainda, conforme art. 12, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos.

A Portaria nº 33/2024-DPEAP, ao regulamentar o Plano de Contratação Anual, impôs a obrigatoriedade de elaboração, até o final de agosto de cada exercício, o plano de contratação anual, o qual conterá todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

É responsabilidade e competência do setor de contratações verificar se a demanda está prevista no Plano de Contratações Anual (PCA), conforme art. 13 da Portaria nº 33/2024-DPEAP, realizada no item 1.2 e 3.1 do Estudo Técnico Preliminar, sendo demonstrada a verificação da demanda no Plano Anual de Contratação - PCA.

2.2.4 Do Estudo Técnico Preliminar - ETP

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

De acordo com o artigo 6º, XX da Lei n.º 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar- ETP - é o "*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*". Dessa forma, o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

No caso dos autos, o ETP seguiu as condições elencadas no artigo 5º da Portaria nº 37/2024 - DPE/AP, além de obedecer a Lei Federal nº 14.133/2021, identificando e descrevendo a necessidade da contratação do objeto, definindo a execução do objeto, levantamento do mercado, estimativa de itens e quantidades, valor da contratação, contudo, no juízo desta análise, o conteúdo apresenta inconsistências, motivo pelo qual se destaca e recomenda a devida análise para alteração ou justificativa para permanência:

1. A disposição do item 6.5.9.2.2 prevê a hipótese de não utilização de todo quantitativo no dia da campanha "Meu Pai Tem Nome", contudo, considerando que se trata de registro de preço, não há previsão da vigência da contratação.

Nesse sentido, recomendo a previsão de prazo de vigência contratual para a existência de cobertura contratual até a execução total do objeto.

2.2.5 Da análise de Risco da Contratação

Em obediência ao art. 18, X da Lei n.º 14.133/21, a análise de riscos integra a fase preparatória do processo licitatório, objetivando a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Assim, observo que a Análise de Riscos (ID SEI 0125488) identificou os riscos inerentes à contratação pretendida, analisou a causa, a fase da licitação a qual poderia interferir, os impactos, ações preventivas e de contingência, além de identificar o grau do risco, e as devidas assinaturas dos setores responsáveis.

2.2.6 Do Termo de Referência

Para contratação de bens e serviços, a Lei de Licitações passou a exigir documentos que tenham parâmetros e elementos específicos em busca da melhor proposta. Nesse viés, a Portaria n.º 38/2024 - DPE/AP, seguindo o raciocínio, disciplinou que o Termo de Referência é o documento que, a partir do Estudo Técnico Preliminar, irá definir o objeto para atendimento da necessidade da Administração Pública.

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

O Termo de Referência foi elaborado pelo setor de Contratação, datado e assinado (ID SEI 0116406), contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Entretanto, sem embargo disso, ainda que se trate de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às **RECOMENDAÇÕES** abaixo, a saber:

1. Adequação do valor total da contratação na tabela do item 1.1, visto que o valor total repetiu o valor unitário. Essa recomendação visa compatibilizar as informações.

2. O item 1.12 estabelece que o prazo de vigência será igual ao da execução. Contudo as etapas não se apresentam tão claras, considerando que haverá a coleta simultânea no dia da campanha, somando o prazo de 30 dias para entrega do laudo.

   Entendo que não houve o estabelecimento claro do prazo de execução, razão pela qual recomendo que seja indicado, inclusive para estabelecer prazo de vigência a ser compatibilizar com a hipótese do item 5.1.2.3.1

3. Quanto aos itens 7.2.13 e 7.2.13.1., determina-se a inclusão do gestor do contrato como responsável pelo recebimento definitivo do objeto, na forma do art. 19, III da Portaria nº 36/2024-DPG/DPEAP;

4. Recomenda-se que a data prevista para reajuste no 7.6.1 seja adequada à registrada nos autos do processo, sendo a pesquisa de preço datada de 11 de julho de 2025, conforme orçamento estimado ID SEI 0125517;

5. Por se tratar de contratação por escopo, recomenda-se a apresentação de justificativa para o item

9.4.1.6.1.4.1.1. quanto à comprovação do prazo de dois anos, considerando que o objetivo desta comprovação técnica visa verificar a aptidão para execução do serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, e o objeto não apresentou clareamento o prazo de execução

6. Inclusão das informações de dotação orçamentária para a cobertura da despesa no item 11, considerando não se tratar de contratação com o auxílio da ferramenta de Registro de preços;

7. Quanto o item 2.2 do Anexo I- Regras aplicáveis ao instrumento substitutivo ao contrato, a previsão trazida pela lei 14.133/21, que concede prorrogação automática da vigência de contratos de escopo, ocorre quando não for concluído no prazo inicial, desde que o insucesso para a sua conclusão não decorra de culpa do contratado.

> "Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente **prorrogado** quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato".

Da leitura do dispositivo acima citado, não resta dúvida de que não ocorrendo a conclusão do objeto contratado dentro do prazo definido, o contrato por escopo não se extinguirá, pois, nesse caso, a **lei** assegura a **prorrogação automática** do prazo de vigência contratual.

Ainda que o art. 111 da Lei nº 14.133/2021 **assegure a prorrogação automática** do prazo de vigência dos contratos por escopo, quando a execução do objeto não for concluída dentro do prazo definido, isso não dispensa a necessidade de a Administração providenciar a expedição de termo aditivo para definir os novos prazos de execução e de vigência.

A razão para tanto é simples. Com o término dos prazos inicialmente definidos sem a conclusão do objeto, a Lei nº 14.133/2021 assegura que o contrato não será extinto. Mas, nesse caso, a continuidade da execução contratual sem a definição de novos prazos de execução e de vigência determinaria a formação de um contrato com prazos indeterminados, o que não se admite, exceto nos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio (art. 109).

Ademais, o art. 92, inciso VII da Lei nº 14.133/2021 prevê que a definição dos prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso, constitui uma cláusula necessária em todo contrato.

Desse modo, considerando que a celebração de contrato por escopo sem definição dos prazos de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo – quando for o caso – e, por consequência, com prazo de vigência indeterminado caracterizaria manifesta ilegalidade, na hipótese de ocorrer a **prorrogação automática** de um contrato por escopo, quando o seu objeto não for executado dentro do prazo definido, concluímos ser importante promover a redefinição dos prazos contratuais, o que deve ser feito por meio da expedição de termo aditivo. Isso porque, o art. 136 da Lei nº 14.133/2021 admite a utilização de simples apostila apenas nos casos de registros que não caracterizam alteração do contrato. E, nesse caso, a redefinição dos prazos contratuais altera a cláusula dos prazos estabelecida inicialmente.

Nesse sentido, é necessária a revisão da redação do item 2.2 - Da vigência e prorrogação, considerando que a prorrogação automática não ocorre em qualquer hipótese, principalmente independente de termo aditivo,

conforme exposto;

2.3 Parcelamento do objeto da contratação

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

> "Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> (...)
> V - atendimento aos princípios:
> a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
> b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
> c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

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

> "§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:
> I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
> II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado."

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

> "§ 3º O parcelamento não será adotado quando:
> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo."

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

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

> • A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1°, da Lei 8.666/93 (TCU. Acórdão 1913/2013-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro).
> • Em licitação para registro de preços, é irregular a adoção de adjudicação por menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem que estejam demonstradas as razões pelas quais tal critério, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item (TCU. Acórdão 4205/2014-Primeira Câmara, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira).
> • A adoção de critério de adjudicação pelo menor preço global por lote em registro de preços é, em regra,

> incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores (TCU. Acórdão 2695/2013-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.).

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

Se por um lado, a divisão em itens (fracionamento) é sugerida, como forma de ampliação da competitividade, por outro lado, a aglutinação é possível e até recomendável, caso justificado que, entre outros motivos, o fracionamento (divisão em itens) não amplia efetivamente a competitividade, prejudica o objeto da contratação (gerando prejuízo técnico, econômico ou de gestão) ou impede eventual economia de escala (TORRES, ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 14ª edição. São Paulo: Jus Podivm, 2023. p. 266).

A Lei nº 14.133/2021 definiu que, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a "inviabilidade" de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica. Tal inviabilidade não significa impossibilidade absoluta, devendo ser compreendida de acordo com as regras definidas pelo artigo 40 da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 47 da Lei 14.133/2021, as licitações de serviços atenderão ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, considerando a responsabilidade técnica, o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens, e o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Em suma, cabe ao setor técnico analisar detidamente as circunstâncias do caso concreto e promover o parcelamento do objeto ou justificar o não parcelamento, abordando elementos elencados no art. 47, §1º, da Lei 14.133/2021.

Nesse sentido, o Estudo Técnico Preliminar demonstrou no item 11, que, apesar do fracionamento ser regra geral, o objeto é único, que é condição inerente à execução do objeto. Convém destacar que o objeto pode ser fornecido por apenas uma contratante, sem comprometimento da competitividade.

2.4 Mapa Comparativo de Preço

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

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

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

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

Por conseguinte, em relação a realização de pesquisa de preços que siga todos os fundamentos da Lei de Licitações, a Defensoria Pública do Estado do Amapá, regulamentou, por meio da Portaria n.º 35/2024 - DPE/AP, o procedimento administrativo referente à definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O Mapa de Preços definiu os objetos, apresentou tabela dos quantitativos a serem licitados, citou fundamentação legal utilizada e evidenciou a metodologia utilizada. Em resumo, realizou-se contratações similares feitas pela Administração Pública considerando que o §1º do art. 3º da Portaria nº 35 a inexistência de priorização dos parâmetros.

Observo que o mapa de preços apresentado está em correspondência com a Portaria n.º 35/2024 - DPE/AP, contudo recomendo:

1. adequação do valor global do item 1.1, considerando que o valor global repetiu o valor unitário;
2. Verifica-se que não foi devidamente motivada a escolha do menor preço como método do orçamento estimado. O item 3.7 indica que o menor preço foi a escolha do critério de julgamento da licitação. Nesse sentido, recomendo a motivação da escolha do menor preço como método para o orçamento estimado.

2.5. DA MINUTA DE AVISO DE LICITAÇÃO

A minuta do Aviso de Dispensa de Licitação foi elaborado pelo setor de Contratação, datado e assinado (ID SEI 0125521). Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que a minuta contemplou as exigências contidas nos normativos. Contudo, da leitura, entendo necessário a adequação dos apontamentos a seguir:

1. A retificação valor total da contratação para R$ 20.000,00;
2. Inclusão no item 10.13 de todos os anexos referentes a contratação.

2.6 DA CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO E MODALIDADE LICITATÓRIA

De acordo com o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, a regra geral é que todas as contratações realizadas pelo poder público devem ser precedidas de procedimentos licitatórios. No entanto, há exceções previstas para a contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação.

Essas exceções estão detalhadas nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, a qual foi regulamentada, no

âmbito da Defensoria Pública do Estado do Amapá, pela Portaria nº 39, de 10 de janeiro de 2024.

No caso em análise, é imprescindível reconhecer a possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação, fundamentada no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar da contratação de empresa especializada para a realização de exames de DNA, visando à investigação de vínculo genético humano simples, DNA "in vivo", do tipo trio. Tal situação está prevista no dispositivo legal abaixo transcrito:

> **Art. 75.** É dispensável a licitação:
>
> II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;
>
> [...]

Adicionalmente, a Portaria nº 39/2024 - DPE/AP estabelece:

> **Art. 4º** - A dispensa de licitação será adotada nas seguintes hipóteses:
>
> II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do "caput" do artigo 75 da Lei federal no 14.133, de 2021; e
>
> [...]

Dessa forma, preliminarmente, observa-se que a previsão legal ampara a contratação pretendida pela Administração. Nesse sentido, é essencial proceder à análise do cumprimento dos requisitos legais aplicáveis à presente demanda.

A legislação exige que a dispensa de licitação seja justificada de maneira adequada, demonstrando a conformidade da contratação com os princípios da economicidade e da eficiência. A Administração Pública deve realizar uma pesquisa de mercado para assegurar que os preços estão compatíveis com os valores praticados no mercado, garantindo a obtenção da proposta mais vantajosa.

Além disso, é imperativo que todos os atos relacionados à contratação direta sejam documentados e publicados, conforme as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, assegurando a transparência e a fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

Concluindo, a contratação direta por dispensa de licitação, nos termos do artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, constitui uma exceção à regra geral da obrigatoriedade de licitar, devendo ser utilizada com rigorosa observância dos requisitos legais e procedimentais, a fim de resguardar os princípios constitucionais que regem as contratações públicas.

2.6.1 PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO E REGRA GERAL DA NECESSÁRIA ADJUDICAÇÃO POR ITENS

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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

> exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, "b", § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

> I - a responsabilidade técnica;
> II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Dito isso, percebe-se que o presente procedimento previu a adjudicação do objeto a um único contratado, com as justificativas de ordem técnica e econômica presentes no item 11 do ETP. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

2.7 DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

De acordo com o artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c artigo 6º da Portaria nº 39/2024-DPE/AP, a Administração Pública deverá produzir os seguintes documentos que compõem a fase de planejamento da contratação direta:

a) documento para formalização da demanda, e

b) estudo técnico preliminar;

c) mapa(s) de risco;

d) termo de referência;

e) estimativa de despesa, nos termos da Portaria no 35, de 10 de janeiro de 2024;

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

Dito isso, verifica-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

Além destes documentos, o processo também deve conter, de acordo com a legislação supramencionada: a razão da escolha do contratado, a justificativa de preço e a autorização da autoridade competente.

Por esse motivo, como ainda irá ocorrer a disputa eletrônica, **RECOMENDO** que após a fase de habilitação e antes da adjudicação e homologação, o agente de contratação/pregoeiro elabore as justificativas acerca da escolha do contratado, documento esse que deve conter a razão de escolha do contratado (art. 72, VI da Lei nº 14.133/21) e de seu preço (art. 72, VII da Lei nº 14.133/21), assim como a comprovação da habilitação (art. 72, V da Lei nº 14.133/21).

Em seguida, **RECOMENDO** que o processo seja encaminhado à Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno para análise de legalidade e conformidade do processo.

Após esse fluxo procedimental **RECOMENDO** os autos sejam remetidos ao Defensor Público-Geral para adjudicação, homologação do objeto e ratificação de todo o procedimento (art. 72, VIII da Lei nº 14.133/21).

2.8 DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA ELETRÔNICA

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, a fim de assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantendo-se as condições efetivas da proposta.

Entretanto, há situações onde a competição é viável, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei, como é o caso da dispensa de licitação. A contratação direta por dispensa de licitação pode ser classificada em "com disputa eletrônica" e "sem disputa eletrônica". No caso presente, foi escolhida a modalidade "com disputa eletrônica".

Essas categorias são regulamentadas nacionalmente pela Lei nº 14.133/2021 e, no âmbito institucional da Defensoria Pública do Estado do Amapá, pela Portaria nº 39/2024. Vejamos a legislação aplicável:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
> I - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
> II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;
> [...]
> § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:
> I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;
> II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.
> § 2º Os valores referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.
> § 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.
> § 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

De acordo com a normativa legal, se o gasto estimado com objetos de mesma natureza, no exercício orçamentário, por unidade gestora, ultrapassar o limite legal para a contratação direta por dispensa de licitação, não será possível realizar nenhuma contratação direta desse objeto com esse fundamento.

A Portaria nº 39/2024-DPE/AP define "objetos de mesma natureza" da seguinte forma:

> Art. 2º - Para os fins desta portaria, considera-se:
> I - objetos de mesma natureza – bens, serviços e obras relativos a contratações no mesmo ramo de atividade de mercado, adotando-se como critério de identificação a classificação no nível de subelemento de despesa, desde que os objetos sejam ofertados pelo mesmo universo de potenciais fornecedores.

Ademais, entende-se que unidade gestora são aquelas consideradas unidades com competência para gerir recursos orçamentários e empenhá-los para a realização de despesas.

Destaco também que o Decreto nº 11.871/2023 atualizou os valores legais permitidos para as despesas

enquadradas no artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, para R$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos).

Portanto, a Administração Pública deve evitar a configuração de fracionamento indevido de despesas. Após a contratação, deve-se atentar para não ultrapassar o valor remanescente para objetos de mesma natureza. O procedimento competitivo, realizado no Sistema de Compras do Governo Federal, deve seguir a Portaria nº 39/2024-DPE/AP, que dispõe:

> Art. 2º - Para os fins desta portaria, considera-se:
> [...]
> II - dispensa de licitação com disputa eletrônica – procedimento competitivo realizado no Sistema de Compras do Governo Federal, no qual há a oferta de lances pelos fornecedores. [...]
> Art. 7º - O órgão ou entidade deverá inserir no Sistema de Compras do Governo Federal, no que couber, as seguintes informações para a realização do procedimento de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação:
> I - a especificação do objeto a ser adquirido ou contratado;
> II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do disposto no inciso II do art. 6º desta portaria, observada a respectiva unidade de fornecimento;
> III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;
> IV - a observância das disposições previstas na Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, nas hipóteses dos incisos I e II do art. 4o; e
> V - as condições da contratação e as sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
> §1º - Exclusivamente nas hipóteses de dispensa de licitação com disputa eletrônica, além do disposto no "caput", deverão ser inseridas no sistema as seguintes informações:
> I. o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta; e
> II. a data e o horário de sua realização, respeitado o horário comercial, e o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento.
> § 2º - A informação sobre o preço estimado é dispensada na hipótese do § 1o do art. 14.
> Art. 8º - O procedimento da contratação direta, por dispensa de licitação com disputa eletrônica, será divulgado no PNCP, e será encaminhado automaticamente aos fornecedores registrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf, por mensagem eletrônica, na correspondente linha de fornecimento do objeto demandado.

Diante da necessidade de analisar de forma pormenorizada o fracionamento da despesa, o elemento será relacionado no item a seguir.

2.9 DO FRACIONAMENTO DA DESPESA

Conforme mencionado anteriormente, no que se refere ao não fracionamento de despesa, estabelece o art. 75, §1º, incisos I e II da Lei 14.133/2021 que:

> art. 75. [...]
> § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:
> I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;
> II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

A fim de definir o que são objetos de mesma natureza, a Portaria nº 39/2024 informa que:

> Art. 2º - Para os fins desta portaria, considera-se:
> I - objetos de mesma natureza – bens, serviços e obras relativos a contratações no mesmo ramo de atividade de mercado, adotando-se como critério de identificação a classificação no nível de subelemento de despesa, desde que os objetos sejam ofertados pelo mesmo universode potenciais fornecedores.

Com efeito, não há confirmação pela Coordenadoria de Gestão Orçamentária que houve contratação para objeto de mesma natureza, com a devida identificação da classificação até o nível de subelemento de despesa.

Nesse sentido, considerando a necessária apresentação da declaração de não fracionamento, como condicionamente ao prosseguimento da presente contratação, recomendo a análise e certificação pelo sertor responsável pela classificação da despesa, segundo orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e o mesmo subelemento no Siafe/AP, ainda não tem fracionamento para esta despesa".

No caso em tela, a pesquisa de preços indica que o valor estimado da contratação é de R$20.000,00 (vinte mil reais), assim, a Dispensa Eletrônica foi corretamente enquadrada no artigo 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021. Portanto, a formalização da atual contratação não ultrapassará o valor limite para as dispensas de licitações para contratação de serviços, disposto no referido documento legal, no momento que for confirmado o não fracionamento do objeto.

2.10 DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica nos documentos ID SEI 0125703; 0125705 e 0125706.

Observo a necessidade de adequação do exercício no documento da Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro para 2025.

2.11 DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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.

2.12 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

Verifica-se como exigência legal a autorização para a contratação, na forma do artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021. Portanto, verificada a ausência desta exigência, recomendo a realização antes da contratação efetiva. **3. CONCLUSÃO**

Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria Jurídica no sentido da **REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS**, da contratação direta, por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, c*aput,* e inciso II da Lei nº 14.133, de 2021, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

É o parecer.

Macapá-AP, *data da assinatura*.

(assinado eletronicamente)

Natachah Evellyn Rocha
Assessora Jurídica
Portaria nº 300/2025 - GAB/DPE-AP

Documento assinado eletronicamente por **natachah evellyn rocha**, **Assessora Jurídica**, em 18/07/2025, às 13:44, 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 **0127799** e o código CRC **55C1F73F**.

25.0.000006154-1 0127799v4