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 N.º 001/2025 - Assessoria Jurídica
Processo nº: 24.0.000005219-8
Objeto: Análise do procedimento e minutas para contratação de link de internet redundante, por Pregão, na forma eletrônica, por meio do Sistema de Registro de Preços.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇO. MENOR PREÇO LOTE/GRUPO. CONTRATAÇÃO DE LINK DE INTERNET REDUNDANTE. ANÁLISE MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. E CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE.
1-LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: PORTARIA N.º 32/2024-DPE/AP; PORTARIA N.º 33/2024-DPE/AP; PORTARIA N.º 34/2024-DPEAP; PORTARIA N.º 36/2024-DPE/AP; PORTARIA N.º 37/2024-DPE/AP; PORTARIA N.º 38/2024-DPE/AP; PORTARIA N.º 39/2024-DPE/AP, E INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 3/2024-DPE/AP. LEI N.º 14.133/21.
2- REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise da regularidade jurídica relativa à abertura da licitação na modalidade Pregão na forma eletrônica, para registro de preço, do menor preço por lote/grupo, para eventual contratação de link de internet redundante, com o intuito de suprir as demandas da Defensoria Pública do Estado do Amapá - DPE/AP, nos moldes da Lei n.º 14. 133/2021 e Decreto n.º 11.462/2023; Portaria nº 36/DPE/AP; Portaria nº 40/DPE/AP e Portaria nº 46/DPE/AP.

Os autos foram autuados na forma eletrônica, no Sistema Eletrônico Integrado - SEI sob a numeração n.º 24.0.000005219-8, e encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

a) Documento de Formalização de Demanda (SEI 0046465);
b) Decisão DPG (SEI 0046757);
c) Portaria de designação da equipe de contratação (SEI 0046858);
d) Estudo Técnico Preliminar (SEI 0061837);
e) Análise de Riscos (SEI 0061838);
f) Termo de Referência (SEI 0062174);
g) Pesquisa de Preços (SEI 0062176);
h) Relatórios da Pesquisa de Preços (SEI 0062177, 0062179, 0062181 e 0062182);

i) Minuta de Edital (SEI 0062184);

j) Modelo de Proposta (SEI 0062186);

k) Minuta de Contrato (SEI 0062190);

l) Minuta de Ata de Registro de Preços (SEI 0062193);

m) Solicitação de Emissão de Parecer Jurídico (SEI 0063032);

n) Despacho para Emissão de Parecer Jurídico (SEI 0063454);

É o relatório. Passo a manifestação.

2. ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade conforme o art. 53, § 4º, da Lei 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 nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Como se pode observar 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.

Presume-se que as especificações técnicas contidas nos autos, em relação aos dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição - 2016), cujos fundamentos se revelam compatíveis com a Lei 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 da Consultoria Jurídica, ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

2.1 Da regularidade da formação do processo

Conforme disposição da IN n.º 03/2024-DPE, 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.

2.1.1 Do planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase a 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.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

No caso em questão, constatou-se que o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência indicam a ausência de alinhamento entre a contratação proposta e o Plano de Contratações Anual (PCA) da Defensoria Pública do Estado do Amapá, em desacordo com os dispositivos legais anteriormente mencionados. Assim, **RECOMENDA-SE**, preliminarmente, que o setor demandante apresente uma justificativa detalhada para a inclusão desta contratação no PCA/2025. Essa justificativa deverá ser submetida à aprovação do Defensor Público-Geral, que, posteriormente, deverá determinar a atualização do PCA e sua publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme disposto no artigo 12 da Portaria nº 33/2024 - DPE/AP.

2.1.2 Do documento de formalização de demanda

O documento inicial da demanda (0046465) foi devidamente formalizado e encaminhado ao Defensor Público-Geral, que, após análise, constatou que o instrumento atende aos requisitos estabelecidos no artigo 7º da Portaria nº 33/2024.

Da análise do referido documento de formalização, verifica-se que foram observados os conteúdos previstos no artigo 7º da Portaria DPE/AP nº 33, de 10 de janeiro de 2024, especialmente quanto à justificativa da necessidade da contratação, à identificação da área requisitante ou técnica, com a identificação do responsável, e à indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Embora esteja presente a estimativa do valor preliminar da contratação, a informação está presente no Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, conforme se observa nos documentos SEI 0061837 e 0062174.

No presente caso, verifica-se que a data prevista para a contratação era 20 de dezembro de 2024. Como a contratação estava inicialmente planejada para o ano de 2024, não haveria a necessidade de alinhamento com o PCA 2025. Contudo, a instrução processual não foi concluída dentro do prazo estabelecido, o que deslocou a contratação para o exercício de 2025, gerando, assim, a falta de alinhamento do Documento de Formalização de Demanda com o PCA 2025. Para contratações futuras, recomenda-se que o setor responsável observe os prazos previstos e, caso ocorra o deslocamento para outro exercício, adote as medidas necessárias para compatibilizar o processo licitatório com o PCA vigente.

2.1.3 Do Estudo Técnico Preliminar

No tocante aos estudos preliminares e ao Termo de Referência, o artigo 1º, §1º da Portaria nº 37/2024-DPE/AP e o artigo 1º, §1º da Portaria nº 38/2024-DPE/AP dispõem sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), na forma digital, pelo sistema do Governo Federal.

Entretanto, o §3º do artigo 1º da Portaria nº 37/2024-DPE/AP e o §3º do artigo 1º da Portaria nº 38/2024-DPE/AP preveem a possibilidade de dispensa devidamente fundamentada e autorizada, conforme realizado pelo Defensor Público-Geral (0046757).

Dessa forma, a elaboração do ETP e do Termo de Referência (TR) procedeu-se na forma eletrônica, pelo sistema SEI, sem a utilização da ferramenta designada pela normativa da DPE, mediante autorização e justificativa, conforme disposição da Portaria supramencionada.

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

> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;
> III - levantamento de mercado, consistente na análise das alternativas possíveis, e justificativas técnica e econômica da escolha da solução a contratar, podendo, entre outras opções:
> a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Defensoria;
> b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
> c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou outros instrumentos jurídicos para utilização de bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular;
> IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, caso se opte por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

> VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;
> VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Defensoria;
> X - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> XI - providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato, inclusive adaptações no ambiente da Defensoria, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual;
> XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e
> XIII - manifestação conclusiva sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

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

No caso em tela, verifica-se que a Administração juntou o Estudo Técnico Preliminar (0061837), o qual, parcialmente, contém os elementos exigidos pela Portaria nº 37/2024-DPE/AP. Dessa forma, realiza-se os seguintes apontamentos:

a) O Item 4.3.1 menciona: *"4.3.1. Deverão ser respeitados os prazos previstos no Item 5.1.1 do Fluxograma da Rotina de Execução do Objeto, referentes à execução do objeto."* Contudo, o item referido no texto não consta na minuta do ETP. Após análise do Termo de Referência, constatou-se que o item está presente neste documento. Assim, **RECOMENDA-SE** que o texto seja atualizado para referenciar corretamente o item e sua localização;

b) A recomendação acima aplica-se também ao item 4.10.1.1.1. que aduz: *a operadora será sujeita a penalizações determinadas com base na tabela de descontos progressivos.* Considerando que o texto encontra-se presente no Termo de Referência, **RECOMENDA-SE** a sua citação;

c) Conforme as orientações presentes nos documentos "Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU" e "Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação – AGU", o levantamento de mercado deve ser elaborado de forma a: identificar soluções disponíveis que atendam às necessidades da contratação e aos requisitos estabelecidos, considerando o custo-benefício das opções; diversificar as fontes de pesquisa, consultando fornecedores, órgãos públicos que realizaram contratações similares, mídia especializada e sistemas governamentais; mitigar riscos e gargalos administrativos, avaliando os impactos das soluções propostas; documentar detalhadamente o processo, incluindo comunicações formais, critérios de seleção e justificativas para eventuais restrições ou flexibilizações dos requisitos; reavaliar requisitos quando necessário, garantindo que restrições sejam imprescindíveis e não limitem a competitividade injustificadamente. Ainda, o texto presente no art. 5º, III da Portaria nº 37/2024 - DPE/AP menciona:

> Art. 5° - Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:
>
> (...)

> III - levantamento de mercado, **consistente na análise das alternativas possíveis, e justificativas técnica e econômica da escolha da solução a contratar,** podendo, entre outras opções:
> a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Defensoria;
> b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
> c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou outros instrumentos jurídicos para utilização de bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; **(grifei)**

Dessa forma, no caso em análise, observou-se que o texto presente no tópico 5 ao 5.8 não atende plenamente a essas exigências. Embora apresente alternativas tecnológicas, carece de uma abordagem mais ampla e estruturada que inclua análise de custos, benefícios e impactos das soluções sob a perspectiva da Administração Pública, explore fontes diversificadas de pesquisa, evidencie controles para evitar riscos de direcionamento ou parcialidade no levantamento e detalhe os critérios objetivos e justificativas de seleção das soluções. Portanto, **RECOMENDA-SE** a adequação do texto às diretrizes apontadas, assegurando que o levantamento de mercado seja um instrumento eficaz para fundamentar decisões de contratação pública de forma transparente, econômica e alinhada às boas práticas;

d) A correta elaboração da estimativa de quantidades e valores a serem contratados é um elemento central para garantir a eficiência, a transparência e a economicidade das contratações públicas. Conforme orientações de documentos como "Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU" e "Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação – AGU", essa etapa deve ser conduzida com rigor metodológico e suporte documental adequado, de modo a assegurar a fundamentação técnica das decisões administrativas.

No que tange à estimativa de quantidades, é imprescindível que o planejamento seja baseado em dados concretos, como por exemplo, séries históricas de consumo, projetando cenários futuros que possam impactar a demanda. A relação entre os quantitativos previstos e as necessidades da Administração **deve ser justificada** com memórias de cálculo detalhadas e documentos de suporte, garantindo que o processo seja autoexplicativo.

Por esse motivo, entendo que o item **7 – Estimativas de quantidades e valor a serem contratadas** carece de elementos essenciais para atender às orientações de boas práticas e exigências legais descritas nas normas de planejamento de contratações públicas.

Desse modo, **RECOMENDA-SE** que seja demonstrado como os quantitativos foram definidos, incluindo se possível, séries históricas de consumo, estimativas de demandas futuras e dados que suportem as quantidades mínimas e máximas apresentadas; que fiquem explícitos os critérios utilizados para a definição dos valores unitários e detalhadas as fontes de pesquisa de preços (ex.: sistemas oficiais, cotações com fornecedores, contratações similares); que seja considerada a demanda da instituição, justificando as estimativas em função das necessidades operacionais da Defensoria Pública.

Além disso, considero que os itens 7.2, 7.3 e 7.4 não possuem relação com a estimativa de quantidades e valores a serem contratados. Essas informações, na verdade, estão vinculadas à justificativa da escolha da administração por adotar o Sistema de Registro de Preços. Assim, é **RECOMENDÁVEL** que tais informações sejam transcritas para a

cláusula correspondente;

e) O item 8 – **Justificativas para o Parcelamento ou Não da Solução** não apresentou uma justificativa adequada para o tema. Assim, **RECOMENDA-SE** que o setor demandante refaça o tópico, analisando a viabilidade do parcelamento do objeto. Caso opte pelo não parcelamento de um objeto divisível, a justificativa deve demonstrar que essa decisão evitará prejuízos ao conjunto ou perda de economia de escala. Além disso, é importante considerar o funcionamento do mercado do bem ou serviço contratado, evidenciando que a decisão está alinhada às práticas do setor e visa o melhor aproveitamento do objeto. No caso de aquisição em grandes quantidades, deve-se avaliar a possibilidade de divisão em lotes, permitindo maior participação de fornecedores que possam atender a parte da demanda, desde que não haja prejuízo econômico comprovado.

f) Em respeito às normativas legais e procedimentais, referente a ausência de alinhamento da contratação e o Plano de Contratações Anual da Defensoria Pública do Estado do Amapá, **RECOMENDO** que o setor demandante promova justificativa para a inserção desta contratação no PCA/2025. Tal justificativa deve ser aprovada pelo Defensor Público Geral e esse deve, em ato contínuo, determinar a atualização do PCA e sua disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do artigo 12 da Portaria nº 33/2024 - DPE/AP.

2.1.4 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.

Nesse sentido, verifico que a Análise de Riscos (0037161) abordou os riscos inerentes à contratação proposta, considerando suas causas, a fase da licitação em que poderiam ocorrer, os impactos potenciais, as ações preventivas e de contingência, além de classificar o grau de risco e atribuir responsabilidades.

No entanto, embora a elaboração do documento seja realizada de forma colaborativa, a assinatura eletrônica do Assessor da Coordenadoria de Licitações, Contratos e Convênios não foi registrada, constando apenas sua identificação ao final do documento.

Portanto, RECOMENDA-SE que o Assessor Técnico proceda à assinatura eletrônica para assegurar a validade formal do documento.

2.1.5 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).

Cumpre lembrar que a ausência da utilização de modelos padronizados pela Defensoria Pública do Amapá, conforme no § 3º do art. 6º da Portaria n.º 38/24-DPE/AP, foi justificada pelo Coordenador de Licitações Contratos e Convênios (0063032), informando que há procedimento de elaboração de modelos padronizados para a Defensoria Pública do Amapá em andamento, contudo, momentaneamente supridos pelos modelos da Advocacia-Geral da União. Ainda, por meio da decisão constante no documento SEI 0046757 o Defensor Público Geral autorizou, previamente, a elaboração dos documento no Sistema Eletrônico de Informação (SEI).

O Termo de Referência foi elaborado pelo setor de Contratação, datado e assinado (SEI 0062174), o qual, formalmente 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:

a) Que sejam observados os apontamentos feitos no item 2.1.3 deste parecer jurídico, referente ao ETP, tendo em vista que parte da redação do documento, via de regra, é transcrita para a elaboração do Termo de Referência;

b) Reitera-se o apontamento feito anteriormente, em item 2.1.3 deste parecer, quanto à necessidade do setor demandante promover justificativa para a inserção desta contratação no PCA/2025. Tal justificativa deve ser aprovada pelo Defensor Público Geral e esse deve, em ato contínuo, determinar a atualização do PCA e sua disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do artigo 12 da Portaria nº 33/2024 - DPE/AP;

c) O item 10.1.1.1 menciona que: *"10.1.1.1. O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de licitação, na modalidade Pregão, sob a forma Eletrônica, com adoção do critério de julgamento pelo menor preço por item, pelo procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços."*. Contudo, o quantitativo presente nas condições gerais da contratação demonstra que os itens estão subdivididos em lotes. Dessa forma, **RECOMENDO** que seja definido o critério de seleção do fornecedor e as minutas processuais contenham a correta informação;

d) Reitera-se a necessidade de adequar a justificativa para o parcelamento ou não da solução no item 12 do TR, transcrito do Estudo Técnico preliminar, conforme apontamento "*e*" do item 2.1.3 deste parecer;

e) **RECOMENDA-SE** a inclusão do Código de Endereçamento Postal (CEP) nos demais endereços dos locais de instalação, constantes no Anexo III, considerando que essa informação é essencial para os licitantes, pois facilita a identificação e a localização geográfica dos locais onde o serviço será prestado.

2.1.6 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.

No caso em tela, o setor demandante não apresentou uma justificativa adequada para o não parcelamento da solução. Assim, **RECOMENDA-SE** que o setor demandante refaça o tópico, analisando a viabilidade do parcelamento do objeto. Caso opte pelo não parcelamento de um objeto divisível, a justificativa deve demonstrar que essa decisão evitará prejuízos ao conjunto ou perda de economia de escala.

Além disso, é importante considerar o funcionamento do mercado do bem ou serviço contratado, evidenciando que a decisão está alinhada às práticas do setor e visa o melhor aproveitamento do objeto. No caso de aquisição em grandes quantidades, pode-se avaliar a possibilidade de divisão em lotes, permitindo maior participação de fornecedores que possam atender a parte da demanda, desde que não haja prejuízo econômico comprovado.

2.1.7 Pesquisa de Preços

A pesquisa de preços assume especial importância no planejamento do processo licitatório, uma

vez que serve como parâmetro para estimativa do custo e análise das propostas dos licitantes. É o entendimento reiterado da Corte de Contas:

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

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

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 o objeto, 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.

2.2. Da classificação do objeto e modalidade licitatória

As contratações do Poder Público, em regra, se submetem à obrigatoriedade de realizar licitação, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna. No caso dos autos, a modalidade licitatória eleita foi o Pregão Eletrônico, tal opção se limita a contratação de bens e serviços comuns, nos termos do artigo 6º, incisos XIII e XLI da Lei n.º 14.133/2021, como se vê *in verbis*.

> Art. 6º Para fins desta Lei, consideram-se:
> (...)
> XIII- **bens e serviços comuns:** aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser **objetivamente definidos pelo edital,** por meio de especificações usuais de mercado;
> (...)
> XVL- pregão: modalidade de licitação **obrigatória** para a**quisição de bens e serviços comuns,** cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou de maior desconto.

Destaca-se que consta no Termo de Referência, item 1.2.1, a classificação do objeto como bem comum.

O artigo 29 da mesma lei dispõe que se adota o pregão sempre que o objeto possuir padrões de

desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Todavia, a norma legal alerta:

> **Artigo 29**. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.
> **Parágrafo Único**. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea a do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Ademais, observa-se que restaram cumpridas as formalidades legais do documento consonante com o objeto, viabilizando a adoção da modalidade licitatória.

Dessa forma, a classificação como bem comum, com padrões de desempenho e qualidade ao longo das peças técnicas instruídas nos autos, atendendo à exigência normativa prevista no art. 6º, 1 da Portaria nº 038/2024-DPE/AP e inciso XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

2.3 Do Sistema de Registro de Preço

O inciso XLV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, definiu o Sistema de Registro de Preços – SRP como *"conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras"*.

O inciso IV do art. 78, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, estabeleceu o SRP como um dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações, cujo disciplinamento encontra lastro nos arts. 82 a 86 do mesmo diploma legal.

O SRP foi regulamentado pelo Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, que, em seu art. 3º, previu as hipóteses de cabimento, cujo rol é exemplificativo, comportando outras hipóteses além das previstas nos cinco incisos, transcreve-se:

> **Decreto nº 11.462/2023**
>
> Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:
> I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
> III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
> IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
> V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
> Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:
> I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
> II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Por sua vez, a Portaria nº 46/2024 - DPE/AP, também dispõe:

> Art. 3º - O SRP poderá ser adotado quando a Defensoria Pública julgar pertinente, em especial:
> I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
> III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, inclusive nas contratações centralizadas;
> IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Defensoria Pública.
> § 1º - O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:
> I – existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivos padronizados, sem complexidade técnica e operacional;
> II – necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço de engenharia a ser contratado.
> § 2º - O planejamento do SRP deve considerar a expectativa de consumo anual.

Desse modo, o registro de preços é um procedimento licitatório onde os interessados em contratar com a Administração concordam em manter os valores registrados, bem como, as condições avençadas, durante o período de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado se vantajoso, nos termos do inciso IX do artigo 15 do Decreto Federal 11.462/2023.

Ao adotar o Sistema de Registro de Preços, a Administração Pública, em obediência à legalidade administrativa, tem o dever de justificar as suas escolhas. Nesse sentido, no caso analisado, tal justificativa ocorre, em específico no item 7.2 a 7.4 do ETP e 1.3 e seguintes do Termo de Referência.

Dessa forma, o setor demandante justificou a opção da Administração Pública pelo uso do Sistema de Registro de Preços para essa contratação, destacando que a escolha se mostrou adequada devido à natureza do objeto e à possibilidade de contratações frequentes. Tal modalidade permite que seja estipulado um quantitativo estimado, possibilitando a aquisição de bens ou serviços registrados conforme a necessidade, sem a obrigação de contratar a totalidade dos itens nas quantidades registradas. Essa justificativa está fundamentada no art. 3º, incisos I e IV, da Portaria nº 46/2024-DPE/AP.

2.4 Da Designação do Agente De Contratação, Pregoeiro e Equipe de Apoio

O agente de contratação, nos termos do disposto no art. 6º, inciso LX, da NLLC, é a pessoa designada pela autoridade competente para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

No presente caso, verifica-se a presença da Portaria n.º 886/2024 - DPE/AP (SEI 0046858), que designa os Agentes de Contratação e a Equipe de Apoio para conduzir os processos de Compras Públicas, conforme as disposições da Lei nº 14.133/2021, que forem instruídos pela Coordenadoria de Licitações e Contratos da Defensoria Pública do Estado do Amapá.

2.5 Da Minuta do Edital

O Edital é o documento oficial que define e estipula as regras que regulamentarão todas as fases

que envolvem um certame, seja ele um concurso público, processo seletivo, exame vestibular ou uma licitação.

Trata-se de uma espécie de ato administrativo que não possui destinatário específico, homenageando o princípio da isonomia e objetivando dar ciência a todos aqueles que se interessarem a se submeter ao pleito convocatório das regras pré-estabelecidas.

Em um procedimento licitatório o edital é o instrumento convocatório, no qual se delineia a regras de submissão do certame.

Por submissão ao princípio da legalidade, impessoalidade e vinculação ao instrumento convocatório, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, todas as previsões editalícias devem ser respeitadas indistintamente, pois se trata da norma específica para cada licitação.

Assim, em concordância com as imposições previstas no art. 25 da Lei de Licitações e artigo 14 da Portaria n.º 46/2024 - DPE/AP, entendo pelo cumprimento das exigências mínimas.

Contudo, faz-se necessário o seguintes apontamento a fim de garantir a regularidade do instrumento:

a) Os itens 1.1 e 1.2 fazem referência ao *Anexo I do Termo de Referência*. No entanto, ao analisar esses itens, percebe-se que, na realidade, eles se referem ao Anexo I do edital, que corresponde ao Termo de Referência. Vale destacar que o Anexo I do Termo de Referência é o Modelo de Declaração de Vistoria, conforme o documento SEI 0062174. Portanto, RECOMENDO que os itens sejam corrigidos para referenciar o instrumento correto.

2.6 Da Minuta do Contrato

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA prevê as cláusulas necessárias que devem constar em todo contrato administrativo, sendo: preâmbulo; objeto; vigência; prorrogação, modo de execução, preço, pagamento, obrigações, infrações e sanções administrativas, extinção contratual, alterações, publicações e foro, nos termos do artigo 92 da Lei 14.133/21.

Opina-se pela legalidade da minuta acostada aos autos.

2.7 Da Minuta da Ata

Verifico a presença da Ata de Registro de Preços como anexo do edital, que segundo conceito na lei é “documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas”.

Conclui-se que tal instrumento apresenta conformidade com o ordenamento jurídico, recomendado apenas o seguinte ajuste:

a) Recomendo a readequação do item 1.1 da Ata, que atualmente apresenta redundâncias e não reflete corretamente o registro de preços para a eventual contratação do objeto. Sugiro que seja esclarecido no item que o objeto em questão se refere ao registro de preços.

2.8. Dos Recursos Orçamentários

A previsão de recursos, isto é, a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para pagamento dos encargos no exercício financeiro é imprescindível para a celebração do contrato, consignando, portanto, exigência legal prescrita na Lei nº 14.133/2021.

Em se tratando de Sistema de Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária poderá ficar postergada para o momento da assinatura do contrato ou instrumento equivalente, devendo o responsável zelar pelo seu atendimento.

2.9. Da Publicação no Portal Nacional

Por fim, relevante destacar que o legislador criou, por intermédio do art. 174 da NLLC, o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Trata-se de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação obrigatória do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, conforme determina o art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei no 14.133/2021, devendo ocorrer no prazo de 20 dias úteis, no caso de licitação.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria Jurídica no sentido da **REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS** da instrução processual e nas minutas de edital e anexos, condicionada a regularidade processual ao atendimento das recomendações deste parecer realizada por tópicos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

Cumpre esclarecer ao gestor que, caso não adote as recomendações ora exaradas, deve o fazer de forma motivada (art. 50, VII da Lei nº 9.784/1999).

É o parecer.

Macapá-AP, *data da assinatura eletrônica*.

(*assinado eletronicamente*)

Ana Paula Lima Batista
Assessora Jurídica
Portaria nº 536/2024 - GAB/DPE-AP

Documento assinado eletronicamente por **ana paula lima batista**, **Assessora Jurídica**, em 13/01/2025, às 13:04, 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 **0064346** e o código CRC **A2EBEF3A**.